

La importancia de la planificación estratégica de los recursos forestales en un mundo globalizado

Johinny Mantilla, Mario Zappacosta, Federico Sánchez

La forestería al igual que otras ciencias y el pensamiento moderno, ha sido influenciada por la corriente mecanicista y reduccionista. En este sentido, la enseñanza de la forestería ha sido compartimentalizada en disciplinas, en algunos casos, sin una aparente relación entre sí y ha propiciado el surgimiento frecuente de especialidades cada vez más reducidas y que dificultan un verdadero desarrollo integral.

En muchos países, la investigación forestal adoptó la misma postura de la organización de la enseñanza, debido a que apoya proyectos identificados por áreas temáticas específicas y en menor escala por productos, lo que acarrea una desvinculación entre estas áreas y como consecuencia ocasiona situaciones que impiden una estimación adecuada de las relaciones entre las diferentes variables.

Por su parte, el comportamiento técnico cultural, el conocimiento generado en los centros de enseñanza e investigación forestal y la producción de tecnologías, han moldeado la organización y el funcionamiento de la administración y de la planificación forestal.

Partiendo de las anteriores premisas, este artículo tiene el objetivo de analizar las principales características de la planificación forestal tradicional, considerar los principales cambios ocurridos en el escenario económico y político mundial en los últimos años y, a la luz de este análisis, formular algunas recomendaciones básicas para el diseño de un nuevo enfoque denominado planificación estratégica.

Características y efectos de la planificación forestal tradicional

Obedeciendo a instrucciones del poder central del Estado, la planificación forestal definía sus estrategias, objetivos y metas para cumplir sobre todo con el crecimiento económico y, con menor relevancia, con objetivos ambientales y sociales. Su objetivo principal era la satisfacción de una demanda creciente de madera expresada por la industria y, secundariamente, la protección y conservación del recurso; es decir, de la flora y de la fauna en territorios demarcados en forma de reservas y de parques nacionales.

La planificación utilizaba herramientas de análisis económico con fuerte concentración tecnocrática para la elaboración de planes indicativos.

Las conclusiones de los planes indicativos se traducían en estrategias inflexibles y en óptimas perspectivas resultantes del análisis de la realidad basadas mayormente en estadísticas y estimaciones cuantitativas.

Estas perspectivas eran la expresión de cifras que cuantificaban simplemente el flujo de fondos a corto plazo, de los beneficios y costos relacionados con la obtención de productos directos, como la madera u otros productos secundarios.

Desde el punto de vista de su organización, el proceso de planificación era secuencial, lineal e inflexible y, en la práctica, terminaba con la aprobación del plan indicativo.

En lo que se refiere a su articulación, la planificación era centralizada, tanto administrativa como territorialmente. En esta situación, el proceso de planificación forestal ha sido un instrumento para reforzar el poder central del Estado sobre el recurso, cuyas debilidades relacionadas con su perspectiva, formulación y aplicación, han sido evidenciadas con los cambios en las economías y en la organización de la misma sociedad.

Así, las poblaciones locales han sido alejadas del proceso de planificación y de los beneficios del bosque. Por esta ra-

zón, han mostrado apatía sobre este proceso y, en el peor de los casos, la aplicación de la planificación ha inducido a estas poblaciones a la destrucción de los recursos forestales.

Así mismo, el exceso de centralización no ha permitido valorar el papel de las administraciones locales, constantemente subestimado. Tampoco, se ha estimulado una responsabilidad conjunta con las organizaciones formadas y propuestas por la sociedad civil, lo que ha provocado una invisibilidad de la sociedad civil y por tanto, oficialmente no ha tenido la oportunidad para adoptar posiciones sobre las decisiones relativas al manejo del recurso forestal.

Las actividades propias del sector que entonces se restringían a la producción de madera, a la protección y conservación del recurso no se articulaban entre sí, al contrario, se encontraban en conflicto para buscar prioridades en los presupuestos y en la demarcación de "nichos" físicos para validar su presencia y, en consecuencia, el desarrollo exclusivo de sus propuestas de acción.

Intersectorialmente, la planificación forestal no ha influido para que los diferentes sectores de la economía nutran su proceso y para que éste los complemente. En consecuencia, el ambiente necesario para que todos los secto-

res de la economía busquen y utilicen complementariedades y sinérgias para favorecer como un todo organizado el desarrollo de la economía nacional, no ha sido posible. Opuestamente, se ha desatado una competencia entre estos sectores por la falta de una estrecha coordinación, principalmente con el sector agrícola, de reforma agraria, de colonización y por la ocupación de tierras boscosas por las poblaciones locales en áreas de producción forestal, parques nacionales, etc.



Con la globalización, la utilidad del recurso deberá tener mayor relevancia internacional y deberá ser considerado explícitamente un bien común. (Foto: A. Vera).

Esta competencia ha generado tensiones en ámbitos locales y restringidos y su solución residía en la aplicación de medidas puntuales de coordinación de emergencia inter institucional y en la aplicación "in extremis" de instrumentos legales y en la represión.

La planificación forestal por su naturaleza y por las características de éste contexto no ha podido cumplir con sus objetivos de largo plazo y contribuir eficientemente con el desarrollo nacional.

Cambios ocurridos en el escenario nacional e internacional

En las últimas décadas la sociedad en su conjunto ha modificado su escala de valores respecto de la importancia del bosque como elemento vital para la sobrevivencia del planeta. Además, por la apertura general de un proceso civil de democratización, las comunidades locales están siendo atendidas para que se inserten activamente en la toma de decisiones cívicas, políticas y administrativas.

Paralelamente, el sistema económico en general está siendo transformado por las corrientes de privatización y de globalización. Estas transformaciones, por su profundidad e importancia, están generando procesos de cambio en la naturaleza de la problemática forestal. Es

decir, que si bien se mantienen los problemas originales, éstos sufren modificaciones en sus relaciones y vectores de fuerza. Además, se verifica el surgimiento de otros problemas de naturaleza diferente.

Influenciada por la información divulgada y ampliada por los medios de comunicación y por el activismo de grupos ecologistas, la opinión pública mundial ha tomado conciencia de las consecuencias negativas provocadas por los intensos procesos de destrucción de bosques y tierras tropicales.

Esto ha resultado en una toma de conciencia de la sociedad mundial sobre la importancia de los bosques, principalmente sobre el equilibrio ambiental global, la generación y protección de recursos genéticos, la biodiversidad y la necesidad de garantizar la sobrevivencia de los grupos étnicos que habitan en estos ecosistemas.

También, la disminución de la oferta de productos tradicionales de los bosques tropicales, frente a una demanda creciente, y el surgimiento de otra relacionada con productos nuevos han contribuido para fortalecer la preocupación mundial sobre este fenómeno y el futuro del recurso forestal.

La comunidad internacional financiera y de desarrollo, así como los gobiernos nacionales, no han escapado de esta preocupación y, en consecuencia, han internalizado este fenómeno en sus políticas de acción.

Apoyado por la comunidad internacional, el Estado está promoviendo la transferencia de algunas de sus responsabilidades y derechos a las comunidades locales. Esta estrategia tiene el doble fin de buscar una mayor democratización en la organización del Estado y en sus relaciones con la sociedad y de lograr una mejor eficiencia de los sistemas de planificación, evitando así los errores del pasado, provocados por un exceso de centralización burocrática.

Si bien socialmente éstas iniciativas mejorarán el proceso de planificación y garantizarán la aceptación por las comunidades de las medidas y propuestas de un plan, en la práctica es de esperar el surgimiento de conflictos por la confrontación de diferentes grupos de interés. Estos también pueden tener intereses con-

tradictorios con las necesidades de protección ambiental y los objetivos de desarrollo nacional.

La sensibilización de la sociedad en general en temas ambientales y la creciente participación de las poblaciones locales están coincidiendo con el cambio radical del escenario socioeconómico mundial.

Las corrientes de privatización y de globalización están definiendo un nuevo paradigma de desarrollo, con nuevas relaciones económicas, sociales, políticas y ecológicas a nivel nacional, regional y mundial, con importantes efectos para el sector y el recurso forestal.

En el futuro se prevé que se acentuará la tendencia actual para transferir al sector privado muchas de las funciones del Estado. En muchos casos, esto no garantizará el máximo bienestar público, particularmente en el área ambiental y social. La privatización de los bosques afectará el objetivo social de la planificación, puesto que los intereses privados con frecuencia no coinciden con los de la sociedad. En este sentido, las inversiones y las políticas no siempre favorecerían las actividades de protección y de conservación. Los pobres y las comunidades marginadas podrían perder sus derechos u oportunidades de acceso a los bosques y además beneficios, favorecidos por una política social.

El acercamiento geográfico, político y financiero entre países y bloques regionales, producto de la creciente globalización y de su consecuente apertura comercial, es un hecho.

Este fenómeno podría modificar las actuales formas de organización de la producción forestal,

conduciendo a la aparición de diferentes escenarios. En el contexto nacional, se podría acentuar la especialización de la producción de materias primas brutas, de productos semiacabados y/o finales o el desarrollo de industrias verticalmente integradas. Todo esto, con el fin de buscar mejores precios de las materias primas y de la mano de obra, tecnologías más eficientes y avanzadas, ambientes legislativos y políticos más favorables y nuevos mercados de consumo.

La mayor apertura de las fronteras podría facilitar aún más el ingreso de empresas multinacionales y/o transnacionales. En este sentido, el bosque podría verse beneficiado por la introducción de mejores tecnologías de manejo y de aprovechamiento o ser perjudicado por abusos. Todo esto resultaría en el surgimiento de externalidades positivas y/o negativas para la sociedad y el ambiente.

Con la globalización, la utilidad del recurso deberá tener mayor relevancia internacional y el bosque debería ser considerado explícitamente un bien común universal, aunque sea parte integrante de los patrimonios nacionales. Esto se traducirá, en una injerencia visible y concreta en las decisiones nacionales y locales y cuyo resultado podría desembocar en una mayor valoración del recurso y/o en la agudización de conflictos en la toma de decisiones entre los diferentes niveles e intereses ya sean locales, nacionales, regionales e internacionales.

En consecuencia, la situación de los bosques dependerá cada vez más del comercio internacional, limitando la influencia y la soberanía de las decisiones nacionales y locales.

Estos fenómenos ejercen presión sobre los gobiernos nacionales y, en el ámbito de las relaciones internacionales, están influenciando en la concertación de acuerdos que vinculan asuntos de intercambio económico y ecológico al servicio del interés internacional.

Las transformaciones del sistema económico no quedan exentas de agudizar problemas en la equidad social, por la polarización en la distribución de la riqueza entre los diferentes grupos de poder, beneficiando a los que están más relacionados con los procesos de privatización y de globalización y marginando a los grupos socialmente más débiles.

La agudización en la diferenciación social provocará un aumento de la presión sobre los bosques. Por un lado, las poblaciones que experimentarán un aumento de su bienestar expresarán una demanda más sofisticada de madera y de otros productos y servicios no tradicionales, como los producidos por los recursos de biodiversidad, genéticos y escénicos del bosque. Por otro lado, el aumento de la pobreza rural generará un incremento de la demanda de tierra y productos tradicionales forestales, como leña, madera para uso doméstico y otros productos secundarios necesarios para la subsistencia familiar.

Necesidad de cambio del enfoque tradicional de planificación forestal

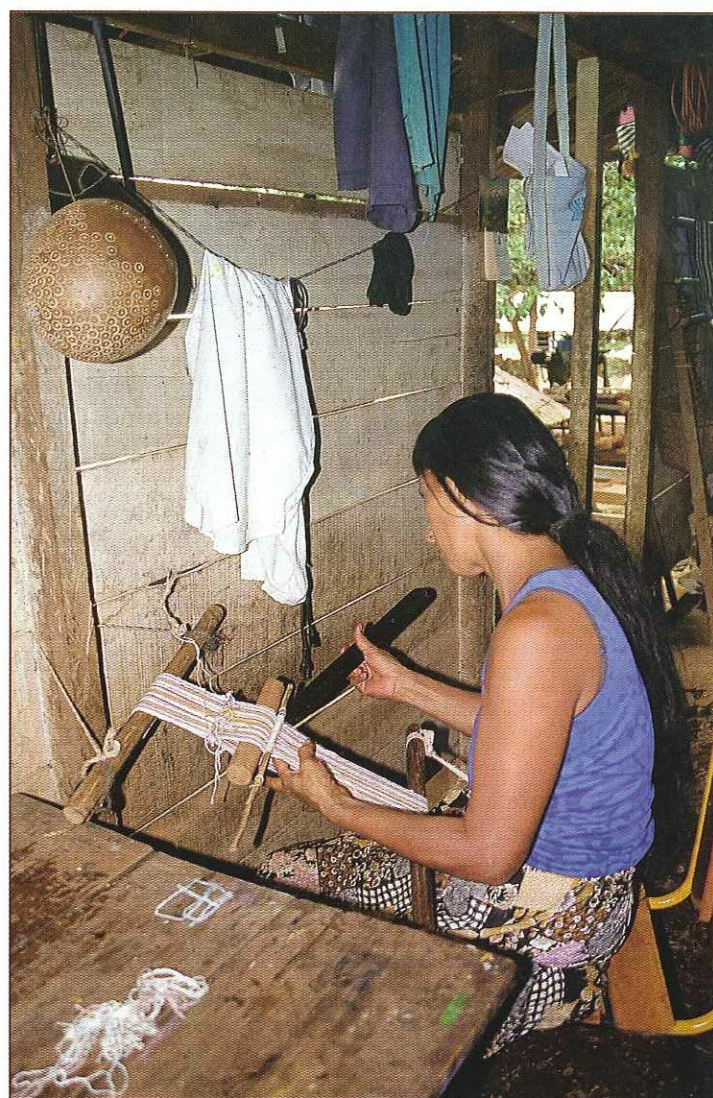
Para responder a las solicitudes consecuentes de la compleja problemática actual y futura, la planificación forestal tradicional debe sufrir profundas transformaciones en su enfoque y en los mecanismos de su organización.

En la actual coyuntura los bosques, por una parte, representan activos productivos que sirven como medios para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo con equidad, estabilidad, inversiones y crecimiento. Por otra parte, los bosques se están convirtiendo en factores significativos de las relaciones económicas y políticas entre las naciones y han adquirido dimensiones de política exterior por su asociación con cuestiones que in-

devenir del bosque obliga a que no solamente éste, sino también los recursos naturales renovables se consideren como un elemento central del desarrollo rural.

El nuevo enfoque debe sumar y armonizar una serie de aspectos con el firme propósito de lograr una visión integral de los recursos naturales renovables y de sus relaciones con su entorno socioeconómico y político.

Las comunidades locales han sido mantenidas lejos del proceso de planificación y beneficios del bosque, de allí la apatía sobre el mismo. (Foto: R. Jiménez).



teresan al comercio y al ambiente. Además, la participación de las comunidades en la toma de decisiones relacionadas con el

Para lograr esta integración y armonización deben ocurrir algunos cambios radicales en la estrategia de planificación. El en-

foque actual del manejo del bosque para la industria y la protección debe cambiar para apuntar a un desarrollo con criterios de sostenibilidad. La visión forestal tradicionalmente limitada al recurso como tal, debe ser ampliada para trascender a otros espacios y sectores.

La planificación debe tomar en cuenta la existencia de una serie de componentes forestales aplicables para mejorar los sistemas de producción agropecuaria y la protección del ambiente, ubicados físicamente más allá de las fronteras de los bosques.

Además, la planificación forestal debe articularse con los demás sectores de la economía y garantizar la participación de los actores sociales, institucionales, económicos y políticos a diferentes niveles jerárquicos. Esto, con la finalidad de buscar complementariedades y sinérgias, para que en conjunto colaboren en el cumplimiento mutuo de sus objetivos, en función de sus prioridades sectoriales, para el logro de los objetivos superiores nacionales de desarrollo.

La planificación forestal debe ser descentralizada para promover el empoderamiento, de las unidades básicas de división, según sea el caso, territorial, política y/o geográfica, en la toma de decisiones y para permitir a éstas unidades manifestar en los niveles políticos administrativos superiores, sus prioridades y necesidades, de acuerdo con sus particularidades, relacionadas con la situación forestal, y otras de desarrollo.



Concertación para el cambio

En conclusión, la planificación forestal debe gestarse de abajo hacia arriba, realizada por medio de un ejercicio continuo de concertación e intercambio de información entre los diferentes estratos de decisión política y grupos sociales, locales, regionales y nacionales, para definir objetivos, armonizar acciones y dimensionar recursos.

Es por las anteriores razones que, la planificación debe desarrollarse en un ambiente que considere básicamente los siguientes aspectos:

1) El fomento de la participación de los diferentes grupos sociales, instituciones y agencias de desarrollo, en un proceso gerencial de toma de decisiones, para fijar objetivos, determinar acciones y hacer evaluaciones con el propósito de adaptarlos a las condiciones cambiantes en las que se desarrolla el plan.

Por esto, el proceso de planificación es secuencial, cuya dinámica se moviliza en pasos reducidos y crecientes, para una toma continua de decisiones y acciones con diferentes medios, para lograr metas específicas en el mediano y largo plazo.

2) El establecimiento de un mecanismo de retroalimentación continua para revisar objetivos y acciones.

Este mecanismo debe basarse en un sistema de evaluación continuo, donde se consideren también los aspectos cualitativos relacionados con las actividades forestales. Es importante, en este sentido, revisar los sistemas de contabilidad nacional con el fin de incluir los efectos de las externalidades y de la producción, así

como del consumo de nuevos productos y servicios del bosque.

3) La promoción de un flujo de información horizontal entre los diferentes actores, para evitar sobreposición de objetivos y acciones y de otro vertical entre los diferentes niveles jerárquicos en la toma de decisiones, para que los niveles más altos conozcan las necesidades de la base y ésta a su vez pueda enterarse del debate general relacionado con el uso del bosque y de la situación macroeconómica.

La articulación de los elementos considerados anteriormente, define en síntesis un nuevo estilo de planificación basado en los principios de la planificación estratégica. En la práctica, la articulación completa de estos elementos no es fácil por la complejidad de su naturaleza y por las ópticas e intereses diferentes de los múltiples actores que intervienen. El resultado de la planificación debe ser una consecuencia de una solución de conflictos, que maximice la participación de cada uno de los involucrados y de sus intereses y objetivos particulares.

La aplicación de esta planificación debe estar acompañada de un amplio proceso de cambio a nivel nacional e internacional de los ambientes legislativos y de políticas, institucionales y de comportamiento de todos los participantes.

Johnny Mantilla
Asesor Técnico Principal
Mario Zappacosta
Experto Asociado en Micro Crédito
Federico Sánchez
Asesor en Capacitación
Proyecto Forestal Chorotega
IDA/FAO/Holanda
Liberia, Guanacaste
Tel: (506) 666 2259
Fax: (506) 666 2543
E-mail: aopsch@sol.racsaco.cr