

Informe 4 de la Unión Europea  
sobre Silvicultura Tropical

**Perfeccionamiento de la Prestación de Ayuda:  
Complementariedad entre Países Anfitriones,  
Donantes y la Comunidad Internacional  
en pos de una Mayor Efectividad de  
la Asistencia en el Sector Forestal**

**Forest Policy and Environment Group**



INFORME 4 DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE SILVICULTURA TROPICAL

**PERFECCIONAMIENTO DE LA PRESTACIÓN DE AYUDA:  
COMPLEMENTARIEDAD ENTRE PAÍSES ANFITRIONES, DONANTES Y LA  
COMUNIDAD INTERNACIONAL EN POS DE UNA MAYOR EFECTIVIDAD  
DE LA ASISTENCIA EN EL SECTOR FORESTAL**

---

Forest Policy and Environment Group

Investigadores: David Brown, Michael Richards, Kate Schreckenber, Gill Shepherd  
Investigadora Asociada: Sandrine Tiller

Traducción: Manuel Toledo

Overseas Development Institute  
Londres

Comisión Europea  
Bruselas

1999

© Overseas Development Institute 1999  
ISBN 0 85003 475 2

Este informe fue financiado por la Comisión de las Comunidades Europeas, pero no refleja necesariamente la opinión de la Comisión.

## ÍNDICE DE MATERIAS

<b>Resumen Ejecutivo</b>	vi
<b>1. Introducción</b>	1
1.1 La naturaleza del sector forestal	1
1.2 Cambios de la política de ayuda que repercuten sobre los bosques tropicales	1
1.3 El desafío de la prestación efectiva de ayuda en el sector forestal	1
1.4 Cuestiones tratadas en el presente trabajo	3
<b>2. La Relación Cambiante de los Actores en la Prestación de Ayuda</b>	4
2.1 Donantes	4
2.2 Capacidad del gobierno anfitrión	4
2.3 Papeles que desempeña la sociedad civil	5
2.4 El sector privado	6
<b>3. Desafíos Clave para la Prestación de Ayuda</b>	9
3.1 El problema del bajo número de propiedades	9
3.2 Descentralización	10
3.3 Aprendizaje institucional	10
3.4 Prestación de ayuda y complementariedad de donantes	14
<b>4. Opciones: Algunas Perspectivas Futuras para la Prestación de Ayuda</b>	16
4.1 Pasos hacia la adopción de un enfoque de mayor participación sectorial	16
4.2 Programas de Acción Forestal Tropical (PAFT)	17
4.3 Enfoques sectoriales (SWAP)	19
4.4 Programas forestales nacionales	20
4.5 Experiencia hasta la fecha de los programas forestales nacionales	22
4.6 Experiencias para el sector forestal	23
<b>5. Prestación de Ayuda y los Programas Forestales Nacionales en el Contexto de los Cambios Nacionales e Internacionales</b>	24
5.1 Los programas forestales nacionales y los aspectos de la prestación de ayuda en el ámbito nacional	24
5.2 Los programas forestales nacionales y los procesos y aspectos de la prestación de ayuda en el ámbito internacional	26
5.3 La repercusión de los procesos internacionales sobre el ámbito nacional	27
5.4 La prestación de ayuda y los programas forestales nacionales: Conclusiones	30
<b>6. Conclusiones</b>	
6.1 Introducción	31
6.2 Afrontando los problemas sectorialmente	32
6.3 Cuestiones relacionadas con la propiedad	31
6.4 Cuestiones relacionadas con la descentralización	32
6.5 Aprendizaje institucional	32
6.6 Complementariedad de los donantes: innovadores de gestión intensiva y responsables por la implementación de larga escala	32
6.7 Aspectos internacionales	33
<b>Referencias</b>	35
<b>Apéndice A: Resumen del Taller</b>	38

## LISTA DE CUADROS

Cuadro 1:	Papeles potenciales que deberán desempeñar los agentes de la sociedad civil a cargo de la prestación de ayuda en el sector forestal	6
Cuadro 2:	Organizaciones de la sociedad civil como agentes de la prestación de ayuda: El Programa Frontera Agrícola (PFA) en América Central	7
Cuadro 3:	El sector privado como agente de la prestación de ayuda: El Proyecto de Gestión Forestal Berau de Indonesia	8
Cuadro 4:	Puntos fuertes y débiles de la utilización de las consultorías	9
Cuadro 5:	Desafíos para la prestación de ayuda: donde no hay dueños – el Monte Elgon de Uganda	11
Cuadro 6:	Incremento de la efectividad de los actores del ámbito local: el Proyecto Social de Desarrollo Forestal de Indonesia	13
Cuadro 7:	Desafíos para el PAFT 1990-94 de Tanzania	18
Cuadro 8:	Perspectivas para los enfoques sectoriales	21
Cuadro 9:	Instrumentos y principios de los programas forestales nacionales	22
Cuadro 10:	Análisis de las similitudes entre los enfoques sectoriales, los programas forestales nacionales y los PAFT	23
Cuadro 11:	Cuatro tipos de disposiciones y mecanismos internacionales relativos a todos los tipos de bosques y sus opciones asociadas	27
Cuadro 12:	Marcos nacionales para los programas forestales nacionales de tres países en vías de desarrollo	28

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1:	Características del sector forestal con implicaciones para la prestación de ayuda	2
Tabla 2:	Diferentes modelos para la gestión descentralizada de la ayuda de donantes	12
Tabla 3:	Asistencia oficial para el desarrollo al sector forestal en 1993	15

## LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1:	Convenciones internacionales que tienen importantes repercusiones sobre la gestión forestal sostenible	29
Diagrama 2:	Políticas en el ámbito nacional que tienen importantes repercusiones sobre la gestión forestal sostenible	29

## RECONOCIMIENTOS

Los autores desean expresarle su gratitud a las siguientes personas por sus contribuciones al desarrollo del presente trabajo: Mike Arnold, Ronnie de Camino, John Hudson, Reidar Persson y los demás participantes en el taller del ODI sobre la prestación de ayuda, celebrado en Merton College, Oxford, en septiembre de 1999. Nuestro agradecimiento especial para los tres investigadores asociados del ODI que prepararon estudios de caso para este taller: Jonathan Davies (América Central), Thomas Enters (Indonesia) y Fred Golooba-Mutebi (Uganda).

Gracias también a Jagmohan Maini y el resto del personal de la Secretaría del FIB en Nueva York, ante quienes se hizo, en octubre de 1999, una presentación preliminar de algunos de los argumentos que aparecen en el presente trabajo, y a Anne de Ligne y los miembros del Grupo Europeo de Asesores de Silvicultura Tropical (European Tropical Forestry Advisers' Group), ante quienes se hizo otra presentación, en Bruselas, en noviembre de 1999. Finalmente, los autores desean agradecer a las Administradoras del ODI Cathy Waterhouse y Caroline Wood por su ayuda en la preparación del taller, así como en el diseño y el formateado del presente texto. El estudio recibió financiación bajo contrato de la Línea Presupuestaria B7-6201 "Acciones a Favor de los Bosques Tropicales" de la Comisión Europea.

## Las otras publicaciones en esta serie incluyen:

- EUTFP 1: 'Internalización de las Externalidades' de la Forestería Tropical: Estudio de los Mecanismos Innovadores de Financiación e Incentivación  
*Michael Richards*
- EUTFP 2: Principles and Practice of Forest Co-Management: Evidence from West-Central Asia  
*David Brown*  
(sólo disponible en inglés y francés)
- EUTFP 3: Cuestiones Forestales en la Región del Escudo de las Guayanas: Una Perspectiva sobre Guyana y Surinam  
*Philippa Haden*
- EUTFP 5: The Use of Economics to Assess Stakeholder Incentives in Participatory Forest Management: A Review  
*Jonathan Davies and Michael Richards*  
(sólo disponible en inglés)

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio considera la repercusión que tiene sobre la prestación de ayuda el contexto internacional, en rápida evolución, de la asistencia al desarrollo aplicada al sector forestal.

La ayuda al sector forestal siempre ha sido compleja, debido a los múltiples valores que los bosques representan, los largos marcos de tiempo que requieren y las influencias extrasectoriales a que están sujetos. En años recientes, sin embargo, la situación se ha complicado aún más, ya que los servicios forestales nacionales han tenido que hacer frente a las metas cambiantes de los donantes, la ampliación de las circunscripciones nacionales e internacionales y las reducciones de su propia capacidad.

En este trabajo se consideran, en primer lugar, las implicaciones que tienen para la efectividad de la ayuda los agentes cambiantes de la ayuda, la descentralización tanto de los donantes como de los sistemas de entrega de los receptores, la capacidad creciente de aprendizaje institucional y los intentos de fomentar una propiedad nacional más amplia de los procesos de ayuda. Estos cambios han conducido a una ampliación importante de la gama de actores que participan en la gestión forestal financiada por la ayuda, lo que ha implicado nuevas formas de participación, con diferentes grados de éxito, de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado atraídas por los donantes de la ayuda. Las organizaciones de la sociedad civil, en especial las ONG, han demostrado ser efectivas como organismos de control y propugnación, aunque no tanto en el manejo de las dimensiones políticas y de tenencia que son esenciales a la gestión forestal. La delegación de la gestión de proyectos a consultorías constituye una respuesta a las presiones políticas y económicas que los donantes enfrentan en estos momentos, aunque puede ocasionar nuevos problemas en relación tanto con el aprendizaje institucional como con la capacidad de innovación y experimentación.

Los gobiernos anfitriones, por su parte, con frecuencia se han visto forzados a ceder parte de su control de los bosques. Cuando esto se ha logrado mediante condicionamientos de la ayuda, el éxito ha sido parcial, en el mejor de los casos. La creciente diversidad de las estructuras que los gobiernos utilizan para tratar de gestionar los servicios forestales ha incorporado una nueva dimensión de complejidad al proceso y, en algunos casos, ha tendido a generar nuevos conflictos de interés entre los diferentes actores.

A la par de estos cambios, los donantes han comenzado a afrontar algunos de los problemas más genéricos asociados con la ayuda internacional, que suelen exagerarse en el caso de los bosques, debido a las funciones globales y nacionales opuestas que éstos representan, la centralidad de la dimensión política y, en algunos países, la fuerza de los grupos de presión

industriales. Como resultado, cada vez es mayor el interés en el empleo de enfoques sectoriales como plataforma común para los diferentes actores nacionales e internacionales.

Este trabajo considera las experiencias de iniciativas sectoriales de tres tipos: en primer lugar, los Programas de Acción Forestal Tropical (PAFT) de la década de 1980, que han tenido cierto éxito en cuanto al aumento de la inversión de donantes al sector, pero que generalmente se consideran fallidos, en gran medida debido a su incapacidad de atraer una participación nacional más amplia y de unir a los donantes en un enfoque coordinado. En segundo lugar, están los enfoques sectoriales patrocinados por el Banco Mundial (SWAP), que han sido promisorios en sectores sociales tales como la salud y la educación, aunque no tanto en la gestión de recursos naturales. La experiencia de los programas sectoriales en estos otros sectores ofrece algunas pistas acerca de dónde y de qué forma se podrían desarrollar programas forestales nacionales satisfactorios. Por lo general, las perspectivas para el establecimiento en el sector forestal de enfoques SWAP completamente coordinados e integrados no son buenas, aunque la experiencia puede variar según el país de que se trate, en función de la calidad de los bosques y de los intereses que éstos sirven.

La tercera clase de iniciativas que se considera en el presente trabajo son los programas forestales nacionales, que han contado con el fuerte aval internacional de la Propuesta de Acción del PIB y el apoyo constante del Foro Intergubernamental sobre Bosques (FIB). Estos programas, en su forma actual, presentan determinadas ventajas en este sector, en gran medida gracias a la aceptación por parte de la comunidad internacional del valor de un enfoque flexible y con incrementos periódicos, que tenga en cuenta la capacidad y el potencial de cada situación nacional. El trabajo considera exhaustivamente el enfoque de los programas forestales nacionales, en específico en cuanto a su capacidad de afrontar algunos de los desafíos claves de la prestación de ayuda que se identifican en el presente estudio (propiedad, descentralización, aprendizaje institucional y complementariedad de donantes).

El estudio concluye con un análisis de la posición de los programas forestales nacionales en el contexto internacional más amplio, donde las fuerzas internacionales dominantes en la actualidad son las diferentes convenciones (en especial, la Convención sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco sobre el Cambio Climático y la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación). Se cuestiona la posible capacidad del proceso de los programas forestales nacionales a nivel nacional de dirigir la gestión forestal sostenible sin el beneficio del apoyo internacional, por ejemplo, el de un instrumento global.

En estos momentos, se están sometiendo a consideración una serie de soluciones en el marco del proceso del FIB, que van desde la continuación del status quo –

deliberaciones ad hoc jurídicamente no vinculantes – hasta el establecimiento de un instrumento jurídico integral, armonizado con las convenciones actuales. Sin embargo, se mantiene el riesgo de que las complejidades del sector y la diversidad de los argumentos amenacen una vez más con eclipsar, en palabras de la CNUMAD, “la gestión, conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques”, a favor de preocupaciones más partidistas.

## SIGLAS

BFMP	Proyecto de Gestión Forestal Berau
BTH	Bosque Tropical Húmedo
CCDB	Convención sobre la Diversidad Biológica
CGIF	Grupo Consultivo sobre los Bosques Indonesios
CILCD	Convención Internacional de Lucha Contra la Desertificación
CMCC	Convención Marco sobre el Cambio Climático
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (“Cumbre de la Tierra”, Río de Janeiro, 1992)
COP	Conferencia de los Partidos
ETFAG	Grupo Consultivo Europeo sobre Silvicultura Tropical
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIB	Foro Intergubernamental sobre Bosques
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMMA	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
IFAG	Grupo Internacional de Expertos Forestales
IFAP	Programa Indonesio de Acción Forestal
ITFF	Grupo Operativo entre Agencias sobre los Bosques
NEAP	Plan Nacional de Acción Medioambiental
NORAD	Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional
ODA	asistencia oficial para el desarrollo
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
ONG	Organización No Gubernamental
ONGI	Organización No Gubernamental Internacional
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPM	Oxford Policy Management
PAFT	Programa de Acción Forestal Tropical
PEAP	Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza
PFA	Programa Frontera Agrícola
PIB	Panel Intergubernamental sobre Bosques
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países Pobres Muy Endeudados (Iniciativa para la Reducción de La Deuda)
SFDP	Proyecto Social de Desarrollo Forestal
SIDA	Autoridad Sueca de Desarrollo Internacional
SIP	Programa de Inversión Sectorial
SWAP	enfoque sectorial
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

UNESCO

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

WRI

Instituto Mundial sobre Recursos



## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1 La naturaleza del sector forestal

La ayuda al sector forestal siempre ha sido compleja, debido a los largos marcos de tiempo que implica la gestión de los bosques tropicales, los valores de múltiples niveles que los bosques representan y la repercusión extra-sectorial sobre éstos (ver Tabla 1). Pero dicha ayuda resulta cada vez más compleja y ambiciosa en cuanto a sus objetivos. Ante todo, las metas de los donantes en lo referente al sector forestal han cambiado. La preocupación de apoyar a los bosques por su valor como recurso productivo nacional ha sufrido un lento desplazamiento, a favor de un mayor compromiso con el apoyo de éstos al sustento, su prestación de servicios medioambientales y sus valores internacionales, además de los nacionales y los locales. En los últimos quince años, también se le ha otorgado un reconocimiento mucho más explícito a la gran variedad de actores que tienen un interés en el recurso, y la ayuda al sector ha reconocido gradualmente que pueden coexistir muchas visiones con diferentes intereses en lo relativo a los bosques, que se deben negociar. Las principales áreas de conflictos potenciales son, en estos momentos, las siguientes:

- aunque los bosques sean de propiedad nacional, quien los suele utilizar en el ámbito local es la población rural, que puede representar hasta dos tercios de la población del país;
- la explotación forestal comercial privada y la silvicultura del sector público, financiada sobre todo mediante ayudas, ocurren de manera paralela y, hasta cierto punto, compiten entre sí; y
- la presión internacional a favor del establecimiento de áreas protegidas puede ir en contra de las preferencias nacionales y locales sobre la utilización de los bosques, ya que éstos representan bienes públicos internacionales, además de nacionales.

### 1.2 Cambios de la política de ayuda que repercuten sobre los bosques tropicales

En el caso de la silvicultura, se han reflejado otros cambios más generales en la política y estilos de ayuda, así como en las prioridades de los donantes. Los más importantes de todos son los cambios en el papel que desempeña el Estado en las sociedades de los países en vías de desarrollo. Hasta mediados de la década de 1980, las preocupaciones de estos países se centraban fundamentalmente en el establecimiento de la nación y la integración social, lo que implicaba un papel dominante del Estado. En la última década, sin embargo, el énfasis ha cambiado a favor de una reducción dramática de la intervención estatal. Esto ha resultado en la aminoración de las funciones del sector público, la disminución de los costes recurrentes, la descentralización del poder político y la redefinición del papel del gobierno central como intermediario de los diferentes grupos de interés (Carney y Farrington, 1998).

Una gran gama de actores – del sector comercial privado, organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias – se ha beneficiado de esta racionalización de las actividades gubernamentales. Las organizaciones mencionadas participan ahora en modalidades de la prestación de servicios que antes les estaban vedadas, por ejemplo, en lo relativo a los bosques, en el suministro de bienes públicos globales y nacionales que anteriormente se consideraban del dominio exclusivo del Estado. Los debates sobre el desarrollo reflejan estos papeles cambiantes: se pone énfasis en el establecimiento de asociaciones, la responsabilidad y la autoridad democráticas, el pluralismo y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Las implicaciones de los cambios, en lo que concierne a la asistencia internacional para el desarrollo concebida en función de la equidad, han sido profundas y de gran alcance. La ayuda ha dejado de centrarse en proyectos de prestación de servicios e infraestructura relativamente fáciles de gestionar y se ha esforzado por ejercer una influencia radical sobre la política pública y por acrecentar la capacidad y propiedad nacionales. Además, a medida que ha aumentado la diversidad de los participantes que se reconocen como legítimos, se ha acentuado la sospecha de que los sistemas de prestación de ayuda no estaban respondiendo con suficiente rapidez a los nuevos desafíos.

### 1.3 El desafío de la prestación efectiva de ayuda en el sector forestal

Cuando se emprendió, hace dos años, el importante análisis del Overseas Development Institute sobre el apoyo de la Comisión Europea y los Estados miembros al sector forestal, *The EU Tropical Forestry Sourcebook* (El Libro de Consulta de la UE sobre Silvicultura Tropical) (Shepherd et al., 1998), los donantes entrevistados manifestaron sus preocupaciones en tres ámbitos particulares:

- la necesidad de examinar el papel cambiante de los gobiernos como agentes de la prestación de ayuda, a la luz de sus propios procesos de descentralización;
- la necesidad de reconsiderar la efectividad de los mecanismos descentralizados de ayuda de donantes y el impacto que éstos tienen sobre la coordinación de donantes y el aprendizaje institucional; y
- la necesidad de que se establezcan sistemas innovadores para la coordinación de donantes.

Como seguimiento al “Sourcebook”, ODI celebró un taller de dos días de duración en Merton College, Oxford, en septiembre de 1999, sobre “La Diversificación de las Estrategias de Asistencia para el Desarrollo en el Sector Forestal: Lecciones de la Experiencia Europea”, con el fin de considerar con mayor detenimiento los problemas que presenta la prestación de ayuda, así como sus soluciones posibles (ver Apéndice A). El presente trabajo se nutre de los debates que tuvieron lugar durante ese taller y, a manera de respuesta a las críticas que surgieron entonces, considera las vías para mejorar los sistemas de prestación de ayuda en el sector.

**Tabla 1:** Características del sector forestal con implicaciones para la prestación de ayuda

<b>Característica</b>	<b>Consecuencias</b>	<b>Implicaciones para la prestación de ayuda</b>
<b>Marcos de largo plazo</b>	Alto costo del apoyo. Se requiere una consistente presencia en el campo.	Favorece a las agencias nacionales y las relaciones de largo plazo con donantes. Constituye un reto a la memoria institucional. No favorece a las ONG locales.
<b>Suministro de bienes públicos nacionales y globales</b>	Fuerte agenda internacional. Requiere la regulación de las fuerzas de mercado.	Exige capacidades para interpretar las convenciones internacionales y la política nacional, para su aplicación a las realidades del ámbito local. El fortalecimiento de la capacidad reguladora nacional es vital. A veces un fuerte papel de ONG internacionales.
<b>Alto valor extractivo del Bosque Tropical Húmedo</b>	Interés del sector privado y el gobierno. Potencial para un comportamiento de busca de favores especiales.	Los donantes relativamente carecen de influencia – necesitan trabajar con el sector privado. Comportamiento gubernamental importante. Organizaciones implementadoras de las ONG son actores débiles.
<b>Importancia de las restricciones de tenencia y legislativas</b>	El Estado y el gobierno desempeñan papeles centrales. Gran parte de la silvicultura se lleva a cabo privadamente en tierras públicas, limitando el potencial de la devolución.	Es posible que se requieran acciones de los donantes para ampliar/modificar políticas: un aspecto vital de algunos proyectos forestales. Las organizaciones comunitarias y las organizaciones locales resultan vulnerables si las políticas las ignoran o no las favorecen.
<b>Cuestiones extrasectoriales importantes</b>	Necesidad de promover la coordinación de la política intersectorial.	La colaboración de donantes y la sensibilización extrasectorial son cruciales.
<b>La mayor parte de la financiación no industrial tiene lugar a través de asistencia para el desarrollo</b>	Las modas cambiantes de los donantes inciden en que las tendencias y opciones a largo plazo resulten difíciles de gestionar.	Se requiere un interés por la innovación y la experimentación. El apoyo al proceso del país es vital. Se requieren agencias que puedan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• adoptar enfoques de proceso de los proyectos.</li> <li>• controlar los cambios de manera efectiva.</li> <li>• mantener la memoria institucional.</li> </ul>
<b>Gestión comunitaria favorecida por los donantes</b>	El gobierno puede mostrarse renuente a perder el control ante la sociedad civil. Suele dar preferencia a la explotación forestal por parte del sector comercial y privado.	La priorización de los actores locales y la pobreza necesita apoyo de los donantes a nivel político. Los enfoques de proceso de los proyectos y la asistencia técnica residente suelen ser esenciales. Los funcionarios locales necesitan una nueva formación. Las ONG tienen ventajas comparativas.

La ayuda a la silvicultura suele ser difícil de gestionar (“con un 2% de dinero y un 98% de problemas” como dijo, memorablemente, el Banco Mundial hace unos años) y tiende a decrecer (Madhvani, 1999). El sector también tiene características que generan problemas particulares para el gobierno público. Sin embargo, los largos marcos temporales, determinados aspectos nacionales y globales relacionados con los bienes públicos, así como preocupaciones relativas a la asistencia social ofrecen una justificación importante para la participación internacional en el sector. Lo mismo se puede decir de la necesidad de que la ayuda al sector forestal participe, tanto en el ámbito local como en el nacional, en un contexto político donde es posible que deba tratar cuestiones tales como las limitaciones legislativas y de tenencia, el establecimiento de precios e impuestos forestales y la evolución institucional.

Por todos estos motivos, se requieren mecanismos más efectivos – e, idealmente, más sencillos – de prestación de ayuda. Si se quiere que el sector sobreviva y prospere, tanto los gobiernos como los donantes deberán considerar la financiación de la silvicultura como algo valioso y manejable.

#### 1.4 Cuestiones tratadas en el presente trabajo

Este trabajo considera, especialmente, las implicaciones que tienen para la efectividad de la ayuda el cambio de los agentes de la prestación de ayuda, la descentralización y el mejoramiento del aprendizaje institucional. Tiene por objeto ir más allá de la afirmación de que los donantes deberían trabajar conjuntamente de manera más efectiva y analiza las posibles ventajas comparativas de diferentes donantes y cuál sería la mejor forma en que estos podrían complementarse mutuamente. Examina, ante todo, las implicaciones cambiantes para la prestación de ayuda del contexto cada vez más internacional con el que tiene que ser congruente la ayuda al sector forestal en el ámbito nacional.

La Sección 2 considera las maneras en que han estado cambiando, en años recientes, las relaciones de ayuda entre los donantes, los países socios y los agentes de la prestación de ayuda. Los donantes, en especial los bilaterales, han cambiado sus estrategias de ayuda de las siguientes formas:

- En primer lugar, ha existido un mayor interés en la gestión conjunta de bosques, con el objetivo de alcanzar patrones de gestión que resulten en beneficios forestales para una gama más amplia de personas.
- En segundo lugar, se ha hecho mucho más común un enfoque más experimental de “proceso”, en lugar de uno de “programa” (“blueprint”), especialmente entre los donantes bilaterales.
- En tercer lugar, se ha ampliado la variedad de los socios que participan en la prestación de ayuda. El papel que desempeña la sociedad civil, tanto a través de las

organizaciones no gubernamentales (ONG) como de las organizaciones comunitarias (OBC), ha crecido enormemente en la última década, mientras que el del sector privado, tanto a nivel de país como en su carácter de agente de prestación de ayuda, también se ha hecho más prominente.

Sin embargo, en el ámbito de los países anfitriones, este período de innovación ha coincidido con recortes de recursos y despidos de personal en el sector forestal (aunque a veces también con la intensificación de capacidades en el sector medioambiental). Por consiguiente, con mucha frecuencia las nuevas ideas y enfoques se han encontrado con una fuerza desalentada, que ha tenido gran dificultad en responder positivamente.

En la Sección 3, el trabajo examina cuatro áreas que los donantes han señalado como problemáticas para la prestación satisfactoria de ayuda: la propiedad, la descentralización, el aprendizaje institucional y la necesidad de que exista una colaboración más efectiva entre los donantes:

- El aumento de la propiedad nacional de los procesos de ayuda constituye una meta para la mayoría de los donantes, aunque éstos no siempre son capaces de apoyar un contexto en el que pueda desarrollarse dicha propiedad. En algunos casos, por ejemplo, imponen agendas para el desembolso extremadamente rígidas, debilitan las estructuras administrativas existentes o no están lo suficientemente conscientes de otras reivindicaciones encontradas que atraen la atención de sus interlocutores.
- La descentralización de donantes, que busca situar la toma de decisiones más cerca del nivel del país, probablemente haya funcionado mejor para algunos de los sectores dominantes, financiados mediante ayuda, que para el apoyo a los bosques. No se pueden enviar expertos forestales a todas las oficinas nacionales/embajadas y, por ello, es posible que falte apoyo institucional a las decisiones relacionadas con el sector.
- La adquisición de experiencias de proyectos financiados tanto por donantes como por los países anfitriones se reconoce generalmente como un área problemática. Los proyectos, debido a su corta duración, acumulan y dispersan, alternativamente, al personal cualificado y sus experiencias, por lo que suele ser difícil sacar el mejor provecho de las experiencias. No siempre se establecen de manera explícita las conexiones entre los cambios sociales más amplios y las metas de los proyectos, y tanto la privatización como la descentralización resultan en dificultades adicionales para el proceso.
- A medida que parece reducirse el volumen total de la ayuda para las actividades del sector forestal, se hace más urgente para los donantes estar consciente de sus ventajas comparativas y sacarles provecho. Por ejemplo, los donantes con un alto coeficiente de asesoría respecto

a sus recursos financieros están mejor dotados para emprender actividades piloto innovadoras, mientras que los donantes con grandes recursos financieros, pero con una menor capacidad para el proceso de gestión, son de un valor inestimable para las fases posteriores de implementación a gran escala.

La Sección 4 examina la capacidad de las iniciativas de alcance sectorial para ocuparse de algunas de las cuestiones del sector forestal que se plantean en las secciones 2 y 3. Los Programas de Acción Forestal Tropical (PAFT), los enfoques sectoriales (SWAP) y los programas forestales nacionales se analizan bajo este prisma. Aparentemente, la comunidad internacional, con el aval del FIB (Foro Intergubernamental sobre Bosques), ha decidido apoyar resueltamente a los programas forestales nacionales.

En la sección 5, se analizan las maneras en que los programas forestales nacionales, particularmente, pueden afrontar las cuestiones que se plantean en las secciones 2 y 3. Se sostiene que el apoyo internacional que los programas forestales nacionales reciben del proceso del FIB tiene gran probabilidad de engendrar una mayor aceptación de éstos por parte de los donantes que lo que han podido lograr otros modelos. Y que, al no existir ningún tipo de instrumentos jurídicamente vinculantes, los programas forestales nacionales constituyen en la actualidad los únicos mecanismos a través de los cuales se puede negociar un enfoque adecuado relacionado con los bosques, en el contexto de otras convenciones preexistentes. La Sección 6 contiene las conclusiones del trabajo.

## 2. LA RELACIÓN CAMBIANTE DE LOS ACTORES EN LA PRESTACIÓN DE AYUDA

### 2.1 Donantes

El hecho de que muchos donantes ahora centran su atención en la pobreza, la democracia y el buen gobierno no sólo influye en cuáles países escogen como socios, sino que también conduce a un compromiso mucho más amplio con la silvicultura de esos países. Los donantes se esfuerzan por no limitar su esfera de actividad a los socios que tradicionalmente reciben la ayuda y buscan participar de manera más directa con otros sectores del gobierno, la población local (a veces, a través de ONG y organizaciones comunitarias) y el sector privado. Con esta ampliación de horizontes también se ha llegado a la comprensión, si bien no siempre la aceptación en el ámbito nacional, de que los nuevos grupos de interés conllevan nuevas preocupaciones. Ahora la silvicultura debe tener en cuenta la naturaleza del apoyo de los bosques al sustento, la tenencia de tierras, los servicios medioambientales que ofrecen los bosques, así como los valores internacionales, nacionales y locales. Los programas del sector forestal deben prestar ayuda de forma participativa y su relación con los bosques debe efectuarse en un contexto más amplio del uso de la tierra.

Como resultado, en la última década algunos donantes han hecho grandes inversiones con el fin de apoyar la devolución parcial de la gestión forestal a las poblaciones locales. Desde los sistemas forestales comunitarios de Nepal y la gestión forestal conjunta de la India, hasta los sistemas de gestión y mercadeo de leña de los bosques de las tierras firmes del Sahel francófono, los donantes han cuestionado el derecho exclusivo del Estado a determinar el destino de los bosques. Al mismo tiempo, han existido algunas dudas acerca de los criterios de lo que constituye una devolución satisfactoria y sobre el necesario balance entre las necesidades y deseos locales, la capacidad de los departamentos forestales y las competencias de los donantes en cuanto a la prestación de ayuda.

La implementación de tales proyectos conlleva determinados desafíos, ya que los mismos requieren un hábil enfoque de proceso. Los agentes de la prestación de ayuda tienen que ser capaces de negociar satisfactoriamente con la sociedad civil, el Estado y los demás donantes, redefinir las disposiciones institucionales en el seno de los departamentos forestales y entre los interesados, identificar y hacer frente a los impedimentos políticos o institucionales que frenen el cambio, y resolver conflictos. Para los agentes de la prestación de ayuda que estén acostumbrados únicamente a la implementación, el trabajo innovador implícito en los proyectos de devolución les puede resultar demasiado ajeno. Además, es esencial la capacidad de decidir cuándo la devolución de la gestión forestal tiene muy pocas probabilidades de éxito o si ya no es pertinente. Forzar la devolución a través del condicionamiento, por ejemplo, es poco probable que surta efecto. De manera similar, la devolución de la gestión forestal puede a la larga perder importancia, en la medida en que aumente el ritmo de urbanización y disminuya la dependencia directa de los bosques.

La lógica para lograr una mayor efectividad de la ayuda a la gestión forestal sostenible – teniendo en cuenta tanto los desafíos intrínsecos de los bosques tropicales, que ahora se reconocen con mayor claridad, y las preocupaciones y metas cambiantes – es que los donantes deben, más que nunca, buscar vías para trabajar conjuntamente, de una forma económica y productiva. Esta cooperación debe claramente estar a favor, y no en una posición antagónica, de una propiedad nacional valiosa y constructiva, lo que implica no sólo la propiedad en manos del gobierno anfitrión, sino también una participación nacional más amplia que la que ha existido tradicionalmente.

### 2.2 Capacidad del gobierno anfitrión

Paradójicamente, en momentos en que se exige cada vez más del Estado en términos de la gestión forestal, la mayoría de los departamentos forestales cuentan con menos recursos que nunca y se les pide constantemente que reduzcan su personal. Por consiguiente, las nuevas ideas y enfoques se encuentran con una fuerza diezmada y desalentada. Por eso es comprensible que se muestren reticentes a compartir con tantos nuevos actores la autoridad y la financiación de los futuros forestales,

incluso cuando se deban establecer nuevas alianzas entre un mayor número de interesados y desarrollar las capacidades para posibilitarlo.

En años recientes, se han hecho genuinos esfuerzos por aumentar la propiedad de los recursos (tanto literal como metafóricamente) por parte de la sociedad civil, mediante la devolución de la gestión forestal a las poblaciones locales. Frecuentemente, los donantes han insistido en el traspaso parcial de los derechos de gestión forestal a la población local, teniendo en cuenta tanto el sustento como cuestiones relacionadas con la sostenibilidad. Al mismo tiempo, los gobiernos se han mostrado reacios a ceder sus derechos sobre los bosques, incluso en los casos en que su gestión no ha sido satisfactoria. Sin lugar a dudas, parte de esta renuencia ha tenido una base financiera, motivada por el temor a perder los derechos a las entradas, tanto las directas provenientes de los recursos madereros como las de otros recursos naturales lucrativos, incluidos los minerales.

Los gobiernos también han tenido razones para sentir temor por los efectos que tal devolución podría tener sobre su propia estabilidad política. En los casos en que los bosques todavía constituyen una zona de expansión y una válvula de seguridad para aliviar las presiones de la población sobre otros sectores de la sociedad, el principio de devolución puede alcanzar dimensiones étnicas y sociales amenazadoras. La devolución de derechos de tenencia de tierras y árboles a las comunidades rurales bajo tales condiciones puede tener repercusiones sobre la esfera política y requiere la toma de decisiones difíciles, más allá del sector forestal (Brown, 1999).

En pocas palabras: si se quiere que los gobiernos adopten los muchos cambios que ahora se les exige, se les deberá prestar mayor apoyo, tanto en la provisión de financiación y personal para gestionar los cambios, como en el ámbito político, para ayudarles a salir de situaciones en las que la estrategia política más segura es probablemente no hacer nada. El dilema es que las malas relaciones entre los gobiernos anfitriones y sus donantes, en especial en las zonas de bosques altos, pueden encubrir los genuinos desafíos que dichos gobiernos tienen que enfrentar. Aquí, una vez más, el fomento de la propiedad es esencial para cualquier panorama futuro legítimo, a pesar de que las condiciones suelen no ser propicias.

El contexto de la descentralización administrativa y política significa para algunos gobiernos la reestructuración y redefinición de las relaciones de poder. Por consiguiente, los programas de donantes que se centran en la prestación de ayuda descentralizada pueden resultar en una exacerbación de las luchas por el poder, si no están en sintonía con los procesos nacionales.

Por último, muchos países en vías de desarrollo ahora cuentan con una serie de agencias gubernamentales que tienen interés en los bosques. Además de la agencia forestal propiamente dicha – que puede ser un ministerio aparte o pertenecer al ministerio de agricultura o al de

recursos naturales – los departamentos a cargo de la fauna y flora o del turismo también pueden tener fuertes intereses forestales. A partir de finales de la década de 1980, la mayoría de los países también tiene una agencia de protección medioambiental, que forma parte de un ministerio o tiene competencia interministerial. Mientras que, al principio, la mayoría de estas agencias se dedicaba principalmente al extremo “marrón” del espectro medioambiental, es decir, el de la contaminación, ahora se preocupan cada vez más por cuestiones medioambientales “verdes” y participan más que nunca en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de los bosques nacionales. En muchos países existen conflictos de interés no resueltos entre tales organismos y será necesario, para su resolución, el establecimiento de una institución avalada por el gobierno, con la autoridad de llamarlos a la mesa de negociaciones.

### 2.3 Papeles que desempeña la sociedad civil

En años recientes, los esfuerzos por ampliar las esferas de participación y responsabilidad públicas han ocupado una posición determinante en la lógica de los donantes en cuanto a la prestación de ayuda en todos los sectores. El término “sociedad civil” se ha empleado como metáfora para describir esta participación más abarcadora y destacar la necesidad de que se logre un equilibrio de poder y autoridad entre el gobierno, el sector comercial y una diversidad de actores cívicos, a favor de una forma óptima de gobierno.

ODA (1993) ha hecho énfasis en la importancia de que exista una sociedad civil fuerte y representativa, para que las sociedades puedan reclamar los atributos de un buen gobierno: altos niveles de legitimidad pública, responsabilidad y respeto por los derechos humanos y el imperio de la ley, así como exigencias en cuanto al desempeño de las autoridades gubernamentales. Paul (1991) señala los importantes papeles que pueden desempeñar las organizaciones de la sociedad civil, en especial las ONG, en dotar de una voz a las poblaciones locales y organizaciones comunitarias que, de lo contrario, carecen de autoridad o acceso para hacerse escuchar. El Capítulo 27 de Programa 21 se refiere al “papel vital” que desempeñan las ONG en la “creación e implementación de una democracia participativa... La independencia es un atributo importante de las organizaciones no gubernamentales y constituye la condición previa para que exista una participación real”.

El interés en los papeles de la sociedad civil en el gobierno también se inserta y coincide parcialmente con otros debates sobre el desarrollo cívico, tales como los relacionados con el capital social (Putnam, 1993), la exclusión social (O’Brien et al., 1997; de Haan y Maxwell, 1998), la democracia (Veit, 1998) y la responsabilidad pública (Moore, 1998; Ribot, 1996a, 1996b, 1999).

Los argumentos a favor de una mayor participación de la sociedad civil en la gestión forestal han dado gran apoyo a la visión más amplia de los papeles que desempeña la



sociedad civil. El Cuadro 1 destaca algunos de estos argumentos. Las áreas en que se plantea que las ONG tienen una ventaja relativa incluyen su enfoque de bajo coste y su eficiencia relativa en la utilización de recursos, sus fuerzas para llegar a los sectores pobres y lograr su participación, su capacidad para el desarrollo institucional local, su orientación holística, su habilidad de manejar actividades que requieren un conocimiento intensivo a nivel comunal, en particular en los contextos de descentralización, su independencia de opinión y, por consiguiente, su capacidad de abogar por los derechos públicos.

Mientras que las ONG suelen considerarse como el vehículo principal para el crecimiento de la sociedad civil en el sector forestal, existen una serie de argumentos contrarios que ponen en duda las capacidades de las ONG, especialmente en lo relativo a la gestión de los bosques húmedos tropicales con altos valores madereros. Estos argumentos tienen que ver con la centralidad de las dimensiones políticas y de tenencia, en las que las ONG, sin lugar a dudas, carecen de derecho y autoridad para gobernar y es probable que tampoco cuenten con la capacidad ni el compromiso para hacerlo. Por otra parte, las ONG tampoco tienen muchas posibilidades de intervenir con el fin de restringir el acceso a los recursos naturales y limitar los derechos de los usuarios (que son cuestiones importantes para la gestión de las áreas protegidas y la conservación de los bosques, especialmente en entornos socialmente complejos).

Uno de los estudios de caso presentados en el seminario de ODI en Oxford, el Programa Frontera Agrícola (PFA) de América Central, examinó cómo organizaciones de la sociedad civil prestan ayuda específica, a nivel local, al sector forestal (Cuadro 2).

La experiencia del PFA indica los tipos de tensiones que pueden surgir cuando se cuenta con innovación y descentralización en el extremo receptor de la ayuda, pero los donantes mantienen los mecanismos tradicionales de contabilidad y control en el centro.

## 2.4 El sector privado

En la actualidad, hay tres categorías de agencias del sector privado que guardan importancia para el sector forestal: las empresas privadas que participan en la gestión de plantaciones, las empresas privadas que participan en la explotación comercial de los bosques naturales y las consultorías que llevan a cabo la gestión de proyectos de parte de determinados donantes.

### Empresas privadas que gestionan plantaciones y explotan bosques con fines comerciales

Las relaciones con las empresas privadas a cargo de plantaciones son relativamente poco problemáticas, pero los donantes suelen coincidir en que la falta de un contacto efectivo con las empresas privadas que explotan comercialmente bosques naturales constituye, con frecuencia, un obstáculo considerable para la efectividad de la ayuda. Es necesario que las relaciones mejoren con urgencia, si se quiere insertar las preocupaciones internacionales sobre la sostenibilidad en los procesos de gestión.

Aunque el optimismo inicial sobre la certificación no se ha visto justificado, la misma sigue siendo un proceso con amplios beneficios potenciales para la silvicultura sostenible. A pesar de que una cantidad mucho mayor de países en vías de desarrollo se ha interesado en probar y desarrollar localmente criterios e indicadores adecuados para la gestión forestal sostenible, queda por ver su repercusión positiva sobre las empresas madereras privadas y los estándares que se espera que éstas ratifiquen. Hasta cierto punto, puede que esto se deba a la falta de comprensión adecuada, por parte de algunas empresas y los agentes gubernamentales encargados de controlar sus actividades, de los criterios e indicadores para la gestión forestal sostenible.

Como resultado, algunos donantes están considerando, como una variante de apoyo al sector forestal de países con bosques tropicales húmedos y una importante industria maderera, la prestación de pericia forestal a tales

### Cuadro 1: Papeles potenciales que deberán desempeñar los agentes de la sociedad civil a cargo de la prestación de ayuda en el sector forestal

- creación de capacidades para la gestión forestal a nivel local, especialmente en los contextos de la devolución
- campañas a favor de cambios de política
- función de organismo de control de las actividades y el desempeño del sector forestal gubernamental y privado
- proyectos piloto a pequeña escala que empleen enfoques y técnicas medioambientales innovadores (por ejemplo, el apoyo a las comunidades locales en ámbitos relacionados con la utilización sostenible de los bosques, tales como la comercialización de los productos no maderables)
- apertura de canales de comunicación entre los actores locales, nacionales e internacionales en el contexto local

## Cuadro 2: Organizaciones de la sociedad civil como agentes de la prestación de ayuda

### **El Programa Frontera Agrícola (PFA) en América Central**

*La gestión por organizaciones de la sociedad civil de "mini-proyectos" locales relacionados con la silvicultura constituye el centro de la atención del Programa PFA en América Central. Mediante la financiación directa de los actores locales, este programa propone una devolución real del poder. Su mayor éxito ha sido en el fortalecimiento de la capacidad de organizaciones con base en la comunidad para desarrollar programas adecuados localmente. Sin embargo, su gestión orientada hacia el control y sus procedimientos excesivamente burocráticos han debilitado tal devolución. Además, se han tenido muy pocas evidencias de replicabilidad fuera del área del proyecto.*

#### **El contexto**

Al finalizar los conflictos civiles de la región, los países centroamericanos comenzaron a poner en práctica proyectos de ajuste estructural que, en muchos casos, han exacerbado las condiciones de los ciudadanos más pobres. Los desastres naturales recientes (el huracán Mitch y los incendios forestales) han devastado la infraestructura y han tenido un enorme impacto sobre el medio ambiente de las áreas afectadas. Estos factores han alentado a los donantes a renovar el énfasis en el apoyo a las áreas rurales y a colaborar con las organizaciones locales. América Central cuenta con redes bien desarrolladas de instituciones locales que abarcan desde asociaciones de productores hasta grupos de desarrollo comunitario.

#### **Metas y objetivos del programa**

Trabajando sobre todo en cinco países, el proyecto financia organizaciones locales directamente y promueve intercambios horizontales entre los socios del proyecto. Su objeto es posibilitar el desarrollo de soluciones locales a problemas de la agricultura, la agrosilvicultura y la gestión forestal, así como, a nivel regional, posibilitar que la experiencia local se divulgue a otros países y se le tenga en cuenta a la hora de tomar decisiones políticas.

#### **La tendencia a controlar**

El proyecto ha tenido por objetivo devolver la prestación de ayuda a las instituciones del ámbito local, de manera que éstas puedan llevar a cabo actividades que apoyen el sustento sostenible. Aunque el proyecto trata de ser participativo y descentralizar la prestación de ayuda a través de las organizaciones locales, ha tenido una estructura centralizada, tendiente a controlar, que ha incidido negativamente en la devolución. Como resultado, las organizaciones locales han tenido que ser fuertes para poder ajustarse a los complicados procedimientos administrativos y soportar las cargas financieras ocasionadas por las demoras de los desembolsos.

#### **Oportunidades perdidas de aprendizaje institucional**

Los vínculos entre el campo y los foros para la toma de decisiones políticas a nivel regional y nacional han sido más débiles que lo que se esperaba, ya que el flujo de la información del campo se ha tenido que centrar en cuestiones administrativas. La documentación sobre las experiencias del proyecto fue limitada y el control y la evaluación, inadecuados. Esto ha reducido las posibilidades de aprender a partir de esas experiencias y de aprovechar los puntos fuertes del proyecto. Sin embargo, los vínculos horizontales entre las organizaciones comunitarias han posibilitado el aprendizaje y cierta difusión de la información dentro de estos países.

*Fuente: Davies, 1999*

empresas, para trabajar a su lado y apoyar la reorientación de algunas de sus actividades. El Cuadro 3 (al dorso) muestra cómo un proyecto en Indonesia trabajó directamente con un concesionario paraestatal y destaca algunas de las ventajas de este enfoque.

### Consultorías que gestionan los proyectos de donantes

La utilización de consultorías del sector privado se ha convertido en algo corriente para los donantes que desean reducir sus costes básicos y esperan poder tener acceso a una base de habilidades más amplia y diversa. Dicha

utilización puede resultar de una decisión política o económica, o ambas. Varios países que cuentan con una fuerte capacidad de control y evaluación han estado evaluando el impacto de este enfoque, en cuanto a rentabilidad, rendimiento y transparencia. El Cuadro 4 (al dorso) destaca algunos de los puntos fuertes y débiles de la utilización de consultorías.

Si un donante decide implementar la mayor parte de su ayuda a través de consultorías, sus propios procedimientos deberán adaptarse en consecuencia. Existen tres áreas principales en las que puede cuestionarse la efectividad

### Cuadro 3: El sector privado como agente de la prestación de ayuda

#### **El Proyecto de Gestión Forestal Berau (BFMP) de Indonesia**

*El trabajo directo con un agente del sector privado que tenga estrecho vínculos con el gobierno puede ser una experiencia gratificante tanto para los beneficiarios, pues pueden obtener apoyo político para sus actividades, como para el sector privado en general. Este tipo de relaciones puede servir de ejemplo para otros organismos del sector privado del área y de otras partes, como ilustra el Proyecto de Gestión Forestal Berau.*

#### **El contexto**

La silvicultura se ha convertido en una industria extremadamente importante para la economía indonesia. La producción total del sector es de aproximadamente US\$ 8 millones, lo que representa el 7% del PNB. Si se incluyeran en las estadísticas oficiales los productos y servicios no cuantificados, la contribución al PNB podría ser de más del 10%. La poderosa industria maderera de Indonesia ofrece resistencia a cualquier tipo de cambios en el sistema actual de explotación forestal, lo cual, sumado a las recientes crisis políticas y financieras y a las pocas capacidades de las agencias forestales, ha resultado en un contexto difícil para los proyectos forestales.

#### **Metas y objetivos del proyecto**

El proyecto tiene por meta garantizar que los bosques continúen suministrando materias primas así como servicios medioambientales y socioeconómicos. El proyecto planifica, implementa y evalúa pruebas de campo y parcelas experimentales permanentes, y controla y evalúa los componentes técnicos, financieros y de gestión de las operaciones de gestión forestal sostenible, poniendo énfasis en la extracción de bajo impacto. El proyecto alienta la participación de las comunidades locales en la planificación e implementación de los programas de desarrollo comunitario.

#### **Nuevos socios**

El socio en la implementación del proyecto es INHUTANI I, un concesionario de propiedad estatal y empresa maderera a quien se suelen asignar concesiones que se hayan revocado del sector privado debido a su mala gestión.

Es parte de su responsabilidad promover las buenas prácticas y llevar a cabo actividades de desarrollo a nivel de pueblos. El trabajo de esta organización ha sido particularmente satisfactorio en la gestión de proyectos. Los resultados que el proyecto pueda alcanzar serán mucho más dignos de crédito y aceptables para las empresas forestales del sector privado de Indonesia que las de los proyectos que se lleven a cabo sólo a través de las agencias gubernamentales.

#### **Sirviendo de vínculo entre las actividades locales y los responsables por la toma de decisiones en el nivel central**

El proyecto BFMP ha logrado establecer una relación de trabajo positiva tanto con las fuerzas políticas del ámbito nacional (a través del ministerio) como con los actores locales. Como resultado, las actividades locales se han visto complementadas por un nivel razonable de apoyo político. Se desarrollaron estrechos vínculos entre la administración del proyecto y el socio responsable por la implementación, un concesionario estatal, y las oficinas centrales del proyecto están situadas dentro del ministerio. Gracias a esto, la información del proyecto ha estado disponible a nivel ministerial y tanto el socio responsable por la implementación como la administración del proyecto han tratado los problemas con honestidad y han intentado resolverlos de manera conjunta. Al mismo tiempo, el proyecto ha obtenido acceso a una arena más internacional, mediante su participación en el CGIF (un mecanismo de coordinación de donantes).

*Fuente:* Enters, 1999

del donante debido al empleo de empresas externas para la gestión de gran parte de su programa de ayuda: la experiencia directa del proyecto, la experimentación e innovación y la generación y retención de la memoria institucional.

Ninguna de estas áreas presenta problemas insuperables, pero parece que los donantes menores se han mostrado reticentes a gastar dinero en la preparación de personal y el

establecimiento de sistemas para ocuparse de estos ámbitos potencialmente débiles, pues consideran que no es legítimo desviar dinero del total de la ayuda para los países de que se trate. Sin embargo, al no hacerlo, corren el riesgo de malgastar gran parte del resto del presupuesto de ayuda.

Por último, pueden surgir tensiones debido a las relaciones ambiguas entre las oficinas centrales de los donantes en el



**Cuadro 4: Puntos fuertes y débiles de la utilización de las consultorías**

<b>Puntos fuertes</b>	<b>Puntos débiles</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los donantes ahorran dinero al importar capacidades, porque no tienen que retener un personal de asistencia técnica muy grande.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los donantes no logran desarrollar sus propias habilidades internas, basadas en experiencias de campo de calidad.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las consultorías tienen buenas habilidades técnicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es posible que las consultorías no tengan suficientes habilidades en las ciencias sociales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las consultorías tienen una amplia experiencia comparativa (regionalmente, internacionalmente).</li> <li>• Las consultorías cuentan con amplias experiencias sectoriales, que suelen incluir experiencias de trabajo con diferentes donantes, tanto bilaterales como multilaterales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los proyectos descentralizados requieren habilidades sociales, familiaridad con los enfoques de proceso, voluntad de experimentación y habilidades de creación de capacidades. Pocas consultorías tienen una ventaja comparativa en esto: muchas prefieren implementar proyectos pre-definidos dentro de un marco contractual claramente delimitado.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las consultorías responden a los intereses y a las demandas de los clientes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La dependencia excesiva de los donantes de una pequeña cantidad de personas y empresas.</li> <li>• Las consultorías interesadas en la renovación de sus contratos podrían optar por reafirmar las opiniones de los donantes.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las consultorías que trabajan estrechamente y casi exclusivamente con un solo donante (por ejemplo, algunas consultorías escandinavas) pueden ser mejores depositarios de la memoria institucional que el propio donante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las consultorías pueden proteger el conocimiento para obtener ventajas comerciales, lo cual no es consistente con los enfoques de una "cultura de aprendizaje".</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las consultorías cuentan con buenas capacidades de evaluación y habilidades de aprender de las experiencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posible renuencia a compartir los resultados de proyectos que hayan fracasado, por motivos comerciales.</li> </ul>

norte, las consultorías contratadas por éstas, la oficina del donante en el país receptor y el gobierno anfitrión. Con frecuencia, la oficina del donante en el país receptor no está debidamente informada de los contratos otorgados a consultorías para trabajar en sus áreas de responsabilidad, carece de autoridad de gestión respecto a éstas y tiene poco control de sus relaciones con el gobierno del país anfitrión. Una vez más, las normas de prestación de ayuda parecen no haberse puesto al nivel de las nuevas realidades, resultando en una disminución de la efectividad.

### 3. DESAFÍOS CLAVE PARA LA PRESTACIÓN DE AYUDA

#### 3.1 El problema del bajo número de propiedades

La noción de la propiedad ocupa un lugar central en el debate sobre la prestación de ayuda. El deseo de dar realce a la propiedad nacional es fundamental para la

reestructuración de las iniciativas de asistencia para el desarrollo, bien se trate de cuestiones relacionadas con importantes cambios en las relaciones de ayuda (como es el caso de los programas forestales nacionales y los programas de inversión sectorial: ver la Sección 4) o sencillamente de términos de referencia establecidos para intervenciones de proyectos específicos. Decir que el establecimiento de la propiedad se considera, universalmente, como una condición esencial para el éxito podrá ser una perogrullada, pero los bajos niveles de propiedad nacional siguen siendo la norma en la mayoría de las intervenciones del sector forestal.

Parte del problema radica en las peculiaridades de las relaciones de ayuda, sea el sector que sea, sobre todo en países con altos niveles de dependencia de la ayuda (ver Moore, 1998). Pero las características del sector forestal también influyen. Por consiguiente, la propiedad podrá resultar especialmente problemática en los casos donde exista una fuerte industria forestal, que tenga mayor influencia sobre el gobierno nacional que la comunidad de donantes. De manera similar, algunos de los debates sobre

la importancia global de los bosques pueden provocar conflictos entre los gobiernos nacionales y los donantes. Aunque el derecho de los gobiernos nacionales a determinar el destino de sus bosques ha sido refrendado constantemente a través de los procesos de PIB e FIB, está claro de que, con frecuencia, la dimensión medioambiental ha resultado dominante en los debates del sector y se ha promovido una agenda global, en detrimento de los intereses nacionales, a veces con una dependencia muy exagerada del condicionamiento punitivo (Dubash y Seymour, 1999).

La política de los donantes tampoco es completamente consistente en todos los casos, incluso a escala estratégica. El deseo manifestado de que los gobiernos nacionales encabezen la ofensiva por la propiedad puede seguir estando en conflicto con los mecanismos de prestación de ayuda. Esto se observa cuando las consultorías u otros subcontratistas de la prestación de ayuda tienen que regirse por objetivos predefinidos, calendarios muy rígidos para la prestación y estándares negociados fuera del país anfitrión. Cuando (como en el caso del plan de zonaje de Camerún) un contratista reciba financiación según su rendimiento, pero se le contrate para prestar servicios de una naturaleza esencialmente participativa y concebidos en función del proceso, sólo se puede esperar que la participación se interprete de una manera más bien restringida y “rentable” (Brown, 1999).

### Promoción de la propiedad

La propiedad de ideas, objetivos y métodos resulta del interés de todos los participantes. Pero esta visión compartida no se puede dictar o comprar. Sus probabilidades de hacerse valer son mayores con el tiempo, como parte de un proceso, y por ello se le debería incluir desde el principio en la estrategia del programa o proyecto. Cuando no está presente (como en el caso del Proyecto del Monte Elgon – ver Cuadro 5), incluso las intervenciones potencialmente positivas y productivas pueden sufrir una crisis de identidad y dirección, que limite severamente sus posibilidades de éxito. La clave está en que haya claridad y concordancia entre los diferentes actores que participan en el proceso, en cuanto a sus papeles y responsabilidades. Sin esto, los proyectos pueden resultar víctimas de maniobras políticas.

### 3.2 Descentralización

La descentralización de la gestión de la ayuda es una de las vías que los donantes están utilizando para tratar de mejorar su efectividad. Éste ha resultado ser un proceso difícil, pues implica la redistribución del poder y una importante reestructuración organizativa. Incluso en la más descentralizada de las estructuras, persisten los conflictos entre el centro y la periferia. Surgen tensiones entre el personal situado en el ámbito local, que cree conocer bien la situación, y el personal del nivel central, que cree tener una perspectiva más global y ser más neutral. El proceso de consulta completo de todo el personal participante y la verificación de la información disponible de todas las fuentes suele conllevar la

duplicación de funciones. Esto puede resultar en altos costos para los donantes y en la dilapidación de las energías del personal. La Tabla 2 (al dorso) bosqueja algunos de los modelos utilizados por los donantes y algunos de sus puntos fuertes y débiles.

### Flujos de información

Uno de los principales cambios a que han destacado los intentos por descentralizar la gestión de la ayuda ha sido su efecto sobre los tipos de flujo de información entre el centro y las regiones. Si el centro no recibe adecuada información de la reacción de las regiones, la toma de decisiones políticas puede verse seriamente afectada, sobre todo cuando esto se asocia a reducciones del personal central y a la ampliación de las competencias centrales (ver el Cuadro 6 al dorso). También se debe tener en cuenta el valor de los intercambios horizontales de información entre los países y las regiones. Aunque con frecuencia se ha dispuesto de financiación para realizar intercambios a nivel de proyectos, constituye un mayor desafío asegurar que éstos ofrezcan procesos de aprendizaje a la comunidad; lo mismo sucede con la inserción de estas experiencias en la política.

### 3.3 Aprendizaje institucional

En los últimos veinte años, la silvicultura se ha caracterizado por una evolución positiva. En muchos países, se ha reconocido que la utilidad de los bosques va mucho más allá de su capacidad de proveer madera, que hay más dueños de facto que lo promulgado por la estrecha visión del Estado de lo que es la propiedad y que, además de los silvicultores, una mayor gama de disciplinas puede y debe participar productivamente en la gestión forestal. Es más, estas verdades se percibieron mucho antes en los proyectos de ayuda al sector forestal que en el contexto de la investigación forestal. De la misma forma, todas las definiciones de la gestión forestal sostenible que han surgido a partir de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, probadas mediante diferentes procesos de Criterios e Indicadores, incluyen componentes medioambientales y sociales, además de los componentes económicos tradicionales que tuvieron su origen en el contexto más estrecho de la silvicultura de rendimiento sostenido.

Sin embargo, muchos proyectos individuales suelen no lograr su cometido y causa gran descontento la idea de que la financiación de la silvicultura no se haya visto compensada por un adecuado aprendizaje institucional. Muchos procesos formales han ido a la zaga, por varios años, de la mejor información disponible y con frecuencia no se entiende cómo se llega a un consenso sobre determinados enfoques.

Sin dudas, es necesario acortar el proceso de aprendizaje y garantizar que las mejores prácticas que eventualmente se adoptarán, se comprendan y empleen en una etapa más temprana. De lo contrario, las experiencias generadas por los proyectos sólo serán útiles a sus participantes directos y, de hecho, se perderán para los demás.

## Cuadro 5: Desafíos para la prestación de ayuda: donde no hay dueños

### **El Proyecto de Conservación y Desarrollo del Monte Elgon de Uganda**

*La devolución de la responsabilidad por el proyecto no aumenta automáticamente la propiedad del mismo, como demuestra el caso del Proyecto de Conservación y Desarrollo del Monte Elgon de Uganda. Este proyecto fue gestionado originalmente por una ONG internacional, UICN, pero, en su tercera fase, la ejecución se transfirió al gobierno. El donante ha adoptado un enfoque de "no intervención" en el proyecto. Sin embargo, debido a la competencia por su control por parte de diferentes instituciones gubernamentales cuyas funciones coinciden parcialmente, el proyecto va a la deriva, sin ser propiedad de nadie en particular.*

#### ***El Contexto***

Uganda ha estado sufriendo grandes transformaciones tanto en el contexto político como en el institucional. La descentralización política y administrativa tiene grandes repercusiones sobre el sector forestal, ya que los distritos comienzan a trazar sus propios planes de desarrollo y las agencias locales tienen cada vez más responsabilidades. La reestructuración de las agencias gubernamentales ha conllevado a reducciones del personal y a la división de las responsabilidades entre diferentes agencias. Como resultado, hay una considerable falta de capacidad institucional dentro del gobierno. El sector forestal se ha convertido en un escenario sobre el cual compiten varias agencias gubernamentales con responsabilidades coincidentes y cuyas visiones a largo plazo sobre el desarrollo de estas áreas están en conflicto.

La política gubernamental relativa a los Parques Nacionales ha sido de proteger a los bosques, excluyendo a las comunidades locales, lo que se ha logrado mediante desalojos a gran escala, que han tenido un alto costo social y económico.

#### ***Metas y objetivos del proyecto***

Este proyecto opera dentro y en los alrededores del Parque Nacional Monte Elgon de Uganda oriental, donde una combinación de altas densidades de población humana y dependencia de la agricultura de subsistencia ha conllevado a altos niveles de dependencia, por parte de las comunidades locales, de los recursos del parque, ya que la escasez de tierras se ha agudizado en las áreas circundantes. El proyecto busca, entre otras cosas, promover la participación activa de los miembros de las comunidades adyacentes al Parque en la gestión y la conservación de los recursos naturales del Parque y sus alrededores. De esta manera, espera reconciliar e integrar la gestión del Parque a las necesidades sociales y económicas locales.

#### ***¿Disposiciones institucionales inadecuadas?***

El Ministerio de Tierras, Agua y Medio Ambiente es la agencia que implementa el proyecto. Sin embargo, la Autoridad de Flora y Fauna Silvestres (Wildlife Authority) de Uganda está a cargo de las actividades comunitarias en el parque. La asistencia técnica a las instituciones que llevan a cabo la implementación del proyecto todavía la suministra la Oficina Nacional de UICN en Uganda. La financiación del proyecto la provee NORAD, compartiendo los costos con el Gobierno de Uganda.

Las tensiones entre las dos instituciones gubernamentales bajo cuya autoridad cayó el proyecto condujeron a la paralización de algunas de sus actividades, debido a que los informes retrasados en una agencia u otra provocaban la demora de los pagos por parte de los donantes. Además, esto ha limitado el apoyo político a actividades cruciales del proyecto y, de hecho, ha restringido cualquier aporte positivo a la política gubernamental.

El aprendizaje de los donantes a partir del proyecto ha sido extremadamente limitado, ya que no han estado presentes en la escena del proyecto y, a pesar de que el proyecto ofrece informes periódicos, los donantes tienen muy pocos conocimientos de sus actividades y mucho menos de sus éxitos. UICN, que ha tenido una larga relación con el proyecto, se ha relegado a una posición de asesoría, limitando su propia participación y aprendizaje.

#### ***Debilitación del potencial local***

Las actividades del proyecto se han centrado en el desarrollo de los recursos humanos. La formación ha sido bastante amplia y ha contado con la participación de una gran variedad de actores locales (tanto gubernamentales como no gubernamentales). El objeto de estas actividades es fortalecer la capacidad local. Sin embargo, el proyecto prefirió pasar por encima del sistema administrativo existente a nivel de distrito, socavando a esas instituciones locales, que ya eran de por sí bastante débiles. Como resultado, se ha frenado cualquier potencial para la propiedad local y se ha limitado la posibilidad de que la formación se traduzca en nuevas actitudes o actividades.

*Fuente:* Golooba-Mutebi, 1999

**Tabla 2: Diferentes modelos para la gestión descentralizada de la ayuda de donantes**

Opciones	Características	Puntos fuertes	Limitaciones
Centralizada	<p>Funciones en el centro: Política Presupuesto Toma de decisiones Negociación Procedimientos y normas Responsabilidad</p> <p>Funciones locales Control y evaluación No hay cambios de los costos dentro del contrato en el centro</p> <p>La información fluye hacia el centro</p>	<p>Menos costoso</p> <p>Favorece los proyectos mayores</p> <p>Más fácil de resolver conflictos a nivel de proyecto, ya que la participación política se reduce</p>	<p>Los enfoques estandarizados pueden no ser adecuados</p> <p>La necesidad de una coherencia global puede excluir a las variantes locales – la administración y el control pueden convertirse en el principal centro de la atención, lo que podría resultar difícil para los proyectos del tipo de proceso</p> <p>Una débil comunicación de las reacciones desde el nivel local puede tener serias implicaciones para la toma de decisiones políticas</p>
A nivel regional	<p>Las oficinas geográficas regionales que desarrollan la política regional, la supervisión de proyectos y la asistencia técnica (la política global en el centro y la ejecución del proyecto a nivel local)</p> <p>El flujo de la información va del ámbito local al regional, de la región al centro y entre regiones</p>	<p>Potencial para el establecimiento de vínculos entre países</p> <p>Es más rentable contar con equipos de asistencia técnica especializada</p>	<p>No tiene alcance global ni local</p> <p>Las oficinas regionales pueden resultar totalmente aisladas</p> <p>Debido a esta “capa adicional” entre el nivel local y el centro, los flujos de información resultan más complejos</p>
A nivel local	<p>En el marco de presupuesto acordado centralmente, el donante local puede escoger proyectos, socios y asesores</p> <p>La toma de decisiones políticas es un resultado del diálogo entre el centro y la región</p>	<p>Más programas hechos a la medida</p> <p>Puede defender los intereses locales</p> <p>Las organizaciones de socios pueden descubrir que es más fácil tratar con el donante local</p> <p>Puede estimular la coordinación de donantes (rentabilidad)</p> <p>Puede ser beneficioso para el aprendizaje institucional, pues las experiencias adquiridas tienen aplicación inmediata</p> <p>Se propicia la propiedad, ya que hay una mayor participación de los actores locales</p>	<p>Los flujos de la comunicación requieren un mayor énfasis, de manera que puedan contribuir al aprendizaje institucional</p> <p>Mayor movimiento de personal – reducción de la curva de aprendizaje</p> <p>Menor coherencia política y vínculos globales</p> <p>Menos especialistas en el terreno, pero puede obligar a los donantes a buscar asistencia técnica local/regional</p> <p>Puede resultar vulnerable a las presiones políticas locales</p>

## Cuadro 6: Incremento de la efectividad de los actores del ámbito local: el Proyecto Social de Desarrollo Forestal de Indonesia

### El Proyecto Social de Desarrollo Forestal (SFDP) de Indonesia

*El proyecto SFDP de Indonesia ilustra la importancia del suministro de apoyo político a nivel nacional. En este proyecto, los actores locales recibieron apoyo mediante una gama de actividades, pero en última instancia no se les protegió de las fuerzas locales y nacionales que se oponían a la descentralización del poder.*

#### Metas y objetivos del proyecto

(Consultar el Cuadro 3 para ver el contexto.) El SFDP es uno de los proyectos forestales activos más antiguos de Indonesia. Su objetivo central es desarrollar un sistema de gestión forestal comunitaria que responda por la gestión de los bosques naturales, incluidos la extracción, el procesamiento y la comercialización de la madera por parte de las comunidades locales. El proyecto comenzó como un proyecto forestal, pero gradualmente se convirtió en un proyecto de desarrollo agrícola/rural con un componente forestal.

#### El aislamiento del ámbito

El proyecto se caracteriza por ser altamente descentralizado, en un contexto de fuerte oposición contra la descentralización política y administrativa, por lo que ha estado "nadando en contra de la corriente" durante muchos años. Sin embargo, gracias a que en los últimos tiempos la descentralización ha contado con un mayor apoyo político, el SFDP se encuentra en un ambiente más fecundo.

Los comités reguladores establecidos en el nivel central, provincial y de distrito tuvieron como efecto un incremento de la burocracia del proyecto. Estos comités solían carecer de conocimientos de sus actividades y, sin embargo, ejercían una fuerte influencia sobre las mismas.

En un contexto que es favorable al control central, el proyecto ha tratado de descentralizar la responsabilidad a las instituciones locales, pero éstas han carecido de capacidad y de apoyo político, y han resultado vulnerables a las luchas locales por el poder. En una ocasión, madereros ilegales quemaron la oficina del proyecto. Los procedimientos complejos y la burocracia del proyecto incidieron en que las comunidades locales sintieran que tenían poca propiedad sobre el mismo.

*Fuente:* Enters, 1999

### Dificultades perennes para los donantes

Muchas de las dificultades son recurrentes. Con frecuencia, los donantes parecen estar renuentes a emplear suficiente tiempo y dinero en garantizar un aprendizaje de buena calidad a partir de los proyectos que financian, o la asignación que hacen es nominal y no siguen adelante con ella. Las fases de los proyectos suelen ser cortas, con cambios frecuentes de personal, incluidos los de funcionarios de las agencias donantes. Por otra parte, la documentación de los proyectos, a pesar de ser voluminosa en muchos casos, puede no aclarar qué experiencias se adquirieron del proyecto ni quién las adquirió. Por último, la propia naturaleza de un proyecto implica que, a pesar de lo bueno que éste pueda ser, es una institución temporal, con personal temporal. Al llegar a su fin, su personal, sus experiencias, sus publicaciones y sus valores dejan de estar bajo un mismo techo y se dispersan. También parece ser que a algunos donantes les haya resultado difícil comunicar lo que puedan haber aprendido de sus experiencias negativas y que, con frecuencia, se les haya hecho mucha presión para que sólo cuenten las cosas positivas, para el consumo de los Ministerios de Finanzas y el público en general de sus países.

Algunos proyectos pueden contar una historia más fuerte, ya que tienen investigadores universitarios adscritos, cuya

tarea es documentar el proyecto, ofrecer consultorías relacionadas con el mismo y dar a conocer sus logros. Este sistema funcionó bien en el caso del proyecto Nepal-Australia y de algunos de los proyectos forestales financiados por SIDA en la India y Tanzania. Pero pocos donantes bilaterales – para qué hablar de los multilaterales – financian los aspectos de investigación de los proyectos con suficientes perspectivas en cuanto a un mayor alcance y difusión. Esta tarea ha sido llevada a cabo de un modo más efectivo por instituciones más bien diferentes, como la Fundación Ford.

En el pasado, ha resultado extremadamente difícil que las experiencias sobrevivan el proyecto y las épocas, y ha sido necesario preguntarles a los participantes individuales cuáles creen que podrían ser las perspectivas a largo plazo. En la actualidad, sin embargo, gracias a los métodos electrónicos de almacenamiento de datos, la accesibilidad a los materiales resulta cada vez más fácil, dependiendo, por supuesto, de que, en primer lugar, se introduzcan los datos adecuados al sistema. Los donantes – y de manera más inmediata los administradores de proyectos – probablemente necesitan asistencia en esto. Deben recurrir a escritores profesionales y velar por que los sumarios de las experiencias adquiridas en proyectos concretos se almacenen donde puedan ser útiles.



Por último, hay cuestiones de las cuales se deben obtener nuevas perspectivas, que tal vez no emerjan directamente de los propios proyectos. Por ejemplo, los cambios de la política de utilización de la tierra, índices de urbanización, fluctuaciones internacionales en los precios de las cosechas que compitan con los bosques o alienten la continuación de su existencia, pues todos estos cambios pueden repercutir sobre la planificación de buenas intervenciones forestales. Se debe llamar la atención de los donantes, de manera efectiva, mediante mecanismos tales como sumarios de política y folletos con la información clave, sobre la investigación que se esté llevando a cabo en todas estas áreas.

### Dificultades recientes generadas por la descentralización y la privatización

El aprendizaje de los donantes ahora se enfrenta a desafíos provenientes de muchas direcciones diferentes. En primer lugar, como hemos visto, los propios donantes están descentralizando muchas de sus operaciones a nivel de país o región, lo que ofrece la oportunidad de un mayor aprendizaje a esos niveles, pero que, de hecho, puede tener otro resultado. Por ejemplo, ha resultado difícil para los donantes mantener un especialista forestal en cada uno de sus centros descentralizados y los proyectos forestales a nivel local pueden estar a cargo de un no especialista que no esté al tanto de la innovación forestal en otras partes, no tenga fácil acceso a la misma para su aplicación local y que, por consiguiente, tenga pocas probabilidades de transmitir la información pertinente a las oficinas centrales del donante en su país sede. Es muy posible que las visitas de asesores forestales itinerantes no constituyan una compensación adecuada.

En segundo lugar, la tendencia creciente de que los proyectos sean gestionados por consultorías puede frenar el flujo de aprendizaje. En el peor de los casos, es posible que éstas insistan en retener la información de los proyectos que gestionan o en compartirla sólo de manera parcial. Y, en particular, debido a preocupaciones relacionadas con sus futuras posibilidades de empleo, pueden estar muy poco dispuestas a compartir sus experiencias negativas. Incluso en los casos que esto no suceda, puede que los debates informales sobre proyectos en curso dejen de tener lugar en los ministerios o embajadas y se realicen aislados de aquellos a quienes podrían influir. Las ONG, por otra parte, pueden ser mucho más abiertas en cuanto a los procesos que gestionan, pero es posible que también sean débiles a la hora del autocontrol y la evaluación, así como a la hora de aprender de sus experiencias.

Generar un flujo de información de calidad hacia y desde las agencias de ayuda descentralizadas y los agentes de prestación de ayuda contratados es, sin lugar a dudas, algo complejo. Por ello, el aprovechamiento efectivo de las experiencias adquiridas será incluso más difícil en el futuro que hasta la fecha, a no ser que se le dedique mayor atención y recursos a la replanificación de las vías de aprendizaje institucional, en sintonía con los cambios en las estructuras de prestación de ayuda.

### Desafíos del aprendizaje institucional para los donantes, a medida que se hacen más claras las implicaciones de otras convenciones para los bosques

Ya que la conservación ha pasado a ocupar el centro de la atención, los silvicultores han tenido un control relativamente fuerte sobre los bosques. Durante un período sostenido de experimentación, los donantes han luchado, con cierto éxito, por incluir en la misma ecuación a los bosques y a las poblaciones locales.

Pero la gestión forestal está resultando más complicada. Las implicaciones de la gestión forestal para la biodiversidad y posiblemente para las necesidades de almacenamiento de carbono, así como para la utilización humana, son tremendamente complejas. Y las disposiciones generales del marco de toma de decisiones que se necesitan a nivel local, nacional, regional e internacional con el fin de armonizar estas diferentes necesidades, todavía están en pañales. Se requieren sólidas disposiciones para el debate y las negociaciones en el ámbito nacional, con el fin de complementar los debates internacionales, que necesariamente tienen su atención mucho más dispersa.

### 3.4 Prestación de ayuda y complementariedad de donantes

En momentos en que crece el número de intereses convergentes y se hacen mayores demandas del sector forestal, parece que los niveles de ayuda a los bosques están disminuyendo, a medida que desaparece el “efecto de la Cumbre de Río”. Como resultado, la complementariedad de los donantes en pos de una prestación de ayuda efectiva adquiere una importancia mucho mayor. ¿Cuáles son las ventajas comparativas de los diferentes tipos de donantes del sector, con los recursos financieros y de asesoramiento de que disponen?

De la Tabla 3, compilada para la Segunda Sesión del Panel Intergubernamental sobre Bosques que se celebró en 1996, se puede obtener una idea del balance entre las contribuciones a la silvicultura de los diferentes tipos de agencias, desde el punto de vista financiero. La proporción de ayuda bilateral respecto a la multilateral fue de aproximadamente 60:40 en 1993. Del total, aproximadamente el 20% se debió a contribuciones bilaterales no europeas (el mayor donante fue EEUU), cerca del 26% a contribuciones de los Estados miembros de la UE (el mayor donante fue Alemania) y la Comisión Europea contribuyó con aproximadamente el 14%.

En el ámbito multilateral, los bancos de desarrollo contribuyeron con cerca del 27% (el Banco Mundial con el 18% o dos tercios de la cifra anterior) y las agencias multilaterales de la ONU con el 13%. La financiación de éstas se distribuyó de una manera muy insatisfactoria, desde el punto de vista forestal, con el 8% empleado en proyectos silviculturales de “alimentos por trabajo” del PMA y un total de apenas el 4.5% dedicado a la silvicultura, a través de PNUD, OIMT, FAO y FMMA.

**Tabla 3: Asistencia oficial para el desarrollo al sector forestal en 1993 (US\$m)**

<b>Bilateral</b>	<b>Agencia</b>	<b>% del Presupuesto Total</b>	
No Europea		20,0	307,1
Europa MS		26,0	394,6
CE		14,0	214,0
<b>TOTAL bilateral</b>		<b>60,0</b>	<b>915,7</b>
<b>Multilateral</b>			
Bancos de desarrollo	BM 18%	27,0	420,3
Agencias multilaterales de la ONU		13,0	208,5
	PMA	8,0	121
	PNUD	2,0	33,5
	OIMT	1,0	15,5
	FAO	0,9	14,1
	FMMA	0,6	10,3
	Otras	0,5	10
<b>TOTAL multilateral</b>		<b>40,0</b>	<b>28,8</b>
<b>TOTAL</b>		<b>100,0</b>	<b>1.544,5</b>

Fuente: Consejo Económico y Social de la ONU, 1996

### La Unión Europea

Entre los donantes bilaterales, los Estados miembros de la UE forman el mayor grupo y, con la Comisión, son responsables por dos tercios del total de la ayuda bilateral. Los cinco donantes más importantes son Alemania, Francia, Países Bajos, Reino Unido y la Comisión, y le siguen de cerca los donantes escandinavos. La capacidad de los mismos de coordinar sus enfoques en cuanto a la prestación de ayuda tiene considerable influencia potencial y varios de los Estados miembros ya mantienen estrechos lazos de trabajo en este sector. El mayor desafío que ellos enfrentan es encontrar vías para que sus recursos financieros en el sector forestal complementen de manera más efectiva a los de la Comisión.

Desde el punto de vista estructural y político, tendría sentido que la Comisión Europea pudiera ir a la vanguardia en la formulación de la política forestal tropical de la UE, pero en la actualidad eso es raramente posible. Los otros donantes forestales grandes de los Estados miembros tienen una mejor proporción de consultoría respecto a los recursos financieros que la propia Comisión y una mayor capacidad para poner en práctica el control y la evaluación, así como para tratar de alcanzar el aprendizaje institucional. Por consiguiente, están mejor capacitados para trabajar en cuestiones políticas, jurídicas e institucionales de una forma flexible, consultiva y práctica, y su capacidad para aprender de las innovaciones introducidas es mayor.

Tal vez lo mejor que se pueda hacer en estos momentos por la complementariedad de donantes en Europa es que los Estados miembros emprendan políticas innovadoras y trabajos piloto y que la Comisión utilice su solidez financiera en la etapa posterior, de implementación a gran escala. El ETFAG y otros contactos informales han jugado un papel destacado en este sentido.

### Relaciones entre donantes bilaterales dentro y fuera de la UE

La medida en que los donantes bilaterales no pertenecientes a la UE colaboran de manera regular con los de los Estados miembros es variable. A través del mecanismo del IFAG (International Forestry Advisers Group – Grupo internacional de expertos forestales), algunos de estos donantes se reúnen con regularidad y desarrollan políticas conjuntamente. En el contexto del país anfitrión, se podrían establecer formas de mayor colaboración en la prestación de ayuda, aprovechando que ya muchos colaboran informalmente. Cuando donantes con enfoques muy diferentes hacia el apoyo al sector forestal se estén causando problemas entre sí, evidentemente será necesario establecer mecanismos en el ámbito nacional que permitan mejorar las comunicaciones.

### Relaciones entre los donantes bilaterales y las agencias multilaterales de la ONU

Tanto en el pasado como en la actualidad, se han establecido relaciones de complementariedad positivas y

provechosas entre donantes bilaterales y la FAO, el PNUD y la OIMT. Entre las agencias multilaterales, la FAO ha tenido una importancia especial. La FAO estuvo a cargo, junto con el PNUD, del proceso de los PAFT y ahora coordina información sobre el proceso de programas forestales nacionales y administra proyectos en casi todo el planeta. Su departamento forestal todavía cuenta, probablemente, con el mayor grupo del mundo de ingenieros forestales que colaboran en cuestiones de silvicultura tropical (aunque CIFOR le está pisando los talones en este sentido). El Programa de “Funds-in-Trust” de la FAO “Bosques, Árboles y Personas” ha tenido una gran influencia en los últimos veinte años en el cambio del enfoque forestal hacia la aceptación de que, en lo referente a los bosques, tanto el sustento local como la producción de madera son de importancia. De forma similar, los donantes bilaterales trabajan activamente con el programa PROFOR del PNUD. Los vínculos entre los donantes bilaterales y las enormes inversiones en la silvicultura del Programa Mundial de Alimentación son menos claros y parece que la cartera de los proyectos forestales de apoyo a la biodiversidad del FMMA todavía no ha entrado en sintonía con las preocupaciones de prestación de ayuda de los donantes bilaterales.

Desde la perspectiva de la prestación de ayuda, la complementariedad potencial entre los donantes multilaterales y bilaterales tiene algunos elementos en común con la existente entre los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea. Los mejores donantes bilaterales han demostrado estar a la vanguardia en los enfoques innovadores, experimentales, que buscan mejorar la prestación de ayuda a la silvicultura. Los donantes multilaterales pueden, a veces, ayudar a los bilaterales con su mayor peso y recursos, pero suelen verse frenados por la naturaleza más formal de sus relaciones con los gobiernos. Las agencias bilaterales son capaces de mantener la flexibilidad y relacionarse con la sociedad civil y el sector privado, además de los gobiernos, lo cual parece más apropiado para los cambios actuales del sector forestal.

#### Relaciones entre los donantes bilaterales y los Bancos de Desarrollo

Todos los donantes bilaterales del sector forestal necesitan trabajar estrechamente con el Banco Mundial, teniendo en cuenta que el poder de prestación del Banco en una amplia gama de sectores significa que los gobiernos anfitriones también lo tomarán en serio en lo referente al sector forestal. Al mismo tiempo, el Banco tiene algunas desventajas bien conocidas que los donantes bilaterales suelen poder subsanar. El arma principal del Banco Mundial para fomentar el cambio en el sector forestal ha sido el condicionamiento, lo que no ha resultado muy efectivo (Ross, 1996). El hecho de que ofrezca préstamos en lugar de subvenciones le alentó, en el pasado, a apoyar la silvicultura comercial, para detrimento parcial de las cuestiones sociales y medioambientales. Ahora está reconsiderando seriamente estos aspectos de su antigua cartera forestal.

Dos tercios del dinero invertido en la silvicultura por bancos de desarrollo provienen del Banco Mundial. El resto lo ofrecen varios bancos menores, de los cuales el mayor es el Banco Asiático de Desarrollo. Los bancos menores, en general, no han tenido la capacidad de autoevaluación del Banco Mundial y ha sido menor su exposición a los debates sobre los cambios en el sector forestal.

Cada vez cobra mayor importancia que la capacidad de los donantes y la complementariedad en el sector forestal, así como la determinación de utilizarlos, gocen de un mejor reconocimiento, lo cual se multiplica en la medida en que los donantes adopten formas más complejas de colaboración (ver la Sección 4).

## 4. OPCIONES: ALGUNAS PERSPECTIVAS FUTURAS PARA LA PRESTACIÓN DE AYUDA

La experiencia ha mostrado que, sin un fuerte apoyo sectorial, la silvicultura tiene muchas posibilidades de que se le margine en los debates internacionales sobre la ayuda. En estos momentos, la silvicultura está en una coyuntura crítica y necesita recursos sustanciales – tanto financieros como intelectuales – para hacer frente a la creciente complejidad de las demandas que se le hacen. En una situación así, el peligro es que los gobiernos y sus donantes se sientan alentados a trasladar el foco de su atención a otros sectores menos exigentes y controvertidos, con menores probabilidades de generar una publicidad hostil y que ofrezcan beneficios más inmediatos. Por eso, adquiere particular interés la atención que reciben en estos momentos las iniciativas sectoriales forestales.

### 4.1 Pasos hacia la adopción de un enfoque de mayor participación sectorial

En algunos de los países industrializados con mayor concentración de bosques, se han implementado programas de desarrollo del sector forestal desde la década de 1960 (Oksanen, 1999). Sin embargo, la extensión de ese concepto al trópico es una innovación bastante reciente, promovida ampliamente sólo desde finales de la década de 1980 (Ball, 1999). Por consiguiente, aunque, por una parte, los programas forestales nacionales ya cuentan con una historia y sirven de continuación a iniciativas previas, por otra, se promueven y perciben como nuevos (Aho, 1999). La presión por una formulación de este tipo proviene de varias fuentes.

- intentos, desde hace mucho tiempo, de crear un marco y una estrategia para la gestión de los bosques tropicales, con el fin de responder a las preocupaciones internacionales por los niveles de la deforestación tropical y por la pérdida de la biodiversidad. De ahí surgieron, en primer lugar, los Programas de Acción Forestal Tropical (PAFT) de FAO-PNUD (y el Instituto Mundial sobre Recursos (WRI)) de mediados de la década de 1980 – a los que, a partir de 1989, se les



comenzó a llamar, en algunos países, Planes Nacionales de Acción Forestal (PAFN) – y, luego, los Planes Nacionales de Acción Medioambiental (NEAP) del Banco Mundial.

- los procesos internacionales relacionados con los bosques que se pusieron en marcha a partir de la Cumbre de la Tierra de Río en 1992: los Principios Forestales y Programa 21, el Panel Intergubernamental sobre Bosques y, por último, el Foro Intergubernamental sobre Bosques. El mensaje claro de la Cumbre de Río fue que los países en vías de desarrollo poseedores de bosques insistieron en su derecho soberano a tomar sus propias decisiones respecto a los mismos. Por consiguiente, el modelo de los PAFT, que en el caso de cada país lo dirigía el mayor donante y no el propio país, se sustituyó formalmente, por éste y otros motivos, a pesar de la existencia de procesos de PAFT muy satisfactorios en algunos países.
- mayores presiones dentro de la comunidad de asistencia para el desarrollo, como reacción ante el fracaso percibido de gran parte de la ayuda internacional de lograr sus objetivos. Estas presiones han conducido a la promoción, de forma más prominente por el Banco Mundial, del enfoque sectorial (SWAP). Con el fin de apoyar e implementar el enfoque sectorial, el programa de inversión sectorial (SIP) ofrece un instrumento de implementación, que ahora goza de gran aceptación, junto a otras herramientas tales como los programas de ajuste estructural, los exámenes de gastos públicos, las reformas de la administración pública, los préstamos de programas adaptables a corto plazo, etc. (Akroyd y Duncan, 1998).

Esta sección considera, uno por uno, tres enfoques diferentes – los PAFT, los SWAP y los programas forestales nacionales – que tratan de unir a los gobiernos y a sus donantes de ayuda con el objetivo de propiciar un enfoque más coordinado. La evidencia de los dos primeros (respectivamente, en el sector forestal y fuera del mismo) se utiliza para dar una idea de las formas en que podrían desarrollarse satisfactoriamente los programas nacionales de desarrollo forestal. Se alegará que existen condiciones en el sector forestal que generalmente podrían favorecer un enfoque modesto, y con incrementos periódicos, según el cual el crecimiento de los niveles de la coordinación de donantes constituya el vehículo principal para la coordinación sectorial y el medio para estimular la propiedad nacional y la gestión sostenible.

#### 4.2 Programas de Acción Forestal Tropical (PAFT)

Los antecedentes de los intentos actuales de promover los programas forestales nacionales se encuentran en la experiencia de los PAFT en la década de 1980. El Programa de Acción Tropical Forestal lo lanzó oficialmente la FAO en octubre de 1985, con el objetivo de “armonizar y fortalecer ... la cooperación en la silvicultura tropical” (FAO, 1987; Winterbottom, 1990;

Humphreys, 1996). El Plan tuvo su origen en dos líneas convergentes de pensamiento: el interés de la FAO de aumentar la financiación internacional de la silvicultura y los intentos del WRI de sensibilizar a la opinión pública internacional sobre la destrucción acelerada de los bosques tropicales del mundo. Estas dos líneas se unieron en 1987, cuando se revisó el programa, poniendo mayor énfasis en la amenaza de la deforestación, dentro de un marco común cuya prioridad principal era incrementar el apoyo a la silvicultura tropical.

Así, desde el principio (aunque en aumento a partir de 1987), dos grupos de intereses estaban en tensión. Según Winterbottom:

La FAO y varias agencias de ayuda veían a los PAFT primariamente como un mecanismo para armonizar la asistencia al desarrollo en la silvicultura, mientras que el WRI y otros los percibían como un vehículo para lanzar un programa de base amplia, con el objetivo de afrontar las causas fundamentales de la deforestación (1990:4).

Los PAFT se centraban en cinco áreas de acción vinculadas entre sí:

- la silvicultura en la utilización de la tierra;
- el desarrollo industrial de base forestal;
- la leña y la energía;
- la conservación de los ecosistemas forestales tropicales; y
- la creación de instituciones.

El principal instrumento para lograr beneficios en todas estas áreas iba a ser el incremento de la asistencia oficial para el desarrollo (oda) en el sector forestal. Se esperaba que, gracias al aumento de las inversiones de los donantes, los países asociados experimentarían una gran variedad de mejoras en ámbitos como el empleo, los salarios, la seguridad de tener alimentos, la productividad agrícola y la utilización de la tierra, el rendimiento de las exportaciones del sector, la participación pública en la gestión forestal y la protección de la biodiversidad de los bosques (Winterbottom, 1990:5). El programa se centraba en la preparación de planes nacionales de acción forestal.

El enfoque de los PAFT tenía por objeto tomar en consideración todas las influencias extrasectoriales (particularmente, la necesidad de desarrollar una agricultura sostenible), así como lograr la participación completa de todos los elementos de la comunidad nacional, incluida la sociedad civil. Sin embargo, llegado el momento, el énfasis en el aumento de las inversiones en el sector condujo a la marginalización de otras preocupaciones, con resultados negativos. Se le restó importancia a las causas de la deforestación, mientras que la ausencia de mecanismos que permitieran una amplia participación pública incidió en que el programa no pudiera generar los tipos de compromisos políticos que podrían haber abogado por una gestión más racional y sostenible. Otros factores, algunos de ellos institucionales, intervinieron para desviar al programa de sus objetivos.

## Cuadro 7: Desafíos para el PAFT 1990-94 de Tanzania

Cambios extrasectoriales en el período 1990-94 a los que el PAFT se tuvo que adaptar:

- cambios macroeconómicos y políticos sustanciales;
- adopción de un sistema político pluripartidista;
- privatización de algunas operaciones paraestatales y gubernamentales;
- cambios en el sistema nacional de planificación del desarrollo y presupuesto.

Cambios ocurridos en el sector de recursos naturales que invalidaron muchas de las suposiciones hechas en el momento en que se redactaron los documentos originales del PAFT:

- la impaciencia del Banco Mundial respecto a los PAFT y su determinación de lanzar sus propios instrumentos – las Revisiones del Sector Forestal (Forest Sector Reviews) y los Planes Nacionales de Acción Medioambiental – a pesar de que pudieran o no resultar coherentes para los países receptores;
- el desarrollo de una política medioambiental nacional y el establecimiento, en la oficina del Vicepresidente, de una nueva División Medioambiental, a cargo de las cuestiones del sector.

Fracasos del PAFT:

- El objetivo original era limitado: "la promoción de la autosuficiencia y el crecimiento de las exportaciones de productos y servicios de base forestal; el aumento de la eficiencia de la producción y la utilización";
- El PAFT trató de abarcar todas las cuestiones clave del sector y otras externas: el plan tenía 12 programas y 100 proyectos propuestos, por lo que carecía de una estrategia, prioridades y un enfoque claro;
- El éxito del enfoque intersectorial del PAFT fue limitado. Los comités intersectoriales eran útiles para la planificación, pero se diseñaron pocos mecanismos para la implementación intersectorial o multidisciplinaria;
- El PAFT se concibió como un plan unificado, integral, pero los donantes prefirieron financiar la silvicultura y la agricultura comunitarias y no proveyeron de suficientes fondos a la investigación, la conservación y las industrias forestales. Llegado el momento, el apoyo financiero que se recibió del gobierno y la comunidad de donantes fue limitado, en comparación con lo que se había solicitado inicialmente.

Como resultado, a medida que progresaba la ejecución, se perdía el entusiasmo por el PAFT, sobre todo debido a:

- decepciones relacionadas con la financiación del PAFT;
- cambios de las prioridades políticas;
- el hecho de que no se aprobaran a tiempo los cambios necesarios en la política, legislación y administración pública.

*Fuente:* Shepherd et al., 1999

El PAFT de Tanzania constituye un ejemplo interesante. Aunque era uno de los más prometedores, finalmente fracasó debido a una serie de factores (ver Cuadro 7):

- cambios de política en el ámbito nacional, con los cuales se las hubiese podido arreglar de no haber también existido otros problemas más fundamentales;
- cambios a nivel nacional que lo socavaron fatalmente;
- una brecha de la credibilidad entre los planes y los mecanismos de implementación; y
- el fracaso de los donantes al no colaborar estrechamente.

A pesar de que, al principio, tal vez era difícil prever, de manera general, las cuestiones forestales que se presentarían más o menos a la mitad del proceso PAFT de Tanzania, este país debería haberse adaptado a ellas a tiempo. Aún más deprimente fue el hecho de que los donantes trabajaran unos contra otros, competitivamente, sin ninguna consideración por los grandes esfuerzos que muchos funcionarios tanzanos habían invertido en el diseño del proceso PAFT, y sin aprovechar las bases que

ya existían. Debido a que los programas forestales nacionales de muchos países se servirán de las experiencias de los PAFT, y a las grandes inversiones que se hicieron en ellos, sería muy útil que se hiciera un análisis más exhaustivo de los motivos por los que fracasó la coordinación de los donantes, para tenerlo en cuenta a la hora de preparar futuros programas forestales nacionales.

El modelo PAFT ahora parece estrecho, verticalista y muy poco coherente. En la práctica, los donantes solían escoger de una "lista de compras" de proyectos y muchas veces seleccionaban iniciativas de moda en esos momentos, en lugar de elementos que podrían haber resultado en un mayor apoyo central al sector forestal. No obstante, la silvicultura estuvo entre los primeros en tratar de implementar un enfoque global a un sector. El PAFT fue, en su día, una iniciativa importante, que forzó a la comunidad de donantes, en especial al Banco Mundial, a desarrollar un enfoque más sectorial.

### 4.3 Enfoques sectoriales (SWAP)

La segunda clase de programas de la que tal vez tengan mucho que aprender los esfuerzos actuales por desarrollar una forma más coordinada de prestación de ayuda al sector forestal es la de los enfoques sectoriales (SWAP). Este tipo de enfoque cuenta ahora con gran apoyo del Banco Mundial y se ha intentado adoptársele en una serie de sectores, sobre todo en sectores sociales como la sanidad y la educación, y en sectores de los recursos naturales, como la agricultura.<sup>1</sup> Las bases teóricas del enfoque se pueden encontrar en una serie de documentos inspirados por el Banco Mundial, de manera más notable en un trabajo seminal de Harrold sobre los programas de inversión en el sector (1995) y la evaluación de Johnson y Wasty sobre los criterios de la propiedad (1993).

Según Jones (1999:4), los enfoques sectoriales “tratan de concentrar todo el apoyo de los diferentes donantes a un sector dentro de una gestión común y de un marco de planificación basado en un programa gubernamental de gastos”. Esta es la respuesta a una serie de problemas genéricos que acosan de forma casi universal a los programas de desarrollo financiados a través de ayuda. Entre esos problemas, se encuentran los siguientes (Harrold, 1995; Akroyd y Duncan, 1998):

- el bajo nivel de propiedad del país anfitrión;
- la falta de sostenibilidad, provocada por la incapacidad del enfoque de los proyectos de crear un ambiente político que pueda resultar en una gestión sólida;
- proyectos de desarrollo fragmentados, que no logran crear una sinergia;
- un carácter fungible excesivo, de manera que, directa o indirectamente, el dinero de los donantes pueda emplearse para fines diferentes de los planeados;
- el hecho de que el condicionamiento no suela ser una herramienta positiva de desarrollo;
- la incapacidad de incluso muchos gobiernos serios de ocuparse de la diversa gama de proyectos puestos en marcha por sus socios internacionales.

El Programa de Inversión Sectorial (SIP) es una herramienta destinada a apoyar el enfoque global. Este concepto suele emplearse sin mucho rigor para referirse a cualquier programa de ayuda que apoye los objetivos de los SWAP, aunque los verdaderos SIP reúnen seis atributos clave (Harrold, 1995):

- 1 son sectoriales e incluyen los gastos corrientes y capitales;
- 2 deben basarse en una clara estrategia sectorial y en un marco político;

<sup>1</sup> Las presiones a favor de los enfoques sectoriales tienen muchas probabilidades de aumentar, a medida que se conozcan las implicaciones de la reciente iniciativa para la reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), la cual requiere que los gobiernos que tengan derecho a la misma se encarguen de sus propias estrategias de reducción de la pobreza, a través de una amplia consulta con la sociedad civil, y que, en general, adopten un papel de mayor iniciativa en la gestión de los programas de asistencia al desarrollo, incluidos los programas sectoriales, demostrando sus buenas intenciones y un buen desempeño durante cierto número de años.

- 3 están totalmente bajo el control de los interesados locales, no sólo de los gobiernos sino también de los beneficiarios, la sociedad civil y el sector privado;
- 4 cuentan con el apoyo de todos los donantes principales, quienes progresivamente subordinan su asistencia individual para el desarrollo a la del programa en general;
- 5 todos los donantes tratan de apoyar los acuerdos de implementación común, pasando progresivamente del apoyo a proyectos individuales a un enfoque de fondo común;
- 6 hay mayor dependencia de las capacidades locales que de la asistencia técnica extranjera.

Este enfoque conlleva una serie de requisitos que suelen ser difíciles de cumplir: una capacidad de planificación y gestión efectivas por parte del gobierno anfitrión, la estabilidad económica y una gestión financiera integrada y sólida. Sin embargo, son ampliamente reconocidas sus virtudes como ayuda para contrarrestar las debilidades actuales de gran parte de la ayuda internacional (la necesidad de crear un ambiente político favorable y de aumentar la propiedad local, entre otras cosas).

La cuestión de la propiedad ocupa un lugar especialmente importante en las reflexiones acerca de los SWAP. El análisis de Johnson y Wasty sobre la relación generalmente inversamente proporcional entre el rendimiento de la ayuda y los niveles de propiedad local ha servido para destacar la centralidad de esta cuestión. Killick (1998:87) caracteriza el ideal de la siguiente forma:

La propiedad gubernamental es más fuerte en los casos en que el liderazgo político [...], con amplio apoyo de las agencias del Estado y la sociedad civil, decide, por voluntad propia, que es conveniente efectuar cambios políticos, escoge cuáles deben ser esos cambios, cuándo se les debe introducir y en qué momento pasan a integrar los parámetros políticos y administrativos que gocen de la aceptación general.

Una amplia participación es un elemento inherente de este modelo, aunque tenga lugar en un marco de coordinación central por parte del Estado, necesario, entre otras cosas, para superar la tendencia de que la financiación de las ONG por los donantes pase por encima de los gobiernos y dilapide esfuerzos (OPM, 1998:31).

Cualquiera que sea el sector, este enfoque es relativamente de alto riesgo. Son varios los motivos de preocupación. Por ejemplo:

- los intentos de establecer SIP pueden fracasar debido a la incapacidad del gobierno, falta de consenso nacional, división de la comunidad de donantes;
- el enfoque puede exigir niveles elevados y no realistas de la capacidad de gestión del gobierno anfitrión, pasando por alto la gran dependencia que muchos países menos desarrollados tienen de la ayuda;
- la intención de promover la propiedad local es poco compatible con la defensa del proceso de inversión

sectorial por parte del Banco Mundial: de esta manera, lo que está previsto que ofrezca una alternativa al condicionamiento del Banco puede conducir al condicionamiento por otras vías;

- a algunos donantes bilaterales, el enfoque les inspira desconfianza, pues lo ven como un vehículo para la dominación del Banco Mundial (OPM, 1998:2).

Sin embargo, cada vez es mayor el número de donantes y gobiernos que se suscriben al proceso; el interés es particularmente fuerte en los países nórdicos. En general, el Banco Mundial mantiene una posición dominante y el enfoque SWAP se asocia mucho con ésta.

### La trayectoria en otros sectores

Resulta instructivo considerar la experiencia de algunos otros sectores en el desarrollo del enfoque sectorial, con vistas a arrojar luz sobre los posibles futuros de los programas forestales nacionales.<sup>2</sup>

Los SWAP combinan enfoques familiares (“Considerables elementos del enfoque sectorial incorporado en los SIP constituyen una buena práctica tanto en lo referente a la administración pública del país beneficiado como a la gestión de ayuda.” OPM, 1997:17) con nuevos acuerdos entre el gobierno y sus socios sobre las estrategias para el sector y las demandas que esto implica de que la coordinación de donantes se realice en un marco de gestión gubernamental. El éxito depende de una serie de factores, incluida la naturaleza del sector, y se ha logrado con mayor facilidad en los casos en que:

- todas las partes están de acuerdo en la necesidad de que se establezca una estrategia para el sector;
- también existe un consenso de que el sector está en crisis y requiere una acción concertada de restitución;
- son pocos los donantes que deben coordinarse.

Algunas cuestiones pueden atravesar diferentes sectores (por ejemplo, los pagos del sector público) y en tales casos también será necesario que exista una capacidad de acción intersectorial.

Los resultados han sido muy diferentes según el sector y los países de que se trate. La alta dependencia de los países africanos de la ayuda, por ejemplo, ha sido un importante impedimento para la propiedad de los gobiernos nacionales y también ha tenido grandes repercusiones sobre la capacidad de los mismos. En términos sectoriales, los mayores logros se han alcanzado en programas de la salud, la educación (primaria/secundaria) y la construcción de carreteras. Los programas de recursos naturales (cuyos ejemplos más importantes hasta la fecha han pertenecido a la agricultura) y los de educación superior han tenido resultados notablemente menos satisfactorios.

Entre las variables clave del éxito se encuentran la magnitud del consenso sobre el papel que deben desempeñar el gobierno y las otras partes, la legitimidad que se le concede a la presencia de cada una de ellas y el potencial de conflicto entre estos puntos.

### Implicaciones para el sector forestal

Cualquier evaluación de la importancia de estas experiencias para la gestión forestal tropical deberá tener en cuenta las variaciones significativas dentro del sector. Estas variables son en parte ecológicas y en parte espaciales, aunque las variaciones nacionales de los regímenes de tenencia, así como la fortaleza y autoridad de la agencia forestal y de la política forestal actual, también son importantes.

El ámbito más obvio de división es el existente entre países con una industria maderera significativa y poderosa y aquellos en los que los beneficios del aprovechamiento forestal llegan a una gama más amplia de ciudadanos. Esta división guarda correlación en gran parte, aunque no completamente, con la distinción entre los bosques tropicales húmedos y los demás tipos de bosques tropicales. Quién gana y quién pierde debido a un enfoque sectorial coordinado es una cuestión crucial para los Bosques Tropicales Húmedos (BTH), pues los perdedores potenciales pueden ser muy poderosos. En otros tipos de bosques, los costes y beneficios pueden estar distribuidos de una forma más pareja. El Cuadro 8 considera algunas de las características del sector forestal, en especial en países donde predominan los BTH, ya que éstos son los más problemáticos y a los que más falta le hace una planificación y gestión coherentes.

La conclusión obvia que se puede sacar es que el enfoque sectorial hacia los bosques realmente bajo propiedad nacional, pero también capaces de aportar beneficios tanto en términos medioambientales como sociales, no resultará atractivo para todos. Es muy probable que éste sea el caso de los países con BTH, mientras que aquellos con baja cobertura forestal o bosques de bajo valor comercial podrían tener incentivos mucho mayores para trabajar de una forma positiva con los donantes, en pos de un enfoque sectorial.

## 4.4 Programas forestales nacionales

Desde hace mucho tiempo, los programas forestales nacionales se han considerado convenientes en el trópico, pero sólo a partir de PIB/FIB ha existido un fuerte interés internacional a su favor. Una de las conclusiones de PIB (1995-7) fue que, no sólo todos los países deberían desarrollar sus propios programas nacionales forestales, sino que esto también serviría de importante vehículo para la cooperación internacional al sector forestal. El FIB (1998-2000) desarrolló aún más este proceso y estableció los principales elementos para el apoyo internacional.

Aho hace el siguiente resumen de la terminología de este enfoque:

<sup>2</sup> El debate se inspira, en gran medida, en las muchas reseñas preparadas por Oxford Policy Management (OPM), sobre todo OPM (1997), Akroyd y Duncan (1998), y Jones (1999).



## Cuadro 8: Perspectivas para los enfoques sectoriales forestales

- i. Ambiente político:** para que los programas del sector sean efectivos se requiere un ambiente político positivo, en el que tanto el gobierno como sus muchos socios concuerden en la necesidad de respaldar a la ofensiva a favor de la sostenibilidad. Muchos países tropicales carecen de tal ambiente positivo y, en general, entre más alto sea el valor de la madera en pie, menor será la probabilidad de que se reconozca el hecho de que el sector está en crisis y es necesario hacer algo. También, con notables excepciones, los intentos de los donantes de promover un ambiente político progresista suelen tratarse con cautela y el condicionamiento impuesto por éstos ha tenido poco efecto.
- ii. Un fuerte sentido de propiedad gubernamental y nacional:** una vez más, estos niveles de propiedad suelen faltar y las maderas tropicales tienen grandes posibilidades de considerarse como un recurso que es de facto "poseído" por la industria maderera y no por la sociedad en general. Entre las barreras que frenan la participación de los ciudadanos están las leyes de tenencia heredadas de los tiempos coloniales, que se interponen entre la mayoría de los habitantes de los bosques y sus recursos, y que los gobiernos postcoloniales no han cuestionado.
- iii. Consenso sobre el papel desempeñado por el gobierno:** el bajo consenso sobre el nivel de apoyo del Estado a otros sectores de los recursos naturales suele exacerbarse en el caso del sector forestal, donde es posible que el servicio esté demasiado próximo a la industria, se le dote de muchas oportunidades para desarrollar un comportamiento de busca de favores especiales y no cuente con un incentivo para apoyar a la población local en sus necesidades forestales.
- iv. Consenso entre el gobierno y los donantes:** en un ambiente como éste, los donantes pueden entrar en conflicto con el gobierno. Las convenciones que resultaron de la Cumbre de la Tierra, de aplicación tanto para los donantes como para la mayoría de los gobiernos nacionales, pueden causar tensiones, en las que podría parecer que los mandatos medioambientales globales, respaldados por los donantes, se superponen a las cuestiones relacionadas con la soberanía nacional.
- v. Consenso entre los donantes:** los donantes del sector forestal suelen estar divididos entre sí. Los que provienen de países con fuertes empresas madereras del sector privado o grupos de presión del sector medioambiental activos pueden tener una perspectiva muy diferente de aquellos en cuyos países esto no sucede. Las políticas de prestación de ayuda, incluidos los compromisos con la pobreza, el buen gobierno y la descentralización, pueden estimular a los donantes a esperar diferentes cosas del apoyo al sector forestal.
- vi. Participación de la sociedad civil:** la noción de una sociedad civil que desempeñe un papel activo en la gestión forestal y el gobierno público es algo atractivo. Hasta la fecha, el éxito en este ámbito ha sido mayor en las áreas donde los bosques son de bajo valor comercial y la competencia por ellos es predominantemente local. En las áreas forestales tropicales húmedas, la presencia de empresas comerciales internacionales y de intereses comerciales locales – así como, ocasionalmente, de ONG dedicadas a la conservación – han resultado, por lo general, en que la sociedad civil local tenga muy poca voz. Su participación habrá podido ser verdaderamente efectiva sólo en aquellos casos en que se hayan fortalecido y garantizado los derechos locales a la tierra, de manera tal que los intereses locales opuestos sobre los bosques tengan que negociarse con la población local.
- vii. Necesidad de un enfoque coordinado:** en sectores tales como la salud y la educación, pueden existir diferencias de opinión e interés entre las partes, pero generalmente hay una amplia aceptación de que el gobierno debe desempeñar un papel central de coordinación y de que la propia coordinación es vital. La salud, la educación (y las carreteras) son también de gran interés personal para los funcionarios del Estado a nivel urbano y de distrito. Lo mismo no ocurre necesariamente en lo relativo a los bosques. Para los funcionarios estatales no especialistas, los bosques pueden constituir apenas una preocupación remota, cuya coordinación no vale la pena, mientras que, para los funcionarios estatales implicados directamente, la existencia de un sector caótico y no transparente puede significar ventajas financieras personales.
- viii. Implicaciones extrasectoriales:** es debatible que el sector forestal se ve más afectado que la mayoría de los otros por las influencias extrasectoriales, a pesar de que éstas pueden ser realmente mucho más poderosas en sectores tales como la agricultura, los cultivos estatales, la minería y el turismo. Evidentemente, entre mayor sea el número de sectores que necesiten coordinación, y entre más fuerte sea cada uno de ellos, más difícil será de lograrse un enfoque consistente.
- ix. La debilidad de las autoridades forestales gubernamentales:** los ministerios forestales suelen permanecer en una posición más bien subordinada dentro de los gobiernos nacionales, sobre todo en las naciones inestables. En los países dominados por el bosque húmedo tropical, la mayor fuerza recae sobre el Ministerio de Finanzas y/o el Presidente, pues la industria maderera constituye un vehículo especialmente útil para el patronazgo político. Se puede observar que a veces coinciden, de manera interesante, los ciclos de actividad industrial (adjudicación de concesiones y licencias de exportación) con los ciclos electorales. Además, el sector forestal se presta para la liquidación fácil de capital en caso de que un país (o régimen) necesite saldar con urgencia obligaciones financieras. Por ello, está altamente sujeto a fuerzas macroeconómicas (Richards, comunicación personal). En países que poseen otros tipos de bosques, la autoridad forestal puede formar parte de un Ministerio de Agricultura o de Recursos Naturales.
- x. El papel del Banco Mundial:** el Banco suele estar en la mejor posición para coordinar la comunidad de donantes e influir sobre los gobiernos con el fin de que acepten las responsabilidades que se les atribuyen. A la vez, puede haber perdido parte de su interés en los países de bosque húmedo tropical, debido a su alto nivel de endeudamiento/baja credibilidad, a la atención que reciben de la comunidad de las ONG, en términos de medio ambiente y gobierno, y a la renuencia de muchos gobiernos a exponerse a esta publicidad negativa.

## Cuadro 9: Instrumentos y principios de los programas forestales nacionales

### Los instrumentos de los programas forestales nacionales

- acuerdo sobre la silvicultura nacional (compromiso político a favor de la gestión forestal sostenible)
- revisión del sector forestal
- identificación de las cuestiones clave y prioridades
- formulación de la política forestal
- desarrollo de estrategias
- plan de acción para un ciclo de planificación
- programa de inversión para el sector público

### Principios de los programas forestales nacionales (FAO, 1996; Aho, 1999, extracto)

- siempre se respetan la soberanía nacional y el liderazgo del país
- consistencia garantizada con los acuerdos internacionales
- se alienta la asociación y participación de todas las partes interesadas
- los procesos de la toma de decisiones son transparentes e inclusivos
- se reconocen y respetan los derechos tradicionales
- las disposiciones relativas a la tenencia y propiedad de tierras están garantizadas
- se favorecen los enfoques holísticos e intersectoriales hacia el desarrollo/la conservación forestal
- se aplican enfoques de ecosistemas, que integran la conservación de la biodiversidad forestal y el uso sostenible con los valores culturales y espirituales de la población
- un proceso iterativo, a largo plazo, de planificación, ejecución y control
- la atención se centra en la creación de capacidades del país
- consistencia de las reformas políticas e institucionales del sector con las políticas nacionales y los compromisos globales
- sensibilización pública sistemática sobre las cuestiones forestales, en todos los niveles de la sociedad
- promoción sistemática de los compromisos nacionales e internacionales con la gestión y el desarrollo forestal sostenibles

*Fuente:* Skala-Kuhmann, 1997

“Los programas forestales nacionales son los que implementan los países. El apoyo sectorial al programa es lo que la comunidad internacional y los socios proporcionan y entregan. Los tratados de asociación forestal constituyen un instrumento para la cooperación entre los socios nacionales e internacionales en la planificación e implementación de los programas forestales nacionales, a través del apoyo sectorial a los mismos.” (1999:10).

En el Cuadro 9 se ofrecen los principales elementos de los programas forestales nacionales y los principios en que éstos se basan. Los partidarios de este enfoque han subrayado el papel de los programas forestales nacionales como instrumento de desarrollo que permite a los países cumplir, de manera progresiva, con sus compromisos nacionales e internacionales e insisten en que el concepto no tiene por objeto ofrecer un modelo o programa de actividades único, de ahí su énfasis en los procesos iterativos y en el diálogo a largo plazo (Aho, 1999:11). La estrategia del apoyo sectorial al programa se basa esencialmente en los mismos principios que el programa de inversión sectorial: concretamente, la crítica de la

ayuda de proyectos (baja propiedad, vínculos deficientes entre el desempeño a nivel de proyecto y de sector, baja sostenibilidad). Hasta la fecha, esto ha conducido a una minimización relativa de la importancia de los acuerdos de asociación forestal, por temor a que reduzcan la autoridad de los gobiernos anfitriones ante la comunidad de los donantes (Skala-Kuhmann, 1997:5).

### 4.5 Experiencia hasta la fecha de los programas forestales nacionales

Los programas forestales nacionales ya han comenzado a implementarse en muchas partes. FAO hizo un sondeo de 190 países y por lo menos 142 de ellos habían puesto en marcha un proceso de programa forestal nacional, 86 de los cuales ya están en una etapa avanzada, en la implementación de proyectos (Ball, 1999). La idea de lo que implica un programa forestal nacional es, sin embargo, algo muy variable y no todos se ajustarían al modelo ideal de los SWAP. En 107 de los 135 casos que estudió detalladamente la FAO, por ejemplo, el término “programa forestal nacional” se empleó sin excesivo rigor para incluir una gran variedad de procesos: “cualquier

proceso nacional que abarque bosques, tierras boscosas y/o la plantación de árboles, el desarrollo o la conservación [que] ya ha comenzado o continúa llevándose a cabo” (Ball, 1999). En mayor o menor medida, muchos de los programas contaban con temas comunes; en el 51% de los casos existían mecanismos participativos y en el 63%, el proceso total recibía apoyo de donantes externos. Aunque se da la impresión de que muchos programas forestales nacionales surgen como resultado de un cambio de imagen de algunas tentativas ya existentes para la coordinación del sector forestal, y no de un cambio radical de dirección, esto es algo probablemente positivo, pues implica un mejor aprovechamiento de las inversiones previas de la capacidad local y los recursos de donantes en el análisis de la política, la experiencia a nivel de proyecto y la reorientación del personal. De los programas forestales nacionales examinados, el 75% continúa avanzando, mientras que 37 de ellos (25%) se han detenido, 30 en la fase de planificación y 7 en la de implementación.

#### 4.6 Lecciones para el sector forestal

Los SWAP y los programas forestales nacionales, además de tener mucho en común, como muestra el Cuadro 10, sirven de continuación a muchos elementos que ya estaban presentes en los PAFT hace más de una década. La columna de los PAFT en el cuadro muestra el ejemplo del PAFT tanzano, que fue uno de los más satisfactorios. Los elementos clave de cada uno de los tres procesos estudiados subrayan las grandes similitudes entre ellos.

Estos tres proyectos constituyen un desafío a los gobiernos anfitriones a generar una visión estratégica, mejorar su capacidad de gestión y entablar un diálogo con el sector privado y la sociedad civil. En el caso de la comunidad de donantes, los PAFT no lograron fomentar suficientemente los vínculos entre los donantes, para que apoyaran al sector forestal como un todo. Los programas forestales nacionales son más desafiantes en este sentido y, de todos

**Cuadro 10: Análisis de las similitudes entre los enfoques sectoriales, los programas forestales nacionales y los PAFT**

PAFT de Tanzania 1988-9, y a partir de 1991	Programas forestales nacionales	Enfoques sectoriales
<ul style="list-style-type: none"> <li>revisó políticas y anteriores esfuerzos de desarrollo</li> <li>preparó un plan de acción con programas de desarrollo y apoyo institucional</li> <li>llevó a cabo una amplia consulta rural</li> <li>apoyó el proceso de preparación de un nuevo marco legislativo y político para el sector</li> <li>desarrolló sistemas de información y control para el sector forestal; y formó a personal a nivel regional, de distrito y local, con el fin de mejorar la capacidad de planificación intersectorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>declaración de la política forestal nacional, indicando el compromiso del gobierno con la gestión forestal sostenible</li> <li>proceso de revisión del sector, determinando las características principales del sector forestal y sus relaciones con otros sectores</li> <li>proceso de reformas políticas, legislativas e institucionales (sectorial e intersectorial)</li> <li>estrategia sectorial complementada por planes de acción a corto plazo, incluidos programas de inversión, coordinación, mecanismos participativos, control y evaluación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>una estrategia para el sector, indicando los papeles respectivos del Estado y los sectores privados comerciales y no comerciales</li> <li>si corresponde, en coordinación con estrategias para otros sectores</li> <li>indicando medidas políticas clave necesarias tanto dentro como fuera del sector</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>presentó perfiles de proyectos para la implementación del plan</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>un marco de gestión conjunta</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>formuló una estrategia de desarrollo a largo plazo y estableció metas, especificando los papeles del sector privado, el sector público y la financiación externa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>una estrategia de financiación, identificando los papeles del sector público y del privado, y las organizaciones de desarrollo internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>un programa de gastos que integra las contribuciones del gobierno y de los donantes y especifica las prioridades de los gastos públicos</li> <li>compromisos de financiación (gobierno y donantes)</li> </ul>
(Shepherd et al.,1999)	(Oksanen, 1999)	(Akroyd y Duncan 1998; OPM, 1997)

ellos, son los SWAP los que exigen el enfoque más coordinado, renunciando progresivamente al derecho a la acción independiente. Otra distinción entre ellos es que, tanto los programas forestales nacionales como los SWAP prevén un marco de apoyo a largo plazo, mientras que los PAFT surgieron a partir de un llamado de emergencia a la acción, que implicaba el trabajo a largo plazo, pero que no lo definía de una manera clara.

En secciones anteriores de este trabajo se ha subrayado el hecho de que el sector forestal es, en gran medida, víctima de los mismos tipos de problemas que el enfoque sectorial tiene por objeto resolver. El condicionamiento ha tenido muy poco éxito en el sector forestal (Spears, comunicación personal), sobre todo en países en los que el músculo financiero de los grupos de presión industriales es mucho más fuerte que el de la mayoría de los donantes (Ross, 1996) y donde los proyectos han demostrado ser un instrumento relativamente débil para tratar cuestiones políticas relacionadas con los bosques tropicales. Los niveles de propiedad, por parte del gobierno, de muchos de esos programas de desarrollo forestal son notablemente bajos y puede ser frecuente que el ambiente de ayuda se caracterice más por sus conflictos que por su sinergia.

Aparentemente, el sector forestal parece reunir las condiciones para la adopción de un enfoque más amplio. Sin embargo, por el momento, tanto los donantes como los gobiernos nacionales han comenzado a dejar a un lado los acuerdos de asociación forestal y el apoyo al enfoque sectorial. La experiencia reciente en otros sectores parece respaldar esta vacilación. Sin embargo, ha crecido el entusiasmo por los programas forestales nacionales, pues éstos tienen la ventaja de ofrecer una sombrilla para una gran variedad de intentos de planificación y gestión forestal integradas, aunque pocos de ellos estén tan bien coordinados como el arquetipo de los programas sectoriales. Es posible comenzar sin muchos recursos e incorporar donantes y componentes poco a poco.

## 5. PRESTACIÓN DE AYUDA Y LOS PROGRAMAS FORESTALES NACIONALES EN EL CONTEXTO DE LOS CAMBIOS NACIONALES E INTERNACIONALES

Los programas forestales nacionales comparten muchos de los objetivos de los PAFT y NEAP del pasado, pero lo hacen en un contexto que es dos veces diferente. Las estructuras, a través de las que ahora debe trabajar el sector forestal en los países en vías de desarrollo, son mucho más complejas que hace una década, debido tanto a los cambios en la prestación de ayuda iniciada por donantes como a los compromisos adquiridos por los países a partir de la cumbre de Río. En esta sección, se examina la solidez de los programas forestales nacionales en esos dos contextos.

### 5.1 Los programas forestales nacionales y los aspectos de la prestación de ayuda en el ámbito nacional

¿Hasta qué punto puede el enfoque de los programas forestales nacionales hacer frente a algunos de los desafíos clave de la prestación de ayuda: la propiedad, la descentralización, el aprendizaje institucional y la complementariedad de los donantes? Aparentemente, algunos de los problemas de la prestación de ayuda podrían resultar más fáciles de manejar en el marco de un programa forestal nacional, siempre y cuando el país en cuestión estuviera genuinamente interesado en hacerse cargo de su programa forestal.

#### Propiedad

Una cuestión clave en que los programas forestales nacionales tienen que diferir de los PAFT, y de muchos otros instrumentos aplicados desde el exterior, es que posiblemente, no sólo el gobierno anfitrión, sino también los donantes, tengan que cambiar sus patrones de trabajo.

Es muy posible que los gobiernos que han estado dependiendo de la ayuda durante muchos años tengan que arrancar lenta y modestamente cuando emprendan un programa forestal nacional. Necesitarán donantes y agentes de la prestación de ayuda de los donantes que puedan mantener un marco de tiempo flexible, así como un enfoque de proceso, y que faciliten los procesos políticos y la toma de decisiones sin asumir los mandos. En las condiciones actuales, no todos los donantes pueden trabajar de esa forma: los donantes que se sientan bajo presión de desembolsar grandes sumas, de acuerdo a un horario apretado, podrían encontrar un tanto difíciles a los programas forestales nacionales, especialmente en sus etapas tempranas.

En los casos en que el principal problema del país radique en un deseo genuino de resolver las complejidades de un sector forestal que es el centro de conflictos cada vez más tirantes entre una gran variedad de intereses locales, nacionales e internacionales, es muy probable que un proceso de programa forestal nacional se acepte como válido, una vez que se le entienda bien. Sin embargo, en los casos en que el gobierno anfitrión esté luchando contra viejas fórmulas de los donantes y trate de evitar su responsabilidad, con el fin de preservar un sistema de patrocinio y beneficio político indirecto, una mejor propiedad del proceso de ayuda no constituye realmente una prioridad de ese país. Sería un error obligar a estos países a adoptar un falso proceso de programa forestal nacional, con el fin de complacer a los donantes, quienes a la larga tendrán que decidir si van a continuar trabajando o no con esos países por otras vías. Muchos observadores dirían que mantener algún tipo de presencia es esencial, con vistas a tiempos mejores.

Con la condición de que el proceso sea positivo, no renuente, las cuestiones relacionadas con la propiedad del conocimiento resultan más simples a través de un proceso de programa forestal nacional. Desde la época de los



PAFT, el potencial de las computadoras para almacenar información a largo plazo ha aumentado enormemente. Una vez que el conocimiento sobre los proyectos pasados e iniciativas actuales se almacene en sitios web y discos compactos, en lugar de archivos tradicionales, y todo el mundo tenga acceso a ellos (algo que los países pueden exigir de los donantes), la propiedad del proceso, a largo plazo, de la evolución de las intervenciones forestales se convierte en algo que pertenece al país, en lugar de a cada uno de los donantes por separado. Cada proyecto, al llegar a su fin, no tiene por qué dividirse y dispersarse con su personal, conocimiento, documentación y comprensión institucional; puede permanecer en el país en una forma que sea fácil de acceder.

La evolución de fuertes conceptos de propiedad no avanzará al mismo ritmo en todas partes y las experiencias sugieren que muchos aspectos del proceso de los programas forestales nacionales resultarán mucho menos intimidatorios y más negociables en áreas de bosques de bajo valor y no en los de alto.<sup>3</sup>

### Los programas forestales nacionales y la descentralización

¿Cómo se compagina el compromiso de un donante con la descentralización con su compromiso con el proceso del programa forestal nacional?

Si se descentraliza la gestión de la ayuda de donantes al nivel nacional, a una oficina de ayuda o a la embajada del donante, hay claras ventajas potenciales para el establecimiento de relaciones productivas estrechas con el proceso del programa forestal nacional de un país. Es más fácil para el país anfitrión tratar con los agentes del donante, por ejemplo, y el acceso a la toma de decisiones financieras resulta más cercano.

Pero estas ventajas potenciales podrían no materializarse. Mientras que las oficinas nacionales de gestión de la ayuda o las embajadas pueden aumentar enormemente la posibilidad del donante de hacer una aportación constructiva a los procesos de programas forestales nacionales, eso depende completamente del personal presente en esos puestos de avanzada de los donantes. Algunos casos de descentralización de donantes han resultado en la reducción del número de especialistas en el terreno y en un personal con muchas más responsabilidades que las que puede asumir. Si no se cuenta con un representante que esté realmente interesado en los bosques o en el proceso del programa forestal nacional, el diálogo entre los representantes locales de los donantes y los procesos de los programas forestales nacionales del país anfitrión tendrán muy poco valor.

Como ya se ha señalado, existe una importante complementariedad de donantes entre los innovadores y

quienes llevan a cabo la implementación. De modo general, se debe confiar en la capacidad innovadora de aquellos donantes bilaterales que han asumido un fuerte compromiso hacia los bosques y su visión debe guiar las fases ulteriores de implementación que otros donantes puedan financiar: esta capacidad de innovar e inspirar constituye una parte esencial de la combinación de los donantes. Si la descentralización de donantes conduce a que los innovadores se transformen en responsables por la implementación, con más tareas que las que pueden abarcar, la descentralización habrá dejado de cumplir su función más vital.

Problemas similares pueden tener lugar en el ámbito nacional. Si el país anfitrión está en medio de un proceso de descentralización nacional de las funciones de gestión al nivel de distrito, algunos de los problemas que pueden obstaculizar la descentralización del donante a nivel nacional se replican en el ámbito nacional durante la descentralización al distrito. Especialmente en África, esta experiencia ha arrojado que no se cuenta con suficientes guardas forestales por distrito para establecerla. De hecho, la cartera de los recursos naturales no puede estar en manos de ningún tipo de especialista en estos recursos.

Si se quiere que la prestación de ayuda de los donantes complemente y apoye la evolución de programas forestales nacionales de calidad en el contexto de la descentralización del país, será necesario dedicar recursos adicionales para garantizar que las voces de los distritos se escuchen durante los debates en el ámbito nacional. Para llevar a cabo esta tarea, será de particular importancia que se cuente con agentes de prestación de ayuda adecuados.

### Los programas forestales nacionales y el aprendizaje institucional

Más arriba (Sección 3.3), se señaló que tanto la descentralización como la privatización constituyen desafíos para el aprendizaje de los donantes y exigen niveles mucho más fuertes de compromiso con el mismo. Además de estos cambios en las formas de la prestación de ayuda, otros cambios externos relacionados con las cuestiones que el sector forestal, en general, debe ahora afrontar y conocer debidamente, implican que los empleados nacionales del sector y los de los donantes deban familiarizarse más, a todos los niveles, con una amplia gama de cuestiones novedosas, desde la biodiversidad hasta el almacenamiento de carbono.

En el contexto de los programas forestales nacionales, resulta evidente que es esencial un proceso de aprendizaje de doble sentido, sensible y práctico. Los encargados en el ámbito nacional por los procesos de los programas forestales nacionales necesitan una gran cantidad de información del ámbito internacional y de otros países que estén lidiando con los mismos asuntos. Los donantes, además de tratar de suministrar esa información, deberán ser capaces de trasladar las experiencias del proceso que tiene lugar en el ámbito nacional del país anfitrión a sus países de origen y, a través de sus oficinas centrales, a otras

<sup>3</sup> De hecho, esta es una de las conclusiones de la reciente reunión sobre la Baja Cobertura Forestal, que se celebró en Teherán en octubre de 1999 (J. Maini, comunicación personal).

partes que estén trabajando con programas forestales nacionales.

Una gran parte de las experiencias adquiridas en la década pasada, y tal vez durante más tiempo, permanece archivada en documentos de difíciles acceso y lectura. Por consiguiente, no se les ha sacado el mayor provecho posible, ni en los países anfitriones ni en los de los donantes. Parte de estas experiencias adquieren un nuevo significado en el contexto de un proceso de programas forestales nacionales y quizá merezcan rescatarse. Los métodos electrónicos de almacenaje y recuperación de documentos han mejorado tanto recientemente, que comienza a ser posible el aprovechamiento del pasado de maneras que, incluso hasta hace dos o tres años, eran apenas viables.

El “aprendizaje” no es lo mismo que el “aprendizaje institucional”, pero constituye claramente un requisito esencial de éste. Durante demasiado tiempo, muchos donantes se las han arreglado con muy poco “aprendizaje institucional”, o, por lo menos, muy poco “aprendizaje”. Pero si la permanencia y la calidad de la información requerida a nivel nacional por los programas forestales nacionales pasan a formar parte de lo que los donantes financian y apoyan, será casi inevitable que ellos también tengan la oportunidad de aprender del proceso. Una vez que los procesos de gestión del conocimiento obtenido a partir de los programas forestales nacionales se hayan establecido para fines del sector forestal nacional, será relativamente fácil emplear la misma base de información con el fin de mantener informadas a las oficinas de los donantes en el país anfitrión y en su país de origen.

La propiedad que se ha buscado para los procesos nacionales – de conocimientos, documentación y comprensión institucional – no sólo permanece en el país de forma útil, sino que contribuye, al mismo tiempo, al aprendizaje institucional del donante.

### Los programas forestales nacionales y la complementariedad de los donantes

En la Sección 3.4, se analizó la diversidad de los principales donantes al sector forestal y el potencial de una mayor complementariedad en su interacción.

Un problema importante en las etapas tempranas de la implementación de un programa forestal nacional en un país determinado es el hecho de que algunos donantes ya habrán formado parte del proceso, mientras que otros no. A la larga, es importante que todos los donantes forestales dentro de un país estén dispuestos a operar en el marco de un programa forestal nacional. A corto plazo, será necesario establecer reglas de compromiso para proteger al proceso del programa forestal nacional de las demandas que los donantes que aún no pertenezcan al proyecto traten de imponer sobre los participantes. En este sentido el proceso de los programas forestales nacionales tiene una gran ventaja sobre los PAFT, pues cuenta con la aprobación del proceso FIB; por ejemplo, un ingeniero forestal que ocupa un puesto de responsabilidad en el

Banco Mundial escribió hace poco: “El Banco también reconoce que el apoyo a los programas forestales nacionales se ha expresado a través del diálogo político internacional de años recientes sobre el sector forestal y que esto basta para que el concepto sea digno de apoyo.” (Douglas, 1999).

## 5.2 Los programas forestales nacionales y los procesos y aspectos de la prestación de ayuda en el ámbito internacional

Los programas forestales nacionales parecen tener un gran potencial para fortalecer la prestación de ayuda a nivel nacional. Sin embargo, este potencial sólo se alcanzará si el proceso de los programas forestales nacionales recibe el apoyo de procesos internacionales constructivos. Éste es un ámbito en el que el estado de la silvicultura<sup>4</sup> ha devenido cada vez más anómalo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (“Cumbre de la Tierra”), celebrada en Río de Janeiro en 1992, y en el que se requiere que se tomen medidas con urgencia.

A partir de Río, las tres Convenciones acordadas allí se han ratificado: la CCDB (Biodiversidad), CMCC (Cambio Climático) y CILCD (Desertificación). Todas ellas tienen importantes implicaciones para los bosques, pero la falta de una convención forestal específica ha conllevado a que no cuente con una entidad clara con la cual debatir y negociar. Estas convenciones gozan de una posición jurídica que los bosques/la silvicultura no tienen. Para estos últimos, en los Principios Forestales y Programa 21, se estableció una serie de decisiones no vinculantes y ha tenido lugar un debate en la arena forestal durante los últimos cinco años, primero en el Panel Intergubernamental sobre Bosques y, a partir de 1997, mediante un debate intergubernamental de política en el marco del Foro Intergubernamental sobre Bosques ad hoc de la ONU (Humphreys, 1996).

La Cumbre de la Tierra se celebró en un momento en que la propia profesión de la silvicultura estaba atravesando un período de rápida evolución y el proceso de PIB/FIB, sobre todo mediante muchas de sus reuniones entre sesiones, ha ofrecido oportunidades importantes para la realización de una serie de debates internos del sector forestal y para que se llegara a acuerdos sobre una gama de cuestiones clave.

Aunque la necesidad de relacionar “la gestión, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques” a una gama más amplia de cuestiones medioambientales y de desarrollo ha estado sobre el tapete desde Río, hasta la fecha se ha avanzado muy poco en ese sentido (IFAG, 1999). El PIB y el FIB, por ser procesos ad hoc y de tiempo limitado, indudablemente

<sup>4</sup> La formulación negociada de CNUMAD es “gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques”. Aquí utilizamos “silvicultura” como una manera conveniente de referirnos a esta frase de CNUMAD.

### Cuadro 11: Cuatro tipos de disposiciones y mecanismos internacionales relativos a todos los tipos de bosques y sus opciones asociadas

**Tipo I: Un foro intergubernamental para la deliberación de políticas**

- Opción 1: Continuar las deliberaciones intergubernamentales ad hoc en curso sobre la política forestal
- Opción 2: Establecer un nuevo foro intergubernamental permanente para las deliberaciones sobre la política forestal

**Tipo II: Un mecanismo de coordinación**

- Opción 3: Establecer un mecanismo para una mejor coordinación de las disposiciones actuales sobre los bosques
- Opción 4: Autorizar el papel central de una organización existente relacionada con los bosques

**Tipo III: Un programa de implementación de la política forestal**

- Opción 5: Mejorar los instrumentos jurídicamente no vinculantes relativos a los bosques
- Opción 6: Establecer y poner en práctica un programa de ejecución de la política forestal

**Tipo IV: Un instrumento jurídicamente vinculante**

- Opción 7: Extender el alcance de los instrumentos jurídicamente vinculantes actuales
- Opción 8: Reestructurar o crear nuevos instrumentos jurídicamente vinculantes, a nivel regional, relativos a los bosques
- Opción 9: Negociar una convención marco sobre los bosques, que dé cabida a protocolos regionales
- Opción 10: Negociar un nuevo instrumento jurídicamente vinculante para todos los tipos de bosques.

*Fuente:* Naciones Unidas, 1999

gozan de poca autoridad para hacerlo, pero también parece posible que la profesión de la silvicultura necesitara tiempo para consolidar su propia posición y adaptarse a algunos de sus propios cambios internos, antes de mirar al exterior y comenzar a negociar con otros.

Esto fue valioso, pero también ha tenido sus costos. Existen muchos intereses diversos en el sector forestal y gran parte de estos actores tiene visiones más bien diferentes en cuanto a los bosques que las expresadas durante los procesos de PIB/FIB – generalmente ven a los bosques desde la perspectiva de alguna de las otras convenciones – y muchos consideran que “los bosques son demasiado importantes para dejárselos a los ingenieros forestales”. De esta manera, mientras que el proceso de PIB/FIB ha desempeñado un papel muy valioso en la centralización, para una audiencia forestal, de algunos aspectos de un debate cada vez más amplio, tiene una gran tarea por delante para llevar esas cuestiones a otros interesados y concordarlas con las muy diferentes preocupaciones y actores que trabajan a través de las otras convenciones. Entre tanto, las reuniones CoP (“Conferencia de los Partidos”) de CBD han prestado atención a los bosques y el FMMA ha desembolsado grandes cantidades para apoyar perspectivas sobre el futuro de los bosques que a veces son muy diferentes de las que los ingenieros forestales hubiesen escogido.

En la última reunión del FIB (FIB4 en enero/febrero de 2000), se deberá decidir cómo tratar estos problemas en el porvenir. Las opciones para los futuros arreglos y mecanismos internacionales que se debatirán en la reunión se basan en las alternativas señaladas en el Cuadro 11.

Al menos que se pueda negociar algún tipo de acuerdo jurídico en FIB4 (una de las opciones 7-10), se corre el riesgo de que se eclipse la opción de la gestión forestal sostenible, que debería ocupar una posición central en el debate forestal. Los bosques podrían consumirse, como respuesta a toda una serie de provisiones vinculantes y no vinculantes, tanto las negociadas a partir de Río como muchas anteriores. Muchas de éstas tienen la desventaja de considerar sólo determinados aspectos de los bienes y servicios que los bosques ofrecen.

#### 5.3 La repercusión de los procesos internacionales sobre el ámbito nacional

La naturaleza fragmentada de las acciones forestales internacionales ha resultado en acciones paralelas y no coordinadas a nivel nacional. Estas diferentes perspectivas se han traducido, en el ámbito nacional, en el establecimiento de diferentes instituciones para la toma de decisiones relacionadas con los bosques, que deberían estar mucho más vinculadas entre sí que lo acostumbrado. La división más común es la existente entre un Departamento Forestal más antiguo, quizás perteneciente al Ministerio de Agricultura, y los nuevos Departamentos, Agencias o Comités Medioambientales. Desde la época de los PAFT y los NEAP, estas instituciones estaban frecuentemente en conflicto, recibían apoyo de diferentes donantes y trabajaban de manera independiente, en pos de visiones distintas del futuro de los bosques.

## Cuadro 12: Marcos nacionales para los programas forestales nacionales de tres países en vías de desarrollo

**Honduras** posee cuatro elementos básicos que constituyen el marco para la implementación de las Propuestas del PIB: (i) La 'Nueva Agenda', el marco general de acción del nuevo gobierno de Honduras para 1998-2002, que incluye políticas y objetivos estratégicos para el sector forestal; (ii) PLANFOR, un plan estratégico sectorial para 20 años, diseñado en 1996; (iii) el "Grupo Forestal Hondureño", una iniciativa conjunta del sector privado y el gobierno hondureños destinada a mejorar la competitividad internacional del sector forestal hondureño, a la vez que reconoce las funciones sociales del sector; y (iv) la Agenda Forestal Hondureña, un mecanismo de base amplia para el diálogo y la consulta sobre cuestiones relacionadas con el sector forestal.

El programa nacional forestal de **Indonesia** forma parte de REPELITA VII, el plan de desarrollo quinquenal para 1999-2003. REPELITA contiene secciones específicas para cada sector de la economía, incluido un perfil de política y programas básicos con proyectos especificados para el período de planificación. REPELITA VII asimila a Programa 21, el Programa Indonesio de Acción Forestal (IFAP) y las directivas de la política de ajuste estructural que aparecían en una Declaración de Intenciones firmada con el FMI en enero de 1998. Indonesia también ha establecido un Grupo Consultivo sobre los Bosques Indonesios (CGIF), que desempeña una importante función como foro participativo para el diálogo sobre cuestiones relacionadas con la política forestal, la coordinación y la difusión de la información.

En **Uganda**, el marco de planificación forestal, que se empleó como parámetro para evaluar las Propuestas de Acción del PIB, incluye los siguientes elementos: (i) Visión 2025, un proceso participativo para desarrollar un marco visionario de planificación para los próximos 25 años; (ii) el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PEAP) que, entre otras cuestiones, trata sobre la gestión y conservación sostenibles de los bosques y su biodiversidad, y (iii) el recién aprobado "Forest Sector Umbrella Programme" (programa que aglutina a varios grupos del sector forestal), que también se percibe como proveedor de un marco y una estructura para un proceso iterativo de desarrollo de un programa forestal nacional.

*Fuente:* GTZ, 1998

Ha existido una necesidad enorme de que se establezcan mecanismos de prestación de ayuda a nivel nacional, que tengan relaciones cooperativas, en lugar de competitivas, con todas estas instituciones y que puedan trabajar con su personal y sus donantes a favor de una mejor sinergia forestal. Era esto lo que se tenía en mente cuando se refrendaron y lanzaron los programas forestales nacionales a nivel intergubernamental, al concluir el PIB4 en 1997, y es por ello que han gozado de tanta aceptación. En la práctica, por consiguiente, su situación es sólida y cuasi jurídica.

El hecho de que los programas forestales nacionales surgieran más recientemente que los Planes y Programas de Acción Forestal Tropical significa que se nutren de un suelo mucho más fértil. Las experiencias de la silvicultura en lo referente a la plantación de árboles por campesinos y a la gestión conjunta de bosques con comunidades locales en las décadas de 1980 y 1990 han familiarizado a muchos profesionales con la multiplicidad de participantes con intereses y conocimientos forestales, así como con la necesidad de que exista una mayor gestión de uso múltiple. Muchos se han acostumbrado a prestar mayor atención a las necesidades locales y a trabajar con nuevos socios, tales como las ONG y organizaciones comunitarias.

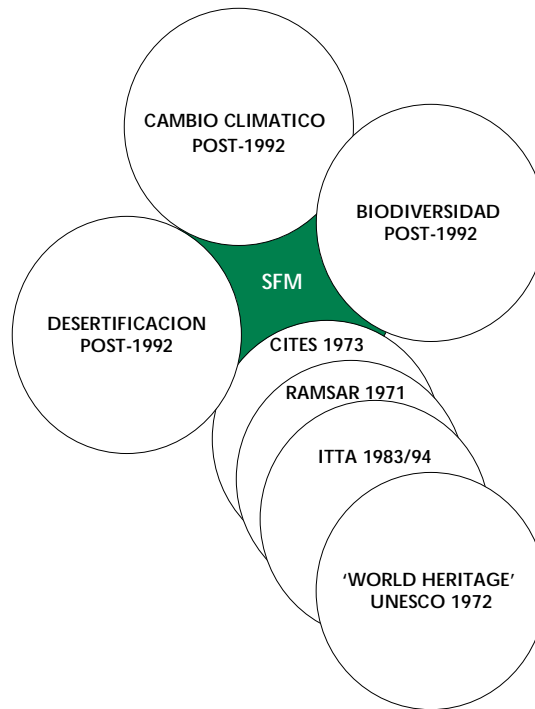
Muchos países han revisado su política forestal y diferentes ordenanzas, con el fin de simplificar el derecho

de la población local a participar en la gestión de los bosques o vender árboles que hayan sembrado. El sector forestal también ha tenido una interacción mucho más estrecha con las empresas privadas en años recientes y una mayor experiencia con la privatización en general.

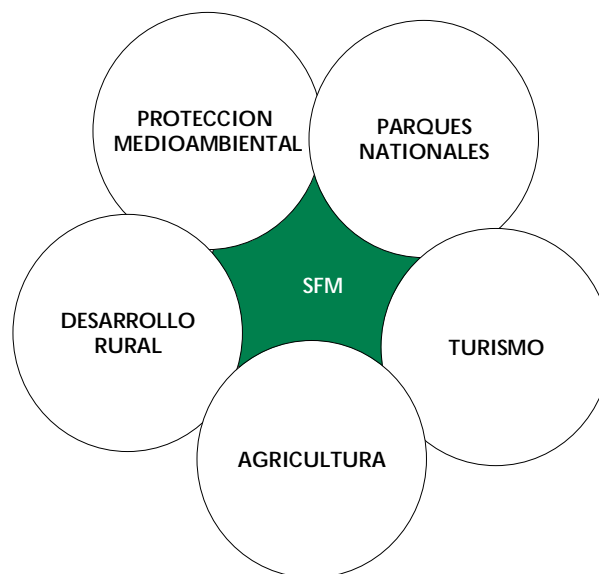
Una serie de países, como muestran los tres ejemplos que, en el Cuadro 12, cuentan ya con procesos políticos que forman parte de un programa forestal nacional o conducen a uno.

Esta experiencia diferente es importante para el funcionamiento de los programas forestales nacionales, pues también le ofrece a quienes estén situados en la línea dominante de la silvicultura, el derecho y el deber de conducir los programas forestales nacionales. De manera contrastante, quienes tienen intereses medioambientales y relacionados con la flora y la fauna se han encontrado más aislados tanto de los debates sobre el sustento local, como de los procesos políticos a nivel nacional. En la Figura 2, vemos en el nivel nacional (debajo de la Figura 1, que muestra el nivel internacional) el espacio en el medio, donde está situado el concepto de la gestión forestal sostenible y donde, lógicamente, también se sitúan, como propiciadores, las agencias forestales y sus donantes. El enfoque sectorial "tradicional" hacia la silvicultura ha perdido mucho terreno en años recientes, de lo que se han beneficiado preocupaciones que no

**Figura 1:** Convenciones internacionales que tienen importantes repercusiones sobre la gestión forestal sostenible



**Figura 2:** Políticas en el ámbito nacional que tienen importantes repercusiones sobre la gestión forestal sostenible



Note: SFM (gestión forestal sostenible) se emplea como sinónimo del concepto de "gestión, conservación y desarrollo sostenibles de todos tipos de bosques" de CNUMAD.



pertenecen al sector. Para que la silvicultura adquiriera una posición fuerte y central, los responsables por la gestión de los procesos de los programas forestales nacionales tendrán que ser capaces de trabajar dinámicamente con los nuevos socios que hayan pasado a formar parte de los mismos. Si logran hacerlo, el sector podrá redefinirse de una forma nueva, que constituya un desafío; de lo contrario, es muy probable que se pierda el terreno común en el centro para los enfoques abiertos hacia los bosques y sea sustituido por intereses especiales, en conflicto y fragmentados (GTZ, 1998:9).

#### 5.4 La prestación de ayuda y los programas forestales nacionales: conclusiones

El vínculo nacional-internacional que ofrecen los programas forestales nacionales es muy importante. Los programas forestales nacionales, además de servir de vehículo mediante el cual los compromisos jurídicos internacionales contraídos por los gobiernos – y las inconsistencias entre éstos – se pueden traducir a la realidad local, constituyen un laboratorio para estudiar cómo podrían funcionar esos procesos a nivel internacional. Si es difícil negociar internacionalmente las demandas encontradas de diferentes convenciones, es potencialmente más difícil hacerlo con diferentes interesados, incluidos donantes de todos tipos, a nivel nacional. Sin embargo, es a este nivel que se comprueba la factibilidad de las convenciones y se destacan las inconsistencias entre ellas.

Parece probable que los países con bosques más secos o de menor valor irán a la vanguardia y establecerán las normas de los programas forestales nacionales, mientras que los países de BTH podrían estar indecisos o comenzar a participar en una etapa posterior. Ese fue el mismo patrón que se observó durante experimentos sobre la gestión conjunta con la población local: las consultas con la sociedad civil resultan menos amenazadoras en los casos en que la competencia por los recursos forestales es menos violenta.

Para resumir, existen probablemente siete razones principales por las que los programas forestales nacionales son tan importantes y tienen mayores probabilidades de éxito que sus predecesores:

- los programas forestales nacionales ofrecen papeles que pueden desempeñar países con todos tipos de bosques;
- los programas forestales nacionales han surgido en un momento en que la silvicultura ha sido objeto de una serie de evoluciones de gran importancia y el sector forestal se encuentra en una posición mucho más fuerte que en la época de la cumbre de Río, que le permitiría negociar un futuro para los bosques con el que una amplia gama de interesados estaría de acuerdo;
- los programas forestales nacionales constituyen el único mecanismo existente que podría, potencialmente, reunir a todos los interesados a nivel nacional alrededor de la mesa de negociaciones. Los ingenieros forestales de muchos países cuentan con suficiente experiencia para respaldar el enfoque más amplio hacia los bosques que

ahora se requiere;

- debido a que su naturaleza se caracteriza por incrementos periódicos, los programas forestales nacionales exigen menos, inicialmente, tanto de los gobiernos como de sus financieros y ofrecen la perspectiva de una evolución más gradual y menos radical hacia el apoyo sectorial integrado;
- los programas forestales nacionales han sido refrendados por el proceso de PIB/FIB. Esto fortalece su importancia a nivel nacional, algo que no ocurrió con las iniciativas previas de los PAFT;
- el aval de PIB/FIB significa que diferentes tipos de donantes – bilaterales, multilaterales y no gubernamentales – trabajarán en pos de una prestación efectiva de ayuda, en colaboración y no competitivamente;
- los programas forestales nacionales ofrecen un mecanismo útil, mediante el cual se pueden articular los compromisos tanto a nivel internacional como nacional.

Ante la falta de cualquier tipo de instrumentos jurídicamente vinculantes para los bosques, la comunidad forestal internacional y el proceso de FIB están poniendo considerable énfasis en los programas forestales nacionales y, de cierta manera, se les está pidiendo que defiendan la línea de combate de la gestión forestal sostenible y de los enfoques más amplios hacia los bosques, hasta que se tomen otras decisiones. Podrán hacerlo durante un tiempo, mientras dure el compromiso de los donantes para con ellos y se perciba que tienen resultados positivos en por lo menos algunos países y procesos. Pero a medida que se comiencen a implementar otras convenciones de manera más explícita a nivel nacional y no se pueda negociar un instrumento forestal, es muy probable que las diferentes agencias de los países asociados se vean arrastradas desde diversas direcciones y por ideas de diferentes organismos.

El Foro Intergubernamental Permanente de Deliberaciones Políticas propuesto por el FIB ofrecerá, a nivel internacional, un espacio para debatir las implicaciones contradictorias de diferentes convenciones. Por consiguiente, hay razones para favorecer alguna forma de instrumento jurídico, en un mundo donde ya existen otras convenciones que están atrayendo dinero y compromisos de los donantes. A pesar de los muchos obstáculos relacionados con el estado de los bosques como territorio soberano, el tiempo que ha pasado desde la conferencia de Río ha mostrado los tipos de desequilibrios que surgen al no existir un instrumento de esa naturaleza. La pregunta que queda en el aire es si los programas forestales nacionales serán lo suficientemente fuertes como para compensar esos desequilibrios por sí mismos.

## 6. CONCLUSIONES

### 6.1 Introducción

La ayuda a la silvicultura siempre ha implicado un compromiso con marcos de tiempo de largo alcance. Además, durante los últimos 10-15 años, los donantes al sector han centrado muchos de sus recursos en la resolución de conflictos a nivel local/nacional relacionados con los objetivos de la gestión forestal y los derechos de acceso, mediante una mayor participación y devolución, y en conferir un peso mayor a la silvicultura destinada al sustento rural, en lugar de la destinada a la industria. Más recientemente, también han tenido que centrar su atención en la arena internacional, además de la local, y en los bienes públicos internacionales y los aspectos de los servicios medioambientales de los bosques. Sin embargo, en el momento preciso en que se ha revelado la diversidad de las cuestiones relacionadas con la silvicultura, los departamentos forestales de muchos países se han debilitado, como resultado de recursos gubernamentales cada vez más limitados, y en ocasiones del reajuste estructural, que les han obligado a reducir radicalmente sus tamaños. El sector en su totalidad ha comenzado a parecer tan complejo que en, muchas partes, se teme que, a no ser que los donantes perciban a la financiación forestal como algo útil, manejable y que podrá tener un impacto, ésta desaparecerá gradualmente.

En este trabajo, se han considerado de manera particular las oportunidades cambiantes para la prestación de ayuda y la efectividad de ésta en la silvicultura tropical. Entre las agencias de donantes, los cambios clave examinados han sido aquellos relacionados con la selección de agentes para la prestación de ayuda, la descentralización y las modalidades para un mejor aprendizaje institucional. A nivel de país, la cuestión clave es la propiedad. Pero estos cambios están teniendo lugar en un contexto más amplio, que también se ha examinado. Muchas de las cuestiones que solían limitarse a la relación entre el donante y el país anfitrión o estaban vinculadas a la colaboración entre donantes ahora deben reexaminarse a la luz de la Cumbre de la Tierra, las nuevas convenciones que ésta generó, y, sobre todo, los últimos cuatro años del proceso PIB/FIB. Mediante estos procesos, se está reformando el contexto nacional-internacional, tanto para los donantes como para sus socios en el sector forestal.

### 6.2 Afrontando los problemas sectorialmente

A principios y mediados de la década de 1980, el sector forestal intentó por primera vez, a través de los Programas de Acción Forestal Tropical (PAFT), lidiar con las cuestiones forestales de los países en vías de desarrollo. Aunque la estrechez de sus objetivos, la propiedad limitada de los gobiernos anfitriones y la renuencia de los donantes a subordinar sus intereses a un marco impuesto e inadecuado condujeron paulatinamente al colapso de la mayoría de los PAFT, incluso después de la Cumbre de la Tierra el modelo estaba vigente en algunas partes. Las

acciones forestales que tuvieron lugar después de Río constituyeron un segundo intento de enfoque sectorial, a nivel internacional. También son importantes las experiencias del Banco Mundial con los enfoques sectoriales del tipo SWAP. Los SWAP, como algunas de las iniciativas forestales, tienen por objeto afrontar la cuestión de la baja propiedad de los países anfitriones, debido a la fragmentación del sector y a la baja sostenibilidad de algunas iniciativas, pero sus mayores éxitos han tenido lugar en sectores donde el reparto de beneficios es relativamente sencillo, tales como la salud, la educación y las carreteras.

Los programas forestales nacionales, refrendados al finalizar el proceso de PIB en 1997, constituyen el tercer intento del sector forestal de desarrollar iniciativas sectoriales. Estos, de muchas formas, combinan las cuestiones de la propiedad nacional con los compromisos internacionales. Experiencias anteriores sugieren que un enfoque cauteloso y paulatino para con los programas forestales nacionales, que haga hincapié en la propiedad y el compromiso, constituye su mejor vía de avance. De manera empírica, es posible que sean los países con una cobertura forestal limitada o baja quienes, en la actualidad, estén más interesados en estos programas.

Los caminos por los que los donantes tienen que aventurarse, a medida que se vinculan al proceso de los programas forestales nacionales, les conducen a compromisos cada vez mayores. Las etapas tempranas que ya se debaten incluyen el diseño de códigos de conducta de los donantes y el desarrollo de disposiciones comunes sobre la presentación de informes. Otro paso en el que los beneficios son fuertes y obvios desde el principio es el del aprovechamiento e intercambio de experiencias. Las etapas finales y más difíciles – crear un fondo común, financiar y compartir la gestión – parecen distantes por el momento.

### 6.3 Cuestiones relacionadas con la propiedad

Paralelamente al hecho de que más y más donantes utilizan la pobreza como uno de sus criterios clave para la selección de los socios que recibirán la ayuda, se hace evidente que las cuestiones relacionadas con la gestión del sector forestal significan compromisos a largo plazo para los donantes. Por consiguiente, si éstos están dispuestos a comprometerse por mayor tiempo con los programas forestales nacionales de determinados países y, en pago, el sector forestal de estos países está preparado a trabajar, de alguna de las formas sugeridas, a través de un proceso de programa forestal nacional, es muy probable que las cuestiones relacionadas con la propiedad dejen de ser, poco a poco, algo difícil. Incluso, en los casos en que el proceso comienza modestamente, con apenas uno o dos donantes, es el país anfitrión quien dirige el proceso y no lo contrario.

La propiedad de los datos sobre éxitos y fracasos pasados también debe permanecer en el país, en un formato que sea fácil de acceder: se le puede dar gran realce a la propiedad

colocando este material, en un formato electrónico fácil de asimilar, en el país anfitrión y analizando comparativamente las experiencias adquiridas, en el decurso del tiempo, de las iniciativas pasadas y actuales.

Las cuestiones de la propiedad están estrechamente vinculadas a la naturaleza de la política y la capacidad de los donantes de emplear los mecanismos apropiados de prestación de ayuda, en el contexto de un programa forestal nacional. Si a las consultorías se les da programas para su gestión, en lugar de proyectos de procesos, con las agendas negociadas fuera del país anfitrión, la propiedad del país anfitrión volverá a decaer.

#### 6.4 Cuestiones relacionadas con la descentralización

La descentralización de las actividades del donante a una oficina en el país anfitrión puede fortalecer la participación del donante en el proceso del programa forestal nacional gracias a la proximidad, pero también puede debilitarla si nadie en la oficina local del donante cuenta con experiencias en el sector forestal. El compromiso por parte del donante con el programa forestal nacional debe conllevar la responsabilidad de proporcionar la capacidad adecuada al proceso, bien en el país anfitrión o, a intervalos regulares, del capital del donante. Es vital que los relativamente pocos donantes con capacidad para apoyar debidamente a los programas forestales nacionales mediante procesos innovadores refuercen sus capacidades, en lugar de debilitarlas, si se deciden a descentralizar.

Si el propio país anfitrión ha descentralizado su estructura administrativa, de manera que el peso haya pasado de la capital al nivel de distrito, los donantes tendrán que velar por invertir recursos en sus paquetes de apoyo a los programas forestales nacionales, para garantizar que la opinión a nivel de distrito se escuche en los debates a nivel nacional. Una vez más, un buen propiciador desempeñando el papel de agente de la prestación de ayuda tendrá un valor muy especial.

#### 6.5 Aprendizaje institucional

Muchas fallas del aprendizaje institucional parecen surgir de la incapacidad de los donantes de reconocer dónde se encuentran sus ventajas comparativas. Algunos donantes bilaterales que probablemente se perciben a sí mismos como “innovadores de gestión intensiva” no han invertido suficiente tiempo y dinero en el aprovechamiento de esa ventaja, para garantizar que tanto ellos como otros se beneficien de los resultados de los proyectos que han financiado. Gran parte de los conocimientos de que dependen los donantes ha resultado disponible sólo gracias al hecho de que individuos capacitados para efectuar síntesis analíticas útiles habían sido contratados por los donantes con ese fin.

Tanto la descentralización de la ayuda como la utilización de consultorías privadas pueden constituir desafíos

adicionales para el aprendizaje institucional de los donantes. Tales cambios han creado la necesidad de muchos otros tipos de adaptación por parte de los donantes para optimizar la efectividad, que no siempre se han asumido. Al no aumentar la cantidad de recursos destinados al aprendizaje institucional, los donantes corren el riesgo de desaprovechar las experiencias directas de los proyectos y los conocimientos que podrían servir de base para una experimentación e innovación más satisfactorias.

El aprendizaje institucional ha resultado mucho más difícil en el ámbito de los países anfitriones porque no se ha contado con otros mecanismos que no sea el de la memoria personal para garantizar que el aprendizaje se siga aprovechando una vez que los proyectos hayan concluido. Sin embargo, cada vez son más los métodos electrónicos de almacenamiento de datos que permiten que el material sea más asequible, siempre y cuando sea posible almacenar los datos precisos, en un lugar donde resulte fácil su utilización. Los programas forestales nacionales retan a los donantes y a los gobiernos de los países anfitriones a reconsiderar su capacidad de almacenamiento y a aprender de sus experiencias pasadas, así como a establecer las estructuras institucionales necesarias para mantener la continuidad.

Tanto los donantes como los gobiernos de los países anfitriones parecen estar interesados en levantar una muralla entre los enfoques anteriores, más estrechos, del proceso de los PAFT y los programas forestales nacionales de la actualidad. Esto quizá sea comprensible desde el punto de vista político, pero, al mismo tiempo, constituye un buen ejemplo del deseo de renovación constante en el ambiente de la ayuda y la renuencia a aprender del pasado: un aspecto, para resumir, presente en gran parte de los fracasos del aprendizaje institucional. En realidad, parecería recomendable tratar de aprender todo lo que fuera posible de los fracasos de los PAFT, así como de algunos de sus éxitos. No sólo constituyeron una síntesis extremadamente positiva de los datos disponibles en esos momentos, sino que a través de ellos se aprendió mucho, tanto positiva como negativamente, sobre las estructuras necesarias para la gestión del proceso. La relación de los PAFT/PAFN en el ámbito nacional respecto al proceso internacional también resultó muy instructiva: por ejemplo, fue en el ámbito internacional, no en el nacional, que se atacó a los PAFT desde la derecha y desde la izquierda y donde, por último, se les abandonó.

#### 6.6 Complementariedad de los donantes: innovadores de gestión intensiva y responsables por la implementación de larga escala

Un reconocimiento más explícito de la complementariedad de los donantes sería de gran importancia para garantizar que los recursos se utilicen debidamente y que se aprovechen las ventajas comparativas. Parece que los donantes muy grandes y los muy pequeños no se encuentran en una posición ideal para financiar las etapas



tempranas, innovadoras, de nuevas iniciativas tales como los programas forestales nacionales, que no consumen necesariamente grandes cantidades de dinero pero que requieren una gestión intensiva y una asistencia técnica financiada por los donantes, con excelentes procesos y habilidades de facilitación, así como donantes que sean capaces de trabajar con efectividad en el ámbito internacional, nacional y local. Los mayores donantes, tales como los multilaterales y la Comisión Europea, parecen ser más efectivos cuando los programas forestales nacionales avanzan hacia la etapa de implementación a mayor escala, con el proceso bajo la dirección del país anfitrión.

## 6.7 Aspectos internacionales

Desde la conferencia de Río, la situación de la prestación de ayuda en el sector forestal de muchos países en vías de desarrollo ha sido confusa. Aunque la disponibilidad de dinero para los bosques ha sido bastante grande, también se ha contado con muchos actores nuevos y, a veces, con un ambiente de competencia, en lugar de colaboración, entre los donantes. Es por esta razón que un mecanismo tal como los programas nacionales forestales, con su aval intergubernamental de alto nivel, ofrece una oportunidad real a quienes deseen utilizarlos y brinda, potencialmente, tanto a los países anfitriones como a los donantes, un marco más sencillo de avance.

Los resultados recientes de la “iniciativa de seis países. Llevando a la práctica las propuestas de acción de PIB” (GTZ, 1998) son muy elocuentes en este sentido. Los países constataron que:

- La demanda de una mayor gama de bienes y servicios de los bosques crea nuevos desafíos y atrae a nuevos interesados, mientras que el enfoque sectorial tradicional hacia el desarrollo forestal ha perdido terreno. La silvicultura tiene que responder a políticas y otras señales de más allá del sector forestal, en un proceso de cambio dinámico e intersectorial.
- Los costos adicionales que exigen estos cambios también constituyen un desafío. Los países que necesitan una financiación nacional más fuerte para el sector forestal esperaban que se reconsiderara la carga económica que significa para ellos pagar los intereses de su deuda externa, teniendo en cuenta las dificultades del ajuste estructural a corto plazo y reconociendo que la existencia de mecanismos financieros innovadores puede ofrecer una solución a largo plazo.
- El Informe de PIB y sus Propuestas de Acción se describieron como proveedores de un fuerte ímpetu para la conservación y la gestión sostenible de los bosques, y un apoyo para el mejoramiento de los programas forestales nacionales. Los países utilizaron las Propuestas de Acción de PIB de una manera operativa, con el objetivo de identificar los instrumentos y

mecanismos que habían resultado útiles en otros países e impulsar la acción práctica dentro de sus propios programas forestales nacionales. Ellos emplearon las propuestas de PIB como una lista de control que sirviera para evaluar el marco de la política nacional relativa a los bosques. También descubrieron que medir sus propias actividades frente a las propuestas de PIB, así como en el proceso de la incorporación de éstas a sus propios programas forestales nacionales, les ayudaba a fortalecer su propiedad y a transformar los resultados de un proceso internacional en un consenso nacional sobre las prioridades cambiantes.

- Los participantes del ejercicio se vieron obligados a familiarizarse más con las cuestiones internacionales que repercuten sobre la programación forestal en el ámbito nacional. Se descubrió que la comprensión a nivel nacional de los varios procesos internacionales e instrumentos jurídicos necesitaba fortalecerse.
- Los países solicitaron asistencia para delinear con mayor claridad los vínculos entre las iniciativas internacionales y los programas forestales nacionales. Al principio, no estaban lo suficientemente al tanto de otros instrumentos y procesos jurídicos internacionales relacionados con los bosques que no fueran los PIB/FIB. Como resultado, han comenzado a exigir mayor orientación desde el ámbito internacional, con el fin de integrar las implicaciones de los instrumentos globales a sus programas forestales nacionales. Sólo entonces se integrarán completamente las obligaciones y oportunidades de las iniciativas y Convenciones sobre (entre otros) la Biodiversidad y el Cambio Climático a las necesidades y acciones nacionales.
- El trabajo internacional en curso sobre los Criterios e Indicadores para la gestión forestal sostenible y la biodiversidad requiere una mayor armonización a nivel nacional. La posición e importancia de las Propuestas de PIB deberían tenerse en cuenta durante este proceso de armonización.
- Esta orientación requiere en estos momentos una mayor reflexión por parte de la comunidad internacional. En particular, los miembros del ITFF (Inter-agency Task Force on Forests – Grupo operativo entre agencias sobre los bosques), deberían desempeñar papeles más fuertes como intermediarios/prestación de servicios a nivel nacional.
- Por último, se percataron de que la integración de las Propuestas de PIB a los programas forestales nacionales tiene serias implicaciones para los vínculos nacionales-internacionales. Aún queda por decidir cómo se podrían comunicar los resultados nacionales al nivel internacional, con el fin de mejorar el debate internacional. Será necesario que los países y sus donantes asociados elaboren nuevas vías de comunicación para transmitir las experiencias nacionales de primera mano al ámbito internacional.

Es apropiado que, en el caso del sector forestal, cualquier instrumento jurídico internacional futuro esté precedido por un proceso nacional activo, que incluya la elaboración de criterios nacionales para la gestión forestal sostenible. En muchos países, el sector ya cuenta con suficientes experiencias en la resolución de cuestiones locales y con una circunscripción que entiende. Éste no suele ser el caso de las otras Convenciones que surgieron a partir de Río, que no cuentan con una circunscripción nacional que no sea la de los funcionarios gubernamentales a cargo de la implementación, a pesar de la existencia de algunos donantes y proyectos importantes.

Los programas forestales nacionales tienen la capacidad de reunir a los diversos actores forestales alrededor de la mesa de negociaciones, y los ingenieros forestales, si se les da el apoyo debido, tienen la experiencia necesaria para respaldar el enfoque más amplio hacia los bosques requerido en la actualidad. Para poder hacerlo, necesitarán contar con el apoyo sostenido de los organismos internacionales. Queda por ver la forma final, acordada internacionalmente, que este proceso tomará.

Sin embargo, es difícil no llegar a la conclusión de que se requiere un mayor fortalecimiento de los procesos forestales a nivel internacional para que los procesos nacionales puedan mantener su vigor y, lo que es más importante, su financiación y el apoyo de los donantes.

## REFERENCIAS

- Aho, M (1999) 'Towards Sector Support to National Forest Programmes,' ["Hacia el Apoyo Sectorial a los Programas Forestales Nacionales"] en Proceedings of IFAG Workshop on Sector Support to National Forest Programmes ["Actas del Taller de IFAG sobre el Apoyo Sectorial a los Programas Forestales Nacionales"], Grupo Internacional de Asesores Forestales (IFAG), Riutula, Finlandia, 25-29 Agosto.
- Akroyd, S y Duncan, A (1998) 'The Sector Approach and Sustainable Rural Livelihoods' ["El Enfoque Sectorial y el Sustento Rural Sostenible"] en Carney, D (ed.) Sustainable Rural Livelihoods: What Contribution Can We Make? ["Sustento Rural Sostenible: ¿Cómo podemos contribuir?"], DFID, Londres.
- Ball, J (1999) 'Status and Progress in the Implementation of National Forest Programmes: Outcome of the 1998-9 FAO Global Survey' ["Estado y progreso de los Programas Forestales Nacionales: Resultados del Estudio Global de la FAO 1998-1999"], en Proceedings of IFAG Workshop on Sector Support to National Forest Programmes ["Actas del Taller de IFAG sobre el Apoyo Sectorial a los Programas Forestales Nacionales"], Grupo Internacional de Asesores Forestales (IFAG), Riutula, Finlandia, 25-29 Agosto.
- Bass, S y Thomson, K (1997) Forest Security: Challenges to be met by a Global Forest Convention ["Seguridad Forestal: Desafíos que debe enfrentar una Convención Forestal Global"], IIED Forestry and Land Use Series 10, IIED, Londres.
- Brown, D (1999) Principles and Practice of Forest Co-Management: Evidence from West-Central Africa ["Principio y Práctica de la Gestión Forestal Conjunta: Evidencias de Africa Occidental-Central"], ODI European Union Tropical Forestry Paper 2, Overseas Development Institute, Londres.
- Carney, D y Farrington, J (1998) Natural Resource Management and Institutional Change ["Gestión de Recursos Naturales y Cambio Institucional"], Routledge Research/ODI Development Policy, Londres.
- Collier, P y Dollar, D (1999) Aid Allocation and Poverty Reduction ["Distribución de la Ayuda y Reducción de la Pobreza"], Conferencia ABDCE, París. Grupo de Investigación para el Desarrollo, Banco Mundial: Washington DC.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) Earth Summit 1992: Agenda 21 ["Cumbre de la Tierra: Programa 21"], The Registry Press, Londres, p. 197.
- Consejo Económico y Social de la ONU (1996) 'International co-operation in financial assistance and technology transfer for sustainable forest management' ["Cooperación internacional en la asistencia financiera y la transferencia de tecnología para la gestión forestal sostenible"]. Ponencia presentada durante la Segunda Sesión del Panel Intergubernamental sobre Bosques de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible, Ginebra. Referencia E/CN.17/PIB/1996/.
- Davies, J (1999) 'Aid Delivery in the Forest Sector: The Agricultural Frontier Project in Central America.' ["Prestación de Ayuda en el Sector Forestal: El Programa Frontera Agrícola en América Central"]. Informe preparado para el Grupo de Política Forestal y Medio Ambiente, Overseas Development Institute, Londres.
- de Haan, A y Maxwell, S (1998) 'Poverty and Social Exclusion in North and South' ["Pobreza y Exclusión Social en el Norte y el Sur"], IDS Bulletin 29 (1), Institute for Development Studies, Brighton, Sussex, Reino Unido.
- Douglas, J (1999) 'The World Bank and National Forest Programmes' ["El Banco Mundial y los Programas Forestales Nacionales"] en Proceedings of IFAG Workshop on Sector Support to National Forest Programmes ["Actas del Taller de IFAG sobre el Apoyo Sectorial a los Programas Forestales Nacionales"], Grupo Internacional de Asesores Forestales (IFAG), Riutula, Finlandia, 25-29 Agosto.
- Dubash, N K y Seymour, F (1999) 'The Political Economy of "Environmental Adjustment": The World Bank as Midwife of Forest Policy Reform' ["La Economía Política del 'Ajuste Medioambiental': El Banco Mundial como Comadrona de la Reforma de la Política Forestal"]. Ponencia presentada en la Conferencia sobre International Institutions: Global Processes – Domestic Consequences ["Instituciones Internacionales: Procesos Globales – Consecuencias Domésticas"], Duke University, NC, Abril.
- Enters, T (1999) 'Aid Delivery in the Forest Sector: Two Indonesian Case Studies' ["Prestación de Ayuda en el Sector Forestal: Dos Estudios de Caso Indonesios"]. Informe preparado para el Grupo de Política Forestal y Medio Ambiente, Overseas Development Institute, Londres.
- FAO (1987) The Tropical Forestry Action Plan ["El Programa de Acción Forestal Tropical"], con el Instituto Mundial sobre Recursos, el Banco Mundial y el PNUD, Roma.
- Golooba-Mutebi, F (1999) 'Aid Delivery in the Forest Sector: Uganda Country Case Study' ["Prestación de Ayuda en el Sector Forestal: Estudio de Caso de Uganda"]. Informe preparado para el Grupo de Política Forestal y Medio Ambiente, Overseas Development Institute, Londres.
- Gould, J et al. (1998) How Sectoral Programmes Work, ["¿Cómo Funcionan los Programas Sectoriales?"]

- Documento de Orientación, Instituto de Estudios de Desarrollo, Universidad de Helsinki, Helsinki.
- GTZ (1998) Informe de Síntesis, 'Six Country Initiative: Putting the IPF Proposals for Action into Practice' ["Iniciativa de Seis Países: Implementación de las Propuestas de Acción del PIB"], como apoyo a la CDS FIB de la ONU, Grupo de Apoyo Técnico a la Iniciativa, Eschborn, Alemania.
- GTZ (1999) 'Implementation of the IPF Proposals for Action and Support to National Forest Programmes: A Strategy for German Technical Co-operation' ["Implementación de las Propuestas de Acción y Apoyo a los Programas Forestales Nacionales, del PIB: Estrategia para la Cooperación Técnica Alemana"], Eschborn, Alemania.
- Harrold, P y asociados (1995) The Broad Sector Approach to Investment Lending ["El Enfoque Sectorial Amplio a los Préstamos de Inversión"], Documento de Reflexión 302, Banco Mundial, Washington DC.
- Harvey, N (1997) 'Rehabilitation in complex political emergencies: is rebuilding civil society the answer?' ["La rehabilitación ante complejas emergencias políticas: ¿Está la respuesta en la reconstrucción de la sociedad civil?"] IDS Documento de Trabajo 60, Institute of Development Studies, Brighton, Sussex.
- Humphreys, D (1996) Forest Politics: The Evolution of International Cooperation ["Políticas Forestales: La Evolución de la Cooperación Internacional"], Earthscan, Londres.
- International Forestry Advisers Group [Grupo Internacional de Asesores Forestales (IFAG)] (1999) Functions of the International Forest Policy Dialogue beyond the Year 2000 ["Funciones del Diálogo Internacional sobre la Política Forestal más allá del año 2000"], Documento de Reflexión y Síntesis, Grupo Internacional de Asesores Forestales (IFAG), Riutula, Finlandia, Octubre.
- Johnson, J H y Wasty, S S (1993) 'Borrower Ownership of Adjustment Programs and the Political Economy of Reform' ["Propiedad del Prestatario de los Programas de Ajuste y la Economía Política de Reforma"], Documento de Reflexión No. 199 del Banco Mundial, Washington DC.
- Jones, S (1999) 'Increasing Aid Effectiveness in Africa? The World Bank and Sector Investment Programmes' ["¿Incrementar la Efectividad de la Ayuda en África? El Banco Mundial y los Programas de Inversión Sectorial"], versión revisada de la ponencia preparada para el seminario de NORAD sobre los enfoques sectoriales, Oxford Policy Management, Oslo.
- Killick, T (1998) Aid and the Political Economy of Policy Change ["Ayuda y la Economía Política del Cambio Político], Overseas Development Institute, Londres.
- Madhvani, A (1999) An Assessment of Data on Financial Flows in the Forest Sector for the IFF Process ["Evaluación de los Datos sobre los Flujos Financieros en el Sector Forestal para el Proceso del FIB"], PNUD, Nueva York.
- Moore, M (1998) 'Death without Taxes: Democracy, State Capacity and Aid Dependence in the Fourth World' ["Muerte sin Impuestos: Democracia, Capacidad Estatal y Dependencia de la Ayuda en el Cuarto Mundo"], en White, G and Robinson, M (eds.) Towards a Democratic Developmental State ["Hacia un Estado del Desarrollo Democrático"], Oxford University Press, Oxford.
- Naciones Unidas (1999) Category III International Arrangements and Mechanisms to promote the management, conservation and sustainable development of all types of forests (UN E/CN.17/IFF/2000/...) ["Disposiciones y Mecanismos Internacionales de III Categoría para promover la gestión, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques"], Informe del Secretario General (Borrador no corregido) <http://www.un.org/esa/sustdev/docsiff4.htm>
- O'Brien, D et al. (1997) 'Poverty and Social Exclusion in North and South' ["Pobreza y Exclusión Social en el Norte y el Sur"], Documento de Trabajo 55 IDS, Institute of Development Studies, Brighton, Sussex.
- ODA (1993) Taking Account of Good Government ["Teniendo en Cuenta el Buen Gobierno"], Department for International Development, Londres.
- Oksanen, T (1999) 'Current Understanding of National Forest Programmes' ["Entendimiento Actual de los Programas Forestales Nacionales"], en Proceedings of IFAG Workshop on Sector Support to National Forest Programmes ["Actas del Taller de IFAG sobre el Apoyo Sectorial a los Programas Forestales Nacionales"], Grupo Internacional de Asesores Forestales (IFAG), Riutula, Finlandia, 25-29 Agosto.
- Oxford Policy Management (1997) 'Sector Investment Programmes in Africa: Issues and Experience' ["Programas de Inversión Sectorial en África: Cuestiones y Experiencia"], Informe Final para el Department for International Development, Oxford, Enero.
- Paul, S (1991) Strengthening Public Service Accountability: A Conceptual Framework ["Fortalecimiento de la Responsabilidad del Sector Público: Un Marco Conceptual"], Documento de Reflexión 136, Banco Mundial, Washington DC.
- Putnam, R D (1993) Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy ["Hacer que la Democracia Funcione: Tradiciones Cívicas en la Italia Moderna"], Princeton University Press, Chichester.

- Ribot, J (1996a) 'From Exclusion to Participation: Turning Senegal's Forestry Policy Around?' ["De la Exclusión a la Participación: ¿Transformación Completa de la Política Forestal de Senegal?"] *World Development*, Vol.23, No. 9, pp.1587-1599.
- Ribot, J (1996b) 'Participation without Representation: Chiefs, Councils and Forestry Law in the West African Sahel' ["Participación sin Representación: Jefes, Consejos y la Ley Forestal en el Sahel de África Occidental"], *Cultural Survival Quarterly*.
- Ribot, J (1999) 'Decentralisation, Participation and Accountability in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Political-Administrative Control' ["Descentralización, Participación y Responsabilidad en la Silvicultura del Sahel: Instrumentos Jurídicos del Control Político Administrativo"], *Africa*, 69 (1): 23-65.
- Richards, M (1998) 'Internalising the Externalities' of Tropical Forestry: A Review of Innovative Financing and Incentive Mechanisms ["Interiorización de las Exterioridades de la Silvicultura Tropical: Reseña de los Mecanismos Innovadores Financieros y de Incentivo"], Documento 1 de ODI para la Unión Europea sobre Silvicultura Tropical, Overseas Development Institute, Londres.
- Ross, Michael (1996) 'Conditionality and Logging Reform in the Tropics' ["Condicionamiento y Reformas Madereras en el Trópico"], en Keohane, Robert O. y Levy, Marc A. *Institutions for Environmental Aid: Pitfalls and Promise* ["Instituciones de Ayuda Medioambiental: Escollos y Promesas"], (eds.) MIT Press: Boston, MA y Londres.
- Shepherd et al. (1999) *Thematic Evaluation on Environment and Development in Finnish Development Co-operation, Forest Sector Development Co-operation in the Sub-Saharan African and Central American Regions: an Analysis of the Finnish Forestry Approach* ["Evaluación Temática sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en la Cooperación Finlandesa, la Cooperación para el Desarrollo del Sector Forestal en las Regiones de África Subsahariana y América Central: Análisis del Enfoque Forestal Finlandés."], Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, Helsinki.
- Shepherd, G, Brown, D, Richards, M y Schreckenberg, K (eds.) (1998) *The EU Tropical Forestry Sourcebook* ["Libro de Consulta de la UE sobre Silvicultura Tropical"], Overseas Development Institute, Londres.
- Skala-Kuhmann, A (1996) *Legal Instruments to Enhance the Conservation and Sustainable Management of Forest Resources at the International Level* ["Instrumentos Jurídicos para Mejorar la Conservación y la Gestión Sostenible de los Recursos Forestales a Nivel Internacional"], BMZ/GTZ, Eschborn, Julio.
- Skala-Kuhmann, A (1997) *The Forest Partnership Agreement: Short Outline of the Concept* ["El Acuerdo de Asociación Forestal: Breve Reseña del Concepto"], FAG/UICN, Ginebra, Septiembre.
- Tendler, J (1997) *Good Government in the Tropics* ["Buen Gobierno en el Trópico"], Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- Tendler, J (1999) 'The Rise of Social Funds: What Are They a Model Of?' ["La Vigencia de los Fondos Sociales: ¿Modelos de qué?"], Borrador, MIT/PNUD, PNUD, Nueva York.
- Veit, P (1998) 'Don't Gloss Over Africa's Real Needs' ["Basta de Minimizar las Verdaderas Necesidades de África"], CARPE/USAID <http://carpe.gecp.virginia.edu>
- Winterbottom, R (1990) *Taking Stock: The Tropical Forestry Action Plan After Five Years* ["Rindiendo cuentas: El Programa de Acción Forestal Tropical Cinco Años Después"], World Resources Institute, Washington, DC
- Wolff, P (1997) *Sector Development Programs in Africa: Case Studies – ASIP, Zambia & BESIP, Ghana*, ["Programas de Desarrollo Sectorial en África: Estudios de Caso ASIP, Zambia y BESIP, Ghana"], Instituto de Desarrollo Alemán, Berlín.



## APÉNDICE A: RESUMEN DEL TALLER

# DIVERSIFICACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE ASISTENCIA AL DESARROLLO EN EL SECTOR FORESTAL: LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA EUROPEA

Un taller y estudios de caso organizados por el Overseas Development Institute, Londres, financiado por la Unión Europea y celebrado en Oxford, Reino Unido, del 13 al 14 de septiembre de 1999

### OBJETIVOS

El taller tenía el enfoque de analizar los patrones cambiantes de la prestación de ayuda en el sector forestal tropical y las implicaciones de la diversificación de las estrategias de asistencia al desarrollo, con el fin de lograr los objetivos gemelos del alivio de la pobreza y la conservación del medio ambiente natural. Tenía por objeto considerar y evaluar las formas innovadoras en que los donantes europeos y sus socios tratan de lograr un impacto positivo duradero sobre la conservación forestal y la subsistencia local en el trópico, e identificar las lecciones que se pueden aprender de las experiencias que se han tenido hasta la fecha.

El término “prestación de ayuda” abarca a todos los diferentes tipos de agentes y sistemas empleados para la gestión de fondos, habilidades y conocimiento que los donantes internacionales buscan transferir o desarrollar con sus socios en las sociedades objetivo. Los agentes pueden incluir gobiernos anfitriones (en la medida que sean conductos para la ayuda) y la asistencia técnica empleada directamente por los donantes, así como las ONG, las consultorías con fines de lucro, los departamentos universitarios, los asesores individuales y los grupos de la comunidad.

### ESTRUCTURA DEL TALLER

Comenzando por la revisión de las principales conclusiones de los tres casos estudiados y breves presentaciones de algunos de los participantes, los debates del taller se centraron en cuatro áreas clave:

- propiedad y papeles – gobierno, sociedad civil, donantes y sus agentes de entrega;
- aspectos de la descentralización;
- la devolución de la gestión forestal;
- garantizar el aprendizaje institucional, de manera que se pueda evaluar la innovación que tiene lugar en muchos frentes diferentes y que, llegado el momento, se le pueda simplificar.

En la sesión final se debatieron las reacciones hacia las tres sesiones y se analizaron las formas en que las relaciones institucionales estaban cambiando y qué otros cambios eran necesarios para continuar avanzando.

Los temas clave tratados en cada encabezamiento fueron los siguientes:

#### Propiedad y papeles: gobierno, sociedad civil, donantes y sus agentes de prestación

##### Las dificultades:

- bajos niveles de propiedad nacional de las intervenciones de los donantes;
- falta de vínculos efectivos entre los diferentes actores (los gobiernos, los donantes, el sector privado, las ONG y la sociedad civil);
- bajos niveles de coordinación entre donantes.

##### Fortalecimiento de la propiedad nacional: áreas de interés en la prestación de ayuda:

- Mejora de la complementariedad entre gobierno/ donantes – consideración de las opciones;
- Programas forestales nacionales / programas de apoyo sectoriales:
  - Un modelo factible para el sector forestal
  - Implicaciones para la coordinación de donantes
  - Papeles residuales para los donantes individuales
  - Gestión de las dimensiones extrasectoriales;
- Participación con la sociedad civil:
  - Las ONG como agencias del desarrollo de la sociedad civil en el sector forestal: puntos fuertes y débiles;
  - Mejora de la interrelación entre la sociedad civil voluntariosa y el gobierno local electoral: la prestación de ayuda y el mandato democrático;
- Poniendo al sector privado en la ecuación:
  - ¿Dónde están los problemas?
  - Gestión de la interrelación entre la ayuda y el sector privado.

#### Descentralización

##### 1. Descentralización de la gestión de ayuda de los donantes:

- ¿Cuáles son las principales recompensas de la descentralización de la gestión de la ayuda?
- ¿Qué funciones específicas de la gestión de la ayuda se deberían dejar en el centro y cuáles se podrían subcontratar con mayor facilidad?
- ¿Qué agentes de la prestación de ayuda serían los más apropiados para gestionar a estas últimas?
- ¿Cómo se puede proteger la memoria institucional del donante a través de la gestión descentralizada de la ayuda?



## 2. Descentralización de la gestión o implementación del proyecto:

- ¿Bajo qué condiciones tiene mayores posibilidades de éxito la gestión descentralizada de los proyectos (contexto político/institucional, tipo de proyecto, tecnología, etc.)?
- ¿Cuáles son las recompensas de la gestión descentralizada de los proyectos?
- ¿Cómo se tiene que adaptar la gestión de la ayuda a la gestión descentralizada de los proyectos (desembolso de fondos, sistemas de control, etc.)?
- ¿Hay algún tipo de implicaciones para los agentes correspondientes de la prestación de ayuda a nivel de proyecto?

## 3. Ayuda forestal en el contexto de una política nacional de descentralización:

- ¿Cuáles son, en este contexto, las exigencias adicionales sobre los donantes de la ayuda forestal?
- ¿Qué tipo de ayuda de donantes es el más apropiado en términos de financiación y asistencia técnica (por ejemplo, desarrollo social, asistencia jurídica, contabilidad, establecimiento de redes, etc.)?
- ¿Cómo pueden los donantes facilitar el establecimiento de vínculos entre la periferia y el centro?
- ¿Qué agentes de la prestación de ayuda a nivel de proyectos son los más adecuados?
- ¿Cuáles son los puntos fuertes y débiles de los agentes locales de la prestación de ayuda?

## Devolución de la gestión forestal

### El problema:

- los donantes suelen hacer presión a favor de una transferencia parcial de los derechos de gestión de los bosques a la población local, teniendo en cuenta cuestiones relacionadas tanto con el sustento como con la sostenibilidad;
- el gobierno puede mostrarse renuente a aflojar sus derechos sobre el bosque, incluso en los casos en que no lo gestiona de forma efectiva.

### Optando por soluciones

La implementación de los proyectos de devolución presenta desafíos particulares: es necesario establecer relaciones satisfactorias con la sociedad civil, el Estado y los demás donantes, hacer frente a los conflictos que aparecen a cada paso, tratar de cuestionar el statu quo y cambiar la mentalidad de la gente.

¿Qué tipos de agentes de la prestación de ayuda resultan más efectivos:

- en la mediación entre el gobierno y los posibles responsables por la gestión de los recursos a nivel local?
- a la hora de implementar los enfoques de proceso necesarios para los proyectos en que se espera que tengan lugar muchos cambios durante su vida útil?
- al redefinir las disposiciones institucionales en el seno

de los departamentos forestales y entre los interesados?

- para identificar y abordar los obstáculos políticos o institucionales para el cambio?

## Aprendizaje institucional

### El problema:

- tanto la descentralización de la gestión de la ayuda como la de la gestión del proyecto o una política nacional de descentralización implican nuevos retos para el flujo de información desde el campo y para el aprendizaje institucional de los donantes y el gobierno anfitrión;
- la existencia de distintos tipos de agentes de la prestación de ayuda también impone nuevos desafíos al flujo de información y al aprendizaje institucional que debería derivarse de éste.

### Optando por soluciones

¿Qué tipos de mecanismos complementarios para el aprendizaje institucional debe desarrollar el donante con el fin de aprovechar de manera efectiva la diversidad creciente de las fuentes de conocimiento?

- ¿Cómo debe el donante recopilar y almacenar los datos en los que se basará para extraer el aprendizaje institucional?
- ¿Cómo se pueden poner estos datos a la disposición de la creciente diversidad de socios de la prestación de ayuda con quienes tienen que tratar a medida que la prestación de ayuda se diversifique?
- ¿Cómo se les puede hacer llegar estos datos, de la manera más convincente posible, a los gobiernos asociados, los agentes nacionales y subnacionales de la prestación de ayuda y a personas que probablemente son analfabetas, en el caso de los proyectos de gestión conjunta?
- A medida que los agentes de la prestación de ayuda se diversifiquen, ¿de quién serán las opciones que se impondrán? ¿De quién será la información que se recopile y transfiera? ¿Cómo se recopila y transfiere la información y quién decide sobre qué hacer con ella?

## ESTUDIOS DE CASO COMISIONADOS PARA EL TALLER

### Metodología

ODI comisionó estudios de caso para examinar proyectos financiados por la UE o por donantes europeos en América Central (el Programa Frontera Agrícola – PFA), Uganda (el Proyecto de Gestión y Conservación de los Bosques Naturales – NFMCP; el Proyecto de Conservación y Desarrollo del Monte Elgon – MECDP; y el Proyecto de Conservación y Desarrollo de Kibale y Semuliki – KSCDP) e Indonesia (El Proyecto Social de Desarrollo Forestal – SFDP – y el Proyecto de Gestión Forestal de Berau – BFMP).

Los estudios de caso examinaron los proyectos a la luz de los siguientes criterios:

- toma de decisiones efectiva y oportuna;
- gestión eficiente y equitativa de los recursos del proyecto (especialmente los recursos humanos), relaciones con los beneficiarios, los homólogos nacionales, el gobierno y la sociedad civil, la capacidad del proyecto de reaccionar con prontitud al cambio;
- capacidad de influir sobre los responsables por la toma de decisiones políticas y de facilitar el establecimiento de vínculos entre las organizaciones de base y el nivel político;
- creación de capacidades institucionales, incluidas la propiedad local y la sostenibilidad post-proyecto;
- flujos de información y transparencia (del donante al campo y viceversa);
- control y evaluación efectivos;
- desarrollo del aprendizaje institucional en las agencias de los donantes y de los socios;
- coordinación entre los donantes;
- influencia sobre el desarrollo de políticas más amplio, a nivel regional e internacional.

Además, se pidió a los investigadores que examinaran los siguientes factores que afectan a la prestación de ayuda y su efectividad:

- a) el tamaño del proyecto;
- b) el grado de descentralización;
- c) el papel que desempeña tanto la asistencia técnica extranjera como la nacional; y
- d) el papel del gobierno nacional.

Los proyectos forestales operan en el marco de diferentes contextos nacionales y resultan afectados por políticas estatales que pueden desempeñar un papel importante en sus éxitos o fracasos. En lugar de ofrecer una comparación directa de los diferentes proyectos, el taller destacó una variedad de cuestiones que se hicieron evidentes durante el examen de los estudios de casos.

## Resumen de los Estudios de Caso: INDONESIA

### El contexto

Indonesia cuenta con vastas selvas tropicales húmedas, que ocupan el segundo lugar en cuanto a superficie, después de las de Brasil. Según los estimados gubernamentales, en 1998 la superficie total de los bosques era de 148 millones de hectáreas, aunque la cobertura forestal verdadera podría estar por debajo de los 100 millones de hectáreas. Sin embargo, 148 millones de hectáreas todavía representan más de la mitad de la superficie total de Indonesia.

La silvicultura se ha convertido en una industria extremadamente importante para la economía indonesia. La producción total del sector es de aproximadamente US\$ 8 millones, que representa el 7% del PNB. Si los productos y servicios no cuantificados se incluyeran en las estadísticas oficiales, la contribución al PNB podría ser

superior al 10%. La poderosa industria maderera de Indonesia está ofreciendo resistencia a cambios en el sistema actual de explotación forestal, lo que, aparejado a las recientes crisis financieras y políticas, y a las débiles capacidades de las agencias forestales, ha creado un contexto difícil para los proyectos forestales.

En apariencia, las condiciones necesarias para el cambio están presentes y ya se están efectuando transformaciones. Son cada vez mayores los esfuerzos por descentralizar y devolver las responsabilidades por la gestión forestal a los actores del nivel local. Sin embargo, el agotamiento de los bosques continúa, el desequilibrio entre el suministro autorizado y la demanda sigue aumentando aceleradamente e Indonesia pierde probablemente 1 millón de hectáreas de su superficie forestal al año. Esta cifra, que se cita con frecuencia, ni siquiera muestra el verdadero alcance de lo que está sucediendo con los recursos forestales. Los grandes incendios de los últimos años (incluido 1999) han dañado a millones de hectáreas y la extracción ilegal se ha multiplicado desde el comienzo de la crisis financiera y política. Informes no confirmados indican que el 80% de la madera que llega a los aserraderos de Samarinda, en Kalimantan Oriental, ha sido talada ilegalmente. Debido a la débil capacidad del gobierno de controlar las operaciones extractivas, se desconoce el alcance de la sobreexplotación.

### Proyecto Social de Desarrollo Forestal – SFDP

El SFDP es uno de los proyectos forestales activos más antiguos de Indonesia. Su objetivo principal es desarrollar un sistema de gestión forestal comunitaria que permita a las comunidades locales llevar a cabo la gestión forestal, incluidos la extracción, el procesamiento y la comercialización de la madera. El proyecto comenzó como un proyecto forestal, pero se ha convertido gradualmente en un programa de desarrollo agrícola/rural con un componente forestal.

En un contexto que es favorable al control central, el proyecto ha tratado de descentralizar la responsabilidad a las instituciones locales, pero éstas han carecido de capacidad y de apoyo político en la capital y han resultado vulnerables a las luchas locales por el poder, lo cual ha tenido un efecto negativo sobre el impacto del proyecto.

### Proyecto de Gestión Forestal de Berau – BFMP

El objetivo del proyecto es velar por que los bosques continúen suministrando diversas materias primas, así como servicios medioambientales y socioeconómicos. El proyecto planifica, implementa y evalúa las pruebas de campo y las parcelas experimentales permanentes, y controla y evalúa los componentes técnicos, financieros y de gestión de las operaciones de gestión forestal sostenible, poniendo énfasis en la extracción de bajo impacto. El proyecto alienta la participación de las comunidades locales en la planificación e implementación de los programas de desarrollo comunitario.

El socio en la implementación del proyecto es INHUTANI I, un concesionario de propiedad estatal y empresa

País/ Proyecto	Donantes	Agentes de la Prestación de Ayuda	Objetivos	Fecha de Comienzo – Terminación	Presupuesto Total	Costos (aproximados)
Indonesia  <i>Proyecto Social de Desarrollo Forestal SFDP</i>	Alemania Indonesia	<b>Internacional</b> – GTZ (ejecución), GFA – Agrar (asesores) (implementación)  <b>Nacional</b> – Ministerio de Silvicultura y Cultivos Estatales (Dirección General para la Rehabilitación de Tierras y la Silvicultura Social) (ejecución e implementación)  <b>Local</b> – Representantes del Ministerio de Silvicultura y Cultivos Estatales, Lembaga (asociación de cooperación entre pueblos)	Desarrollo y prueba de un modelo de Gestión Forestal Comunitaria	1990 – 2000	11.504.250 euros aprox. para tres fases	Sólo para la fase 3 y sólo contribución alemana: Equipo: 81.300 euros. Operaciones y mantenimiento: 412.620 euros. Formación: 121.180 euros. Cooperación con Terceras Partes: 333.370 euros. Personal local: 159.530 euros. Expertos extranjeros: 2.081.500 euros.
Indonesia  <i>Proyecto de Gestión Forestal Berau BFMP</i>	UE Indonesia	<b>Internacional</b> – Asesores de DHV Cirad Foret – identificación de proyectos  <b>Nacional</b> – (ejecución) Ministerio de Silvicultura y Cultivos Estatales (Dirección General para la Utilización de los Bosques) <b>Nacional</b> – (implementación) – INHUTANI I (empresa forestal de propiedad estatal, es decir, concesionaria) Centro de Investigación Forestal de Kalimantan – BPKS	Desarrollar, probar y promover ejemplos que se puedan reproducir de gestión forestal sostenible, mediante: a) extracción de bajo impacto b) planificación mejorada de la gestión c) fortaleci- miento de las capacidades d) desarrollo comunitario	1996 – 2002	14.000.000 euros 64% UE 36% Gol	Equipo: 2.730.000 euros. Operaciones y Mantenimiento: 2.650.000 euros. Formación y Extensión: 840.000 euros Personal Local: 1.820.000 euros. Expertos Extranjeros: 4.940.000 euros. Imprevistos: 1.000.000 euros.

maderera a quien se suelen asignar concesiones que se hayan revocado del sector privado debido a su mala gestión. Esta asociación ha funcionado bien. Los resultados que el proyecto pueda alcanzar serán mucho más dignos de crédito y aceptables para las empresas forestales del sector privado de Indonesia que las de los proyectos que se lleven a cabo sólo a través de las agencias gubernamentales.

El proyecto ha logrado establecer un vínculo positivo entre la política y las actividades que se realizan en el campo. Como las oficinas centrales del proyecto están situadas dentro del ministerio, éste puede velar por que la información del campo llegue a los responsables a nivel ministerial e influya sobre su toma de decisiones políticas. Al mismo tiempo, mediante su participación en CGIF (un mecanismo de coordinación de donantes), el proyecto

tiene acceso a un escenario más internacional. Sin embargo, todavía se centra en las necesidades de los donantes, por lo que la propiedad de este proyecto tan complejo se ha convertido en una cuestión muy difícil para los actores del ámbito local.

### Resumen de los Estudios de Caso: UGANDA

#### El contexto

En la década de 1990, Uganda ha estado sufriendo grandes transformaciones, tanto en el contexto político como en el institucional. La descentralización política y administrativa tiene grandes repercusiones sobre el sector forestal, ya que los distritos comienzan a trazar sus propios planes de desarrollo y las agencias locales tienen cada vez más responsabilidades. La reestructuración de las agencias gubernamentales ha conllevado a reducciones del

País/ Proyecto	Donantes	Agentes de la Prestación de la Ayuda	Objetivos	Fecha de Comienzo - Terminación	Presupuesto Total
Uganda  Proyecto de Gestión y Conservación de Bosques Naturales <b>NFMCP</b>	- EU/EDF - NORAD - Gob. de Uganda	<b>Nacional</b> – Asesor Independiente (CTA) Ministerio de Tierras, Agua y Medio Ambiente (FD)	- Restaurar la integridad de las reservas forestales - Dar realce a la autoridad del FD	1988 – 2005(?)	9.717.000 euros
Uganda  Proyecto de Conservación y Desarrollo del Monte Elgon  MECDP	- NORAD - Gob. de Uganda	<b>Internacional</b> – UICN <b>Nacional</b> – Ministerio de Tierras, Agua y Medio Ambiente [FD], Ministerio de Turismo, Comercio e Industria [UWA]	- Conservación de la biodiversidad biológica y los procesos ecológicos en el Parque Nacional del Monte Elgon para las generaciones actuales y futuras. - Mantenimiento de los beneficios económicos derivados de las tierras que rodean al parque.	1988 – 2000+	3.325.485 euros [1996 –2000]
Uganda  Proyecto de Conservación y Desarrollo de Kibale y Semuliki	- NORAD (1988- 1990) - Gobierno de Uganda - Gobierno de los Países Bajos	<b>Internacional</b> – UICN <b>Nacional</b> – Ministerio de Agricultura, Industria Animal y Pesca, Ministerio de Tierras, Agua y Medio Ambiente, Ministerio de Turismo, Comercio e Industria, Autoridad de Flora y Fauna Silvestres de Uganda <b>Local</b> – Administraciones Locales de Distrito (Kabarole y Bundibugyo)	- Conservación de la biodiversidad biológica y los procesos ecológicos en los Parques Nacionales de Kibale y Semuliki para las generaciones actuales y futuras. - Mantenimiento de los beneficios económicos derivados de las tierras que rodean a los parques.	1988 – 2001	

personal y a la división de las responsabilidades entre diferentes agencias. Como resultado, hay una considerable falta de capacidad institucional dentro del gobierno. El sector forestal se ha convertido en un escenario sobre el cual compiten varias agencias gubernamentales con responsabilidades coincidentes y cuyas visiones a largo plazo sobre el desarrollo de estas áreas están en conflicto.

La política gubernamental relativa a los Parques Nacionales ha sido de proteger a los bosques, excluyendo a las comunidades locales, lo que se ha logrado mediante desalojos a gran escala, que han tenido un costo social y económico muy alto.

### Proyecto de Gestión y Conservación de los Bosques Naturales (NFMCP)

Mediante su apoyo al Departamento Forestal en las actividades de gestión, protección, control y conservación, este proyecto ha desempeñado un papel decisivo en proteger las reservas de bosques tropicales que aún quedan en Uganda de la destrucción causada por actividades agrícolas o de otros tipos. Pero la protección forestal sólo se ha alcanzado a través de desalojos a gran escala. La población local, que ha sufrido grandes pérdidas en el proceso, no ha recibido compensación de ningún tipo.

El proyecto opera desde el ministerio y, sin embargo, la propiedad del gobierno sigue siendo baja. En parte como resultado de las protestas internacionales ante los desalojos, se han injertado actividades participativas al proyecto, pero estas son en gran medida simbólicas, ya que la naturaleza centralizada del proyecto depende de un control estricto. Aunque el proyecto se ha desarrollado en el contexto de un proceso nacional de descentralización, ha mantenido una estructura centralizada.

### Proyecto de Conservación y Desarrollo del Monte Elgon

Este es un proyecto integral de conservación y desarrollo que opera dentro y en los alrededores del Parque Nacional Monte Elgon de Uganda oriental, donde una combinación de altas densidades de población humana y dependencia de la agricultura de subsistencia ha conducido a altos niveles de dependencia, por parte de las comunidades locales, de los recursos del parque, ya que la escasez de tierras se ha agudizado en las áreas circundantes. El proyecto busca, entre otras cosas, promover la participación activa de los miembros de las comunidades adyacentes al Parque en la gestión y la conservación de los recursos naturales de éste y sus alrededores. De esta forma, el proyecto espera reconciliar e integrar la gestión del Parque a las necesidades sociales y económicas locales.

El proyecto se ha visto afectado por un contexto de cambio institucional, ya que pasó de ser controlado por una ONG

internacional a serlo por el gobierno y ahora está bajo las órdenes de dos agencias gubernamentales opuestas. Además, el donante ha adoptado un enfoque de no-intervención, centrándose casi exclusivamente en el desembolso de fondos, según las actividades del proyecto y el cumplimiento de objetivos. Debido a esta complicada situación, la propiedad es una cuestión clave del proyecto.

En lo que concierne a las actividades, el proyecto se ha centrado en actividades en el ámbito local, incluida la formación. Sin embargo, por haber pasado por encima de las estructuras locales, sus objetivos no han sido adoptados por las instituciones locales. Además, aunque los procedimientos para la presentación de informes han funcionado bien, el aprendizaje del donante ha sido muy limitado. Como resultado, el impacto del proyecto ha sido difusa.

### Resumen de los Estudios de Caso: AMÉRICA CENTRAL

#### El contexto

En medio de un contexto general de pacificación, los países centroamericanos han estado emprendiendo procesos de ajuste estructural que, en muchos casos, han exacerbado las condiciones de los ciudadanos más pobres, lo que, combinado con los desastres naturales recientes (huracán Mitch y los incendios forestales), ha alentado a los donantes a renovar el énfasis en el apoyo a las áreas rurales.

País/ Proyecto	Donantes	Agentes de la Prestación de la Ayuda	Objetivos	Fecha de Comienzo – Terminación	Presu- puesto Total	Costos (aprox.)
<b>América Central:</b> Nicaragua Panamá Honduras Guatemala Costa Rica  <i>Programa Frontera Agrícola – (PFA)</i>	UE Gobiernos de Nicaragua Panamá Honduras Guatemala Costa Rica	<b>Internacional –</b> CCAD, CCAB-AP (organizaciones regionales)  <b>Nacional –</b> Indirectamente: 8 OG en 6 países, 6 ONG, 5 Organizaciones de investigación y de extensión  <b>Locales – 21</b> Organizaciones comunitarias Indirectamente: +4 Organismos municipales	Fortalecimiento de las organizaciones locales – alternativas sostenibles e intercambios horizontales  Apoyo al desarrollo de políticas regionales	1996 –2000	12.769. 000 euros	Asistencia Técnica: 1.599.000 euros. Personal: 1.324.000 euros. Costes corrientes: 359.000 euros. Equipos: 846.000 euros. Intercambio y creación de capacidades regionales: 1.185.000 euros. Actividades de campo: 3.071.000 euros. Imprevistos: 271.000 euros



América Central cuenta con redes bien desarrolladas de instituciones a nivel local, con diferentes conformaciones y objetivos, que abarcan desde asociaciones de productores hasta grupos de desarrollo comunitario. Con una preocupación y un compromiso cada vez mayores de tratar las cuestiones medioambientales a nivel regional, el PFA busca combinar el trabajo político regional, el desarrollo local y la protección medioambiental.

#### Programa Frontera Agrícola – PFA

El proyecto ha tenido por objetivo devolver la prestación de ayuda a las instituciones del ámbito local, de manera que éstas puedan llevar a cabo actividades que apoyen el sustento sostenible. Aunque el programa trata de ser participativo y descentralizar la prestación de ayuda a través de las organizaciones locales, ha tenido una estructura centralizada, tendiente a controlar, que ha incidido negativamente en la devolución. Como resultado, las organizaciones locales han tenido que “ponerse fuertes” para poder ajustarse a los complicados procedimientos administrativos y soportar las cargas financieras ocasionadas por las demoras de los desembolsos.

Los vínculos entre el campo y los foros para la toma de decisiones políticas a nivel regional y nacional han sido más débiles de lo que se esperaba, ya que los flujos de información del campo se han centrado en cuestiones administrativas. Sin embargo, los vínculos horizontales entre las organizaciones comunitarias han posibilitado el aprendizaje y cierta difusión de la información dentro de estos países.

## Informe 4 de la Unión Europea sobre Silvicultura Tropical

### **Perfeccionamiento de la Prestación de Ayuda: Complementariedad entre Países Anfitriones, Donantes y la Comunidad Internacional en pos de una Mayor Efectividad de la Asistencia en el Sector Forestal**

#### **Forest Policy and Environment Group**

El presente estudio considera las implicaciones que tiene la constante evolución del contexto internacional de la asistencia al desarrollo para la prestación de ayuda al sector forestal.

La ayuda forestal siempre ha sido compleja, debido a los múltiples valores que los bosques tropicales representan, a los amplios marcos de tiempo que requieren y a las influencias extrasectoriales a que están expuestos. Pero en los últimos años, la situación se ha complicado aún más, pues los servicios forestales nacionales han tenido que hacer frente a los objetivos cambiantes de los donantes, a la ampliación de las circunscripciones nacionales e internacionales y a la reducción de sus propias capacidades. Este estudio considera, de manera particular, las implicaciones para la efectividad de la ayuda del cambio constante de sus agentes, la descentralización de los sistemas de entrega de los donantes y los receptores, la creciente capacidad para el aprendizaje institucional y los intentos de promover una amplia propiedad nacional de los procesos de ayuda.

El estudio también examina las crecientes presiones a favor del establecimiento de un fondo común de recursos para el apoyo a los programas de desarrollo del sector forestal. Las limitaciones de los Programas de Acción Forestal Tropical de la década de 1980 y la crítica más general de la ayuda internacional a principios de la década de 1990 han conducido a nuevos intentos de promover iniciativas sectoriales, que culminaron con el apoyo a los programas forestales nacionales, a través del Foro Intergubernamental sobre Bosques. La experiencia de los programas sectoriales en otros sectores ofreció indicios de dónde y cómo se podrían desarrollar programas forestales nacionales satisfactorios.

Este estudio, escrito para una amplia audiencia, será de particular importancia para los interesados en la política forestal tropical y las formas en que la comunidad internacional puede brindar apoyo a los esfuerzos nacionales destinados a frenar la deforestación tropical y la pérdida de la biodiversidad.

Este es el cuarto estudio de una nueva serie publicada por el Overseas Development Institute sobre temas de interés relacionados con las políticas actuales. La serie recibe financiación de la Línea Presupuestaria B7-6201 "Acciones a Favor de los Bosques Tropicales" de la Comisión Europea.

ISBN 85003 475 2

Overseas Development Institute  
Portland House  
Stag Place, London, SW1E 5DP  
Tel: +44 (0)20 7393 1600 Fax: +44 (0)20 7393 1699  
Sitio de la web: [www.oneworld.org/odi/](http://www.oneworld.org/odi/)  
Correo electrónico: [forestry@odi.org.uk](mailto:forestry@odi.org.uk)

