



**CONSEJO INTERNACIONAL
DE LAS MADERAS TROPICALES**

Distr.
GENERAL

ITTC(XLV)/11
8 de septiembre de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CUADRAGÉSIMO-QUINTO PERÍODO DE SESIONES
Del 9 al 14 de noviembre de 2009
Yokohama, Japón

Objetivo 2000 de la OIMT – Decisión 2(XXIX)

Revisión de las Misiones de Diagnóstico de la OIMT

Índice de materias

1. Introducción	4
1.1 Antecedentes y contexto	4
1.2 Metodología	5
2. Resultados	8
2.1 Resultados obtenidos de los cuestionarios respondidos por los consultores	8
2.1.1 Viabilidad de los términos de referencia	8
2.1.2 Organización y ejecución de las misiones.....	9
2.1.3 Organización de las misiones y aspectos relativos a la OIMT	9
2.1.4 Aparente respuesta de las autoridades nacionales con respecto a los objetivos de las Misiones de Diagnóstico	10
2.1.5 Difusión y validación de los resultados de las misiones.....	11
2.2 Resultados obtenidos de los cuestionarios respondidos por las autoridades nacionales del ámbito forestal, y ejecución de las recomendaciones.....	11
2.2.1 Opinión de las autoridades nacionales del ámbito forestal sobre las Misiones de Diagnóstico	11
2.2.2 Número y porcentaje de recomendaciones aceptadas y ejecutadas.....	13
2.2.3 Clasificación y cuantificación de los motivos/factores causantes de la falta de ejecución de las recomendaciones.....	14
2.3 Resultados obtenidos de los estudios de casos específicos	14
2.3.1 Opinión general acerca de las Misiones de Diagnóstico.....	14
2.3.2 Número y porcentaje de recomendaciones aceptadas y ejecutadas.....	16
2.3.3 Número y porcentaje de proyectos recomendados presentados ante la OIMT	19
2.3.4 Factores o motivos que explican los resultados mencionados con anterioridad	19
2.4 Resultados obtenidos de la evaluación de los informes de las Misiones de Diagnóstico	20
2.4.1 Aspectos cualitativos formales.....	21
2.4.2 Enfoque y metodología	21
2.4.3 Cantidad y categorización de recomendaciones y obstáculos identificados.....	22
2.4.4 Categorización en orden de prioridad de obstáculos y recomendaciones y su correlación.....	23
2.4.5 Carácter innovador y viabilidad de las recomendaciones	24
2.4.6 Propuestas de proyectos para llevar a cabo con la intervención de la OIMT	25
2.4.7 Nivel de calidad general.....	25
2.5 Proyectos con intervención de la OIMT y Misiones de Diagnóstico: correlación con las recomendaciones relativas a los proyectos	25
3. Análisis y conclusiones.....	27
3.1 Descripción general de los preparativos y la ejecución de las Misiones de Diagnóstico	27
3.1.1 Preparativos para las misiones.....	27
3.1.2 Respuesta de la OIMT frente a la asistencia solicitada por los países	27
3.1.3 Cantidad de integrantes del equipo de trabajo de la misión y selección de expertos.....	28
3.1.4 Periodo de ejecución	28
3.1.5 Método holístico versus métodos analíticos y específicos	28
3.1.6 Ejecución y desarrollo de la misión	29
3.1.7 Participación de los actores o partes interesadas	29
3.1.8 Consultores locales.....	29
3.1.9 Problemas de comunicación debido al idioma	29
3.1.10 Difusión y presentación de los resultados	30
3.1.11 Respaldo de la OIMT antes y después de las misiones.....	30

3.2	Análisis de los resultados de las Misiones de Diagnóstico	30
3.2.1	Asectos formales	30
3.2.2	Identificación de los factores"más críticos" para la ordenación forestal sostenible....	30
3.2.3	Cantidad de recomendaciones y calidad de las mismas.....	31
3.2.4	Correlación entre los obstáculos o factores críticos y las recomendaciones	31
3.2.5	¿Más, mejores y más útiles proyectos con intervención de la OIMT?	32
3.3	Validez (utilidad), eficiencia y eficacia de las Misiones de Diagnóstico	33
3.3.1	Medición desde el punto de vista de las recomendaciones ejecutadas.....	33
3.3.2	Medición en base al mayor grado de conocimientos, innovación y aplicabilidad	34
3.3.3	Medición conforme a las opiniones de los actores locales.....	34
3.3.4	Medición según el grado de concientización e información sobre la OIMT y la labor que la misma desempeña.....	35
3.3.5	Medición en base a los costos y beneficios.....	35
3.4	Factores que contribuyeron a la falta de ejecución de las recomendaciones.....	35
3.4.1	¿Fueron realistas el objetivo general y los términos de referencia de la OIMT para las Misiones de Diagnóstico?	36
3.4.2	¿Están los gobiernos realmente interesados en los informes de las Misiones de Diagnóstico?	38
4.	Conclusiones principales	39
4.1	Resultados positivos.....	39
4.2	Causas de los limitados resultados positivos.....	39
5.	Recomendaciones	40
	ANEXO 1 Términos de Referencia para la Evaluación de las Misiones de Diagnóstico Finalizadas.....	42
	ANEXO 2 Términos de Referencia para las Misiones de Diagnóstico.....	45

Tablas

Tabla 1.	Misiones de diagnóstico realizadas durante el período 2001-2008	4
Tabla 2.	Resumen de las respuestas a los cuestionarios A (jefes de equipo) y B (consultores) en porcentajes.....	8
Tabla 3.	Resumen de las respuestas al cuestionario C (autoridad nacional del ámbito forestal)	122
Tabla 4.	Aceptación de las recomendaciones de las MD	133
Tabla 5.	Grado de ejecución de las recomendaciones aceptadas de las MD	133
Tabla 6.	Grado de aceptación de las recomendaciones de las MD en los estudios de casos específicos en los países.....	177
Tabla 7.	Grado de ejecución de las recomendaciones aceptadas de las MD en los estudios de casos específicos en los países.....	188
Tabla 8.	Resumen de las estadísticas relativas a las recomendaciones	22
Tabla 9.	Tres primeros obstáculos prioritarios y recomendaciones pertinentes contenidas en los IMD.....	24
Tabla 10.	Situación de los proyectos con intervención de la OIMT sugeridos por las MD	26

Abreviaturas y Siglas

C&I	Criterios e Indicadores
CIMT	Consejo Internacional de las Maderas Tropicales
IMD	Informe/s de la Misión/las Misiones de Diagnóstico
MD	Misión/Misiones de Diagnóstico
OFS	Ordenación forestal sostenible
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
ONG	Organización no gubernamental / Organizaciones no gubernamentales
PNG	Papua Nueva Guinea
RCA	República Centroafricana
TdR	Términos de referencia

1. Introducción

1.1. Antecedentes y contexto

En noviembre de 2000, el Consejo Internacional de las Maderas Tropicales (CIMT) adoptó la Decisión 2(XXIX) en relación con el Objetivo 2000 de la OIMT. En su párrafo 5, se autoriza al Director Ejecutivo a “prestar ayuda a los países productores, por solicitud de los mismos, para identificar, en cada país, aquellos factores que limiten más severamente limitan el progreso en el logro del Objetivo 2000 y la ordenación forestal sostenible, y para formular un plan de acción orientado a superar estas limitaciones”. Esta Decisión se basó tanto en decisiones anteriores relativas a los logros en materia de ordenación sostenible de los bosques tropicales y al comercio de las maderas tropicales provenientes de recursos ordenados de manera sostenible, como en un informe de los consultores sobre un análisis de los avances realizados para el logro de este objetivo¹.

Se adjuntaron cuatro condiciones a esta parte de la Decisión 2(XXIX): (1) garantizar la cooperación con las autoridades, industrias y demás partes interesadas que resulten pertinentes; (2) tener en cuenta los planes nacionales así como también programas y procesos de planificación estratégicos en marcha en cada país; (3) asegurar que el costo de cada programa individual de asistencia no exceda la suma de U\$S100.000 y; (4) autorizar un máximo de cinco programas de asistencia por año civil.

Conforme a la Decisión 2(XXIX) del CIMT, la OIMT organizó 23 Misiones de Diagnóstico (MD) en los países miembros (Tabla 1) en África, Asia y el Pacífico y en América Latina con el propósito de: “(1) identificar los factores más críticos que impiden el logro de la ordenación forestal sostenible en el país seleccionado; (2) documentar estos factores u obstáculos en orden de importancia; y (3) recomendar una serie de medidas para eliminar tales obstáculos, presentando una estimación de los costos siempre que sea posible”.

Región	País	Fecha de la misión
África	Camerún	Septiembre 2008
	República Centroafricana	Marzo 2002
	República del Congo	Octubre 2001
	Gabón	Enero 2005
	Côte d'Ivoire	Agosto 2008
	Liberia	Mayo 2005
	Nigeria	Agosto 2007
	Togo	Febrero 2008
Asia y el Pacífico	Camboya	Septiembre 2004
	Fiji	Octubre 2004
	India	Abril 2006
	Indonesia	Septiembre 2001
	Papua Nueva Guinea	Febrero 2007
	Filipinas	Mayo 2003
	Tailandia	Marzo 2006
América Latina	Brasil	Octubre 2001
	Ecuador	Abril 2004
	Guyana	Octubre 2002
	México	Mayo 2005
	Panamá	Agosto 2004
	Perú	Junio 2003
	Suriname	Agosto 2003
	Trinidad y Tabago	Diciembre 2002

¹Análisis de los Avances Realizados para el Logro del Objetivo del Año 2000 preparado por Duncan Poore y Thang Hooi Chiew. Vigésimo Octavo Período de Sesiones del Consejo Internacional de las Maderas Tropicales, 24-30 Mayo de 2000, Lima, Perú.

Las primeras MD se llevaron a cabo en la segunda mitad de 2001 en Brasil, Indonesia y Congo². Se finalizaron dieciocho MD antes del final de 2006 y algunos miembros del Consejo de la OIMT, como así también la Secretaría, consideraron entonces que era necesario realizar una evaluación del impacto de la Decisión. En aquel momento se informó que el gasto total que la OIMT había destinado a estas misiones ascendía a alrededor de U\$S 2 millones³. Por lo tanto, en el contexto de poner en ejecución medidas relativas a políticas estratégicas para el Programa de Trabajo Bienal para 2008-2009 [Decisión 2(XLIII), párrafo 3(xii)], el Consejo decidió llevar a cabo *“una revisión y evaluación de todas las misiones de diagnóstico realizadas en cada país; analizando en profundidad la validez, eficiencia y eficacia de tales misiones sobre la base de seis estudios de casos específicos en los países seleccionados en consulta con el Director Ejecutivo; proponiendo medidas para mejorar la validez, eficiencia y eficacia de estas misiones incluyendo tareas de seguimiento concretas y eficaces que deberán poner en marcha los respectivos países miembros”*.

1.2 Metodología

La metodología aplicada para esta revisión de las MD de la OIMT se basa en los términos de referencia detallados que preparó la OIMT (Anexo 1). Solamente se consideraron las MD que se finalizaron hasta el 2007 (20 MD). Los datos y el correspondiente análisis que se utilizaron para realizar esta revisión son los siguientes:

1. Antecedentes de la OIMT relativos a las MD.
2. Términos de referencia de la OIMT para las MD.
3. Evaluación metódica cuantificada de los elementos clave de 20 MD.
4. Respuestas a un cuestionario (Cuestionario A) enviado a 20 jefes de los equipos de trabajo de las MD y comentarios adicionales de la mayoría de los mismos.
5. Respuestas a un cuestionario (Cuestionario B) enviado a alrededor de 60 consultores integrantes de las MD y comentarios adicionales de algunos de los mismos.
6. Respuestas a un cuestionario (Cuestionario C) incluyendo un informe sobre la aceptación y ejecución de las recomendaciones de las MD enviado a 20 organismos gubernamentales del ámbito forestal y comentarios adicionales.
7. Elaboración de estudios de casos específicos en 6 países representativos preparados por expertos nacionales y complementados por una misión de expertos internacionales y consultas específicas con los correspondientes jefes de equipo de las MD.
8. Revisión de los proyectos propuestos por los 20 países a la OIMT desde la realización de la MD y situación actual de los mismos.

Se nombraron dos consultores internacionales⁴ (tres meses⁵ cada uno) y seis consultores nacionales⁵ (para los estudios de casos específicos) con el objetivo de llevar a cabo el trabajo, y 14 consultores locales adicionales deberían ser contratados por un período muy breve para asistir a los organismos gubernamentales a completar los cuestionarios en cada país. El trabajo formalmente comenzó en agosto de 2008 y se determinó que debía estar totalmente finalizado para febrero de 2009. Debido a algunas demoras en el nombramiento de todos los consultores y en la obtención de una cantidad razonable de respuestas a los cuestionarios presentados en los países, la mayor parte de las tareas se realizaron entre octubre de 2008 y enero de 2009, y el análisis general y la redacción del informe debieron extenderse hasta mayo de 2009.

El objetivo de la revisión de los antecedentes y términos de referencia de la OIMT (puntos 1 y 2) en relación con los Informes de las MD (IMD) fue determinar: (1) la razón fundamental y la viabilidad del objetivo de la OIMT que se intentó lograr a través de las MD según se indica en sus términos de referencia y; (2) la medida en la cual las MD siguieron y aplicaron la esencia de estos términos de referencia.

Los dos expertos internacionales, sobre la base de un formato previamente acordado, analizaron cada IMD en forma independiente (punto 3). Los resultados se tabularon con el fin de verificar los siguientes elementos:

1. Coherencia entre los resultados y los términos de referencia de la OIMT para las MD.

²Estos tres países también fueron seleccionados como estudios de casos específicos.

³Estos tres países también fueron seleccionados como estudios de casos específicos.

⁴Marc J. Dourojeanni (Perú) y Willy Delvingt (Bélgica).

⁵Marc J. Dourojeanni (Perú) y Willy Delvingt (Bélgica).

2. Elemento/objetivo principal de las misiones y uso de métodos analíticos.
3. Hasta qué punto los obstáculos identificados pueden ser catalogados como los factores u obstáculos “críticos o restrictivos” para la ordenación forestal sostenible y, especialmente, la priorización eficaz de los mismos.
4. Relación y coherencia entre los obstáculos o factores críticos identificados y las medidas propuestas para eliminarlos.
5. Número y categoría de las recomendaciones relativas a políticas y medidas, y de las recomendaciones del proyecto.
6. Cumplimiento de los requerimientos específicos de la OIMT en relación con la MD:
 - a. Discusiones con ministros y altos funcionarios.
 - b. Participación de las partes interesadas: reuniones con técnicos forestales y representantes del sector maderero comercial, ONG, la sociedad civil, pueblos indígenas y tradicionales, etcétera.
 - c. Visitas o inspecciones *in situ*.
 - d. Difusión de los resultados.
 - e. Aspectos formales de los IMD.
7. Identificación de las oportunidades de proyectos para llevar a cabo con la intervención de la OIMT y otros donantes, y la coherencia que mantienen con el objetivo de eliminar aquellos factores críticos que obstaculizan la ordenación forestal sostenible.

Se entregaron cuestionarios breves (puntos 4 y 5) a los jefes e integrantes de las MD. Los dos cuestionarios (A y B) son muy similares salvo las preguntas relativas a la utilidad y calidad de la información suministrada por los consultores locales, el énfasis puesto en los aspectos relativos a la magnitud y composición de la misión, plazos requeridos y gestiones previas a la misión.

Se consideró que la opinión de los organismos forestales gubernamentales de los países beneficiados sería la fuente principal de información para evaluar la validez, eficiencia y eficacia de las MD (punto 6). Un alto porcentaje de ejecución de las recomendaciones relativas a una MD sería un indicador clave de eficacia. Puesto que, debido a los medios y tiempos disponibles para la evaluación, no fue posible hacer las visitas o completar los cuestionarios específicos más detallados, se decidió utilizar un cuestionario general (Cuestionario C) para todos los países. Se preparó, en cada país, un informe breve y específico sobre la parte del cuestionario relativa a la aceptación y ejecución de las recomendaciones de la MD. Con el fin de obtener un porcentaje representativo de respuestas, la OIMT nombró consultores locales para que asistieran a los Gobiernos a completar el cuestionario. El cuestionario se concentró en la información relativa a los niveles de aplicación de las recomendaciones más importantes. En caso de un nivel de ejecución parcial o nulo, se solicitó, además, una breve explicación de los motivos –si es que los había– del incumplimiento de tales recomendaciones.

Para complementar las fuentes de información mencionadas con anterioridad, se realizaron seis estudios de casos específicos (punto 7) en países seleccionados como ejemplos representativos de la región, y habiéndose considerado también elementos tales como las lenguas utilizadas, la importancia de su zona forestal, las dimensiones del país, tiempo pasado desde la finalización de la MD y mediando su aceptación de ser utilizado como objeto de estudio de un caso específico.

De todos estos criterios, se considera que el tiempo pasado desde la finalización de la MD correspondiente constituye un elemento clave para evaluar en qué medida el país ha puesto en ejecución las recomendaciones. Se determinó que solamente se considerarían las MD realizadas por lo menos cuatro años atrás (2001-2004). Esto se decidió a pesar del hecho de una seria dificultad que intrínsecamente se presenta para evaluar las MD llevadas a cabo 4 años atrás o más. No hay memoria ni conocimiento común ni preciso de los hechos o del contexto. Los actores no son los mismos y el contexto relativo a las políticas es a menudo muy diferente. Sin embargo, considerando los requerimientos de tiempo para ejecutar la mayoría de las reformas recomendadas a las políticas, se consideró que era indispensable mantener una perspectiva de 4 años o más. Las MD se llevaron a cabo en trece (13) países entre 2001 y 2004. Conforme a una selección preliminar se indicó que en África sólo la República Centroafricana y el Congo se ajustaban a este requisito. En la región de Asia y el Pacífico, se realizaron MD en cuatro países hasta 2004: Camboya, Fiji, Indonesia y Filipinas. En América Latina se llevaron a cabo MD hace cuatro años o más en siete países: Brasil, Ecuador, Guyana, Panamá, Perú, Suriname y Trinidad y Tabago. Considerando que algunas de estas MD tenían el mismo jefe de equipo y teniendo en cuenta las consultas realizadas con los gobiernos de los países y los comentarios de la OIMT, los países seleccionados fueron:

Congo (2001), República Centroafricana (2002), Indonesia (2001), Camboya (2004), Brasil (2001) y Panamá (2004).

Se hizo una revisión de los proyectos propuestos ante la OIMT por los países beneficiados por las MD para evaluar su respuesta a uno de los objetivos principales de las MD.

El objetivo principal de los estudios de casos específicos es obtener información que pueda ilustrar y explicar de una manera más apropiada los resultados obtenidos mediante las otras herramientas (cuestionarios, análisis de los IMD) utilizadas para la evaluación. Se nombró un consultor nacional en cada país con anterioridad a la visita de los consultores internacionales. Sobre la base de los términos de referencia específicos, prepararon un informe preliminar que contenía información detallada sobre las tareas de seguimiento de las MD, particularmente con el objetivo de especificar el grado de aceptación y ejecución de las medidas y políticas recomendadas o propuestas del gobierno u otras partes interesadas, incluyendo proyectos propuestos ante la OIMT u otros donantes.

Los informes de los consultores nacionales fueron finalizados inmediatamente después de la visita de los expertos internacionales. Los consultores internacionales realizaron visitas, de manera conjunta o por separado⁶, a las autoridades nacionales y a otras partes interesadas para complementar y confirmar la información contenida en el informe preliminar del consultor nacional.

Las conclusiones de los consultores internacionales a menudo difieren del punto de vista oficial – normalmente reflejado en los informes de los consultores nacionales– y se basan en: (1) entrevistas a funcionarios gubernamentales; (2) análisis y discusión del resultado del trabajo del consultor nacional; (3) comentarios y opiniones de las partes interesadas que fueron encuestadas y que no tienen relación con el gobierno ni dependen del mismo; y (4) revisión de los documentos pertinentes sobre la situación actual de la ordenación forestal sostenible en el país.

Esta ambiciosa y cuidadosa evaluación debió llevarse a cabo con medios muy limitados. El equipo básico consistió en dos consultores internacionales contratados por un período de tres meses. Seis consultores nacionales fueron contratados por menos de un mes cada uno para realizar los estudios de los casos específicos y para prestar asistencia a los consultores internacionales en sus propios países. Además, 14 consultores locales recibieron una suma simbólica de dinero para ayudar al gobierno a completar el cuestionario relativo al país y para explicar brevemente el nivel de ejecución de las recomendaciones.

La pregunta principal de esta revisión está claramente relacionada con el aspecto de la eficiencia/eficacia y su expresión más importante es el grado de ejecución de las recomendaciones de las MD en cada país. Todos los demás aspectos, tales como aceptación de las recomendaciones y calidad o metodología de los informes, terminan mayormente siendo irrelevantes si las recomendaciones se aplican. Por supuesto que la aplicación de las recomendaciones no constituye en sí misma una prueba del éxito. Es posible que la recomendación adoptada haya fallado en el sentido del resultado esperado o, también, que la adopción de la recomendación no esté directamente relacionada con la MD. No obstante, esta evaluación no pudo llegar tan lejos y se limitó principalmente a la medición de la eficiencia/eficacia de las MD desde el punto de vista de la ejecución de las recomendaciones por parte de los actores interesados.

Los lectores tal vez advertirán una aparente falta de coherencia de la información que se presenta en los diferentes capítulos. Este es particularmente el caso del número de recomendaciones en cada país puesto que la descripción de las recomendaciones realizada por el autor difiere de la de los gobiernos y consultores nacionales.

⁶ Dourojeanni y Delvingt realizaron visitas conjuntas a Indonesia y Camboya. Delvingt visitó el Congo y la República Centroafricana mientras que Dourojeanni visitó Brasil y Panamá.

2. Resultados

2.1 Resultados obtenidos de los cuestionarios respondidos por los consultores

Tabla 2. Resumen de las respuestas a los cuestionarios A (jefes de equipo) y B (consultores) en porcentajes				
Preguntas resumidas	Cuest. A		Cuest. B	
	Sí	No	Sí	No
Términos de referencia de la OIMT: ¿Realistas? ¿Viables?	56	44	73	27
Comunicaciones previas a la misión: ¿Eficaces?	56	44	68	32
Gestiones locales para la misión: ¿Adecuadas?	75	25	91	9
Información técnica: ¿Disponible?	56	44	68	32
Partes interesadas pertinentes: ¿Informadas con anterioridad?	40	60	68	32
Autoridades forestales: ¿Fácil acceso?	63	37	64	36
Autoridades no forestales: ¿Acceso adecuado?	40	60	36	64
Cantidad de consultores por equipo: ¿Adecuado?	81	19	86	14
Calificaciones de los integrantes de los equipos: ¿Adecuadas?	88	12	82	18
Plazos asignados a la misión: ¿Adecuados?	75	25	50	50
Idioma: ¿Una dificultad?	25	75	14	86
Respaldo de la OIMT: ¿Adecuado?	94	6	86	14
¿Oportunidad de ofrecer información para la selección de los integrantes de los equipos de trabajo?	56	44	---	
Contribución del consultor nacional: ¿Suficientemente satisfactoria?	69	31	---	
¿Un apoyo gubernamental real y efectivo de la Misión de Diagnóstico?	50	50	60	40
¿Ejecución gubernamental de las propuestas relativas a las políticas?	18	82	29	71
¿Capacidad política del sector forestal para adoptar las políticas propuestas?	57	43	36	64
¿Ejecución gubernamental de las medidas propuestas?	31	69	22	78
¿Preparó y presentó el gobierno las propuestas de proyecto de la OIMT?	31	69	60	40
¿Preparó y presentó el gobierno proyectos a otros donantes?	27	73	40	60
Difusión y validación de los resultados: ¿Ha sido posible?	21	79	25	75

Nota: * En este resumen, se agregaron las respuestas “no” y “no exactamente”. Los Anexos contienen las estadísticas de las respuestas completas.

Los cuestionarios entregados a alrededor de 80 consultores recibieron 38 respuestas (48%). El porcentaje de respuestas de los jefes de equipo (Cuestionario A) fue mucho mayor (80%) que las respuestas de otros integrantes de los grupos de trabajo (37%). La proporción relativamente reducida de respuestas se debe al tiempo transcurrido desde la realización de muchas de las MD y a direcciones de correo electrónico desactualizadas. Varios consultores manifestaron que el hecho de hacer comentarios les resultaba una situación incómoda debido a que no habían mantenido contacto con el país. En la Tabla 2 se presenta un resumen de las respuestas a las preguntas principales de los cuestionarios A y B.

2.1.1 Viabilidad de los términos de referencia

Los jefes de equipo se mostraron algo críticos de los términos de referencia de la OIMT y el 44% de los mismos debieron responder si dichos términos eran realistas o efectivamente viables, el 44% respondió “no” o “no exactamente” *“considerando las limitaciones relativas a los recursos y los plazos”*. Los autores consideraron que las diferencias entre “no” y “no exactamente” no eran significativas a los efectos de esta evaluación. Sin embargo, en el grupo de los jefes de equipo, hubo significativamente más “no” que “no exactamente”. Setenta y tres por ciento de los integrantes de los grupos de trabajo consideraron que los términos de referencia eran adecuados, lo cual es lógico ya que su rol en la misión se limita a su especialidad o tareas específicas.

La mayoría de los comentarios adicionales (en los cuestionarios o comunicaciones especiales) de los jefes e integrantes de los equipos de trabajo relativos a los términos de referencia de las MD (Anexo2) coincidieron claramente en las siguientes deficiencias: (1) los términos de referencia son extremadamente amplios o no son específicos, contradiciendo así su objetivo general de hacer hincapié en problemas o cuestiones clave; (2) los términos de referencia conducen a la descripción de áreas importantes de la ordenación forestal sostenible sin concentrarse realmente en los problemas; (3) los términos de referencia genéricos pueden parecer apropiados con respecto al Objetivo 2000 de la OIMT pero solamente desde el punto de vista del objetivo en sí, por lo que deberían adaptarse al contexto específico de cada país y detectar los problemas emergentes; y (4) los términos de referencia serían más eficaces si los integrantes clave de las misiones pudieran participar en el análisis y la coordinación de los mismos. Algunos de estos comentarios también fueron hechos por consultores que respondieron "sí" en los cuestionarios A y B. Varios encuestados hicieron mención de la necesidad de preparar términos de referencia específicos para cada país acordados por todas las partes, y además se agregó la sugerencia de que se seleccionen integrantes de los equipos de trabajo en este sentido.

2.1.2 Organización y ejecución de las misiones

El 68% de los consultores y sólo el 56% de los jefes de equipo consideraron que las gestiones y comunicaciones previas a las misiones eran de un nivel satisfactorio. Con respecto a la información técnica requerida con anterioridad a las visitas o a la llegada de la misión, el 68% de los consultores indicaron que se encontraba disponible; solamente el 56% de los jefes de equipo se mostraron plenamente satisfechos con la información provista. El porcentaje de respuestas no satisfactorias es alto, considerando la importancia clave de este elemento. Hay un porcentaje aun más alto de comentarios negativos sobre el nivel de información que los actores del ámbito nacional tenían sobre el objetivo de la misión. Más del 60% de los jefes de equipo consideraron que las partes interesadas del ámbito nacional no tenían conocimiento de los objetivos de la MD; sin embargo, el 68% de otros integrantes de las misiones indicaron que el nivel de información demostrado por estos actores era satisfactorio.

El 63% de los jefes de equipo y el 64% de los consultores consideraron que hubo adecuadas posibilidades de acceso a las partes interesadas y a las autoridades nacionales del ámbito forestal. Sin embargo, el 60% de los jefes de equipo y el 64% de los consultores indicaron que no había habido oportunidades de tener acceso a altos funcionarios encargados de formular políticas no directamente relacionados con el sector forestal (esto es, legisladores o ministros de economía, planificación o agricultura). Hubo comentarios adicionales referentes a la importancia de poder ponerse en contacto con los líderes de los partidos de la oposición, en especial cuando hay procesos electorales al mismo tiempo que están en marcha las misiones. Otros comentarios hacen mención se serios obstáculos generados por las autoridades nacionales que dificultan la comunicación de las autoridades de las misiones con determinadas partes interesadas como por ejemplo activistas u ONG y personalidades combativas y, particularmente en África, con grupos o empresas que tienen la concesión del aprovechamiento forestal.

Se consideró que el idioma no era una barrera importante para las MD. Sin embargo, el 25% de los jefes de equipo manifestaron disconformidad por el hecho de que los consultores no podían seguir el hilo de las conversaciones en los idiomas oficiales, inclusive en inglés hablado con acento local. Además, varios jefes de equipo vieron como una seria dificultad la limitada capacidad de traducción de los consultores nacionales para relacionarse en las lenguas locales tales como aquéllas habladas en zonas rurales de Asia y África, durante las inspecciones *in situ*.

2.1.3 Organización de las misiones y aspectos relativos a la OIMT

Esta sección se refiere a la organización y composición de las MD en los aspectos que conciernen a la OIMT, incluyendo cantidad de integrantes de las misiones, composición y selección de los consultores, plazos y distribución del tiempo, y respaldo de la OIMT. Con respecto a la cantidad de integrantes de las MD, la mayoría de los consultores (81% y 86%) consideraron que era adecuada para las tareas. Sin embargo, algunas especialidades se catalogaron como necesarias en los equipos de trabajo, dependiendo del país. Los profesionales "requeridos" que más se mencionaron fueron economistas (macroeconomistas), silvicultores con experiencia en bosques tropicales y expertos en ciencias sociales especialmente antropólogos especializados en comunidades rurales y

en cuestiones relativas a la tenencia de la tierra en África. Las calificaciones personales de los integrantes de los equipos de trabajo fueron consideradas adecuadas por más del 80% de los que respondieron a los dos cuestionarios. Sin embargo, varios se quejaron de la falta de experiencia en materia de bosques tropicales de algunos de los consultores internacionales y/o de su capacidad de expresarse en los idiomas oficiales de la OIMT. El grado de satisfacción de los jefes de equipo con respecto a los consultores locales ha sido más bajo (69%) pero de todos modos bastante positivo. Muchos jefes de equipo hicieron hincapié en el esencial aporte de estos profesionales para el éxito de las MD.

Cincuenta y cinco por ciento de los jefes de equipo informaron que no habían tenido oportunidad de ofrecer información para la selección de sus equipos de trabajo. Muchos aducen no haber siquiera recibido una copia del curriculum vitae de los integrantes de la misión, lo cual tuvo como resultado una falta de equilibrio profesional en los equipos de trabajo.

Los plazos y la distribución del tiempo para la totalidad de la MD y, especialmente, para las tareas *in situ* de la misión, ha sido objeto de gran preocupación. Veinticinco por ciento de los jefes de equipo y el 50% de los consultores consideraron que los plazos para las actividades *in situ* de la misión fueron insuficientes. Los plazos recomendados varían entre una semana adicional y tres meses en el país. También mencionaron la necesidad de pasar más tiempo en el terreno, para inspeccionar los bosques y relacionarse con las comunidades, empresas e industrias. Sin embargo, varios jefes de equipo, incluyendo aquéllos que consideraron que los plazos y tiempos eran adecuados, manifestaron la necesidad de considerar la posibilidad de organizar estas misiones de una manera muy diferente, incluyendo dos o tres viajes al país: una para los preparativos, otra para la misión en sí y una visita final de validación y control. Muchos encuestados mencionaron la importancia de una misión previa.

El 90% de los encuestados consideró que el apoyo dado por la Secretaría de la OIMT había sido adecuado. Sin embargo, varios jefes de equipo expresaron su opinión en favor de los beneficios que se obtendrían si se pudiera contar con la presencia de funcionarios de la OIMT durante las misiones previas y especialmente durante la presentación de los resultados en cada país. Unos pocos también expresaron la necesidad de que la Secretaría de la OIMT hiciera una revisión detallada de los IMD y que analizara los resultados conjuntamente con los jefes de equipo y los correspondientes integrantes de la misión antes de la aprobación definitiva.

2.1.4 Aparente respuesta de las autoridades nacionales con respecto a los objetivos de las Misiones de Diagnóstico

“En su opinión ... ¿cree que el gobierno efectivamente respaldó el informe de la misión?” Esta importante pregunta generó respuestas diversas. En cuanto a si las autoridades gubernamentales habían respaldado su informe, el cincuenta por ciento de los jefes de equipo contestaron “no” o “no exactamente”. La misma percepción fue manifestada por el cuarenta por ciento de los consultores. Un gran número de comentarios adicionales hechos por los jefes de equipo y por los consultores hacen hincapié en este tema clave, indicando que tenían la impresión de que las autoridades nacionales del ámbito forestal no estaban interesadas en los resultados de las MD. La mayoría de los consultores creen que el gobierno ya tiene una decisión tomada con respecto a la política forestal y no tiene intención de cambiarla. En muchos países, según explicaron los encuestados, esta postura demuestra la intención de poner énfasis en la protección de la cubierta forestal puesto que los altos niveles de deforestación constituyen una imagen política lamentable.

Otras preguntas relativas a la ejecución de las recomendaciones recibieron un moderado porcentaje de abstenciones tanto de los jefes de equipo (10%) como de consultores (15%) debido a que no han mantenido contacto con los países. Sin embargo, aquéllos que contestaron indican que no creen que las MD tuvieron éxito en la ejecución de sus recomendaciones sobre medidas y políticas. La pregunta relativa a la ejecución de las propuestas de políticas clave recibieron un alto porcentaje de respuestas negativas (82%) (“no” y “no exactamente”) por parte de los jefes de equipo y un porcentaje igualmente considerable de respuestas negativas (71%) de los consultores. Resulta sumamente interesante que tanto los jefes de equipo como los consultores declaran que es posible que el sector forestal del país no tenga la capacidad de poner en ejecución las políticas propuestas, opinión compartida por el 43% de los jefes de equipo y por el 64% de los consultores. Tanto jefes de equipo (69%) como consultores (78%) creen que los países son ineficientes en la ejecución de las

medidas propuestas. Al responder si consideran que los países preparan y presentan a la OIMT los proyectos recomendados, la mayoría de los jefes de equipo (69%) y un porcentaje menor de consultores (40%) respondieron “no” o “no exactamente”.

2.1.5 Difusión y validación de los resultados de las misiones

Una amplia mayoría de jefes de equipo (79%) y consultores (75%) declararon no haber tenido una real oportunidad ni tiempo o recursos suficientes para compartir y confirmar los resultados de la MD con las demás partes interesadas con el fin de facilitar la comprensión, la aceptación y la consiguiente ejecución de las recomendaciones.

En países donde no se utilizan comúnmente los tres idiomas oficiales de la OIMT, tales como Tailandia, Camboya y Brasil, la falta de traducción de los IMD al idioma local ha sido una limitación muy seria para dar a conocer los resultados. Aparentemente sólo Indonesia ha hecho una traducción e impresión de la totalidad del informe y también lo ha difundido ampliamente.

Muchos de los comentarios adicionales señalan la necesidad de que los integrantes clave del equipo de trabajo lleven a cabo tareas de seguimiento de las MD durante 3-5 años y/o que se realice una evaluación completa de la MD *a posteriori* aproximadamente 5 años después, con el fin de apoyar y consolidar la aplicación de las recomendaciones.

2.2 Resultados obtenidos de los cuestionarios respondidos por las autoridades nacionales del ámbito forestal, y ejecución de las recomendaciones

En teoría, la principal fuente de información para evaluar las MD deberían haber sido las autoridades de los países beneficiados. Este no ha sido el caso y, a pesar del nombramiento de consultores locales –seleccionados éstos por los funcionarios– para ayudarlos a completar el cuestionario, solamente 11 países respondieron el cuestionario y 15 rellenaron la sección del mismo relativa a la aceptación y ejecución de las recomendaciones de la MD. Además, como surge de las respuestas recibidas, resulta obvio que la mayor parte del cuestionario se tomó sólo como una formalidad. Hay varios factores que explican este hecho. Dos son llamativos: (1) muchas de las autoridades del ámbito forestal no ocupaban el cargo durante el período de ejecución de las MD, y el conocimiento que tienen de las misiones es escaso o nulo; y (2) las autoridades nacionales prefieren mostrar una actitud positiva frente a la colaboración recibida de las organizaciones internacionales. El poco interés de muchos países en relación con este aspecto de la evaluación fue evidente considerando que el nombramiento de consultores locales que debían proponer los gobiernos para ayudarlos a completar el cuestionario C – cuya finalización estaba planificada para septiembre de 2008 – todavía estaba en plena marcha a mediados de febrero de 2009. Sin embargo, la sección relativa a las recomendaciones arrojó datos interesantes.

2.2.1 Opinión de las autoridades nacionales del ámbito forestal sobre las Misiones de Diagnóstico

En la Tabla 3 se presentan los resultados del cuestionario C. Muestran, en términos generales, un alto nivel de satisfacción de las autoridades forestales nacionales con respecto a las MD especialmente en relación con el anuncio oportuno de la misión, las calificaciones de los integrantes de los equipos de trabajo, los plazos y tiempos asignados, el respaldo de la OIMT, el perfeccionamiento de los conocimientos y las cuestiones relativas al idioma. Su evaluación es asimismo plenamente positiva en lo que se refiere a la idoneidad de los términos de referencia de la OIMT. La respuesta más altamente favorable se obtuvo en relación con la aplicabilidad de las políticas ofrecidas por las MD. La pregunta relativa a la opinión general de las autoridades nacionales sobre la MD obtuvo una respuesta altamente positiva.

Tabla 3. Resumen de las respuestas al cuestionario C (autoridad nacional del ámbito forestal)				
Preguntas resumidas	Sí	No	No exactamente	N I
¿Se hizo el anuncio de la Misión en debida forma y tiempo?	9	-	1	1
Términos de referencia de la OIMT: ¿Adecuados?	9	-	1	1
Tiempos/plazos de la MD en el país: ¿Adecuados? ¿Suficientes?	7	1	2	1
¿Es adecuado o satisfactorio el nivel de las calificaciones del grupo de expertos?	10	-	-	1
¿Fue suficiente el grado de consulta de la MD con las partes interesadas?	6	2	2	1
¿Fue el idioma una obstáculo para comunicarse durante la MD?	-	8	2	1
¿Fue el respaldo de la OIMT adecuado para la poder llevar adelante la MD de manera satisfactoria?	8	1	1	1
¿Se analizaron los resultados preliminares de la MD en el país?	6	2	2	1
¿Considera Ud que la MD, tal como ha sido llevada a cabo, constituye una herramienta útil para el mejoramiento de la ordenación forestal sostenible en su país?	6	-	3	1
¿Le proporcionó la MD mayor información acerca de la ordenación forestal sostenible en su país?	8	1	2	-
¿Formuló la MD posibles políticas viables para mejorar la ordenación forestal sostenible?	10		1	-
¿Elaboró la MD una serie de medidas de fácil y rápida aplicabilidad?	6	1	4	-
¿Considera Ud que la MD presentó propuestas o sugerencias que resultan innovadoras, atractivas y viables en las circunstancias reales del país?	5	-	6	-
¿Están los funcionarios públicos y otros actores interesados utilizando el IMD para tareas de planificación y otras actividades futuras?	3	2	6	-
¿Ha Ud presentado algún proyecto sugerido por la MD ante la OIMT?	7	1	1	2
¿Considera Ud que la MD ha hecho recomendaciones inaceptables?	3	6	1	1
¿Cree Ud que la MD ha contribuido a un mejor entendimiento y una mayor difusión del rol de la OIMT?	7	2	2	-
¿Considera Ud, en su carácter de autoridad nacional, que el resultado general de la MD ha sido satisfactorio?	8	1	1	1
¿Ha tenido Ud oportunidad y tiempo de confirmar los resultados de la MD con otras partes interesadas para facilitar su ejecución?	5	3	3	-
Nótese que "N I", en este caso, significa "No hay información" o "No sé".				

Los aspectos que se consideraron igualmente positivos fueron aquéllos relativos al análisis preliminar en el ámbito nacional de los resultados de la MD y, de manera similar, la mayoría de los encuestados manifestó claramente no haber tenido oportunidad o medios para confirmar los resultados de las MD con las demás partes interesadas. No hubo respuestas muy favorables con respecto a la aplicabilidad de las medidas propuestas, ello en contraste con la opinión de los propios encuestados de que las políticas propuestas eran viables. Un dato interesante es que las autoridades consideraron que las recomendaciones de las MD no resultarían verdaderamente innovadoras, atractivas o factibles bajo las condiciones reales en las que se encuentra el país. Sin embargo, las respuestas menos favorables han sido atribuidas a la pregunta: "¿Están los funcionarios públicos y otros actores interesados utilizando el IMD para tareas de planificación y otras actividades futuras? De 11, 3 dieron una respuesta positiva, 2 indicaron que el informe no se utilizaba y 6 respondieron "no exactamente".

Las respuestas a este cuestionario pueden analizarse más adelante pero es obvio que algunas no tienen coherencia. Como ejemplo, ¿cómo puede haber respuestas satisfactorias con respecto a los resultados de la MD si, al mismo tiempo, se indica que las propuestas no son innovadoras o que no se las está utilizando para tareas de planificación o para actividades futuras?

2.2.2 Número y porcentaje de recomendaciones aceptadas y ejecutadas

El cuestionario C estuvo acompañado de un formulario para analizar el nivel de aceptación y ejecución de las recomendaciones presentadas por la MD. Los consultores nacionales propuestos por los gobiernos y eventualmente contratados, suministraron la información contenida en las Tablas 4 y 5. El número total de recomendaciones registradas por los consultores locales en varios países no coincide con el que indican los autores según su propio análisis de los IMD. Esto es consecuencia de una falta de diferenciación clara entre sugerencias y recomendaciones en varios informes y en un sistema variable de agrupación de las recomendaciones. Esto hizo que cada lector o usuario de los informes aplicara su propio criterio. De todos modos, como se observa en la tabla 5, la mayoría de las recomendaciones (84%) fueron totalmente aceptadas por los gobiernos. La proporción de recomendaciones parcialmente aceptadas es del 11%. Sólo el 5% de las recomendaciones fueron rechazadas. Sin embargo, considerando que algunos consultores locales no hicieron distinción entre “rechazadas” y “demoradas”, es posible que el grado de recomendaciones rechazadas sea del 7%.

País	Aceptación total	Aceptación parcial	Rechazadas	Total
República Centroafricana	26	0	1	27
Congo	23	1	0	24
Liberia	23	0	0	23
Nigeria	3	1	0	4
Camboya	27	6	3	36
Indonesia	39	10	0	49
Papua Nueva Guinea	21	0	0	21
Filipinas	33	0	0	33
Tailandia	46	5	0	51
Brasil*	15	11	7	33
Ecuador	8	3	3	14
Guyana	30	3	1	34
México	45	1	0	46
Panamá	27	12	5	44
Suriname	37	2	4	43
Total	403	55	24	482

Nota: *Recomendaciones incorporadas.

País	Ejecución total	Ejecución parcial	Ejecución en marcha	Total
República Centroafricana	6	8	5	7
Congo	1	4	18	1
Liberia	3	8	0	12
Nigeria	0	3	1	5
Camboya	15	6	9	3
Indonesia	14	23	8	3
Papua Nueva Guinea	0	16	0	5
Filipinas	0	0	24	0
Tailandia	15	12	22	2
Ecuador	0	7	0	4
Brasil	5	21	0	0
Guyana	13	3	17	0
México	1	8	35	0
Panamá	0	13	24	2
Suriname	0	1	35	0
Total	73	133	198	45

El grado de ejecución de las recomendaciones de las MD varía según el país. Como se observa en la Tabla 5, las cifras indican la ejecución total de solamente el 16% de las recomendaciones aceptadas. Sin embargo, hubo seis países que admitieron no haber podido lograr la ejecución total de ninguna de las recomendaciones. La mayoría (74%) –independientemente del tiempo transcurrido desde la MD– aún están en vías de ejecución (44%) o tienen un grado de ejecución parcial (30%). Alrededor del 10% estaban demoradas.

Debe destacarse que no todas las recomendaciones tienen igual “valor”. Algunas tienden a la incorporación de cambios complejos e importantes mientras que otras son mucho más simples y aparentemente fáciles de aplicar. Por lo tanto, las estadísticas sobre la ejecución de las recomendaciones no son totalmente representativas del éxito de la MD puesto que la aplicación de una sola recomendación “importante” puede ser más significativa que la ejecución total de varias recomendaciones “menores”. Resultó obviamente imposible para los autores clasificar las 600 o más recomendaciones conforme a su importancia para cada país y situación.

2.2.3 Clasificación y cuantificación de los motivos/factores causantes de la falta de ejecución de las recomendaciones

En África, la respuesta más frecuente de las autoridades del ámbito forestal para explicar por qué las recomendaciones aceptadas están todavía “demoradas”, “en vías de ejecución” o “parcialmente ejecutadas” se refieren a problemas financieros o presupuestarios y, también, a la falta de expertos en la materia. En Asia y América Latina, y asimismo en África, se mencionan una multiplicidad de otros motivos y factores, mayormente relativos a las particularidades políticas y legales de cada país. Estas explicaciones constituyen una contradicción directa del alto porcentaje de respuestas positivas a la siguiente pregunta: “¿Formuló la MD posibles políticas viables para mejorar la ordenación forestal sostenible?” En el caso de las “recomendaciones de ejecución parcial” el motivo más comúnmente citado es que no se habían considerado en debida forma algunos otros factores o que los mismos cambiaron con posterioridad a la misión, por lo cual la aplicación total de la recomendación original resultó eventualmente innecesaria o no pertinente.

2.3 Resultados obtenidos de los estudios de casos específicos

Los seis estudios de casos específicos (Brasil, Camboya, Congo, República Centroafricana, Indonesia y Panamá) revelaron una serie de detalles acerca de las MD que otros medios utilizados en esta evaluación no pudieron detectar. A pesar del hecho de que se suponía que todos los estudios de casos específicos debían seguir la misma metodología, los resultados no son totalmente comparables debido a los diferentes objetivos y métodos de cada MD, a los tipos de respuestas de las autoridades nacionales a la evaluación y al variable grado de aptitud de los consultores nacionales tanto para obtener respuestas oficiales y no oficiales como para interpretar la información recibida. La mayoría de los consultores nacionales estaban específicamente vinculados con las autoridades nacionales del sector forestal y representaron, en gran medida, la opinión de las mismas. Este es el motivo, en la mayoría de los casos, por el cual determinados temas han sido interpretados de una manera tan diferente por los consultores internacionales.

2.3.1 Opinión general acerca de las Misiones de Diagnóstico

Idoneidad de la MD. Las respuestas a esta pregunta en los tres continentes tomaron diferentes formas pero en esencia fueron similares. En los dos países de Asia casi todos los encuestados –sin importar si se trataba de funcionarios gubernamentales, representantes gerenciales del sector privado, miembros de ONG o personal de asistencia internacional– manifestaron que las MD fueron “útiles” o “muy útiles” para el mejoramiento de la ordenación forestal sostenible en el país. Sin embargo, en Indonesia, la idoneidad o idoneidad estuvo específicamente relacionada con el hecho de que la MD “llevó a cabo actividades de recopilación y ordenamiento de ideas y propuestas preexistentes y las propulsó hacia los responsables de tomar decisiones en escalafones más altos facilitando de esta manera la adopción de las mismas”. En Camboya, donde el informe apenas se ha utilizado, la expresión “útil” queda generalmente sin explicación. En general, los autores llegaron a la conclusión de que los encuestados usaron el término “útil” para ser amables y no comprometerse más que para responder acerca de la evidencia concreta de la idoneidad de la MD. Otra medición de la utilidad del IMD fue el uso del mismo como referencia para tareas de planificación. Resulta claro que el IMD de Indonesia ha sido utilizado en cierta medida como una de las varias herramientas de

planificación. Ha sido traducido al indonesio en su totalidad y publicado, y aún se lo puede ver en las estanterías de algunas oficinas y despachos. No ocurrió lo mismo en Camboya, donde ni se tradujo ni se distribuyó.

A diferencia de las respuestas a esta pregunta en Asia, en Brasil y Panamá todos los encuestados manifestaron claramente que las MD eran "inútiles". La mayor parte de ellos agregaron que nunca habían visto el informe, que el mismo no está siquiera en los archivos de las instituciones que representan y que no tenían idea que alguna vez se hubiera llevado a cabo tal misión. En Brasil, el IMD no se tradujo al portugués ni tampoco se publicó ni se utilizó como fuente de información para futuras tareas de planificación. Es decir, ha sido literalmente ignorado. Otros interesados fueron menos extremistas en sus respuestas pero de todas maneras expresaron su total desconocimiento del informe. Hay, por supuesto, varias razones que explican esta situación y las mismas serán analizadas más adelante.

En África, los estudios de casos específicos revelaron una situación intermedia. Una vez más, los encuestados manifestaron que "las misiones de ese tipo" resultaban útiles y, en especial, expresaron su reconocimiento por el apoyo suministrado por la OIMT pero, de hecho, evitaron hacer mención específica de las MD. El personal de las instituciones del sector forestal y los interesados encuestados manifestaron no tener conocimiento de los IMD.

Mejoramiento de la información y perspectivas: Hay un consenso entre los encuestados en Asia, África y América Latina en el sentido que las MD no contribuyeron a "*mejorar la información sobre la situación de la ordenación forestal sostenible en el país ni tampoco las perspectivas al respecto*". Este resultado se debe principalmente a que desde que se llevó a cabo el Plan de Acción Forestal Tropical, se reprodujeron varios ejercicios similares en casi todos los países, en general con un grado de apoyo internacional coherente y a menudo coordinado. Esta clase de estudios estuvieron disponibles muy poco después o muy poco antes del inicio de las MD en Camboya, Brasil y Panamá. Sin embargo, es posible que algunos IMD se hayan usado como una fuente de información actualizada para complementar otras fuentes que pudieran tener un enfoque diferente.

Origen de las recomendaciones: Resulta muy difícil identificar el origen de las recomendaciones propuestas por las MD, especialmente en el caso de las que se pudieron aplicar de manera satisfactoria: "*Los buenos resultados siempre se deben a varios maestros*". Sin embargo, como se menciona anteriormente, existe un consenso entre los actores e interesados encuestados durante los seis estudios de casos específicos que casi todas las recomendaciones eran ideas ya preexistentes en el país⁷.

Innovación: La aplicación del concepto de "innovación" con respecto a las soluciones o recomendaciones es un tema excesivamente difícil de evaluar. El análisis se puede hacer desde tres puntos de vista diferentes: 1) el *statu quo* o los adelantos en el país en el período de la MD; (2) la adaptación inteligente a la realidad del país de soluciones o situaciones ya experimentadas en otros países; (3) la originalidad intrínseca de las propuestas. La mayor parte de las recomendaciones de las MD tuvieron características relativamente innovadoras con respecto al primer punto de vista expresado, pero los encuestados tienen la opinión unánime que sólo una porción limitada de las propuestas contenidas en los informes, si las hubo, fueron en efecto innovadoras. Como alguien señaló: "no hay nada nuevo bajo el sol" en materia de bosques tropicales. Por otra parte, esta idea no es equivocada. Identificar las buenas ideas, en especial cuando éstas se originan en el ámbito local, y además sostenerlas y promoverlas es una obligación de los servicios internacionales de consultoría. La OIMT informa que si se respaldan y acogen favorablemente las ideas o iniciativas locales, hay mayores posibilidades de lograr la adopción o aprobación final de las mismas.

Aplicabilidad de las políticas y medidas recomendadas: Tanto los funcionarios gubernamentales como otros interesados consideraron que la mayoría de las recomendaciones de las MD son aplicables y realistas, justificando así la aceptación de las mismas por parte de los gobiernos.

Recomendaciones y temas subestimados: A pesar de que muchos encuestados comentaron que las MD generaron demasiadas recomendaciones, incluyendo algunas poco pertinentes, en los países

⁷Un buen ejemplo de esto es Indonesia donde, varios años antes de la MD, ya se había propuesto la creación de un Consejo Nacional para la Actividad Forestal. Algunas otras recomendaciones de la MD para Indonesia ya habían sido consideradas inclusive bajo la legislación forestal de aquel entonces aunque todavía no estaban incorporadas.

asiáticos y africanos también recibieron críticas de los actores nacionales por no abordar suficientemente o por no considerar en absoluto cuestiones muy importantes tales como la tenencia de la tierra, las áreas protegidas, la ordenación de las especies silvestres, la financiación de las actividades forestales y la potencialidad económica del secuestro de carbono o las opciones para aprovechar el Mecanismo para un Desarrollo Limpio.

Oportunidad de las MD. Se ha mencionado que se debe considerar la oportunidad política apropiada en la programación de las MD⁸. El verdadero interés de las autoridades del país, el inicio de un nuevo gobierno y los períodos de reforma política son algunas de las situaciones que pueden llegar a ser una oportunidad particularmente importante para que la MD llegue a buen término. Las MD no deben ser programadas como operaciones comunes de rutina. Además, varios encuestados indicaron que los integrantes de las MD debe ser seleccionados teniendo más en cuenta sus conocimientos y experiencia acerca de la realidad del país. El jefe de la misión debe ser una persona que goce de mucho respeto y que tenga la capacidad de interactuar en los más altos niveles gubernamentales.

Promoción de un mayor conocimiento del trabajo y el rol de la OIMT: La OIMT ya era muy conocida en los seis países seleccionados para hacer los estudios de casos específicos al inicio de las MD. Las MD, en el contexto del papel que juega la OIMT en el ámbito internacional, parece haber contribuido colateralmente al entendimiento del trabajo que realiza la organización.

Difusión/divulgación: El autor se enteró de que la mayoría, si no ninguna, de las MD pudo difundir sus resultados y recomendaciones. Se ha sugerido que sería particularmente útil si las misiones pasaran algunos días más en el país para dar a conocer y explicar los resultados del trabajo realizado tanto a las autoridades regionales como a las del gobierno central. También se ha mencionado con persistencia que en Indonesia, Brasil y Camboya son elementos indispensables tanto la traducción al idioma local como la distribución de los IMD en cuadernillos y por Internet. Aun en el caso de que muchos funcionarios del sector forestal puedan expresarse en inglés, consideran que no es justo tener que hacer el esfuerzo de leer algo sobre sus propios países en otro idioma que no sea el propio. Además, su propia capacidad de traducción no es suficiente para una interpretación del texto realmente buena. Se consideró que algunos IMD eran demasiado largos y los resúmenes de los mismos no lo suficientemente claros como para que los interesados pudieran utilizarlos y comprenderlos de manera adecuada.

2.3.2 Número y porcentaje de recomendaciones aceptadas y ejecutadas

Hubo una idea generalizada entre los actores encuestados, especialmente en Indonesia, Camboya, Brasil y Panamá, que las recomendaciones (y sub-recomendaciones) eran extremadamente numerosas y de aplicabilidad desigual como para poder ponerlas en ejecución y hacerles un seguimiento adecuado. Parece obvio que las MD estaban en cierto modo presionadas por sus propios integrantes y/o por las partes interesadas del ámbito local para incluir recomendaciones que, en el contexto, resultaron no ser esenciales. Se consideró que las recomendaciones de algunos IMD (Camboya, Brasil) no eran particularmente claras puesto que les ha resultado difícil a los usuarios reconocer la diferencia entre sugerencias, alternativas y recomendaciones. Los IMD de Brasil incluyeron casi todas sus recomendaciones formales como actividades que deben volcarse en proyectos para presentar ante la OIMT.

Grado de aceptación de las recomendaciones: Se declaró que la mayoría de las recomendaciones de las MD (92%) fueron aceptadas por los gobiernos (Tabla 6). Sin embargo, se manifestó que el 20% de las recomendaciones aceptadas habían sido “parcialmente” aceptadas. El significado de “parcialmente” aceptadas varía mucho según el país y según los encuestados. En algunos casos se refiere a un elemento menor de la recomendación.

⁸La MD de Indonesia se vio favorecida pues se llevó a cabo en condiciones extraordinariamente favorables ya que coincidió con un período fructífero de renovación política que incluyó una nueva democracia y un proceso de descentralización sin precedentes.

Tabla 6. Grado de aceptación de las recomendaciones de las MD en los estudios de casos específicos en los países					
País	Total	Total	Parcial	Aceptadas	Rechazadas
República Centroafricana	27	26	0	26	1
Congo	24	23	1	24	0
Camboya	36	27	6	33	3
Indonesia	49	39	10	49	0
Brasil*	33	15	11	26	7
Panamá	44	27	12	39	5
Total	213	157	40	197	16

Nota: * Las recomendaciones fueron "incorporadas".

En el caso de Brasil, las recomendaciones no fueron oficialmente aceptadas. Sin embargo, las autoridades forestales nacionales han reconocido que muchas de las recomendaciones de las MD fueron de hecho "incorporadas"⁹ y, en cierta medida, puestas en ejecución porque la propuesta de la MD coincide con las propuestas contenidas en instrumentos nacionales de planificación. Por lo tanto, las autoridades nacionales aducen que no existe una relación de causa y efecto con la MD.

Grado de ejecución de las recomendaciones: El grado de ejecución de las recomendaciones de las MD fue calificado como "total", "parcial" (parte de la recomendación fue aplicada en su totalidad pero otra parte fue demorada o no se aplicó), "en marcha", "demorada" (no aplicada pero tampoco desechada) y "no ejecutada" (probablemente desechada). Aun mediante esta categorización, resulta muy difícil determinar el verdadero nivel de ejecución de las recomendaciones de las MD. En algunos pocos casos, las recomendaciones obviamente se han aplicado pero en la mayoría de los casos, actividades específicas o localizadas y parciales se mencionan como evidencia de cierto grado de "ejecución, en especial cuando los encuestados tienen un vínculo estrecho con el sector gubernamental. Cuando las actividades realizadas se comparan con el objetivo de una recomendación, la efectiva aplicación de dicha recomendación resulta dudosa. La expresión "en marcha" también es difícil de aceptar cuando ya ha transcurrido un tiempo mucho más prolongado que el requerido para la ejecución. Sin embargo, algunas recomendaciones son obviamente de las que se catalogan como "sin fin", como por ejemplo muchas de aquéllas relativas a las exigencias de capacitación o investigación. Por otra parte, se observó con frecuencia que las recomendaciones originales de las DM sufrieron cambios substanciales durante el proceso de aplicación, a menudo como respuesta a cambios en el ambiente o entorno. En algunos casos, sólo la intención o el objetivo se mantienen.

Los resultados para Indonesia (porcentajes basados en la Tabla 7) muestran que, de acuerdo con informes oficiales, se llevó a cabo la ejecución "total" del 29% de las recomendaciones aceptadas mientras que los consultores consideraron que ello ocurrió solamente con el 10%. En Camboya la divergencia es radical puesto que las fuentes oficiales indican que el 45% de las recomendaciones tuvieron un grado de ejecución "total" mientras que la opinión de los consultores es que éste no fue el caso de ninguna. En África la situación es igual que en Asia, con un nivel relativamente bajo de reconocimiento oficial de ejecución "total" (4% en Congo) y aparentemente mejores resultados en la RCA, pero con niveles todavía más bajos declarados por el consultor internacional salvo en el caso del Congo donde su evaluación indica la ejecución total de dos recomendaciones en lugar de una. En América Latina, los mismos gobiernos reconocen que hay un nivel muy bajo de recomendaciones con un nivel de ejecución total, e inclusive nulo como es el caso de Panamá.

⁹La diferencia entre "aceptadas" e "incorporadas" en el contexto de esta evaluación no es semántica. Las recomendaciones no fueran aceptadas porque el gobierno las ignoró. Sin embargo, varias de las recomendaciones resultaron coincidentemente equivalentes a aquéllas que el gobierno pensaba aplicar o estaba aplicando. Así, el término "incorporación" es equivalente desde el punto de vista técnico pero diferente desde el punto de vista político

Tabla 7. Grado de ejecución de las recomendaciones aceptadas de las MD en los estudios de casos específicos en los países									
País	Cantidad total de recomendaciones aceptadas	Grado de ejecución							
		Total		Parcial		En marcha		Demoradas o no ejecutadas**	
		NC	IC	NC	IC*	NC	IC	NC	IC
RCA	26	6	3	8	11	5	-	7	13
Congo	24	1	2	4	21	18	-	1	1
Camboya	33	15	0	6	21	9	-	3	12
Indonesia	49	14	5	23	36	8	-	4	8
Brasil***	26	5	-	21	-	0	-	0	-
Panamá	39	0	0	13	29	24	-	2	10
Total	197	41		75		64		17	

Notas. **CN** : consultor nacional, **CI**: consultores internacionales
 *El conteo de los CI no diferencia entre "parcial" y "en marcha". **La diferencia entre "demorada" y "no ejecutada" no es evidente. El CI prefiere "no ejecutada" puesto que las razones por las cuales la recomendación está "demorada" no son por lo general obvias. *** No se realizó un conteo independiente (CI).

Según las respuestas de los gobiernos, el porcentaje promedio de recomendaciones con un grado de ejecución "total" es del 21%. Esta cifra se reduce a un magro 6% que se deriva de la evaluación de los consultores internacionales (excluido Brasil por el hechos mencionado con anterioridad). De las evaluaciones de ambos grupos surge que la mayoría de la ejecución de las recomendaciones es "parcial" o que está "en marcha" (63% a 69%). Además, el porcentaje de recomendaciones no ejecutadas llega al 26% según la evaluación de los consultores internacionales.

Podría aducirse que los consultores internacionales, considerando la brevedad de su misión en cada país, no cuentan con la capacidad o los argumentos como para que haya una divergencia tan significativa entre sus respuestas y aquéllas del sector oficial con respecto al grado de ejecución "total" de las recomendaciones. Sin embargo, los mismos basaron su evaluación estrictamente en las respuestas obtenidas de entrevistas personales con las partes interesadas, incluyendo funcionarios gubernamentales y titulares de empresas forestales o representantes del sector industrial, personal de organismos internacionales y ONG con sede en el país. El contenido de documentos y ponencias actualizadas sobre la situación forestal de cada país sólo fue un elemento complementario. A modo de ejemplo, hay un problema evidente cuando un país declara la "ejecución total" de una recomendación relativa a la supervisión eficaz de un puñado de grandes concesiones de explotación forestal cuando en ese momento existe una total prohibición oficial de tala en todo el país y no hay absolutamente ninguna concesión forestal con autorización legal para funcionar. También, la ejecución "total" de una recomendación relativa a la reducción de la tala ilegal no es creíble cuando es de conocimiento público que más del 90% de las maderas que se producen son de origen ilegal o cuando los titulares del sector industrial abiertamente declaran que continúan funcionando sobre la base de "maderas importadas" de otros países vecinos en los cuales no hay bosques de producción o cuando inclusive ellos mismos admiten que las maderas que utilizan provienen de fuentes fraudulentas. Otro ejemplo es una recomendación cumplida en relación con la creación de un "fondo forestal" que de hecho se concretó hace varios años pero todavía es por completo inoperante. Estos son sólo ejemplos simples entre muchos otros, con frecuencia menos evidentes, que justifican los resultados tan diversos de consultores nacionales e internacionales. Sin embargo, es importante reiterar que, inclusive considerando las respuestas del sector gubernamental, el grado de ejecución "total" de las recomendaciones de las MD ha sido un magro 21%.

Descripción de las recomendaciones. Se consideró que las recomendaciones de varias MD eran demasiado generales e imprecisas¹⁰ como para proceder a su aplicación inmediata. En el caso de otras MD es casi imposible diferenciar las sugerencias de las recomendaciones. Estos hechos generaron una dificultad adicional en la investigación del impacto de las MD puesto que pudo

¹⁰ A continuación se citan algunos ejemplos de estas recomendaciones: "Las medidas deben tomarse para dar cabida a la capacidad de ordenación forestal del sector privado y de la sociedad civil" o "Una expansión significativa de las actividades comunitarias en una variedad de situaciones" o "El reconocimiento de que las reglamentaciones complejas no eliminarán la corrupción sino que, por el contrario, es posible que la estimulen". No hay ningún problema en relación con estas recomendaciones, excepto que se adaptan bien a casi todos los países.

considerarse que la ejecución de cierta cantidad de recomendaciones era "total" o "parcial" debido a varias actividades no relacionadas, posiblemente ni siquiera generadas por la MD, que contribuyeron de manera involuntaria a esta situación.

Ejecución y ejecución satisfactoria. Es importante reiterar que al declarar que una recomendación ha sido "ejecutada" no significa que su ejecución haya resultado satisfactoria y aun menos que se alcanzaron sus objetivos. Las misiones no evaluaron la calidad de la ejecución o los resultados de su aplicación. Su responsabilidad se limitó a evaluar el grado de ejecución.

Correlación entre las recomendaciones de las MD y las recomendaciones ejecutadas. La ejecución, inclusive satisfactoria, de una recomendación de la MD no constituye en sí misma una prueba de la eficacia de las MD. Como ya se ha mencionado, las recomendaciones de las MD no eran básicamente diferentes de otras ideas y recomendaciones contenidas en otros documentos elaborados por los gobiernos nacionales y por instituciones académicas como así también por varias organizaciones internacionales además de la OIMT¹¹. Por lo tanto, muchas de las acciones que se atribuyen a las MD también pueden atribuirse a otros documentos que tienen iguales o similares objetivos o intenciones. Por la misma razón existe la misma posibilidad de que algunas de las actividades que corresponden a las recomendaciones de las MD hayan sido tomadas o adoptadas por otros actores o donantes. De todos modos, algunas de las recomendaciones clave se ejecutaron con la asistencia de estas otras agencias¹². Los informes de las MD son documentos de disponibilidad pública y han sido objeto de un razonable nivel de distribución dentro de la comunidad de donantes internacionales

2.3.3 Número y porcentaje de proyectos recomendados presentados ante la OIMT

En varias MD, la descripción de las propuestas de proyectos de la OIMT se redujo a sólo un título "de un renglón". Esto fue claramente insuficiente y puede ser parte de la explicación del escaso nivel de seguimiento por parte de los gobiernos de los proyectos propuestos por las MD para presentar ante la OIMT.

Una crítica que es común a todos los encuestados es que los IMD ni siquiera mencionan posibles intervenciones o proyectos de otros donantes internacionales para poner en ejecución las recomendaciones. Sin embargo, varias de las recomendaciones de las MD requieren claramente la intervención de organismos de financiación y donantes internacionales, ya sea multilaterales o bilaterales. La OIMT ha con frecuencia ha extendido solicitudes o invitaciones a otros organismos para que participen en las MD. Sin embargo, las respuestas se mantuvieron muy por debajo de las expectativas.

2.3.4 Factores o motivos que explican los resultados mencionados con anterioridad

La mayoría de las explicaciones ofrecidas por los gobiernos para justificar el alto porcentaje de recomendaciones con un grado de ejecución "parcial" o cuya ejecución está "en marcha" responden a restricciones presupuestarias o financieras y a los prolongados procesos de sus instituciones legislativas y judiciales. Estas explicaciones son parte de la llamada "*falta de prioridad política*". Muchas están también relacionadas con los permanentes conflictos que existen con otras áreas tales como la agricultura y la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra. En especial la regularización de la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra se menciona como una causa grave de las demoras: ello ocurre en parte porque depende de otros sectores que no tienen afinidad con el ámbito forestal y por lo general favorecen la expansión de la actividad agrícola. La definición de propiedad forestal también se ve a menudo limitada por el tema, poco claro y políticamente delicado, de los derechos de los pueblos migratorios o de las poblaciones locales y por otras dificultades inherentes a la documentación de tales derechos. La definición de propiedad forestal tropical está teñida de debates políticos e ideológicos que, en definitiva, benefician a aquéllos que simplemente se entrometen en los bosques para realizar actividades de tala ilegal que pueden o no tener relación con una deforestación no planificada con fines agrícolas.

¹¹ Varios organismos bilaterales e internacionales finalizaron un amplio análisis del sector forestal de Camboya justo antes del inicio de la MD.

¹² En Indonesia, la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica y la CE están preparando proyectos muy importantes que están en perfecta conformidad con las recomendaciones clave de la MD.

Los requisitos ambientales, sociales o culturales constituyen cada vez más un motivo de dificultad para aplicar las recomendaciones directamente relacionadas con la ordenación forestal sostenible. En Panamá y Brasil, bajo los planes de ordenación forestal, aun los más complejos, que cumplen con los requisitos más exigentes de certificación, se deben preparar evaluaciones redundantes sobre los impactos ambientales. Debido a esto, implantar especies forestales exóticas en tierras degradadas u ordenar un bosque natural de manera sostenible resulta mucho más difícil que talar totalmente mil hectáreas de bosque virgen para plantar soja u otro cultivo industrial. Es también mucho más difícil y lleva mucho más tiempo establecer un área protegida, aunque sea propiedad privada, que criar ganado o practicar la agricultura en zonas forestales.

Por supuesto que los cambios de gobierno, las medidas de descentralización, la economía, los conflictos armados y otras formas de inestabilidad social, también se mencionan en algunos casos particulares. Aun en países democráticos donde actualmente hay estabilidad, como por ejemplo Indonesia y Brasil, hubo numerosos cambios en la administración forestal desde 2001. Cada cambio ministerial, inclusive si ocurre dentro del mismo gobierno o partido político, puede constituir la causa de profundos cambios en materia de organización y personal clave. En África, los cambios son aun más frecuentes y cada cambio causa una grave pérdida de memoria institucional. La descentralización es un proceso que también se está viendo en grandes países como Indonesia y Brasil, y en medianos o pequeños países como es el caso de Perú y Panamá. En todos lados es la causa de los mismos problemas que afectan a la ordenación forestal sostenible. Las nuevas autoridades regionales o locales reclaman el control de sus zonas forestales pero no están preparadas ni equipadas para hacerlo ni tampoco están preparadas para respetar las leyes y normas del país. Aunque ésa sea una decisión correcta a largo plazo, en el corto plazo provoca una situación a menudo caótica que, obviamente, tiene un impacto negativo en la aplicación de las recomendaciones de las MD.

Sin embargo, en algunos casos, otro motivo subyacente para no poner en ejecución las recomendaciones de la MD es la falta de interés de las mismas autoridades forestales en incorporar cambios significativos al *statu quo*. En otros casos, como por ejemplo en Panamá, es evidente que el sector forestal, tal como está organizado hoy (dividido en tres partes, las tres en niveles de baja jerarquía) y totalmente sometido a un sector ambiental con un relativo grado de poder, no puede asumir el control de su propio futuro. Este tipo de situaciones tal vez expliquen por qué las MD tuvieron mayor éxito en países donde la actividad forestal es políticamente más importante como es el caso de Indonesia.

2.4 Resultados obtenidos de la evaluación de los informes de las Misiones de Diagnóstico (MD)

Cada uno de los dos consultores internacionales hizo su propia evaluación por separado –utilizando un formato estructurado– de los 20 IMD seleccionados. Todos los IMD resultaron ser de buena calidad. Las MD fueron organizadas por los mejores y más calificados expertos forestales del mundo, incluyendo antiguos jefes de instituciones forestales internacionales tales como el CIFOR (Centro de Investigación Forestal Internacional) y la OIMT, o directores de asuntos forestales de organismos como la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) y la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos, actualmente *World Conservation Union*). También participaron varios ex ministros o secretarios de asuntos forestales o medio ambiente, profesores de las mejores universidades del mundo y también consultores internacionales excepcionales y de gran reputación. Además, los IMD fueron revisados y aprobados por la OIMT.

Por lo tanto, el así llamado análisis “cualitativo” solicitado por la OIMT a los autores se basó en el examen de parámetros muy por encima de lo normal para este tipo de informes, incluyendo aspectos formales (precisión, amplitud, organización el informe, idoneidad del resumen, organización de las recomendaciones), metodología (perspectiva, uso de métodos analíticos, consideración de los términos de referencia) y contenido (grado de identificación y priorización de los factores críticos, correlación entre los factores críticos identificados y las recomendaciones, descripción de las recomendaciones y su grado de viabilidad e innovación). Resulta obvio que la evaluación de varios de estos parámetros, en especial aquéllos relativos al contenido, implica un grado inevitablemente alto de subjetividad. Como ejemplo, una recomendación puede parecerles innovadora a algunos expertos y no así a otros, y la misma propuesta puede ser novedosa para una determinado país o

situación y no ocurrir lo mismo en otros casos. Este tipo de relatividades llevan a los autores a no darle mucho peso a esta parte de la evaluación. Sin embargo, cuando los resultados se combinan con aquéllos de otros elementos de la evaluación, sirven para explicar algunos de los problemas detectados

2.4.1 Aspectos cualitativos formales

Una de las conclusiones iniciales que surge de la lectura de los 20 IMD es que cada uno tiene un formato y una estructura peculiares lo que hace difícil establecer comparaciones entre los mismos o extraer los puntos en común. Esta situación se agudiza aun más en relación con los obstáculos o “factores más críticos” y las recomendaciones. En ambos casos, estos elementos se encuentran acumulados al final del informe o esparcidos por todo el documento. Se ha estimado que la mitad de los informes podían haber presentado las recomendaciones en una forma más clara. Se observan demasiados casos en los que no es posible diferenciar entre comentarios generales, sugerencias y recomendaciones. Otros hacen un uso excesivo de las llamadas recomendaciones “encapsuladas”: unas pocas macro-recomendaciones, que parecen encajar en los términos de referencia de la OIMT tendientes a una priorización clara, se amplifican mediante docenas de “sub-recomendaciones” que no están priorizadas.

Alrededor del 45% de los IMD son demasiado largos (más de 100 páginas sin los anexos) y los resúmenes de los mismos no siempre (55%) son tan explícitos y concisos como deberían. Varios resúmenes exceden las 20 páginas. En general, la descripción de la situación forestal del país es buena, o inclusive excelente, pero a menudo contiene un exceso de detalles, en especial considerando que la mayoría de los actores pertinentes (el gobierno, las partes interesadas, la OIMT) ya tienen conocimiento de determinados datos que están contenidos y disponibles en otros documentos importantes.

2.4.2 Enfoque y metodología

La OIMT sugirió a las MD que utilizaran los temas incluidos en el Criterio 1 de los Criterios e Indicadores (CI) del Ámbito Nacional Nivel como guía general para las actividades que debían realizarse. La OIMT indicó que esto era “sólo una sugerencia” y que no todos los aspectos debían considerarse en todos los casos. Fue evidente que alrededor del 30% de las MD utilizaron esta herramienta. Pareciera que en algunos casos esto contribuyó en forma involuntaria a una dispersión de los factores críticos identificados, creándose confusión acerca de su priorización eficaz. Un porcentaje menor aprovechó los métodos analíticos como por ejemplo el “árbol de problemas” (diagrama de causas y efectos). La conclusión principal es que el uso de las herramientas mencionadas no afectó la calidad del análisis de los problemas de cada país en materia forestal. Los IMD para los cuales no se utilizaron tales herramientas contienen un análisis igualmente satisfactorio e incluso de mejor calidad.

Todas las MD utilizaron los así llamados Planes Nacionales de Acción Forestal y otros instrumentos equivalentes más recientes. Los mismos, preparados en el transcurso de un período más largo con medios y equipos de trabajo mucho más importantes, tuvieron una influencia comprensiblemente significativa en las tareas de las MD para identificar los obstáculos y las recomendaciones. En algunos casos, es posible que estos documentos, cuyo enfoque es en cierto modo tradicional, hayan tenido demasiada influencia en los resultados de las MD.

Un aspecto importante al evaluar las MD es la amplitud de su enfoque. Algunas, una minoría (en especial las MD de África), se han concentrado en unos pocos temas cuidadosamente seleccionados. Pero la mayoría de las MD de Asia y todas las de América Latina tuvieron un enfoque muy amplio y consideraron una multiplicidad de aspectos. El segundo grupo tuvo, con mucha frecuencia, dificultades para identificar los factores definidos como “más críticos”.

Igual importancia tiene el hecho de que en la mayoría de los informes se consideran y describen, entre los obstáculos críticos para la ordenación forestal sostenible, aquéllos relativos al ámbito nacional, a aspectos socioeconómicos y a las políticas, es decir, factores que no dependen del sector forestal (extra forestales) pero que tienen una influencia decisiva en el mismo. Sin embargo, pocos IMD presentaron una priorización clara de los mismos y un número aun menor de informes presentaron recomendaciones que no estuvieran específicamente dentro del ámbito forestal nacional

(intrasectorial). La mayoría de las recomendaciones de los IMD orientadas a las políticas son claramente intrasectoriales y no ofrecen ninguna opción para hacer frente a la compleja problemática que por lo general se resume como la *“falta de prioridad política asignada al sector forestal”* (esto es, respaldo político y presupuestario, financiación, reglamentaciones relativas a la tenencia de la tierra, ineficiencia o corrupción de la administración pública). Este hecho contradictorio es la causa principal de un problema que se confirma en la sección a continuación: la falta de correlación entre los factores más críticos descriptos y/o identificados y las recomendaciones propuestas.

Además, cada informe tuvo una forma diferente de abordar estos factores extra sectoriales “más críticos”. Algunos IMD no los mencionan; otros los mencionan pero no abordan los temas; otros informes dan sólo recomendaciones muy generales. Al momento, la única conclusión posible es que, como es entendible, la mayoría de los jefes de las misiones tomaron la decisión consciente de no abordar en forma directa la mayoría de los problemas clave extrasectoriales que obstaculizan la ordenación forestal sostenible, con relativa excepción de los problemas relativos a la tenencia de la tierra.

2.4.3 Cantidad y categorización de recomendaciones y obstáculos identificados

Tabla 8. Resumen de las estadísticas relativas a las recomendaciones			
Tipo de recomendación	Cantidad	%	Promedio / país
Políticas	248	49,4	12,4
Aspectos técnicos (mayormente actividad forestal)	121	24,1	6,1
Propuestas de proyecto	133	26,5	6,6
Total	502	100,0	25,1
Total, incluyendo recomendaciones encapsuladas	633		31,7

Los tres obstáculos más importantes mencionados en cada uno de los 20 IMD y sus correspondientes recomendaciones pueden en general agruparse en 18 categorías, como se observa en la Tabla 10. Nueve (9) de 18 categorías de obstáculos incluidos entre las tres prioridades principales fueron relativos a las “políticas”. Los IMD identificaron 49 obstáculos prioritarios (82% de los obstáculos prioritarios). Los otros 9 eran de naturaleza “técnica”, pero acumularon 11 menciones (18%).

Las recomendaciones, como así también los obstáculos, corresponden a tres clases: políticas propuestas (49%), propuestas técnicas o de acción (24%) y proyectos propuestos (27%). El número total de recomendaciones (Tabla 8) fue de 502 para los 20 países y variaron entre un mínimo de 6 a un máximo de 52). La cantidad promedio de recomendaciones por IMD o país es 25. Sin embargo, si se consideran las sub-recomendaciones o recomendaciones “telescopicas” o encapsuladas incluidas en los IMD, el número total es de 633 con un promedio de 32 recomendaciones por país.

Las recomendaciones y obstáculos relativos a las políticas, como se menciona con anterioridad, pueden ser intrasectoriales (relaciones con el sector privado y las comunidades, administración, planificación, legislación y políticas forestales) y extrasectoriales (políticas y economía del país, problemas sociales, tenencia de la tierra, corrupción, ineficiencia del estado, conflictos armados o inestabilidad política, etcétera). Las 248 recomendaciones relativas a las políticas representan la mitad de todas las recomendaciones propuestas. Cuatro (4) IMD no propusieron ninguna recomendación de este tipo pero otras propusieron hasta 35. Tres IMD no incluyeron ninguna recomendación “técnica”. En otras palabras, 7 IMD (35%) hicieron hincapié sólo en recomendaciones técnicas o relativas a las políticas. Hubo también 133 propuestas de proyecto para la OIMT y muy pocas para otros donantes, arrojando un promedio de 6 propuestas por IMD lo que representa el 27% de las recomendaciones presentadas. Dos IMD no propusieron ningún proyecto pero otro propuso 14.

2.4.4 Categorización en orden de prioridad de obstáculos y recomendaciones y su correlación

Los cinco elementos que se mencionan con mayor frecuencia entre los tres obstáculos de mayor prioridad en los 20 IMD (Tabla 9) están relacionados con lo siguiente: (1) planificación, legislación y políticas forestales (18,3%); (2) puntos débiles de las instituciones forestales (15,0%); (3) tenencia de la tierra en relación con la actividad forestal (13,3%); (4) rol del sector privado en la industria y la ordenación forestal, incluyendo capacidad, conocimientos y concientización (11,7%); y (5) contexto sociopolítico nacional (10,0%). Si se consideran solamente los temas de los dos obstáculos más prioritarios, se refuerza la tendencia mencionada con anterioridad; sin embargo, las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra pasan a segundo lugar y el contexto político y socioeconómico nacional sube al cuarto lugar.

Las cinco categorías que se mencionan con mayor frecuencia entre las tres recomendaciones de mayor prioridad están relacionadas con lo siguiente: (1) mejoramiento de la planificación, la legislación y las políticas forestales (29,3%); (2) fortalecimiento de las instituciones (19,5%); (3) regularización de la tenencia de la tierra y seguridad para las zonas forestales y mejoramiento de la capacidad, los conocimientos y el grado de concientización del sector de la industria forestal (9,8% cada uno); (4) perfeccionamiento de la información y transparencia (7,3%); y (5) mejor coordinación intersectorial (intergubernamental, y entre el sector privado y el gobierno). Mientras que se identificaron 18 categorías de obstáculos más críticos, solamente 14 categorías temáticas se incluyen entre las tres recomendaciones de mayor prioridad en los 20 IMD. Por lo tanto, 6 de los obstáculos prioritarios identificados que son esencialmente de naturaleza “técnica” no recibieron un grado proporcional de prioridad entre las recomendaciones.

El párrafo precedente y la Tabla 9 muestran que existe una fuerte correlación entre algunas de las categorías identificadas de obstáculos prioritarios y las recomendaciones propuestas, como en el caso de “planificación, legislación y políticas forestales” y “puntos débiles y fortalecimiento de las instituciones forestales”. Sin embargo, inclusive entre estas categorías hay diferencias sorprendentes con respecto a los números entre las recomendaciones y los obstáculos prioritarios. La categorización “planificación, legislación y políticas forestales” que fue considerada como un obstáculo prioritario en sólo el 18,3% de los informes recibió el 29,3% de las recomendaciones. Pero la Tabla 9 demuestra claramente que otros obstáculos de alta prioridad identificados no recibieron un número equivalente de recomendaciones. Si se consideran dos en lugar de tres recomendaciones y obstáculos de mayor prioridad, las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra, que un 17,1% de los informes consideraron un obstáculo prioritario, recibieron solamente 10,3 recomendaciones de prioridad equivalente. En cuanto al “contexto político y socioeconómico del país”, los resultados muestran una brecha aun mayor, respectivamente 12,2% y 3,4%. Alrededor de la mitad de los IMD no pudieron o no tuvieron la intención de señalar claramente los *“factores más críticos que impiden el logro de la ordenación forestal en el país”*. Como se mencionó con anterioridad, estos factores fueron, en general, debidamente identificados y descritos en los informes. Sin embargo, no fueron priorizados ni sometidos a recomendaciones específicas. Cinco IMD no establecieron ninguna recomendación prioritaria y, de una u otra manera, la mayoría de los informes también evitaron una clara priorización de las recomendaciones. En general, la correlación entre los obstáculos identificados y las recomendaciones propuestas no es buena en la mitad de las categorías. Este importante tema será objeto de un mayor análisis más adelante.

Tabla 9. Tres primeros obstáculos prioritarios y recomendaciones pertinentes contenidas en los IMD		
Categorías de obstáculos y recomendaciones	% Obstáculos	% Recomendaciones
1. Planificación, legislación y políticas forestales	18,3	29,3
2. Puntos débiles y fortalecimiento de las instituciones forestales	15,0	19,5
3. Cuestiones relativas a la tenencia de la tierra relacionadas con la ordenación forestal sostenible	13,3	9,8
4. Contexto socioeconómico y político del país	10,0	2,4
5. Mejoramiento del rol, los conocimientos, la concientización y la competitividad del sector privado	11,7	12,2
6. Cuestiones relativas a la ordenación forestal, principalmente técnicas	5,0	-
7. Brechas de oferta y demanda	5,0	-
8. Pequeña contribución del sector forestal, competitividad	3,3	2,4
9. Educación, información, transparencia y coordinación	3,3	12,2
10. Infraestructura (energía, transporte) y financiación	3,3	4,8
11. Cuestiones relativas a las comunidades locales	1,7	2,4
12. Tala ilegal	1,7	2,4
13. Restricciones de recolección	1,7	-
14. Ordenación forestal desigual	1,7	-
15. Plantaciones forestales	1,7	2,4
16. Percepciones acerca de la conservación versus el aprovechamiento	1,7	-
17. Degradación forestal y ordenación de bosques secundarios	1,7	-
18. Cuestiones relativas a la conservación de la diversidad biológica	-	2,4

Se considera que la descripción de las recomendaciones es muy clara en 5 IMD y apenas suficiente en 9. Las recomendaciones de los otros 6 IMD son demasiado generales como para que su aplicación sea posible. Como se detectó durante los estudios de casos específicos, algunas recomendaciones fueron sólo declaraciones que se podrían adaptar a casi todos los países y situaciones. Otras recomendaciones se incluyeron como sugerencias muy generales.

También se observa que la “actividad forestal comunitaria o social” y la “aplicación de criterios e indicadores”, a menudo considerados por la OIMT como elementos estratégicos para la ordenación forestal sostenible, aparecen sólo como prioridades en el 2,4% de los informes o ni siquiera son objeto de mención entre las recomendaciones y obstáculos de mayor prioridad. Estos temas por cierto se incluyen en la mayoría de los informes pero por lo general con un nivel de prioridad considerablemente menor.

2.4.5 Carácter innovador y viabilidad de las recomendaciones

¿Es realísticamente posible innovar en relación a la forma de lograr la ordenación forestal sostenible en las zonas tropicales? Este es un tema muy difícil de definir y medir, y los autores de este informe no están seguros acerca de los resultados que obtuvieron aplicando sus propios criterios y experiencia. Además, este asunto está estrechamente relacionado con el resultado anterior, puesto que la aptitud innovadora es particularmente necesaria para solucionar los problemas generalizados y cruciales relativos a la “falta de prioridad política asignada al sector forestal”. En varios informes se mencionan ideas que pueden considerarse innovadoras a nivel nacional y que parecen realistas y prometedoras. Algunas de estas sugerencias se relacionan con las formas de aumentar el grado de concientización, los conocimientos y el respaldo del ámbito político, en especial a través de una cuenta nacional que demuestre el valor de los bienes y servicios provenientes de los bosques. Otros proponen la promoción de un acuerdo o pacto a nivel nacional sobre el futuro de los bosques y el rol que desempeñan. Un número significativo de MD insistieron en que se debe asignar un papel mucho más importante al sector privado. ¿Son estas propuestas novedosas? En el contexto del país y su descripción, sí lo son. Pero, por supuesto, no son ideas nuevas si se tiene en cuenta la literatura

internacional o los puntos de vista que no representan la corriente principal de pensamiento en algunos países. No es necesario aclarar que los gobiernos ignoraron por completo este tipo de recomendaciones.

La evaluación general del carácter innovador de las recomendaciones en los IMD tuvo un puntaje bajo (sólo el 30% tiene cierto grado de innovación) pero el puntaje relativo al realismo y a la viabilidad de las mismas fue muy alto (85%).

2.4.6 Propuestas de proyectos para llevar a cabo con la intervención de la OIMT

Se propusieron 133 proyectos y actividades para llevar a cabo con la intervención de la OIMT. Los autores consideraron que este número era excesivo, sobrepasando en gran medida la capacidad de la OIMT para financiarlos y ocuparse de los mismos y, en algunos países, incluso sobrepasando la capacidad local para hacer frente a los preparativos y a las tareas de administración. La descripción de los proyectos fue claramente demasiado general y breve, a menudo sólo un título y unas pocas líneas en 55% de los IMD. Solamente dos informes presentaron descripciones breves de los proyectos que resultaban adecuadas para poder hacer un seguimiento. Todas las propuestas responden a necesidades reales pero no necesariamente a prioridades definidas con claridad. Además, como en el caso de las recomendaciones, hubo muy pocas que resultaron verdaderamente innovadoras. Como lo observaron los actores encuestados en los estudios de casos específicos, resulta sorprendente que no se haya propuesto prácticamente ningún proyecto u actividad para llevar a cabo con la intervención de otros organismos u agencias, teniendo en cuenta que la OIMT no es la única ni la más importante organización dedicada a la ordenación forestal sostenible en las zonas tropicales.

2.4.7 Nivel de calidad general

Tomando en consideración los parámetros mencionados más arriba, la evaluación reveló que 9 IMD los abordaron en debida forma, mientras que otros 11 presentaron varios de los problemas descritos con anterioridad. Es notable que el puntaje más alto correspondió a cuatro de los cinco IMD africanos tenidos en cuenta para esta revisión. Los dos IMD del Pacífico también recibieron una calificación alta. En general, los IMD de América Latina alcanzaron un puntaje significativamente más bajo que los de otros continentes. Es posible que este hecho sea el resultado de una combinación de la gran complejidad y la extremadamente baja prioridad que caracteriza al sector forestal en América Latina.

Los términos de referencia para las MD claramente estipulan que también se deben recomendar “*una secuencia de acciones y medidas para eliminar los obstáculos*”, y “*presentar una estimación de los costos en la medida de lo posible*”. “*En la medida de lo posible*” ha sido la regla puesto que solamente un IMD incluye costos estimados para proyectos. Los autores creen que la inclusión de esta condición en los términos de referencia ha sido, en realidad, poco práctica.

2.5 **Proyectos con intervención de la OIMT y Misiones de Diagnóstico: correlación con las recomendaciones relativas a los proyectos**

El porcentaje de proyectos sugeridos por las MD que fueron efectivamente presentados ante la OIMT y, en especial, la proporción de dichos proyectos que recibieron financiación constituye otro parámetro para medir la eficacia. La identificación de propuestas de proyectos para presentar ante la OIMT fue una condición específica de los términos de referencia de las MD. También tiene sentido asumir que el porcentaje de proyectos sugeridos por las MD que fueron de hecho presentados ante la OIMT luego de la finalización de la misión puede tomarse como parámetro para medir el interés y la confianza de los países en los resultados de la MD.

La Tabla 10 presenta el porcentaje de proyectos que fueron sugeridos por las misiones y luego presentados ante la OIMT luego de llevarse a cabo la misión. Estos datos se basan en información del RFM y el EIMI de la OIMT de 2008 sobre los estudios de casos específicos y sobre información relativa al país. Ha sido una tarea muy difícil por varios motivos. El sistema de la OIMT para la inscripción de proyectos es inusualmente complejo comparado con otras agencias de ayuda internacional, y en particular lo es porque los proyectos aprobados no son necesariamente financiados y ejecutados.

Tabla 10. Situación de los proyectos con intervención de la OIMT sugeridos por las MD				
País	Proyectos propuestos por las MD*	Proyectos sugeridos por las MD presentados ante la OIMT por el país**	Otros proyectos presentados ante la OIMT por el país desde la realización de la MD***	Proyectos sugeridos por las MD ejecutados u operacionales
República Centroafricana	8	2	2	0
República del Congo	6(?)	6	7	3
Gabón	7	1	1	1
Liberia	14	1	0	1
Nigeria	3	0	0	0
África	38	10	10	5
Camboya	4	0	3	0
Fiji	0	0	0	0
India	14	1	0	1
Indonesia	8	1	10	1
Papua Nueva Guinea	4	0	0	0
Filipinas	9	0	5	0
Tailandia	7	2	0	0
Asia	46	4	18	2
Brasil	5	0	19	0
Ecuador	7	2	7	0
Guyana	2	0	3	0
México	14	3	2	2
Panamá	8	1	4	1
Perú	10	2	8	0
Suriname	5	1	0	0
Trinidad y Tabago	2	1	0	0
América Latina	53	10	43	3
Total	137	24	71	10

Notas: *Sólo proyectos. Se excluyeron otras actividades. **A menudo resulta muy difícil establecer la correlación entre las propuestas de proyecto sugeridas por las MD y los proyectos propuestos. ***Proyectos que figuran en las listas oficiales de la OIMT.

La descripción extremadamente incompleta de los proyectos con intervención de la OIMT propuestos en los IMD dificulta mucho la tarea de hacer la correlación entre los proyectos sugeridos y aquéllos que los países han de hecho presentado ante la OIMT. Las personas que respondieron a los cuestionarios o que fueron encuestadas no recibieron la misma información acerca de las MD y del origen de los proyectos. Los nombres de los proyectos sufrieron frecuentes cambios y se hicieron importantes modificaciones a los objetivos, a menudo restringidos a lo que podría considerarse una intervención piloto menor. Además, en algunos casos, se presenta más de un proyecto para responder sólo a uno de los proyectos recomendados por la MD. De todos modos, ha estado fuera del alcance de los autores investigar la génesis de cada uno de los últimos proyectos que cuentan con la intervención de la OIMT y establecer la correlación con las MD. Por lo tanto, es posible que haya un considerable margen de error.

El resultado general no es bueno. Aun admitiendo que las MD pueden haber estimulado la producción de muchos más proyectos que los que se registran en la Tabla 10, la cantidad de proyectos sugeridos por las MD, presentados por los gobiernos, y aprobados y financiados por la OIMT, es muy limitada. Sólo el 18% de las 137 propuestas de proyecto sugeridas por las MD¹³ fueron presentadas ante la OIMT. Solamente el 7% de los proyectos propuestos recibieron financiación y fueron ejecutados o están en ejecución. Mientras tanto, los mismos países presentaron 71 nuevos proyectos ante la OIMT, los mismos en apariencia sin relación con las

¹³ La evaluación de los IMD identificó sólo 133 propuestas de proyecto. Sin embargo, uno de los estudios de casos específicos agregó 4 a la lista.

propuestas de las MD, es decir, una cantidad tres veces mayor de proyectos que aquéllos que se originaron en las MD. África es la región donde se han aprovechado de manera más eficaz las recomendaciones de las MD relativas a los proyectos (26%); en Asia el uso que se ha hecho de tales recomendaciones ha sido el menos eficaz (9%). Se puede concluir que las MD no contribuyeron significativamente a aumentar la cantidad de proyectos para presentar ante la OIMT.

3. Análisis y conclusiones

Este capítulo se basa en el análisis y la comparación de los resultados parciales obtenidos de las cinco fuentes de información que constituyen el fundamento de esta evaluación y que se han descrito, en forma individual, en el capítulo anterior. Está organizado conforme a todos los resultados requeridos en los términos de referencia de los consultores. Se abordan todos los puntos mencionados en los términos de referencia aunque no necesariamente en el mismo orden. Este capítulo es básicamente un análisis. Sin embargo, las conclusiones se evidencian por sí mismas en todas las secciones

3.1 Descripción general de los preparativos y la ejecución de las Misiones de Diagnóstico

3.1.1 Preparativos para las misiones

Conforme a la Tabla 3, las autoridades forestales del país consideraron que las actividades de preparación para las MD se llevaron a cabo sin mayores inconvenientes. Los consultores (Tabla 2) no se mostraron totalmente conformes con las comunicaciones previas a las misiones, ni con el grado de disponibilidad de la información necesaria, ni tampoco con la información suministrada con antelación a las partes interesadas; sin embargo, todos se manifestaron muy satisfechos con respecto a las gestiones locales previas a las misiones. El parámetro que recibió el puntaje más bajo en relación con los preparativos para las MD fue el suministro de información previa a las partes interesadas lo cual, según el 60% de los jefes de los equipos de trabajo, estuvo por debajo de los niveles requeridos. Un porcentaje significativo de consultores (alrededor del 40%) indicaron que tenían mayores expectativas acerca de la información técnica, tanto desde el punto de vista de la calidad como de la cantidad, y un porcentaje equivalente de consultores cree que se podrían mejorar las comunicaciones previas a las misiones.

La preocupación principal de los jefes de los equipos de trabajo, expresada en varios comentarios adicionales, fue no poder participar en la planificación de las misiones. Varios manifestaron la necesidad de discutir con el personal de la OIMT acerca de temas tales como alcance de las misiones, momento oportuno y duración, composición de los equipos de trabajo y temas relativos a las políticas locales. Consideran que cuando se trata de misiones tan delicadas y complejas, las mismas deben adaptarse cuidadosamente a la realidad particular de cada país.

Varios consideraron que la elección del momento óptimo u oportuno es un factor clave para el éxito de las MD. Una de las misiones con resultados más satisfactorios (Indonesia) se vio beneficiada debido a un momento extraordinariamente oportuno en la historia reciente de ese país.

3.1.2 Respuesta de la OIMT frente a la asistencia solicitada por los países

Desde el punto de vista oficial, este aspecto se ha considerado altamente satisfactorio. Sin embargo, algunas autoridades han manifestado de manera extraoficial que se sintieron en cierto modo forzadas a aceptar la misión como consecuencia de la insistencia de la OIMT.

Las autoridades locales mostraron un alto nivel de satisfacción con respecto a las calificaciones de los grupos de expertos de las MD, nombrados por la OIMT, incluyendo el miembro del equipo local. Sin embargo, varios mencionaron, como lo hicieron también los consultores, que había, en los equipos de trabajo, una falta de personal especializado en algunas áreas fundamentales. También se mencionó que el éxito de estas misiones tan delicadas desde el punto de vista político depende mucho de la visibilidad internacional y de la experiencia tanto política como diplomática del jefe del equipo. Con frecuencia se ha reiterado que el hecho de tener gran aptitud técnica de reconocimiento internacional no es suficiente para liderar misiones de este tipo.

3.1.3 Cantidad de integrantes del equipo de trabajo de la misión y selección de expertos

Todas las partes han manifestado que les parece adecuado el número de integrantes del equipo (por lo general 5, aunque en uno de los casos hay 7). Sin embargo, como lo indican algunas autoridades forestales, muchos consultores, y en especial los jefes de equipo, consideran que su equipo de trabajo no contaba con el nivel de conocimientos y experiencia para hacer frente a los problemas que debieron abordarse durante la misión. Lo que se menciona con más frecuencia es la falta de economistas y expertos en ciencias sociales (tenencia de la tierra, antropología) pero también se mencionó la carencia de expertos en silvicultura tropical. La lista de deficiencias es larga porque difiere según el país. Este hecho pone de manifiesto la posibilidad de que muchas misiones hayan tenido más de un experto en un determinado campo mientras que otras áreas quedaron sin cubrirse. Este es otro motivo por el cual la selección y el análisis de la composición del equipo de trabajo debe realizarse con cuidado y teniendo en cuenta la realidad particular de cada país.

Todas las fuentes de información se pronunciaron por la excelente calidad de los expertos tomados en forma individual (Tablas 2 y 3). Sin embargo, hay algunos comentarios adicionales al respecto: algunos pocos jefes de equipo se quejaron de la falta de fluidez de algunos consultores en el idioma oficial de la OIMT utilizado en el país (inglés, español o francés). Algunas autoridades encuestadas durante la realización de los estudios de casos específicos, como se lo informa también en los comentarios adicionales del cuestionario C, manifestaron su disconformidad debido a la falta de experiencia de algunos consultores con respecto a la realidad de su país. Sin embargo, las principales manifestaciones de disconformidad fueron en relación con la falta de participación de los jefes en la selección de sus propios equipos. El cuarenta y cuatro por ciento de los jefes de equipo indicaron que hubieran querido tener la oportunidad de participar en la selección de sus grupos o, al menos, de ver el *curriculum vitae* de los candidatos propuestos.

3.1.4 Periodo de ejecución

Tanto los consultores como las autoridades forestales han considerado que el tiempo adjudicado para las misiones es insuficiente, en especial en lo que concierne a las tareas de preparación y validación. Los cuestionarios A y B no revelan con claridad este aspecto puesto que sólo el 25% de los jefes de equipo consideraron que el tiempo era insuficiente pero la misma opinión fue manifestada por el 50% de los integrantes de los equipos de trabajo. Sin embargo, se hicieron muchos comentarios adicionales en relación con este tema. Muchos simplemente mencionan la necesidad de una o dos semanas más en el país, en especial para facilitar la presentación de los resultados a los diferentes actores y para difundirlos y validarlos. Los jefes de equipo se pronunciaron claramente en favor de una misión previa o preparatoria, como de hecho ocurrió en algunos casos, aparentemente con resultados positivos; también declaran que hubieran querido tener la posibilidad de hacer más inspecciones *in situ* y más tiempo específicamente asignado para tareas de validación o difusión del informe. Por último, también se menciona la necesidad de realizar un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones durante varios años.

A esta altura, es interesante observar que el concepto original de las MD se limitó a sólo a dos expertos internacionales y a una misión de dos semanas. Como se analizará más adelante, el tema de los periodos de ejecución depende mucho de lo que se espera de las MD.

3.1.5 Método holístico versus métodos analíticos y específicos

A pesar de que puede considerarse que todas las MD están estructuradas conforme a los términos de referencia de la OIMT, cada una siguió un camino particular. Algunas, en especial en África, se concentraron en temas muy específicos y claramente esenciales, a menudo aplicando un criterio *sui generi*. Otras, en particular las de América Latina, hicieron un análisis metódico de casi todos los posibles aspectos de la actividad forestal. El uso de métodos analíticos recomendados por la OIMT, tales como el “árbol de problemas” (diagrama de causas y efectos) (utilizado por el 20% de las MD) y el criterio 1 de los C&I relativo al ámbito nacional (utilizado —en muchos casos además del sistema del “árbol de problemas”— por el 30% de las MD) parece no haber contribuido a concentrarse en solamente algunos temas clave. Como ya se ha mencionado, no hay una diferencia cualitativa entre las MD que los aplicaron y las que no. Todas las MD hicieron uso extensivo de diagnósticos y métodos de planificación preexistentes preparados por los gobiernos, ya sea solos o en cooperación con organismos internacionales.

La mayoría de las MD en América Latina y Asia se calificaron como “carentes de objetivos claros” según surgió de las encuestas realizadas durante los estudios de casos específicos. En gran medida, éste es el mismo resultado al que llegaron los autores de la presente revisión en relación con el análisis de los IMD. Pareciera que ello puede también ser una consecuencia de la inclusión de recomendaciones adaptadas a los intereses particulares de algunos integrantes de los equipos de trabajo y de sus contrapartes del ámbito nacional, como así también se ha debido a la influencia de otros métodos de planificación disponibles. Por cierto estos hechos contribuyeron a que se generara una cantidad excesiva de recomendaciones con un grado insuficiente de priorización, lo cual es una característica de la mayoría de los IMD. Como es de esperar, y contradictoriamente, los estudios de casos específicos revelaron que varias autoridades y partes interesadas consideraron que algunas misiones pasaron por alto temas importantes tales como áreas protegidas, economía, antropología, especies silvestres, ordenación de cuencas hidrográficas y mecanismo para un desarrollo limpio.

3.1.6 Ejecución y desarrollo de la misión

Todos los cuestionario confirman que las MD se llevaron a cabo sin mayores inconvenientes ni interrupciones, en especial en lo que concierne a la calidad de las gestiones locales para organizar el alojamiento, el lugar de trabajo, las inspecciones *in situ* y las reuniones. Sesenta y cuatro por ciento de los consultores se mostraron satisfechos con el acceso a las autoridades forestales. Este porcentaje es satisfactorio pero también significa que un tercio de los mismos consideró que no tuvieron suficiente acceso a las autoridades forestales. También es preocupante la opinión de la 60% de los jefes de los equipos de trabajo quienes declararon que tuvieron un acceso limitado a los funcionarios locales de alto nivel no relacionados con el ámbito forestal. En algunos países africanos ha sido difícil para las misiones ponerse en contacto con los grandes contratistas de extracción forestal, en especial empresas de Asia, y, en muchos casos, no ha sido fácil mantener conversaciones con aquellas partes interesadas que se supone critican seriamente la gestión forestal, como es el caso de figuras del partido de la oposición y ONG de defensa de los bosques.

3.1.7 Participación de los actores o partes interesadas

Como lo indicaron las encuestas a los consultores, la información sobre los objetivos y la metodología de las misiones, como así también la información pertinente necesaria para facilitar la participación no fue suministrada a todas las partes interesadas con anterioridad a las reuniones. Esta situación hizo que varias reuniones fueran sesiones meramente informativas sin interacción o intercambio entre los participantes, o bien una pérdida de tiempo. Es importante observar que lo mismo ocurrió durante los estudios de casos específicos. Se informó a las partes pertinentes acerca de una reunión con el personal de la misión pero no acerca del propósito de tal reunión. Asimismo, ocurrió en varias oportunidades que se organizaron prolongadas reuniones con personas que no eran las apropiadas para suministrar la información u opiniones requeridas.

3.1.8 Consultores locales

Los jefes de los equipos de trabajo se mostraron, en general, conformes con el desempeño de los consultores locales. Varios resaltaron que su participación fue un elemento clave del éxito de la misión. Sin embargo, el 31% de los jefes manifestaron que los consultores locales que formaron parte de sus equipos de trabajo no tenían las calificaciones adecuadas para las tareas que debían cumplir. Esto indica que la selección de estos integrantes esenciales de cualquier grupo internacional de trabajo debe hacerse en forma más cuidadosa.

3.1.9 Problemas de comunicación debido al idioma

Según las encuestas, el idioma no fue un problema. Sin embargo, como ya se ha mencionado, varios de los jefes de los equipos de trabajo se quejaron de la falta de fluidez de algunos de los integrantes del grupo de trabajo en los idiomas oficiales de la OIMT y, en especial, tuvieron dificultad para obtener un buen servicio de traducción en las lenguas locales o tribales durante las inspecciones *in situ*.

3.1.10 Difusión y presentación de los resultados

Existe una clara evidencia (más del 75% de los consultores y 55% de las autoridades) acerca de la falta de oportunidades (tiempo, recursos) para intercambiar, validar y difundir los resultados de las misiones. Esto puede ser la explicación de por qué, durante el transcurso de los seis estudios de casos específicos, muy pocos encuestados tenían conocimiento de las MD y, aun menos manifestaron haber visto alguna vez el informe. La única excepción fue Indonesia, donde se hizo una traducción completa del IMD, además de haber sido impreso y distribuido a instituciones públicas y académicas. Algunas otras excepciones fueron el fruto de reuniones o encuentros fortuitos que permitieron que los jefes y/o integrantes de los equipos de trabajo pudieran explicar y analizar los resultados de las MD ante audiencias numerosas. Esto ocurrió, por ejemplo, en el caso de las MD del Congo, la República Centroafricana y México. De todos modos, la mayoría de los actores atribuyeron parcialmente el bajo nivel de ejecución de las recomendaciones a las deficiencias relativas a las tareas de validación y difusión.

3.1.11 Respaldo de la OIMT antes y después de las misiones

Los jefes de los equipos de trabajo y las autoridades forestales han mencionado con frecuencia que sería beneficioso contar con la presencia del personal de la OIMT en el país durante los preparativos y el inicio y/o cierre de las misiones. El personal de la OIMT podría “abrir puertas” para ayudar a establecer contacto con funcionarios gubernamentales de alto nivel y, una vez finalizado el informe preliminar, podría dar ideas más claras sobre la asistencia que puede ofrecer basándose en las recomendaciones. Además, la participación del personal de la OIMT sería también beneficiosa puesto que se podría contar con una opinión más realista sobre los proyectos propuestos.

3.2 Análisis de los resultados de las Misiones de Diagnóstico

3.2.1 Aspectos formales

Si bien puede decirse que en general todas los IMD están estructurados conforme a los términos de referencia, cada uno siguió un camino específico y cada uno utilizó un formato diferente para el texto, en especial en lo que concierne a la presentación de los resultados. Por lo tanto, la forma de presentar los resultados varía mucho, lo que dificulta la comparación. En algunos informes, los obstáculos y las recomendaciones están esparcidos por todo el documento, mientras que en otros se los agrupa correctamente en un capítulo determinado. Hay varios informes en los que resulta muy difícil diferenciar las sugerencias de las recomendaciones.

Alrededor del 45% de los IMD tienen más de 100 páginas sin contar los adjuntos y, también, muchos resúmenes que exceden las 20 páginas. Algunos resúmenes son adecuados pero otros contienen elementos que no son esenciales o carecen de información importante. Estos informes son tan largos debido, en parte, a que se incluyen descripciones de los bosques y del sector forestal que son relativamente fáciles de conseguir.

3.2.2 Identificación de los factores “más críticos” para la ordenación forestal sostenible

La identificación de los factores que son “más críticos” para la ordenación forestal sostenible constituye un objetivo principal de las MD. La identificación de los factores restrictivos se llevó a cabo en forma adecuada conforme a los parámetros tradicionales. Surgieron claramente varias cuestiones (Tabla 10) relativas a ciertas categorías tales como: planificación, legislación y políticas forestales; instituciones forestales; tenencia de la tierra en cuanto se relaciona con la actividad forestal; contexto político y socioeconómico. La lectura de la versión completa de los IMD demuestra que los obstáculos especificados formalmente no son siempre aquéllos que la misión consideró los más críticos o importantes, los cuales se describen debidamente en otros capítulos pero no figuran en la sección que contiene los obstáculos como tales. Muy a menudo ocurre que las cuestiones fundamentales están encapsuladas en la expresión “*falta de prioridad política*”, factor éste que generalmente no se prioriza como tal. Este es un tema muy importante y es objeto de un amplio análisis más adelante.

3.2.3 Cantidad de recomendaciones y calidad de las mismas

El resultado esperado más importante de las MD es, obviamente, las recomendaciones. Las 20 MD produjeron 502 ó 633 recomendaciones, dependiendo de los criterios adoptados para contabilizarlas. Son demasiadas recomendaciones para un ejercicio cuyo objetivo es concentrarse en aspectos críticos clave. Hubo pocas MD que se abstuvieron de producir un gran número de recomendaciones y 5 de ellas han generado 40 o más. Los autores de esta evaluación consideran que 55% de los informes tienen demasiadas recomendaciones que contribuyen a que se diluya el objetivo específico, opinión que también fue compartida por los encuestados en el transcurso de los estudios de casos específicos. Además, a pesar de que los términos de referencia exigen una “secuencia de acciones o actividades” para eliminar los obstáculos, ha habido sólo algunos casos en los que las recomendaciones se han presentado en orden o se ha establecido su prioridad.

Algunos otros problemas relativos a las recomendaciones se observaron durante los estudios de casos específicos y también al realizar un análisis de los IMD. El problema más importante es que son muy generales, en muchos casos se limitan a uno o dos renglones, y en algunos casos pueden ser válidas para todos los países de zonas tropicales o sugerir varias medidas prácticas muy diferentes.

Un hecho adicional, pero muy importante, es que no hay ninguna de las 20 MD que haya respondido a la sugerencia de los términos de referencia en cuanto a suministrar una estimación de los costos correspondientes a la secuencia de recomendaciones. Unas pocas misiones mencionaron una idea de los costos sólo para los proyectos sugeridos para presentar ante la OIMT. Un aspecto positivo es que se consideró que la mayoría de las recomendaciones eran realistas o aplicables en el contexto nacional y éste es el motivo por el cual los países aceptaron la mayoría de las recomendaciones. Sin embargo, muy pocas fueron consideradas innovadoras.

3.2.4 Correlación entre los obstáculos o factores críticos y las recomendaciones

El análisis de los IMD indicó que no hay una correlación adecuada entre los factores críticos prioritarios y las recomendaciones prioritarias. Un factor crítico tal como la “tenencia de la tierra”, reconocido como el segundo obstáculo más importante, tuvo un nivel de recomendaciones mucho más bajo. Esta relación ha sido aun peor (cuatro veces menor) para la categoría denominada “contexto socioeconómico y político del país” y la misma situación se observa en muchas otras categorías de obstáculos y recomendaciones (Tabla 10). Cuando la falta de correlación se debe a obstáculos que se presentan para la ordenación forestal sostenible que no dependen del sector forestal, tales como los dos que se mencionan, la explicación o justificación es obvia: el equipo de trabajo de la MD simplemente evitó abordar temas que están fuera del ámbito de la autoridad forestal o que parecen imposibles de resolver¹⁴.

Sin embargo, como bien se sabe, aquellos obstáculos de naturaleza general o del ámbito nacional son, la mayoría de las veces, los “más restrictivos” para la ordenación forestal sostenible y, como se ha mencionado, con frecuencia se resumen como “falta de prioridad política”. Normalmente se caracteriza por una insuficiente aplicación de la planificación, la legislación y las políticas forestales y/o por una capacidad institucional limitada del sector forestal, lo que se pone de manifiesto principalmente en el reducido presupuesto para la actividad forestal o en la falta de autonomía para administrar los ingresos del sector. El hecho de que la actividad forestal no tenga prioridad política constante, que es común en muchos países en desarrollo de zonas tropicales, es un tema de alta complejidad. Tiene sus raíces en problemas de pobreza y desigualdad, como por ejemplo la educación y la percepción correlacionada de que los bosques constituyen un obstáculo para el desarrollo y/o que no tienen valor económico o de otro tipo, lo que se conjuga con otras prioridades punzantes tales como el tema de los alimentos (tierras para la agricultura), la salud y la educación. Se podrían agregar otros problemas como por ejemplo el crecimiento poblacional en las zonas forestales fronterizas, la inestabilidad social incluyendo guerras y revoluciones, las formas más diversas de corrupción que a menudo se traducen como “tala ilegal” y, por supuesto, el predominio

¹⁴ Sobre este tema, en uno de los informes se expresa, con mucha ingenuidad, lo siguiente: “A primera vista, e inclusive considerándolo por segunda y tercera vez, la tierra parece sobresalir como un factor que obstaculiza tremendamente la ordenación forestal sostenible. Casi todos los recursos forestales se encuentran en tierras de propiedad comunitaria ...”. Sin embargo luego aparece la siguiente conclusión: “Por los motivos expresados con anterioridad, la tierra no puede considerarse como un obstáculo serio e inmediato puesto que su eliminación es imposible”.

de los intereses de unos pocos por encima de los de la mayoría¹⁵. Como lo confirman varios IMD y los estudios de los casos específicos, otro creciente problema extra sectorial para la ordenación forestal sostenible son los nuevos y complejos procedimientos relativos al régimen de licencias ambientales.

En la mayoría de los IMD claramente se indica que tales obstáculos son decisivos. Pero en la mayoría de los informes no se los prioriza y tampoco se proponen recomendaciones para abordar dichos problemas. Los informes limitan las recomendaciones y las consideraciones extrasectoriales a las “cuestiones relativas a la tenencia de la tierra”, sin duda alguna un tema importante, y a un vago “contexto sociopolítico y económico”. Esta reacción es perfectamente razonable y comprensible. Sin embargo, cuando el verdadero factor restrictivo de la ordenación forestal sostenible no corresponde al sector forestal, las acciones propuestas para solucionar los problemas que dependen de esto simplemente no funcionan y, a modo de ejemplo, no hay un mejoramiento del presupuesto para las instituciones forestales o no se eliminan los corruptores incentivos para la deforestación¹⁶. Otro ejemplo de esto está relacionado con las “cuestiones relativas a la tenencia de la tierra”, tema que, a pesar de haberse aceptado como esencial en casi todos los informes y en casi todos los países de zonas tropicales durante décadas, todavía no ha producido resultados evidentes para evitar la intromisión en las zonas forestales. Aceptando estos hechos tan abrumadores, unos pocos IMD acertadamente propusieron, como única solución real, la necesidad de concretar un amplio “*acuerdo o pacto nacional*”¹⁷ en relación con los bosques y la actividad forestal, y otros insistieron en la necesidad de realizar una “*mejor evaluación del grado de contribución del sector forestal a la economía y al bienestar nacional*”, con la esperanza de que tal demostración promueva un mayor grado de concientización pública acerca del sector forestal y que se le asigne al mismo una mayor y más efectiva prioridad política.

Esta situación impidió que la mayoría de las MD lograran su objetivo básico. Detectaron un número de obstáculos que se derivan de cuestiones extrasectoriales y propusieron soluciones relativas casi con exclusividad al sector forestal. Como ya ha ocurrido con ejercicios de planificación forestal en el pasado, estas recomendaciones, incluso si se las aplica, simplemente no pueden lograr los resultados esperados mientras los obstáculos esencialmente básicos permanecen. Este es el motivo por el cual la legislación forestal y los frecuentes cambios institucionales en los países en desarrollo rara vez han producido un resultado coherente desde el punto de vista del mejoramiento de la ordenación forestal sostenible. En gran medida, se podría decir que aquellos IMD que no presentaron una lista clara de los obstáculos priorizados y de las correspondientes recomendaciones no siguieron el primer principio fundamental de los esfuerzos de la OIMT en relación con el Objetivo 2000 de la OIMT y sus términos de referencia.

3.2.5 ¿Más, mejores y más útiles proyectos con intervención de la OIMT?

Como se observa en la Tabla 10, sólo el 18% de las 137 propuestas de proyecto contenidas en los IMD se presentaron ante la OIMT y sólo se procedió a la financiación y/o ejecución del 7%. Como sea que se lo analice, éste es un porcentaje muy poco satisfactorio que es aun peor si se considera que desde la realización de las MD los países beneficiados han presentado 71 proyectos aparentemente no relacionados con las MD.

Hay varios factores que pueden explicar este mal resultado. La descripción demasiado esquemática de las propuestas de proyecto contenidas en los IMD es probablemente uno de los factores clave. Otro es la excesiva cantidad de propuestas de proyecto sin indicar el orden de prioridad y dificultando

¹⁵ Ejemplos, entre muchos otros, extraídos de los IMD: “*Muchos obstáculos cruciales para la ordenación forestal son externos al sector forestal en sí: factores demográficos, inestabilidad macroeconómica, competitividad del país, entorno apto par las inversiones, gobernanza y la infraestructura mínima de caminos pero también para cubrir las necesidades básicas*”; o “*para abordar el problema de la tala ilegal en forma eficaz es necesario, en primer lugar, resolver el problema general de la corrupción dentro de los organismos de ejecución o encargados de hacer cumplir leyes y disposiciones, lo que, a su vez, exige voluntad política*”; o “*Los incentivos económicos actuales y la estructura del mercado todavía favorecen la tala convencional e ilegal*”; o “*La causa subyacente de este problema está arraigada profundamente en la sociedad y su historia y refleja la falta de consenso de las partes interesadas tanto en los objetivos de la ordenación forestal como en los medios para lograrla*”.

¹⁶ A veces, hay un mejoramiento en el presupuesto y se eliminan los incentivos corruptores por un tiempo. Pero los problemas originales pronto reaparecen con un nuevo gobierno o de alguna otra forma.

¹⁷ Esta sugerencia del IMD de Brasil fue desestimada. La respuesta gubernamental ha sido que la práctica de la ordenación forestal sostenible “*ya es una prioridad nacional*” si bien aun los informes oficiales admiten que más del 90% de las maderas de los bosques naturales no provienen de bosques de ordenación sostenible.

así la selección; a ello se agrega que se excede de esta manera la capacidad de la OIMT de dar una respuesta a los mismos. Y otro factor ha sido la limitada distribución de la mayoría de los IMD a nivel nacional.

Sin embargo, no hay forma de evitar llegar a la conclusión de que el motivo principal ha sido la falta de interés de los gobiernos pertinentes. Un caso anecdótico pero ilustrativo es el del único proyecto en Panamá de los 8 que se mencionan en el IMD correspondiente, presentado ante la OIMT y finalmente aprobado. Este proyecto fue el resultado de un encuentro casual de la misión con el personal de una ONG durante una de las inspecciones en el terreno. A los integrantes de la misión les pareció que el trabajo y las ideas del equipo de trabajo de esta ONG eran muy buenos y decidieron incluir la idea de proyecto en su informe, a pesar de que el tema del mismo no tenía relación directa con la ordenación forestal sostenible. La ONG preparó la propuesta y se valió insistentemente del IMD como argumento para que el gobierno y la OIMT le dieran prioridad y, así, el proyecto recibió financiación. En este caso específico se debe reconocer que la capacidad gubernamental actual del sector forestal para preparar y hacer el seguimiento de las tareas de cooperación técnica es muy limitado. Ninguno de los otros 7 proyectos esenciales para el mejoramiento de la ordenación forestal sostenible en el país fueron siquiera redactados.

3.3 Validez (utilidad), eficiencia y eficacia de las Misiones de Diagnóstico

3.3.1 Medición desde el punto de vista de las recomendaciones ejecutadas

El nivel de aceptación de las recomendaciones de las MD ha sido muy alto según las encuestas locales y según los resultados de los estudios de casos específicos (84% y 92% respectivamente). Sin embargo, sobre la base de las mismas fuentes, el nivel de ejecución ha sido mucho más bajo, arrojando los siguientes resultados: 16% con ejecución total, 30% con ejecución parcial, 44% en vías de ejecución y 10% con demoras (Tablas 4, 5 y 7). Se ha observado una brecha considerable entre la información suministrada por las autoridades del país y los datos recopilados en el transcurso de los estudios de los casos específicos, mostrando que probablemente sólo el 6% de las recomendaciones tuvieron en realidad un grado completo de ejecución. En algunos casos, la diferencia ha sido grande (Tabla 7). Si se considera el hecho de que 12 de las 20 MD se realizaron hace 4 años o más, este resultado confirma claramente un bajo nivel de ejecución. También se determinó, durante los estudios de casos específicos realizados en los países, que la "ejecución parcial" podría sólo significar medidas o actividades muy específicas que están lejos de lograr el verdadero objetivo de la recomendación. Estas diferencias entre la versión oficial y la versión de los consultores se explican en el capítulo que contiene los resultados correspondientes. Estos resultados tienen coherencia con la opinión del 50% de los jefes de los equipos de trabajo de las MD quienes consideraron que los gobiernos en realidad no respaldaron los resultados de las misiones; inclusive, el 82% de los jefes de los equipos de trabajo manifestaron que los gobiernos no pusieron en ejecución las propuestas clave relativas a las políticas.

Este tema adquiere una dimensión muy interesante debido a que el 43% de los jefes de equipo y un significativo porcentaje (71%) de consultores no consideran (o no exactamente) que los gobiernos tengan la capacidad de adoptar las propuestas relativas a las políticas. Esto no constituye una confesión de que se equivocaron en la elaboración de las recomendaciones. Estas respuestas sencillas simplemente se refieren a los hechos mencionados con anterioridad. Los integrantes de los equipos de trabajo sabían a ciencia cierta que la mayoría de las recomendaciones relativas a las políticas intrasectoriales (cumplimiento de la ley, planificación eficaz, instituciones sin corrupción, control de la corrupción, etcétera) tendrían pocas posibilidades de llegar a buen término porque no existían condiciones extrasectoriales ("*prioridad política*") favorables para su ejecución.

Otra consideración importante relacionado con este tema es que resulta muy difícil establecer la correlación entre las acciones ejecutadas por un país y la recomendación específica de la MD debido a que otros documentos relacionados por lo general contienen las mismas o similares recomendaciones. Hubo otras actividades de planificación, tales como tareas de diagnóstico y preparación de recomendaciones, que tuvieron lugar poco antes o poco después de la mayoría de las MD. Tales actividades eran, en casi todos los casos, mucho más ambiciosas que las MD, e incluían periodos de trabajo más prolongados, más personal, recursos financieros considerables y la participación de muchas instituciones nacionales e internacionales incluyendo el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y la FAO y una cantidad importante de organismos

bilaterales tales como la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, DANIDA (Organismo Danés de Desarrollo Internacional) o la ACDI (Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional). Este ha sido el caso en todos los estudios de casos específicos en Asia y América Latina. Resulta evidente que las MD hicieron uso de toda la información disponible, y probablemente confirmando varias recomendaciones preexistentes y, por supuesto, es igualmente probable que se hayan utilizado las recomendaciones de las MD en ejercicios de planificación subsiguientes. Sin embargo, resulta muy difícil confirmar el origen de las recomendaciones considerando que la mayoría de las mismas son más o menos equivalentes cualquiera sea la fuente.

3.3.2 Medición en base al mayor grado de conocimientos, innovación y aplicabilidad

Los estudios de casos específicos revelaron claramente que la mayoría de los actores, incluyendo muchos funcionarios gubernamentales que en los cuestionarios manifestaron que la MD había sido "útil o muy útil", en realidad no tuvieron en cuenta que las MD aumentaron el nivel de información o conocimientos que pueden considerarse novedosos para sus instituciones o para el país al momento de la misión. Las MD tuvieron que funcionar en base a los conocimientos existentes puesto que no contaban con los recursos para llevar a cabo actividades de investigación o estudios adicionales. Por lo tanto, la expectativa sobre la innovación de las MD se puso en el análisis de las políticas y en las recomendaciones. La opinión del autor sobre este tema es que solamente el 30% de las MD presentaron recomendaciones que podrían relativamente considerarse innovadoras. En cambio, como se previó, la mayoría de las recomendaciones (85%) son claramente viables o realistas considerando la situación del país.

Desde el punto de vista internacional, debe reconocerse que las 20 MD contienen un importante caudal de información acerca de la realidad de la ordenación forestal sostenible en los países tropicales, en especial porque a pesar de no haber resultado muy eficaces, son más uniformes y breves que otros medios de planificación disponibles.

3.3.3 Medición conforme a las opiniones de los actores locales

Se preguntó a las autoridades gubernamentales sobre el grado de utilidad de las MD en el cuestionario C y en las encuestas realizadas durante los estudios de casos específicos. Más del 80% de las autoridades nacionales que contestaron el cuestionario indicaron que la MD había sido útil o muy útil. Pero, como se demostró con anterioridad, esta afirmación no se corrobora por el grado de ejecución de las recomendaciones ni conforme al nivel de conocimientos suministrados ni por medio de ningún otro parámetro. Menos aun si se tiene en cuenta que una mayoría abrumadora de encuestados durante los estudios de casos específicos abiertamente manifestó no haber visto los IMD.

Los estudios de casos específicos revelaron varias situaciones. En Indonesia, las autoridades forestales gubernamentales encuestadas, así como todos las partes interesadas, confirmaron que las MD habían sido útiles o muy útiles. Existe ciertamente evidencia de que la MD fue importante para Indonesia a pesar de que el país también se benefició a través de otros ejercicios de planificación. Como se menciona con anterioridad, el IMD, que se tradujo en su totalidad y fue publicado en forma de cuadernillo, es muy conocido por la mayor parte de los interesados encuestados y se lo ha utilizado con fines académicos, de planificación y demás. En Camboya hubo la misma reacción. Sin embargo, en este caso no hay nada que confirme esta afirmación pues prácticamente ninguno de los encuestados ha visto jamás el informe.

En Brasil y Panamá, las MD fueron declaradas inútiles de manera unánime por todos los interesados que fueron encuestados, con inclusión de los funcionarios gubernamentales. En África, todos manifestaron que la experiencia había sido útil pero pocas personas indicaron haber visto el informe.

Así, dependiendo de las circunstancias y de los intereses del gobierno, pareciera que algunos IMD han sido más útiles en unos pocos países que en la mayoría de los otros.

3.3.4 Medición según el grado de concientización e información sobre la OIMT y la labor que la misma desempeña

La OIMT ya era muy conocida en todos los países que se beneficiaron con las MD. Sin embargo, es evidente que la presencia de una misión internacional relativamente importante de la OIMT que conllevó un significativo número de reuniones, viajes por todo el país y la preparación de un informe, en especial cuando éste estuvo a disponibilidad de los interesados, contribuyó a generar un mayor caudal de información y conocimientos acerca de la labor de la OIMT en el país. Ha sido imposible medir la amplitud de tal resultado pero es probablemente menor que el impacto de la mayoría de los otros proyectos con intervención de la OIMT.

3.3.5 Medición en base a los costos y beneficios

El costo para la OIMT de las 20 MD evaluadas es, según cálculos oficiales, aproximadamente de dos millones de dólares (100.000 dólares brutos por MD), a lo cual deben agregarse los costos de la participación de las contrapartes nacionales y de los medios e instalaciones que proveyeron los países. A estos costos también es necesario sumar los costos de la secretaría de la OIMT para organizar y administrar más de 80 contratos para el suministro de servicios y participar, en cierta medida, en varias MD. Por lo tanto, es probable que el costo total de las 20 MD sea alrededor de 3 millones de dólares.

En teoría, hay dos alternativas principales para evaluar los costos y beneficios. La primera se basa en su eficiencia y eficacia en relación con cada uno de sus objetivos en cada país. Sobre la base de los términos de referencia, el factor de evaluación clave sería la proporción de recomendaciones efectivamente ejecutadas. Es probable que este método arroje un resultado levemente positivo para unas pocas MD y un resultado general claramente negativo para el resto, puesto que el porcentaje de recomendaciones ejecutadas es bajo.

Para los países beneficiados, la eficiencia desde el punto de vista de los costos debe haber sido positiva, aun asumiendo que no se aplicaron la mayoría de las recomendaciones, porque su inversión en la misión ha sido pequeña. También, cualquiera que haya sido el gasto total para las 20 MD, se podría considerar que es totalmente eficiente desde el punto de vista de los costos – tanto par los países como para la OIMT – si se aplicaran sólo unas pocas de las 502 recomendaciones. Si se aplican con buenos resultados todas y cada una de las 248 recomendaciones relativas a las políticas y las 121 recomendaciones técnicas puede representar un beneficio neto potencial de varios millones de dólares para un solo país productor. Además, podría incluso decirse que una sola recomendación en un solo país puede cubrir ampliamente el costo total de las 20 MD¹⁸. De esta manera, es muy probable que, a pesar del bajo nivel de eficacia las DM, la relación costo-beneficio, evaluada según el servicio prestado a los países, resulte altamente positiva.

Determinar si la relación costo-beneficio ha sido positiva para la OIMT resulta más difícil puesto que, en teoría, depende de una evaluación del impacto de los proyectos y otras actividades de la OIMT. Como el costo total de las MD es equivalente al costo de un solo programa importante de la OIMT, se podría considerar que las MD constituyen un experimento de plena validez, aun considerando su bajo nivel de eficacia. Además, es obvio que las MD, si se las mira en conjunto, fueron más positivas y útiles que muchos proyectos individuales, como se comprobó mediante varias evaluaciones *a posteriori*¹⁹.

3.4 Factores que contribuyeron a la falta de ejecución de las recomendaciones

¿Por qué los países no pusieron en ejecución las recomendaciones aceptadas en la misma proporción? Hay varias respuestas posibles. Para “aceptar” una recomendación basta con

¹⁸ Hay un ejemplo que ilustra esta situación. La tala ilegal en Indonesia representaba, antes de la MD, una pérdida de U\$S 2 a 3,5 mil millones de dólares en la recaudación de impuestos, según se estima. Una de las recomendaciones de la MD relativa a la tala ilegal se aplicó en su totalidad mediante la Instrucción Presidencial Número 4 (2005), afectando a 18 ministros y altos funcionarios no ministeriales bajo la coordinación del Ministro de Política y Seguridad. También se elaboró en forma relativamente adecuada otra recomendación relativa a la toma de medidas para detener la tala ilegal. Como consecuencia de estas acciones, se ha observado una reducción significativa de la tala ilegal en Indonesia según la declaración unánime de todas las partes en las encuestas realizadas durante el estudio del caso específico.

¹⁹ La evaluación *a posteriori* de seis proyectos de la OIMT de 2007 reveló que tres de estos proyectos, que costaron entre 1,2 y 2,6 millones de dólares cada uno no produjeron beneficios tangibles (Dourojeanni, M. J. y J. Seve, 2007).

considerarla útil o factible o, simplemente “*no tener motivos para oponerse*”. La aceptación no está directamente relacionada con la prioridad que se le asigna o con los medios para lograrla. Esto significa que una porción de las recomendaciones caen simplemente en el olvido. Otro motivo es que algunas de las recomendaciones son de aplicación permanente y, por lo tanto, siempre aparecen “en ejecución”. Otras recomendaciones simplemente no pueden ejecutarse en periodos breves y necesitan en todo caso varios años de labor continua. A pesar de estas razones, resulta claro que no se explica por qué la porción de recomendaciones con ejecución total es tan baja, aun según la versión oficial, en países donde las MD se realizaron hace más de cuatro años.

Es posible que el motivo más influyente de la falta de ejecución de algunas recomendaciones es que el 49% de las mismas eran relativas a las políticas, dependiendo así muchas veces de procedimientos y decisiones que están por encima o fuera del sector forestal (para leyes y presupuesto anual corresponde el ámbito legislativo, para temas de financiación corresponden los ministerios de planificación, y luego varios otros ministerios que corresponden para otras actividades y decisiones) y que, como siempre ocurre, llevan mucho tiempo. De hecho, la razón más común de la lentitud en la ejecución de las recomendaciones, tanto en los informes de los países como en los estudios de casos específicos, son las restricciones presupuestarias y financieras y, como resultado, una insuficiente capacidad institucional para ponerlas en ejecución. Ello se ha resumido repetidas veces como “*falta de prioridad política*”. Otro motivo del insuficiente grado de ejecución de las recomendaciones puede atribuirse a que los funcionarios responsables de tomar decisiones en el sector público forestal cambian con frecuencia, lo que resulta en una constante pérdida de memoria institucional²⁰ y diferentes ideas en cuanto a planificación, organización institucional y políticas forestales. En la mayor parte de los países donde las MD tuvieron lugar entre 2001 and 2004 hubo más de cuatro cambios de funcionarios en el ámbito forestal. En los países donde las MD tuvieron lugar entre 2005 y 2007, hubo un promedio de dos cambios de autoridades forestales. En un país africano hubo 12 cambios de funcionarios forestales desde la MD. Los cambios también afectaron las leyes forestales. Durante los últimos siete años, en casi todos los países donde se realizaron MD se han introducido normalmente importantes modificaciones a la legislación forestal. Tal ha sido el caso, por ejemplo de Perú y Brasil. Muchos de los cambios guardan una consistente correlación con las sugerencias o recomendaciones de las DM. Sin embargo, algunos cambios se orientan en un sentido diferente. Independientemente de la correlación entre los nuevos textos legales y las recomendaciones, por lo general implican la interrupción de ciertas actividades y la revisión de ciertas decisiones tomadas en el pasado.

3.4.1 ¿Fueron realistas el objetivo general y los términos de referencia de la OIMT para las Misiones de Diagnóstico?

Este es un punto crítico de esta evaluación ya que las MD se basaron en el concepto de que es posible determinar algunos factores clave o importantes que constituyen los obstáculos más restrictivos para el logro de la ordenación forestal sostenible. Como se mencionó anteriormente, este concepto emanó del informe de Poore & Hooi Chew “Análisis de los Avances Realizados para el Logro del Objetivo del Año 2000” (2000). El objetivo del mismo ha sido descrito en forma muy precisa para identificar los obstáculos que se puedan diagnosticar de la mejor manera posible mediante un análisis meticuloso y puntual. Sin embargo, pareciera que la propuesta original –muy claramente limitada a la identificación de los obstáculos clave, fáciles de determinar en forma inmediata, y a “*decidir qué tipo de asistencia puede ser la más eficaz*”²¹– de alguna manera se expandió al transformarse en la Decisión 2 (XXIX) del Consejo y sus correspondientes términos de referencia cuyo propósito es: (1) identificar los factores más críticos que impiden el logro de la ordenación forestal sostenible en el país seleccionado; (2) documentar estos factores u obstáculos en orden de importancia; y (3) recomendar una serie de medidas para eliminar tales obstáculos,

²⁰ En los casos de estudios específicos en África y América Latina ha sido difícil encontrar a alguien en la administración forestal que recuerde las MD. Ninguno de los altos funcionarios gubernamentales que fueron encuestados manifestó haber visto alguna vez el IMD.

²¹ Presentamos como ejemplo el caso de Brasil donde el gobierno pidió a la MD que no presentara recomendaciones cuya ejecución no pudiera contar con el apoyo de la OIMT. Por lo tanto, todas las recomendaciones se presentaron como elementos de posibles proyectos con intervención de la OIMT, y aquellas recomendaciones de las que sólo puede encargarse el gobierno se presentaron como ideas o sugerencias. La decisión de Brasil se basa aparentemente en un punto del informe de D. Poore y T. Hooi Chiew (2000) que se cita a continuación: “*Se recomienda que se organicen pequeñas misiones de diagnóstico de corta duración para realizar una visita al país, trabajar con los ministerios, departamentos, industrias y otros actores, y para que realizar inspecciones in situ en zonas forestales modelo para decidir qué tipo de asistencia es la más efectiva y económica.*” (el subrayado nos corresponde). La decisión del gobierno brasileño guarda total coherencia con esto.

presentando una estimación de los costos siempre que sea posible. La propuesta original también se expandió cuando se dejó de lado la propuesta original de organizar misiones de 2 semanas con 2 expertos y se cambió a misiones *in situ* de entre 2 y 3 semanas con 5 o más expertos. Sin embargo, la distorsión más importante ocurrió durante la realización de las MD.

Estrictamente en base al punto sobre la “identificación de los obstáculos clave”, parte del objetivo general, es posible afirmar que muy pocas MD lo lograron. Este resultado negativo se debe a dos motivos evidentes: (1) la mayoría de las MD se resistieron a utilizar los criterios del factor más crítico (y su inevitable similitud con el concepto biológico del “factor restrictivo”) o consideraron que no tenía aplicabilidad alguna para hacer frente a los problemas forestales; y (2) la mayoría de las MD simplemente evitaron priorizar y proponer recomendaciones que no estuvieran dentro del sector forestal convencional para abordar los obstáculos críticos para la ordenación forestal sostenible.

¿Es posible usar el criterio del “factor restrictivo”, ecológicamente ensayado, para el análisis de los obstáculos que se interponen en el camino hacia la ordenación forestal sostenible? Como resulta obvio, la eliminación del factor restrictivo abre de inmediato las puertas para otro factor restrictivo, y así, en teoría, el ejercicio se transforma en una tarea interminable. Sin embargo, la eliminación de algunas capas de factores en verdad restrictivos puede tener un gran efecto positivo. La aplicación de este sistema a la ordenación forestal sostenible parece posible. En el caso de la MD se esperaba que se pudieran revelar los niveles o capas más importantes de factores restrictivos y luego determinar las medidas apropiadas para enfrentarlos. Ello resultaría en la clara priorización de un reducido número de obstáculos críticos que se deberían resolver en orden, uno después del otro, siguiendo una secuencia de pasos bien definidos y debidamente presupuestados.

Unos pocos IMD analizaron la forma de llevar a cabo esta tarea y muchos la descartaron debido a que era necesario eliminar demasiados obstáculos en forma simultánea para alcanzar un solo resultado²². Cuarenta y cuatro por ciento de los jefes de los equipos de trabajo consideraron que los términos de referencia de la OIMT no eran muy realistas ni viables. ¿Es esto consecuencia de un objetivo de la OIMT desmedidamente ambicioso o irreal? Es probable que la OIMT no se haya dado cuenta que la utilización de la expresión “factores más críticos” abre enormes posibilidades de análisis que, si se lleva a cabo en forma adecuada, podría incluir aspectos que están totalmente fuera de la actividad forestal e inclusive de la capacidad o del mandato de los integrantes de las misiones. Por lo tanto, la mayoría de las MD simplemente dejaron de lado los términos de referencia generales y utilizaron un método mucho más tradicional que resultó en la producción de múltiples recomendaciones subsidiarias necesarias para llegar a niveles más altos de recomendaciones²³. El resultado final ha sido, en la mayoría de los casos, que no hay una definición clara de los obstáculos prioritarios o de las recomendaciones prioritarias. Como ya se ha mencionado, es posible que los términos de referencia preparados por la OIMT, cuya intención es servir de guía para el análisis utilizando el capítulo del factor propicio o favorable de los Criterios e Indicadores de la OIMT, hayan promovido, en forma involuntaria, este hecho. De todas maneras, si se comparan los términos de referencia de la OIMT con los resultados de las MD resulta obvio que estos últimos no cumplen con las expectativas.

Otro tema relativo a los términos de referencia es su alcance. ¿Era razonable esperar que un pequeño grupo de expertos produjera, en solamente un par de semanas (a un costo total de sólo U\$S100.000 aproximadamente) un diagnóstico y un grupo de recomendaciones que cubren casi todos los aspectos de la actividad forestal en cada país, incluso en países grandes y complejos como Brasil, Indonesia o India? Resulta obvio que no era razonable y, en defensa de la OIMT, no era ésta la propuesta original. Sin embargo, cuando se compara el alcance de la mayoría de los IMD con

²² Uno de los comentarios incluidos en uno de los IMD dice: “Los obstáculos principales que hay dentro del sector son muchos y cada uno es importante en sí mismo; al eliminarlos uno por uno no se podría lograr un verdadero avance sino que ello ocurriría una vez que todos los obstáculos hayan sido removidos.” Sin embargo luego dice “Sin embargo, si algunos obstáculos son eliminados, mejorarán muchos de los problemas enumerados. Los obstáculos fuera del sector, junto con los obstáculos internos, son dificultades cruciales pero será necesario contar con una voluntad política, un manejo institucional más apropiado y correspondientes políticas macroeconómicas”. Además: “Las discusiones y la revisión de los documentos notifican un enorme listado de las causas de la deforestación y de las amenazas a la sostenibilidad de los bosques tropicales; sin embargo, no existe un consenso sobre cuáles serían los factores de mayor importancia y lo que se debe priorizar inmediatamente. Esto quedó muy claro cuando la Misión solicitó, al final de las entrevistas, la identificación de dos o tres factores prioritarios. En realidad en el escenario actual, todo es considerado como prioridad y los problemas no se resuelven”.

²³ Nuevamente, debe destacarse que algunas MD fueron mucho más coherentes con los términos de referencia que muchas otras, en especial en África y el Pacífico, pero también al menos una en Asia.

ejercicios mucho más largos y más caros, conducidos por consorcios u organismos internacionales, su alcance es similar. Ha habido una evidente distorsión del objetivo de la OIMT con respecto a las misiones de diagnóstico a partir de la idea bastante limitada de Poore and Hooi Chiew (2000). Las MD no se concibieron para competir con otros ejercicios de planificación tradicionales y ambiciosos. Se suponía que debían ser herramientas simples, directas y prácticas para tomar decisiones. La mayoría no lo son.

3.4.2 ¿Están los gobiernos realmente interesados en los informes de las Misiones de Diagnóstico?

¿Por qué no se ponen en ejecución las recomendaciones que han sido totalmente aceptadas y por qué no se conocen, y mucho menos se utilizan, los informes calificados como “muy útiles”? A pesar de las imperfecciones descritas de los IMD, es inevitable llegar a la conclusión de que su éxito o fracaso desde el punto de vista de la ejecución de las recomendaciones depende esencialmente de las autoridades forestales quienes constituyen el elemento central de las políticas de ordenación forestal sostenible en cada país.

Con respecto a este tema, es interesante volver a las respuestas a la pregunta que se hizo a los consultores en los cuestionarios A y B: “*En su opinión ... ¿cree que el gobierno efectivamente respaldó el informe de la misión?*”. El 50% los jefes y el 40% de los integrantes de los equipos de trabajo contestaron “no” o “no exactamente”, lo cual es en cierta medida un adelanto del resultado que se confirma en esta evaluación.

Varios factores, todos ellos ya mencionados, contribuyen a este hecho: (1) “aceptar” es relativamente fácil y difiere mucho de “ejecutar”; (2) las autoridades forestales no tienen muchas veces la capacidad institucional (influencia política, presupuesto, personal, etcétera) para poner en ejecución las recomendaciones, aun si así lo quisieran; (3) como ya se ha explicado, la mayoría de los factores restrictivos para la ordenación forestal sostenible son extrasectoriales y dependen de políticas y procesos legales complejos que están fuera del control del sector forestal; (4) los frecuentes cambios en la legislación, las instituciones y el personal dificultan la continuidad de las tareas; y (5) varios países se vieron afectados por situaciones de grave inestabilidad social y política incluyendo conflictos armados.

Debe destacarse que la OIMT es un organismo relativamente menor, en materia de financiación, en comparación con otros organismos de cooperación tanto internacionales como binacionales. Es conocida por respaldar proyectos medianos e interesantes pero relativamente aislados, pero se la considera una agencia que ofrece programas de asistencia importantes a largo plazo, como es el caso de BIRF y de instituciones financieras regionales y bilaterales o de importantes organismos técnicos multilaterales y bilaterales. Además, los peculiares mecanismos de la OIMT para la aprobación y financiación de los proyectos no resulta muy atractiva para aquéllos que necesitan su asistencia debido a la posibilidad de que el proyecto no reciba financiación si fue difícil de aprobar y también debido a que muchas veces se demora la segunda etapa planificada del proyecto aunque haya recibido fondos. Asimismo, debe tenerse en cuenta la falta de personal capacitado para preparar las propuestas de proyecto en varias administraciones forestales. Estos hechos han sido posiblemente gravitatorios para explicar por qué muy pocos de los proyectos que los IMD recomendaron presentar ante la OIMT para obtener financiación fueron de hecho preparados y presentados.

Otro elemento importante para explicar la limitada respuesta de los gobiernos a los IMD es, como se menciona anteriormente, que muchas de los actores locales consideraron que la OIMT había tenido tal vez una actitud demasiado activa con respecto a las MD. Esto también puede explicar por qué algunas MD se llevaron a cabo en periodos claramente desfavorables para la futura ejecución de sus recomendaciones.

4. Conclusiones principales

Al leer esta sección es importante tener en cuenta que las conclusiones que se resaltan se refieren al ejercicio en su conjunto y no a una MD en particular.

4.1 Resultados positivos

1. Es innegable que los resultados de estas 20 MD ofrecen una fuente única de información de la situación actual o reciente de la ordenación forestal sostenible en las zonas tropicales, lo que por cierto es de mucha utilidad para los que están interesados en el tema.
2. Sin embargo, conforme a la mayoría de los parámetros utilizados en esta evaluación, las MD como ejercicio y en su forma actual no tuvieron resultados positivos. Las MD no alcanzaron un nivel razonable de ejecución de las recomendaciones aceptadas, no se consideraron particularmente innovadoras, no produjeron un aumento significativo del grado de conocimientos y concientización, ni tampoco produjeron más y mejores proyectos para presentar ante la OIMT. Los informes de las MD no fueron objeto de validación y difusión adecuadas ni se utilizaron en los países pertinentes, y en varias oportunidades los pocos que los leyeron opinaron que “les falta claridad y definición”.
3. Paradójicamente, considerando la relación costo-beneficio, podría decirse que las MD han sido muy eficientes pues sólo una o unas pocas recomendaciones ejecutadas en uno o más países han generado beneficios mucho mayores que la pequeña suma total invertida por la OIMT, que no excedió el costo de ningún proyecto que puede no haber logrado resultados significativos. Desde este punto de vista, puede decirse que las MD tuvieron éxito..
4. Otra interpretación válida de los resultados de la iniciativa de las MD de la OIMT como conjunto es reconocer que, a pesar de que ha estado muy lejos de haber cumplido con las expectativas, no ha tenido resultados menos positivos que otros proyectos similares mucho más ambiciosos, largos y costosos realizados en los mismos países tropicales desde el lanzamiento del Plan de Acción Forestal Tropical en los 80, según lo demuestran los niveles actuales de deforestación y la muy limitada ordenación forestal sostenible de los bosques naturales.

4.2 Causas de los limitados resultados positivos

1. Este resultado se debe a la suma de varios factores que, en general, pueden agruparse de la siguiente manera:
 - a. La idea original de las MD sufrió cambios progresivos y cuando llegó el momento de la aplicación en el terreno se convirtió en una iniciativa de planificación forestal convencional mucho más amplia y, en cierta forma, desequilibrada.
 - b. Hay muchas discusiones y ciertas evidencias acerca de que algunas sugerencias en los términos de referencia pueden no haber estado en total conformidad con el objetivo básico de “*identificar los factores más críticos*”, lo que, sin quererlo, estimuló la dispersión en lugar de poner la atención en los factores clave; de todos modos, sólo unas pocas MD siguieron su estricta aplicación, resultando en una falta de correlación entre los obstáculos principales identificados y las acciones o medidas propuestas.
 - c. La mayoría de los países no prestaron mucha atención a los informes como consecuencia de muchos factores como la ya mencionada falta de definición y consistencia de los informes, los cambios frecuentes en las políticas, la legislación, las instituciones y el personal; la “*falta de prioridad del sector forestal*” o bien debido a la naturaleza extra sectorial de los obstáculos que se interponen para la ordenación forestal sostenible y de las soluciones correspondientes.
 - d. La OIMT no es un organismo internacional importante en materia de financiación de actividades para mejorar la actividad forestal tropical, y es posible que haya sido éste un intento solitario que ha excedido su capacidad real de suministrar fondos y asistencia técnica para las tareas de ejecución y seguimiento.

2. La deficiencia clave de la mayoría de las MD puede resumirse como la incapacidad de suministrar una lista claramente definida de los obstáculos principales y de las recomendaciones correspondientes en orden de prioridad. En varios informes no hay una correlación adecuada entre los obstáculos principales identificados y las recomendaciones propuestas. Los IMD evitaron las recomendaciones relativas a los obstáculos extrasectoriales (es decir que no dependen del sector forestal) y se limitaron a temas de índole forestal aunque los mismos no fueran necesariamente "*los obstáculos más importantes para la ordenación forestal sostenible*". Algunos ejemplos de esta situación son las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra y al contexto político y socioeconómico: si bien en muchos informes se identifican como obstáculos primordiales, las recomendaciones que se hicieron al respecto fueron de relativamente poca prioridad.
3. Todos los informes utilizaron diferentes métodos, metodologías, formatos y estructuras. También se han observado muchas variaciones en la forma de abordar el tema de los obstáculos o "*los obstáculos más críticos*" y en la elaboración de las recomendaciones; además, muchas veces no se establece la diferenciación entre recomendaciones y sugerencias.
4. Es evidente que hay una cantidad excesiva de recomendaciones en la mayoría de los informes, lo que causa dispersión y dificulta su ejecución ya que muchos informes diluyeron medidas muy importantes en otras que no eran urgentes o significativas. El número de actividades y proyectos recomendados para presentar ante la OIMT sobrepasa ampliamente la capacidad que dicha organización tiene de suministrar asistencia a mediano plazo (5 a 10 años) y varias de las propuestas no tienen relación con las cuestiones prioritarias identificadas. También se observó que no se propusieron actividades o proyectos para presentar ante otros donantes u organismos que desempeñan un rol clave en materia de ordenación forestal sostenible..

5. Recomendaciones

1. Teniendo en cuenta los resultados de esta evaluación, se recomienda no continuar con la financiación de las MD con las características que presentan al momento.
2. Antes de continuar organizando otras MD, es necesario en primer lugar que la OIMT proceda como se indica a continuación:
 - a. La OIMT debería establecer claramente la amplitud que se les debe dar a los "*factores más críticos que obstaculizan el logro de la ordenación forestal sostenible*". Casi siempre estos factores están relacionados con el concepto que en general se describe como la "*falta de voluntad política*" y requiere medidas que exigen la participación de los sectores y niveles gubernamentales que están fuera del ámbito forestal nacional o que se refieren a políticas y situaciones tanto económicas como sociales delicadas. Si un país no está preparado para aceptar las recomendaciones relativas a los aspectos mencionados, probablemente entonces no sea buena idea organizar una MD en tal lugar.
 - b. La OIMT debería llevar a cabo una revisión de los objetivos y de los términos de referencia de las MD para hacer las aclaraciones pertinentes y en especial para diferenciarlos de aquéllos que corresponden a otros ejercicios más convencionales de planificación forestal financiados por otras agencias internacionales y bilaterales.
 - c. Los términos de referencia deben incluir la condición de que se presente, para cada recomendación en particular, tanto una clara secuencia de pasos y acciones para su ejecución como una estimación de su/s costo/s.
 - d. La OIMT debería uniformizar la metodología de las MD y la forma de abordarlas, incluyendo la organización del informe y, en especial la presentación de las recomendaciones.
 - e. La OIMT debería considerar la posibilidad de dar cabida a los representantes de otros donantes en las misiones, teniendo en cuenta que la mayoría de los factores críticos que obstaculizan la ordenación forestal sostenible son muy complejos o costosos, y que se produce así una extrapolación de la capacidad de la OIMT en su carácter de organismo de respaldo.

3. Preparación de futuras Misiones de Diagnóstico:

- a. La aprobación de toda nueva Misión de Diagnóstico debe basarse exclusivamente en la iniciativa del país y en una solicitud de origen oficial que exprese la intención o voluntad de las autoridades forestales nacionales de utilizar los resultados de la misma respondiendo a una necesidad nacional real y existiendo una clara oportunidad.
- b. La planificación de tales misiones debe llevarse a cabo en forma cuidadosa, con la plena participación de la autoridad pertinente del país y de un jefe del grupo de trabajo que haya sido seleccionado con anterioridad de manera consensuada. Además de otros aspectos relativos a la misión, las tres partes (el país, la OIMT y el jefe del grupo de trabajo) deben contar con la oportunidad de discutir tiempos y plazos, duración, experiencia y conocimientos esenciales del grupo de trabajo, y selección de los integrantes del equipo.
- c. Se recomienda que para la selección de los jefes de los equipos de trabajo se tenga en cuenta, además de la capacidad profesional, la influencia que tienen en el medio local y la habilidad y experiencia política (si es posible).
- d. Se recomienda enfáticamente que se organice una misión preparatoria y muy breve integrada por el jefe del equipo de trabajo y un representante de la OIMT con el fin de definir el programa, recopilar información, seleccionar solamente aquellas reuniones e inspecciones que sean pertinentes y, por supuesto informar a las partes interesadas sobre los objetivos de la inminente misión.
- e. Teniendo en cuenta la naturaleza extra sectorial de los factores más críticos que obstaculizan la ordenación forestal sostenible, es indispensable planificar reuniones para discutir una amplitud de temas con las autoridades de estos otros sectores incluyendo los responsables de formular políticas que integran los partidos de la oposición, si es que tienen relación con los problemas que afectan la ordenación forestal sostenible.
- f. El jefe del equipo de trabajo y la OIMT deben asegurarse de que los consultores designados reciban toda la información necesaria relativa al país con considerable anterioridad al inicio de la misión en ese lugar.

4. Ejecución de futuras Misiones de Diagnóstico:

- a. Un plazo de dos semanas completas es suficiente para una misión local en un país pequeño o mediano. En el caso de los países más grandes, es posible que se necesiten tres semanas. El éxito depende mucho de la calidad y de que se realicen sólo aquellas reuniones que sean verdaderamente necesarias.
- b. Es fundamental que el jefe del equipo de trabajo exija a todos los integrantes de la misión que mantengan la atención focalizada en el objetivo de la misión y que eviten la tentación de incluir temas o recomendaciones que se relacionan con su área de especialización pero que no son trascendentales con respecto a los factores más importantes que obstaculizan la ordenación forestal sostenible.

5. Validación, difusión y ejecución de las recomendaciones:

- a. Una vez que se apruebe el informe final, se recomienda que el jefe del equipo de trabajo tenga la oportunidad de pasar una semana adicional en el país con el fin de asistir al gobierno a validar y difundir los resultados. Durante esta misión es muy importante contar con la presencia de una autoridad de la OIMT y difundir el informe en los niveles gubernamentales clave más altos.
- b. El presupuesto de la MD debe incluir los costos de traducción (si fuera necesario), de publicación del informe (copias impresas y electrónicas) y de distribución en el país.
- c. Debe ser una responsabilidad de la OIMT asegurar que los proyectos recomendados por las MD sean procesados de manera expeditiva y preferencial; asimismo debe asumir la responsabilidad de ofrecer respaldo a los países para que puedan obtener asistencia técnica y financiera de otras fuentes bilaterales o multilaterales, según sea necesario.
- d. Si el país tiene un verdadero interés en la aplicación o ejecución de los resultados de las Misiones de Diagnóstico, tendría mucho sentido, previa solicitud, organizar una o más misiones especiales breves con el fin de asistir a los gobiernos a mejorar las recomendaciones y para suministrarles ayuda específica, por ejemplo en relación con la preparación de los proyectos.

ANEXO 1²⁴

Términos de Referencia para la Evaluación de las Misiones de Diagnóstico Finalizadas

En el contexto de la ejecución de las políticas estratégicas del Consejo, según fueran aprobadas en el Programa de Trabajo Bienal de la OIMT para 2008-2009 [Decisión 2(XLIII), párrafo 3(xii)], ítem 22 del Programa de Trabajo (PP-A/43-207), conforme a este Acuerdo de Servicios Especiales, el consultor, junto con el Co-Consultor [Nombre – País] y los Expertos Nacionales (de seis países) prestarán asistencia a la OIMT para facilitar una revisión y evaluación de todas las misiones técnicas de diagnóstico que se han llevado a cabo (enumeradas en el Anexo IV), para evaluar a fondo la validez, eficiencia y eficacia de tales misiones sobre la base de seis estudios de casos específicos en seis países que se seleccionarán previa consulta con el Director Ejecutivo, y para proponer medidas para mejorar la validez, eficiencia y eficacia de estas misiones incluyendo medidas para la ejecución efectiva y eficaz de las tareas de seguimiento a cargo de los respectivos países miembros.

Con anterioridad, conforme a la Decisión 2(XXIX) del Consejo (CIMT) sobre el “Objetivo 2000 de la OIMT”, la OIMT llevó a cabo Misiones de Diagnóstico en una serie de países miembros en las regiones de África, Asia y el Pacífico, y América Latina, con el propósito de: (a) identificar los factores más críticos que impiden el logro de la ordenación forestal sostenible en ese país; (b) ordenar estos obstáculos según su importancia; y (c) recomendar una secuencia de pasos y medidas para eliminar los obstáculos, suministrando una estimación de los costos siempre que sea posible (el Anexo II contiene los Términos de Referencia de las Misiones de Diagnóstico).

Las responsabilidades del Consultor incluyen, entre otras, las siguientes:

Descripción general

1. Deberá encargarse de la dirección general del equipo que estará formado por el co-consultor y los seis expertos nacionales (para los estudios de casos específicos solamente) con el fin de garantizar el ininterrumpido y satisfactorio cumplimiento tanto de los lineamientos de los términos de referencia como de la ejecución las tareas planificadas (el Anexo III contiene el programa de tareas planificadas), con el apoyo de la Secretaría de la OIMT y de los correspondientes Ministerios de los seis países seleccionados (estudios de casos específicos).
2. Deberá coordinar las tareas tanto de los expertos nacionales como internacionales (para los estudios de casos específicos) con el objetivo de asegurar que los términos de referencia de los contratos de consultoría sean debidamente abordados de una manera equilibrada y significativa dentro de las posibilidades que confieren los plazos y recursos disponibles.
3. Deberá supervisar y guiar las tareas de preparación del Informe, finalizar y presentar un Informe Preliminar, un Resumen Ejecutivo, y el Informe Final de la Misión en las fechas que determinará el Director Ejecutivo.
4. Deberá presentar al Informe de la Misión durante el período de sesiones del Consejo Internacional de las Maderas Tropicales que se celebrará en el año 2009.

Actividades

1. Realizar tareas de revisión y evaluación de todas las Misiones de Diagnóstico de la OIMT que se han llevado a cabo (se enumeran en el Anexo IV), y:
 - a. analizar y evaluar la calidad de los informes;
 - b. analizar y evaluar la metodología y los puntos de vista;

²⁴Otros documentos, tales como el Cuestionario A para los jefes de los equipos de trabajo de las Misiones de Diagnóstico; el Cuestionario B para los consultores de las Misiones de Diagnóstico; el Cuestionario C para las Autoridades Forestales Nacionales (asistidos por un consultor local); los Términos de Referencia para los Expertos Nacionales encargados de la preparación de los informes relativos a los estudios de casos específicos; el estudio del caso específico de Indonesia y los comentarios de los consultores internacionales; el estudio del caso específico de Camboya y los comentarios de los consultores internacionales; el estudio del caso específico de Brasil y los comentarios de los consultores internacionales; el estudio del caso específico de Panamá y los comentarios de los consultores internacionales; el estudio del caso específico del Congo y los comentarios de los consultores internacionales; el estudio del caso específico de la República Centroafricana y los comentarios de los consultores internacionales; y los informes de los consultores locales están disponibles previa solicitud.

- c. evaluar la validez, eficiencia y eficacia de estas Misiones;
 - d. determinar el grado de aceptación y ejecución que han tenido las recomendaciones presentadas por las Misiones;
 - e. razones/factores que contribuyeron a la falta de aceptación de las políticas y medidas propuestas recomendadas.
2. Realizar inspecciones *in situ* en los seis países miembros de la OIMT que se vieron beneficiados mediante las Misiones de Diagnóstico, seleccionados en consulta con el Director Ejecutivo, y realizar una evaluación exhaustiva de la validez, eficiencia y eficacia de las Misiones con el objetivo de determinar el grado de aceptación y ejecución de las recomendaciones presentadas por las Misiones, analizar y evaluar los factores que afectan la eficiencia, y, más específicamente determinar, entre otras cosas, lo siguiente:

Resultados: evaluar si la Misión tuvo los siguientes resultados:

- a. hay significativamente mayor información acerca de las condiciones del país;
- b. el gobierno realiza un seguimiento sistemático para evaluar los resultados y las recomendaciones;
- c. el gobierno pone en ejecución las políticas propuestas;
- d. otros actores ponen en ejecución las medidas y actividades propuestas;
- e. propuestas de proyecto para presentar ante la OIMT y aprobación y financiación de estas propuestas/métodos estratégicos para el apoyo del país;
- f. hay un mayor grado de concientización acerca de la OIMT y las actividades que realiza en el país;
- g. las partes interesadas tienen un mayor conocimiento acerca de los problemas clave y las posibles soluciones;
- h. significó una contribución para promover la participación de las partes interesadas en el proceso de ordenación forestal sostenible;
- i. hubo una falta de aceptación de las medidas y políticas recomendadas; incluir los motivos.

Difusión:

- a. comunicación con las partes interesadas antes de la misión;
- b. aporte de las partes interesadas;
- c. consultas durante la misión;
- d. idioma;
- e. difusión del informe y de los resultados contenidos en el mismo;
- f. presentación de los resultados en el país.

Metodologías y Actividades:

- a. tiempo que le llevó a la OIMT responder al pedido de realizar la Misión de Diagnóstico;
 - b. equipo de trabajo de la Misión: tamaño, composición y plan de trabajo;
 - c. calidad de los Términos de Referencia para las Misiones de Diagnóstico (Anexo II), utilidad, pertinencia y posible necesidad de revisión;
 - d. método adoptado durante la Misión (por ejemplo análisis holístico versus análisis definido/metódico de los temas clave seleccionados);
 - e. participación de los actores pertinentes – antes, durante y después de la misión;
 - f. métodos analíticos utilizados [por ejemplo, el “árbol de problemas” (diagrama de causas y efectos)]; y
 - g. aprovechamiento del asesoramiento de los consultores.
3. Hacer recomendaciones específicas sobre la base de los resultados para mejorar la validez, eficiencia y eficacia de las Misiones de Diagnóstico, incluyendo tareas de seguimiento con posterioridad a la misión.

Método de Evaluación Propuesto

1. Para la revisión y evaluación de todas las Misiones de Diagnóstico realizadas, los Consultores prepararán un cuestionario estructurado para hacer circular en los países en cuestión. En el caso de los seis países seleccionados, se realizarán visitas/inspecciones *in situ* y los Expertos Nacionales asistirán a los Consultores Internacionales en las tareas de evaluación. En el caso de los países no seleccionados para las inspecciones *in situ*, la evaluación se realizará mediante respuestas a los cuestionarios y eventualmente por teléfono y otros medios electrónicos. También existe la posibilidad de que se preparen cuestionarios para jefes de grupos de trabajo y miembros de las Misiones de Diagnóstico que participaron previamente en las misiones, y que se registren los resultados.
2. Se prepararán los Términos de Referencia para los Expertos Nacionales que contratará la OIMT para los seis estudios de casos específicos con el fin de asistir a los Consultores Internacionales, y también para los Expertos Nacionales en los países que no han sido seleccionados para una evaluación *in situ*.
3. Se ofrecerán servicios de asesoramiento, análisis y supervisión para asistir a los Expertos Nacionales en su trabajo en los países seleccionados, incluyendo las tareas de logística y gestiones locales a cargo de los Expertos Nacionales y las contrapartes del sector gubernamental, según sea necesario, para las inspecciones *in situ* del/de los Consultor/es Internacional/es.
4. Se realizarán inspecciones *in situ* en los seis países miembros de la OIMT que se vieron beneficiados mediante las Misiones de Diagnóstico, seleccionados en consulta con el Director Ejecutivo, y se realizará una evaluación exhaustiva de la validez, eficiencia y eficacia de las Misiones como se indica en los párrafos (e), (f) y (g) más arriba.
5. Se revisará y finalizará el “programa de tareas planificadas” contenido en el Anexo III.

ANEXO 2

Términos de Referencia para las Misiones de Diagnóstico

Los Términos de Referencia para todas las Misiones de Diagnóstico en cualquier país serán los siguientes:

1. Identificar los factores más críticos que impiden el logro de la ordenación forestal sostenible en el país seleccionado.
2. Documentar estos factores u obstáculos en orden de importancia.
3. Recomendar una serie de medidas para eliminar tales obstáculos, presentando una estimación de los costos siempre que sea posible.

Notas a modo de orientación

A continuación se indican los principios que sustentan las Misiones de Diagnóstico:

1. En cualquier situación hay por lo general un factor que constituye el obstáculo más importante. Mientras no sea eliminado, no es posible avanzar en ningún otro frente. Sin embargo, una vez se remueve este primer obstáculo, puede aparecer otro que impide avanzar, y así sucesivamente.
2. El objetivo de la Misión de Diagnóstico es identificar estos obstáculos, ordenarlos según su importancia y recomendar las medidas pertinentes apropiadas.
3. Los exactos procedimientos que debe seguir la Misión dependerán de las circunstancias que existan en el país en cuestión. No obstante, deberían incluir lo siguiente:
 - a. Discusiones con ministros y altos funcionarios gubernamentales de los departamentos u organismos responsables de los bosques, del aprovechamiento de la tierra y de la actividad comercial.
 - b. Discusiones con expertos forestales y representantes del sector comercial maderero.
 - c. Discusiones con las principales ONG dedicadas a temas forestales.
 - d. Análisis del Plan de Acción Forestal Nacional.
 - e. Visitas a zonas forestales e industrias forestales seleccionadas que ilustren oportunidades o problemas específicos.
4. Posiblemente los obstáculos importantes se ubican en el Criterio 1 de los Criterios e Indicadores del Ámbito Nacional y, en particular, en los temas que se tratan en los Indicadores 1.1 a 1.5.
5. Las siguientes preguntas pueden resultar útiles para determinar las áreas en las que se encuentran los obstáculos. **NO** es el objetivo de la Misión proporcionar las respuestas a todas estas preguntas.

Políticas ¿Existe un sistema de políticas nacionales relativas al aprovechamiento de la tierra? ¿Existe un sistema de políticas nacionales para la ordenación sostenible de una zona forestal permanente? Si no es así, ¿por qué?

Alcance ¿Qué superficie de bosque natural está ordenada para la producción sostenible de madera?

Distribución ¿Hay un sistema adecuado para elegir, demarcar y proteger las áreas que se utilizarán como bosques de producción? Si no es así, ¿por qué?

¿Hay un sistema adecuado para elegir, demarcar y proteger las áreas que tendrán fines de conservación o que serán bosques protegidos? Si no es así, ¿por qué?

¿Existe presión por parte de otros sectores o debido a otros intereses para detener el aprovechamiento forestal en los bosques productivos? ¿Qué medidas se están tomando para contrarrestar o desviar estas presiones?

Condiciones sociológicas y económicas ¿De qué manera las diferentes personas que tienen un interés en el bosque o que se ven afectadas por el manejo del bosque ya sea reciben los beneficios resultantes de esta ordenación o bien se ven perjudicadas por una mala ordenación (personas que viven en el bosque o cerca del mismo, aquellos que se dedican a la tala, intermediarios, industrias de transformación/fabricación maderera, pequeñas industrias, autoridades forestales, consumidores en general, otras fuentes de ingresos fiscales)? ¿Son adecuados los beneficios como para que puedan constituir un incentivo para la ordenación racional? ¿Es equitativa la distribución de estos beneficios? Si no es así, ¿por qué?

Ordenación ¿Hay planes de ordenación que orienten la producción maderera? ¿Son los objetivos de la ordenación conducentes a la producción sostenible? ¿Son las reglas de ordenación apropiadas para el tipo particular de bosque? ¿Son rigurosamente aplicadas y evaluadas? Si no es así, ¿por qué?

Estudio previo a las actividades de explotación ¿Cuán amplio y adecuado es el estudio previo a las actividades de explotación: selección y marqueo de árboles para tala; análisis de árboles que quedarán sin talar; regeneración; condiciones ambientales; trazado de caminos de extracción? Si es inadecuado, ¿cuáles son las razones?

Selección de empresas de explotación ¿Se toman en cuenta los mejores intereses del bosque a largo plazo? ¿De qué manera?

Condiciones de explotación ¿Implican beneficios razonables para los varios elementos que entran en juego: rentas gubernamentales, fondos de repoblación forestal, empresas de explotación maderera, contratistas locales, mano de obra para las actividades de tala, aquellos que tienen derechos consuetudinarios sobre la tierra? ¿Son las condiciones de explotación conducentes a estimular la inversión a largo plazo en la ordenación sostenible del bosque? ¿Existen incentivos razonables para promover una ordenación racional? ¿Qué porcentaje de los ingresos vuelve a la ordenación forestal? Si no se cumplen estas condiciones, ¿qué factores son los que lo impiden?

Calidad de las actividades explotación ¿Existen lineamientos para la ubicación, la construcción y el mantenimiento de los caminos de extracción, las condiciones climáticas en las que no se deben realizar actividades de explotación, los equipos que deben usarse, la tala direccional, corta de lianas, etcétera? ¿Se siguen tales lineamientos? Si no es así, ¿por qué?

¿Se controlan estas condiciones durante y después de la explotación? ¿De qué manera?
¿Cuán exhaustivo es el control?

Estudio posterior a las actividades de explotación ¿Hay directrices? ¿Tienen en cuenta diferentes tipos de bosques? ¿Se cumplen? ¿Se controla el rendimiento posterior? ¿De qué manera? Si no es así, ¿por qué?

Control ¿Hay un control eficaz de las operaciones durante todas las etapas? Si no es así, ¿por qué?

Tareas de seguimiento ¿Existen mecanismos para controlar y evaluar los preceptos? Si no es así, ¿por qué?

Investigación ¿Están las tareas de investigación diseñadas para apoyar la producción sostenible de maderas provenientes de bosques naturales? ¿Es adecuado suministrar la información necesaria para responder a las preguntas que figuran con anterioridad? ¿Hay lotes de muestreo permanentes para proporcionar información sobre la base de la cual se pueda calcular la producción sostenible? ¿Se procesan los datos dentro de un período razonable? ¿Se ponen los datos a disposición de gerentes/administradores dentro de un período razonable?

Formación y capacitación ¿Se genera la suficiente cantidad de personal capacitado en todos los niveles con las calificaciones y los conocimientos necesarios en materia de ordenación de los bosques naturales?