



Red  
Forestal para  
el Desarrollo  
Rural

documento de la red  
24e  
invierno 1998/99



 **odi**

# Red Forestal para el Desarrollo Rural

**El diseño de estrategias participativas para  
proyectos forestales en África Occidental:  
dos estudios de caso en Benin**

Eva Sodeik

**El enfoque de equipo monitor al  
seguimiento y evaluación de proyectos:  
experiencias de dos programas en  
Centroamérica financiados por Sida**

Lasse Krantz y Rolain Borel



ÍNDICE DE MATERIAS	PÁGINA
El diseño de estrategias participativas para proyectos forestales en África Occidental: dos estudios de caso en Benin <i>Eva Sodeik</i>	1
El enfoque de equipo monitor al seguimiento y evaluación de proyectos: experiencias de dos programas en Centroamérica financiados por Sida <i>Lasse Krantz and Rolain Borel</i>	11

## ACERCA DE LOS AUTORES

**Eva Sodeik** llevó a cabo esta investigación como parte de su doctorado para el que recibió financiamiento de ‘Tropenökologisches Begleitprogramm’ (Programa de medidas de acompañamiento en la ecología tropical) de GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica). Se le puede encontrar en: Roggenstrasse 10, 70599 Stuttgart, Alemania.

**Lasse Krantz**, de nacionalidad sueca, es consultor especializado en las implicaciones sociales, socioeconómicas y participativas de los proyectos y programas de manejo de los recursos naturales, así como también en desarrollo rural en general. Su doctorado es en antropología social. A lo largo de los años ha participado en una serie de misiones de planificación, diagnósticos, análisis técnicos y evaluaciones de una variedad de proyectos de desarrollo relacionados con el uso de los recursos naturales, incluyendo la agricultura, la pesca y el sector forestal en Latinoamérica, África y Asia. Se le puede encontrar en: Fax: + 46 31 130049.  
Correo electrónico: lasse.krantz@mailbox.swipnet.se

**Rolain Borel**, de nacionalidad sueca, es un consultor residente en Costa Rica y se especializa en el manejo de los recursos naturales dentro de los proyectos de desarrollo, con especial atención en el desarrollo institucional. Su doctorado es en sistemas tropicales de producción ganadera, con más de veinte años de experiencia en países tropicales, primero como investigador/profesor en centros de investigación internacionales y regionales, y luego como consultor. Se le puede encontrar en: Fax: +506 2 534227. Correo electrónico: rborel@sol.racsa.co.cr

# EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS PARTICIPATIVAS PARA PROYECTOS FORESTALES EN ÁFRICA OCCIDENTAL: DOS ESTUDIOS DE CASO EN BENIN

Eva Sodeik

## RESUMEN

Con dos proyectos forestales en Benin como estudios de caso, este documento investiga diferentes enfoques que tienen por finalidad lograr la participación. Para que los proyectos aseguren el éxito habrá que contar con factores críticos como objetivos claros y ampliamente aceptados, la colaboración de un organismo de ejecución apropiado, la capacidad de dedicar el tiempo suficiente para superar las barreras en la comunicación y resolver los problemas de organización, la identificación de intereses comunes entre el proyecto y la población local. Dada éstas y otras condiciones favorables, los proyectos pueden encaminarse desde el tipo 'funcional' de participación, en la que la gente local se involucra atraídos por una variedad de beneficios materiales (en especial, empleo), a la participación 'política' en la que todas las personas tienen voz y voto en la toma de decisiones.

## INTRODUCCIÓN

Hoy en día todos concuerdan con que es necesario que la comunidad participe en el manejo forestal local. La estrecha cooperación con los agricultores o campesinos, las organizaciones de autoayuda, los grupos de usuarios forestales y los comités comunitarios, se percibe como factor importante que contribuye al éxito de los proyectos de manejo

forestal sostenible en África y otras partes. Es así que la idea de participación se encuentra en los documentos producidos por la mayoría de los proyectos. Pero en la práctica no se ha definido del todo la mejor forma de lograr la participación comunitaria. La concepción de una estrategia que combine no solamente los intereses discordantes de todos los actores implicados (la población local, el departamento forestal, etc.), sino que también tome en cuenta los diferentes aspectos del manejo forestal comunitarios (económico, legal, social, físico), presenta una tarea difícil. Además, la identificación de los grupos beneficiarios que pueden y desean cooperar es más fácil en la teoría que en la práctica.

Las cuestiones mencionadas constituyeron el punto central de un estudio de un año de duración (1995-96) en Benin (África Occidental). Se aprovecharon como estudios de caso dos proyectos forestales en el norte de esta colonia francesa para la observación y el análisis de las actividades y problemas relacionados con los enfoques participativos<sup>1</sup>. El artículo ofrece un resumen de las experiencias y se formulan algunas

---

<sup>1</sup> Las observaciones se acabaron en febrero 1996; por consiguiente, no se considera en este artículo cualquier nueva tendencia o cambio de estrategia por la parte de los dos proyectos desde ese tiempo

recomendaciones para los proyectos forestales que desean adoptar una estrategia participativa.

## ESTUDIO DE CASO 1: TRABAJANDO CON LA GENTE

El proyecto forestal financiado por la GTZ en Bassila, cerca de la frontera togolesa, comenzó en 1988 como programa técnico de rehabilitación forestal, y fue implementado por la Oficina Nacional de la Madera (ONAB<sup>2</sup>), con la asistencia de algunos expatriados (la mayoría voluntarios europeos y, desde 1994, un asesor técnico de una empresa consultora alemana). El enfoque inicial del proyecto fue plantar especies arbóreas de crecimiento rápido (*Tectona grandis*, *Gmelina arborea*) asimismo que investigar maneras de enriquecer los bosques naturales (bosques galería y secos) con especies indígenas. El contacto con las comunidades locales se limitó a encuentros formales con autoridades políticas y a la contratación de mano de obra forestal. No pasó mucho tiempo, sin embargo, para realizar que era necesario integrar los intereses de los habitantes, y, por ende, ampliar el alcance del proyecto. La tala ilegal de árboles por los campesinos y los comerciantes madereros, la quema de grandes superficies de matorral cada año, y la expansión de las zonas agrícolas mediante las prácticas de corte y quema contribuyeron conjuntamente a la pérdida de la cubierta forestal. Esta destrucción tuvo mucho más impacto que el efecto positivo de las plantaciones del proyecto. Además, los conflictos con los terratenientes tradicionales acerca de los lugares de las plantaciones apresuraron una nueva consideración de la estrategia del proyecto.

<sup>2</sup> Office National du Bois

Por lo tanto, paulatinamente se prestó más atención a las cuestiones agrícolas, sociales y legales. Se entablaron algunos primeros contactos con las organizaciones locales para dialogar sobre asuntos concernientes al sector forestal y las posibles formas de cooperación. En 1992, el proyecto estableció una nueva sección para ocuparse de la promoción de actividades de autoayuda, la recopilación de información pertinente a las condiciones sociales y económicas en las aldeas de la vecindad, y la extensión agrícola. En 1993, mientras se consideraba la planificación del proyecto, se decidió por adoptar un enfoque participativo que incluiría realizar talleres comunitarios para elaborar conjuntamente los planes de gestión de las tierras. El fomento de las nuevas organizaciones y el fortalecimiento de organizaciones locales existentes que trabajaban en el manejo de los recursos, pasó a ser parte de la estrategia de los recursos. Sin embargo, la puesta en práctica de esta estrategia sacó a relucir un sinnúmero de serias restricciones a la par que conflictos.

### Restricciones

En comparación con otras regiones de Benin, la cubierta forestal en la región de Bassila todavía es relativamente abundante. En consecuencia, los lugareños no consideran la degradación forestal como un problema de envergadura, y, por ende, los objetivos del proyecto de restaurar las especies madereras para uso industrial no captó el interés inmediato de la gran parte de la población campesina; como tampoco lo hizo la idea de proteger los bosques por razones ecológicas. Este conflicto de intereses entre el proyecto y la población socavó la motivación de ésta para colaborar.

Si se excluye la explotación forestal u otro uso de los bosques naturales fértiles, no habrían muchas actividades generadoras de ingresos en el sector forestal. La plantación de árboles madereros de rápido crecimiento o árboles frutales en tierras privadas es una posibilidad que ofrece beneficios materiales en el mediano plazo y, por ello, constituye un medio de colaboración favorito. El proyecto ayudó a estas actividades con el suministro de plántulas y otros insumos. No obstante, el deseo de los campesinos de invertir en la plantación de árboles puede verse coartado por la falta de resolución de problemas sobre la tenencia de tierras. En la región de Bassila, solamente los terratenientes tradicionales, que en gran parte pertenecen al grupo étnico Anii, tienen permiso de plantar árboles. Si bien las comunidades inmigrantes (Otamari, Lokpas y otras) pueden obtener tierras con relativa facilidad para plantar cultivos transitorios, no les está permitido sembrar cultivos perennes. En los casos en que se otorga permiso, éste se concede con la condición de que los árboles plantados pertenezcan al dueño de las tierras y que éste perciba una gran parte de la cosecha (30 al 50%). Pese a que el proyecto trató de resolver tales problemas, no consiguió negociar mejores condiciones. Por consiguiente, tuvo que aceptar la retirada casi total de los campesinos inmigrantes.

Los asuntos relacionados con la tenencia de tierras complicaban también la elaboración de los planes de gestión de tierras. En el caso de las tierras comunales o ejidos, se hacían difíciles las negociaciones debido a las reclamaciones que algunas veces disputaban los terratenientes tradicionales. En cuanto a las reservas forestales fiscales (bosques clasificados) la organización homóloga del

proyecto, ONAB, no estaba dispuesta a dar acceso a las comunidades locales a estas áreas desde hace tanto tiempo protegidas. Pese a que, en 1993, se introdujo un nuevo decreto forestal liberal, el representante de ONAB en Bassila se opuso a la participación comunitaria en las reservas forestales con el argumento de que la nueva ley no era aplicable. No fue hasta 1996, con el nombramiento de un nuevo director del proyecto, que se pudo dialogar abiertamente sobre el manejo conjunto de las reservas forestales fiscales.

Los otros obstáculos con los que se enfrentó el proyecto fueron las creencias religiosas (en especial con respecto a los bosques sagrados), y la emigración estacional de los varones jóvenes a Nigeria, lo que resultó en periódica falta de mano de obra.

### Conflicto

Debido en parte a estas restricciones, el proyecto se vio confrontado con una diversidad de conflictos. Dentro del equipo mismo del proyecto, el conflicto entre las dos secciones (forestería y sociología) paralizó las actividades durante algún tiempo. La sección de sociología y agricultura insistían en un enfoque holístico, y querían ofrecer a los pobladores el derecho de decidir libremente acerca del uso de la tierra, incluso, hasta cierto punto, en las reservas forestales fiscales. Los forestales, por otro lado, no estaban dispuestos a conceder derechos de usufructo en los bosques fiscales, y querían, en cambio, limitar el enfoque participativo a las tierras privadas; por ejemplo, las plantaciones privadas y las aplicaciones de métodos agroforestales en los campos, así como el uso de productos no maderables de los tipos de vegetación de las sabanas.

También surgieron conflictos en los pueblos donde los terratenientes tradicionales, sensibilizados ante la visión de que el proyecto se aventuraba a trazar planes de uso de las tierras, renovaron sus reclamaciones contra las personas que cultivaban los campos o que las aprovechaban de otra manera. Asimismo, en otros pueblos surgieron disputas sobre las demarcaciones. Otros conflictos entre los diferentes grupos interesados, no vinculados con las actividades del proyecto, pero finalmente atizados por ellos, pusieron en peligro uno de los talleres comunitarios que se celebró en el año 1995. Las facciones políticas rivales o las enemistades entre las familias resultaron en una audiencia dividida o reducida para obtener información y emprender negociaciones. En algunas ocasiones, los grupos interesados manipularon los talleres del pueblo para satisfacer sus propios objetivos.

### Lo que se podía hacer

En esta situación en que el personal de proyecto no tenía mucho campo para maniobrar, y sin un verdadero consenso sobre la estrategia a adoptar, se desistió de la compleja tarea de elaborar planes de manejo para toda la zona. Se adoptó un enfoque pragmático y realista de 'trabajar con la gente', que tomaba en cuenta los problemas anteriormente mencionados. Sus componentes eran:

- Se contrató la mano de obra de jóvenes varones que vivían en los pueblos vecinos para las plantaciones del proyecto en las reservas forestales. Esto les proporcionaba un ingreso en efectivo.
- El proyecto creó viveros arbóreos en el pueblo, manejados por grupos de autoayuda locales. La producción de plántulas forestales (tanto de especies indígenas como exóticas)

respondió bien a las exigencias del proyecto, y éste lo subvencionó.

- Los ingresos que entregaban las ventas se distribuyeron de forma más o menos equitativa entre las personas que componían el grupo.
- Los campesinos interesados, que tenían acceso al aprovechamiento tradicional de las tierras, recibieron plántulas de árboles madereros, la mayoría de los cuales se plantaron en parcelas, con el fin de protegerlos de los incendios forestales y de las malezas. En general, la densidad de los árboles plantados era baja, de modo que se pudiese sembrar cultivos entre ellos durante unos tres o cuatro años. Este tipo de agroforestería es una práctica corriente en los sistemas de explotación agrícola tradicional de la región, en la que árboles valiosos (por ejemplo, la especie *Parkia biglobosa*, *Chlorophora excelsa*) se retienen cuando se desbrozan las parcelas (ver Schreckenber, 1996 sobre este punto).
- Las pequeñas plantaciones comunales recibieron también el apoyo del proyecto, por ejemplo, en los patios escolares o mercados.
- Se organizó un inventario de las plantaciones privadas actuales (la mayoría de teca, *Tectona grandis*, y nuez de acajú o anacardo *Anacardium occidentale*) con la intención de ofrecer a sus dueños asesoría técnica y apoyo en comercialización. La tarea de elaborar planes de manejo que asegurarían el uso sostenible de las plantaciones no pudo completarse durante el período de observación, debido principalmente al gran número de plantaciones privadas, si bien pequeñas.

- Se establecieron algunas organizaciones campesinas para proveer un enlace entre el proyecto y los pueblos respectivos. Se capacitó a sus integrantes en los métodos agroforestales (por ejemplo, capa vegetal, mejor barbecho, y otros), y se les prestó asistencia al poner a prueba estos métodos en las tierras comunales. Para motivar a la gente a que realizaran el trabajo extra, se contribuyó con algunos aportes o se solicitó fondos de otras organizaciones pertinentes que trabajaban en la región.
- Se plantearon y finalmente se ensayaron otras actividades generadoras de ingresos vinculadas de alguna manera al manejo de los recursos naturales, pero no se llevaron a la práctica hasta fines de 1995. Los ejemplos incluían métodos de apicultura mejorados y el tratamiento de productos forestales no maderables como los granos de karité (*Vitellaria paradoxa*) o nueces de palma de aceite.

En resumen, la estrategia del proyecto incorporaba motivar a la población local con el ofrecimiento de incentivos materiales para la ejecución de una serie de actividades relacionadas con los bosques. La percepción de que no sólo era necesario ocuparse de los asuntos forestales, sino que también había que integrar todos los aspectos del uso de los recursos ('la gestión del terruño', como tal), resultó en que el proyecto realizara un conjunto de actividades algo arbitrarias e incoherentes. Esta diversidad se debió en parte a la especialización profesional y la consiguiente variedad de intereses del personal del proyecto. La falta de coherencia no sólo fue percibida por el personal del proyecto sino que también por los grupos beneficiarios, entre los que

algunas personas sintieron irritación y se tornaron bastante sospechosas de los objetivos del proyecto. Otras personas percibieron el proyecto como una fuente de aportes materiales y/o financieros sin necesariamente vincular esto con la protección de los bosques.

Durante estos años, el proyecto dió sus primeros pasos hacia entablar contacto con los pueblos de la región. Sin embargo, no está claro si logró su objetivo de sensibilizar a la población sobre las cuestiones pertinentes al manejo de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

### ESTUDIO DE CASO 2: HABLANDO CON LA GENTE

El *Volet Aménagement Forestier* (VAF), componente forestal de un programa multilateral de manejo de los recursos naturales: el *Projet de Gestion des Ressources Naturelles* (PGRN) en Benin, escogió un enfoque distinto. Basado en Parakou, el VAF comenzó en 1993, y fue puesto en práctica por funcionarios técnicos de la dirección forestal de Benin (Direction des Forêts et des Ressources Naturelles: DFRN), y dos consultores expatriados, además de algún personal de una ONG norteamericana que estaba contratada para que se encargara de las cuestiones de organización. El objetivo del VAF consistía principalmente en elaborar planes de manejo para algunas de las reservas forestales más grandes en las provincias del norte y el centro de Benin. Se optó por un enfoque gradual, que comenzó con el bosque estatal de Toui-Kilibo. Esta vasta superficie forestal, situada cerca de la frontera con Nigeria en la provincia de Zou, estaba habitada en parte por pequeñas comunidades de asentados quienes

explotaban sus tierras, y por pastores Peulh y pobladores indígenas de la vecindad. En lugar de perseguir a estos asentados ilegales y usuarios del bosque, el factor central de la estrategia del proyecto consistió en cooperar con ellos. Con el objeto de lograr un consenso aceptable para todos los grupos interesados – y para asegurar el manejo forestal sostenible – se buscó la participación total de los diversos grupos de intereses en el establecimiento de planes de manejo. En los próximos párrafos se describe cómo se logró este objetivo.

### Primera Etapa

Se organizó una serie de sesiones informativas en todos los pueblos y villorrios cercanos a la reserva forestal de Toui-Kilibo. Se proporcionó información sobre los objetivos y las estrategias del proyecto y se respondieron a las preguntas formuladas por los pobladores. Un punto importante que puso de relieve el proyecto fue el hecho que los asentamientos ilegales y los usos del bosque no se castigarían si la gente estaba dispuesta a cooperar con el VAF en la elaboración de los planes de gestión. El personal del proyecto explicó que si la gente aceptaba utilizar el bosque y sus productos de manera planificada y sostenible, se beneficiarían no solamente de las diferentes actividades económicas sino que también recibirían capacitación técnica y otros tipos de apoyos del VAF. La mayoría de los poblados, incluso aquellos situados a distancias más lejanas, optaron por colaborar.

### Segunda etapa

Además de las actividades técnicas (el inventario forestal, plantaciones de prueba y otras similares), el trabajo realizado en los pueblos se orientó hacia la recopilación de información. Los estudios socioeconómicos de

los pueblos ayudaron a mejorar el entendimiento de la estructura social, los conflictos presentes, los problemas económicos (por ejemplo, la escasez de tierras) y otros aspectos importantes de la vida cotidiana de un poblado. Un inventario de las tierras agrícolas que cultivan los campesinos dentro de la reserva forestal sirvió de base para apreciar la extensión necesitada por los asentamientos respectivos. Se pudo ver con claridad el tipo de actividad en el bosque que era importante en la zona, y se estableció contacto con diferentes grupos de usuarios.

### Tercera etapa

Se formaron comités comunitarios con representación de todos los grupos de intereses pertinentes. En el caso de poblados con una variedad de grupos étnicos, el personal del proyecto se aseguró que hubiera representación de cada uno de estos grupos. Esta tarea de organización – de mucha sensibilidad en cuanto a los conflictos internos – estuvo a cargo de tres especialistas en asuntos de organización basados en el pueblo (*Technicien d'Appui à l'Organisation Paysanne*), quienes fueron contratados por CLUSA (*Cooperative League of the USA*), una ONG norteamericana responsable de todos los aspectos de participación de los habitantes en el equipo del proyecto. Los comités que se formaron (*Comité Villageois de Gestion Forestière*) sirvieron de enlace para el proyecto, y proporcionaron un foro para dialogar sobre los asuntos relacionados con el bosque. Sus labores consistían en nominar a los representantes de los comités de enlace para los al nivel municipal), seleccionar a los pobladores para cursos de capacitación (en apicultura, siembra, etc.), y participar en la negociación del plan de gestión mismo.

### Cuarta etapa

Las deliberaciones sobre el plan de manejo del bosque estatal Toui-Kilibo se iniciaron en septiembre de 1995 con representantes de cada poblado y grupo de usuario. Se consideró cada aspecto de intervención por separado y a lo largo de varias semanas: caminos, agricultura, producción de carbón vegetal y otros. Los diferentes órganos especializados se componían de personal del proyecto, funcionarios representantes del estado (en su mayoría forestales), algunos expertos técnicos y representantes del poblado. Había que llegar a consenso sobre cada detalle, con el fin de asegurar la debida implementación del plan de manejo producido para los pueblos, así como también la aprobación del servicio forestal nacional. Las sesiones en las comunidades que se dedicaron a la obtención de información y reacciones en los pueblos en cuestión constituyeron una parte integral del proceso total de las negociaciones. Ayudaron a consolidar la diversidad de opiniones de otros pobladores.

### Quinta etapa

A principios de 1996, se concertó un acuerdo y se completó el plan de gestión, si bien no entró en vigor oficialmente hasta que se firmó en noviembre de 1996. A partir de entonces, se suponía que los comités comunitarios aplicarían todas las reglas pertinentes y exigirían su cumplimiento por parte de todo el pueblo. En este sentido, recibieron el respaldo de los especialistas en organización antes mencionados. Con el apoyo del VAF se realizaron varias actividades, entre ellas: capacitación técnica en producción de carbón vegetal y extracción de trozas con aserradero móvil, asimismo que alfabetización en los idiomas locales para conseguir llevar los libros de contabilidad y el seguimiento adecuado.

Por tanto, todas las actividades del proyecto estaban directamente conectadas con el objetivo final de establecer (e implementar) este plan de gestión, dicho sea de paso el primero de llevarse a la práctica en Benin. La creación de viveros para el pueblo – cuyo funcionamiento está a cargo de organizaciones locales – y de asociaciones de trabajadores, se consideró entonces como un medio para alcanzar un fin más que como un resultado en sí. Por cierto, los miembros de estos grupos apreciaron la oportunidad para encontrar ingresos adicionales al trabajar con el proyecto. Pero, se espera que el papel que desempeñan pase de ser el de receptores de aportes externos al de grupos profesionales que sirvan como subcontratistas. Lo mismo ocurrirá en cualquier otra organización comunitaria que se cree durante la fase de implementación.

### Elementos de éxito

El éxito de VAF en el bosque fiscal de Toui-Kilibo se debió a la contribución particular de dos factores. Primero, el contexto en el que intervino el proyecto estaba claramente delimitado. Sólo se ocupaba de zonas de bosques fiscales sobre los que el departamento forestal – como institución de ejecución – tenía responsabilidad directa. El hecho que algunos poblados o individuos admitieron que habían ocupado o utilizado ilegalmente estas zonas forestales, ayudó para abrir las puertas a la cooperación. La garantía que ofreció el proyecto del uso legal de ellas en el futuro (en lugar de que fuesen perseguidos por la ley), fue de importancia central para la población interesada y aseguró una motivación continuada.

Segundo, fue de suma importancia el hecho de que los especialistas antes mencionados vivían en los poblados y aseguraban el flujo

permanente de información, lo que ofrecía la posibilidad de clarificar dudas. El 'hablar con la gente' no es tan fácil como parece para los técnicos y administradores. No solamente hay que contar con conocimientos bastante sólidos acerca de los aspectos sociales, económicos y legales de las vidas de los pobladores, sino que también es necesario lidiar con los conflictos (omnipresentes) de los diversos intereses y cuestiones étnicas y de género. Aún más, habrá que asegurar la participación de todos los componentes de la sociedad y ayudar a las organizaciones locales en su entendimiento y realización de sus funciones. Por ello, es imperativo ganar la confianza de la gente local para introducir la nueva idea de su participación en esferas políticamente tan importantes como el manejo de los bosques fiscales. Por otra parte, el llevar un seguimiento atento de las actividades relacionadas con el bosque en la implementación del plan de manejo es de igual importancia para el éxito duradero del proyecto.

## ENFOQUES QUE CONTRASTAN

La manera diferente en que se llevaron a la práctica los enfoques participativos de manejo forestal en los dos ejemplos, demostró el amplio espectro de las posibles intervenciones y estrategias. Como ambos proyectos se situaban dentro de un mismo marco político y legal, a la par de encontrarse en un entorno natural y social muy parecido, se hubiese pensado encontrar mayores semejanzas. Por el contrario, se encontraron muchas disparidades en los objetivos precisos de los proyectos y sus contextos de trabajo directos, los que se describen a continuación:

- La *organización de ejecución*, que desempeña un papel importante en la toma de decisiones, difería en dos casos. En el

proyecto de Bassila, ONAB trató de orientar el proyecto hacia las plantaciones de explotación forestal maderera y la protección de los bosques fiscales, en busca de lograr su objetivo oficial: la producción maderera. No tenía ningún interés ni competencia en la toma de decisiones importantes sobre el manejo participativo de los bosques fiscales. Si bien quizás la asociada indicada para el primer objetivo del proyecto, es decir, el logro de la rehabilitación forestal, ONAB era menos apropiada cuando el proyecto pasó a ser más participativo y con el objetivo declarado de elaborar planes de manejo de la tierra en colaboración con los habitantes locales. En el segundo caso, la dirección forestal, DFRN, era una organización de ejecución difícil pero apropiada para los objetivos del VAF.

- Otra diferencia importante yace en el *campo de intervención* de los dos proyectos. Para la reserva forestal del estado, en el caso del VAF, la situación jurídica de las tierras, la tenencia de tierras y los derechos de *usufructo* estaba clara. El caso de Bassila era mucho más complejo, por trabajar con bosques fiscales y en tierras con regímenes de tenencia tradicionales. Los diferentes derechos de propiedad, la multitud de actores y grupos de intereses, y todos los tipos de aprovechamiento de estas tierras, forzó al proyecto a integrar demasiados aspectos distintos. Toda esta maraña de actividades sobrepasaron tal vez la capacidad de un proyecto relativamente pequeño.
- Por último, también difería la *interpretación de tanto la participación como del aprovechamiento forestal sostenible*. Estas cuestiones algo ideológicas son de suma importancia en el diseño de una estrategia

para el proyecto, como se plantea en las próximas dos secciones.

## ¿LOS ÁRBOLES O LA GENTE COMO GRUPOS BENEFICIARIOS?

En el caso del componente forestal del PGRN, el VAF, se supuso que se podía lograr el manejo forestal sostenible con una combinación de uso del bosque y protección del bosque (ver PGRN-VAF 1996:3). Esto brindó a la población de la vecindad mayores oportunidades de participación y les ofreció incentivos para la colaboración. Ayudó a establecer una confianza – históricamente ausente – en la relación entre los pobladores y los forestales<sup>3</sup>.

Donde las estrategias de rehabilitación de los recursos naturales se atienen a la protección solamente (y, tal vez, a la repoblación forestal), la participación no es asunto fácil de lograr. En las regiones áridas donde los efectos de deforestación se perciben como un problema (escasez de leña, erosión, etc.), los cultivadores o usuarios de productos arbóreos podrían estar dispuestos a cooperar enteramente con un proyecto forestal. Pero en las regiones como las descritas en este documento, en la que la degradación forestal consiste en gran parte del agotamiento de las especies madereras, y cuyas repercusiones aún no han alcanzado a las personas, los beneficios materiales que una estrategia protectora les entregaría son nulos. Si tal estrategia se adopta donde los árboles constituyen el verdadero grupo beneficiario,

<sup>3</sup> Esta falta de la confianza principalmente se debía a que anteriormente los forestales, capacitados por el militar, solían proteger la propiedad del estado de manera restrictiva.

habrá que encontrar otros incentivos para motivar la participación de la gente. Una vez que los aportes del proyecto se paran al terminar el proyecto, también suele cesar el interés de los pobladores en las actividades de manejo de los recursos naturales.

Asimismo, resultó más fácil tratar con los usuarios forestales ilegales en la estrategia del VAF, la que los acogió, permitiéndole a la gente el uso restringido y regulado. Esta opción no estaría disponible en una estrategia de 'protección solamente', la que más bien exigiría que se reasentara a tales personas, como de hecho fue el caso de otro proyecto forestal en Benin.

En resumen, la ideología de 'protección solamente' es notoriamente difícil de implementar de modo participativo. La estrategia de VAF, por otra parte, que presume que se puede combinar el manejo sostenible con la conservación de los recursos naturales, ofrece más de un punto de entrada para la participación de la gente. Sin embargo, no todos los forestales son partidarios; muchos temen que una vez terminado el proyecto, no se apliquen las reglas y que, a la larga, la degradación forestal se acelerará por este uso legalizado.

## ¿QUÉ TIPO DE PARTICIPACIÓN?

El concepto de 'participación' es ampliamente utilizado pero, sin embargo, es vago. En el tema del desarrollo se pueden encontrar diversas maneras de ponerla en operación. Pretty (1994:41) identifica siete niveles (analíticos) de participación, que se extienden desde la participación pasiva (en la forma verticalista clásica de arriba hacia abajo) hasta la movilización personal, donde las entidades externas ya no son esenciales para actuar. No

obstante, en los proyectos como tal, estas formas extremas son difíciles de encontrar. Los enfoques en los dos casos descritos pueden clasificarse de formas moderadas de 'participación por consulta', 'participación por incentivos materiales' y 'participación funcional'.

Aparte de la cuestión sobre *cuánta* participación se permite, *el tipo* de participación necesita también definirse. Aquí se proponen tres categorías diferentes:

- 'Compartiendo los gastos' – los insumos materiales de los grupos beneficiarios (la mayoría contribuciones financieras o de mano de obra).
- 'Trabajando con la gente' – actividades conjuntas y mano de obra pagada
- 'Hablando con la gente' – toma de decisiones y participación política

A menudo, los proyectos terminan con una mezcla de diferentes tipos de participación, pero, en los casos descritos, el foco de sus enfoques respectivos fue de todos modos claramente visible. El VAF optó por la participación política, en que los pobladores tomaban parte en las decisiones relativas a los planes de manejo forestal. La cooperación en algunos aspectos técnicos (viveros, siembra) constituyó solamente un medio para alcanzar el objetivo final y se terminó una vez que empezó a regir el plan de manejo. En Bassila, se tuvo también la intención de dar curso a esta participación política pero no se pudo por las razones citadas anteriormente. En cambio, se decidió optar por la cooperación laboral en diferentes campos de acción.

Como se muestra en el ejemplo de Bassila, la participación política de los grupos

beneficiarios es bastante difícil de lograr por un sinnúmero de motivos. Un aspecto crucial es la predisposición de las organizaciones de ejecución (incluyendo su entidad administrativa superior, por ejemplo, el ministerio) para aceptar las opiniones de los pobladores y considerar sus soluciones a la par con las suyas. Sin esta actitud abierta, los esfuerzos del proyecto para obtener la participación de la gente serán en vano (ver Nelson y Wright 1995 sobre este punto). Otro factor importante yace en la habilidad de comunicación del personal del proyecto. Tal como se ha demostrado, 'hablar con los pobladores' no es siempre fácil y exige ciertas habilidades sociales y metodológicas. Debido a problemas culturales y lingüísticos, la falta de información en ambos extremos y la 'agenda oculta' de algunos actores que toman parte, las negociaciones pueden conducir a una mala interpretación, desconfianza y, finalmente, la ruptura del proceso.

Por último, la gente no está acostumbrada a participar a este nivel. Los regímenes autoritarios en general, y la legislación forestal restrictiva en particular, encaminan a una actitud de inferioridad, adaptación pasiva de los reglamentos y a una profunda desconfianza de los funcionarios gubernamentales por parte de la gente local. Ser un asociado en las negociaciones y tener la posibilidad de compartir los beneficios con el Estado les parece absurdo en la primera instancia. Se busca los objetivos ocultos. Toma tiempo – y mucha paciencia – convencer a la gente para que se incorporen al proceso y para que cooperen abiertamente con el proyecto. Asimismo, habrá que encontrar soluciones para superar las fallas en la comunicación debidas en gran parte al contexto plurilingüe y de alto analfabetismo.

## CONCLUSIÓN

Los proyectos forestales dispuestos a adoptar una estrategia participativa tienen una gama amplia de opciones de la cual escoger. Pero primero necesitan clarificar una serie de cuestiones importantes en cuanto al contexto de su intervención (política, natural, institucional), las características del grupo beneficiario, el tipo de participación que se busca (material, funcional, política) y su propia disposición para aceptar las opiniones de los habitantes locales. Debido a que estas cuestiones están directamente vinculadas con los objetivos del proyecto y la composición de su personal, las posibilidades de diseñar e implementar estrategias se ven ya reducidas. No obstante, el éxito en la gestión participativa de los recursos naturales está vinculado a varios factores pertinentes a la mayoría de los proyectos:

- Una estrategia clara, seguida con constancia en el terreno, ayuda mucho para ganar la confianza de los habitantes locales, y para evitar conflictos entre el personal del proyecto.
- La predisposición para tomarse el tiempo necesario es importante para superar tanto los problemas de organización en los pueblos como la resistencia de algunos actores involucrados. Una dificultad de peso que enfrentan los proyectos forestales participativos es la necesidad de cambiar las actitudes y los patrones de comportamiento de las personas de ambos lados. Con frecuencia, los forestales nacionales no están preparados para cambiar sus funciones de guardias autoritarios de los bosques fiscales al de asesores forestales para las comunidades locales y grupos de usuarios. Al mismo tiempo, el grupo de usuarios a menudo no

percibe la degradación de los bosques como un problema que necesitan resolver ellos mismos.

- Si se pudiera encontrar un interés común para movilizar a la gente que habita dentro y cerca de las zonas forestales, el proyecto estaría muy bien encaminado en conseguir la participación duradera.



## REFERENCIAS

- Nelson, N. y Wright, S. (Eds.) (1995) *Power and Participatory Development*. Intermediate Technology Publications, Londres.
- PGRN-VAF (1996) Plan d'aménagement des sols et des ressources forestières. Forêt Classée de Tchaourou-Toui-Kilibo (FCTTK) et ses zones tampons. Official management plan for the Tchaourou-Toui-Kilibo Forest Reserve, Parakou, Benin.
- Pretty, J. (1994) Alternative Systems of Inquiry for Sustainable Agriculture, pp.37-48 en; *IDS bulletin*, Vol. 25 (2).
- Schreckenber, K. (1996) Forests, Fields and Markets: A Study of Indigenous Tree Products in the Woody Savannas of the Bassila Region, Benin. Tesis de doctorado, Universidad de Londres.

## SIGLAS

- CLUSACooperative League of the USA  
(*Liga de Cooperativas de los Estados Unidos*)
- DFRN Direction des forêts et ressources naturelles  
(*Dirección de Bosques y Recursos Naturales*)
- GTZ Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
- ONG Organización no gubernamental
- ONAB Office national du bois  
(*Oficina Nacional de la Madera*)
- PGRN Projet de gestion de ressources naturelles  
(*Proyecto de Gestión de los Recursos Naturales*)
- VAF Volet aménagement forestier  
(*Componente de Manejo Forestal*)