

Constitución de Relaciones entre el Estado y la Población para el Manejo y la Explotación Forestal

Noviembre 2005

Mary Hobley

Manejo Forestal Conjunto (JFM), Silvicultura Comunitaria y Manejo Colaborativo son sólo algunos de los términos que se han venido acuñando durante los últimos quince a veinte años para describir un nuevo conjunto de relaciones entre el Estado (generalmente, mediante los departamentos forestales) y la población que vive en los bosques o áreas aledañas.

En este trabajo, que constituye una visión general del tema, se brinda una reseña de los orígenes de estas formas de manejo forestal y sus implicancias en cuanto a beneficios que ha reportado a la población, respuestas institucionales y cambios ecológicos. El trabajo se centra en los cambios que tuvieron lugar en India y Nepal entre las décadas del ochenta y noventa –cuando se adquirió gran parte de la experiencia inicial en la materia–, los que tuvieron una gran influencia en muchos países de otros continentes.

La silvicultura social en India y las primeras formas de manejo forestal basado en los panchayats en Nepal fueron los precursores tanto del JFM como de la silvicultura comunitaria. Si bien ambas modalidades compartían un conjunto de características en común, tal como se describe en la Tabla 1, las mismas difirieron sensiblemente en la forma que fueron adquiriendo con posterioridad en dos aspectos clave: 1) la distribución de los beneficios: en las colinas de Nepal, los grupos de usuarios que participaban del manejo forestal comunitario tenían el control de la totalidad del usufructo de los bosques, mientras que en India el porcentaje de distribución de los beneficios entre los departamentos forestales y los usuarios de los bosques era variable, dependiendo de la calidad del bosque en cuestión; 2) la relación entre los departamentos forestales y la sociedad: en Nepal, el control y manejo era delegado en los usuarios de los bosques, y el personal de los departamentos forestal cumplía funciones de extensión y asesoramiento técnico, mientras que en India dicho personal siguió manteniendo el control del manejo y la toma de decisiones a través de su presencia en los comités de JFM en razón de su cargo.

En India, el JFM surgió durante un período interesante en materia de protestas sociales contra el rol de los departamentos forestales y la manifiesta expropiación de los bosques de que estaban siendo víctimas sus usuarios tradicionales. A principios de la década del ochenta fracasó la presentación de un proyecto de Ley Forestal en medio de las protestas masivas de diversos grupos de ambientalistas y activistas sociales, quienes habían reclamado durante mucho tiempo que la acción llevada a cabo por el estado en los bosques no estaba contribuyendo al mejoramiento de los medios de subsistencia de la población local y que dicha acción estaba destinada más a favorecer a la industria maderera y a los capitales (ver Kulkarni: *Silvicultura Social*, 1983).

Mientras tanto, los departamentos forestales estaban comenzando a experimentar con diferentes abordajes de manejo de los bosques en tierras estatales, particularmente en Bengala Occidental y Haryana (SPWD, 1992). Las evidencias empíricas, sobre todo en Bengala Occidental, pusieron de manifiesto la eficiencia de la población local en la protección y el manejo de las tierras forestales degradadas (Malhotra et al., 1989), lo cual comenzó a legitimar el rol de la población local en el manejo y contribuyó a lograr que el gobierno emitiera numerosas disposiciones para promover el JFM (Poffenberger y Singh, 1992).

A pesar de las contradicciones inherentes a las políticas y a los marcos jurídicos, y de la resistencia interna en los departamentos forestales, en la práctica siguieron teniendo lugar cambios, con el personal de dichos departamentos y ONG experimentando con abordajes más participativos, lo cual constituyó el reflejo de los debates más amplios de ese entonces acerca de la participación de la población en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos (Chambers et al., 1989).

La nueva era del JFM se inició en 1988, con la Política Forestal Nacional y su reconocimiento explícito de la importancia de la participación de la población local en el manejo y protección de los bosques. A ello siguió la aprobación de disposiciones gubernamentales en los estados de Orissa y Bengala Occidental para autorizar y operacionalizar el JFM, sentando las bases para una resolución nacional sobre éste sistema de manejo, la que fue aprobada en 1990.

Mientras en India los métodos estaban cambiando como consecuencia de las disputas entre diferentes actores, a saber, los departamentos forestales y las ONG que realizaban una tarea de activismo, en Nepal los donantes internacionales estaban teniendo una mayor influencia en la forma de silvicultura llevada a cabo durante la década del ochenta. Además, a diferencia de India, el Departamento Forestal de Nepal tenía un nivel de desarrollo relativamente bajo y el sector estaba caracterizado por la ayuda exterior y las prácticas innovadoras, siendo éste un período extraordinario en cuanto a la experimentación con diferentes formas de manejo comunitario, con una actividad sin precedentes por parte de los donantes, donde cada uno de ellos se hizo cargo de un distrito diferente, donde implementó su propia interpretación de lo que constituía la mejor modalidad.

En general, esta caldera de ideas permitió el surgimiento de una forma de manejo forestal comunitario sumamente apropiada para las necesidades específicas del contexto de las colinas. De la misma manera en que en India se había luchado contra la implementación de un manejo forestal social verticalista, reglamentado y orientado por el logro de los objetivos, también en Nepal se vio que la forma de manejo comunitario llevada a la práctica durante gran parte de la década del ochenta no estaba realmente creando sistemas de manejo local eficientes.

Tabla 1 ¿Qué hay de nuevo en materia de JFM y silvicultura comunitaria?

Silvicultura comunitaria / Manejo forestal comunitario centrado en los panchayats

1. Objetivo:

- Satisfacer las necesidades de la población local mediante plantaciones destinadas a la producción de leña, de manera de aliviar la presión sobre los bosques naturales. Mecanismo a utilizar: "Participación de la población."

2. Quiénes:

- Los productores privados (especialmente los grandes con acceso al crédito)
- Las "comunidades", a través del sistema de panchayats, pero sin identificar unidades sociales en particular.

JFM / Manejo forestal comunitario centrado en los grupos de usuarios

1. Objetivo:

- Satisfacer equitativamente las necesidades de una diversidad de productos forestales de la población local mediante la recuperación de los bosques naturales bajo protección comunitaria.
- Delegación en la comunidad de la toma de decisiones en forma conjunta con el Departamento Forestal como socio (India) o como asesor técnico (Nepal)

2. Quiénes:

- Los grupos de usuarios de la comunidad organizados y definidos claramente (formales/informales), con el apoyo del Departamento Forestal.
- Enfoque en las mujeres de las tribus que dependen de los bosques y en los sin tierra.

3. Dónde:

- Tierras privadas
- Tierras de propiedad común (generadoras de ingresos, de pastoreo de las aldeas, de los *panchayats* o de propiedad confusamente definida)

4. Porqué:

- Producción de leña para su comercialización y para consumo propio
- Provisión de leña y forraje a las comunidades locales mediante plantaciones comunitarias.

5. Cómo:

- Elaboración de presupuestos y fijación de objetivos
- Implantación de viveros y plantaciones
- Provisión de empleo

6. Participación en los beneficios

- Incierta; distribución entre los *panchayats* y los departamentos forestales

3. Dónde:

- Tierras forestales estatales (protegidas y constituidas en reservas y de propiedad definida claramente)

4. Porqué:

- Ampliar la autoridad de las comunidades para el control del acceso a los bosques y permitir su manejo por parte de las mismas.
- Restaurar las tierras forestales degradadas de baja productividad y potencialmente recuperables (India); asegurar el manejo de los bosque naturales existentes (Nepal)
- Manejo de la biodiversidad, de la sostenibilidad ecológica y de los beneficios medioambientales

5. Cómo:

- Diagnóstico de oportunidades en términos sociales y ecológicos
- Definición de los derechos y responsabilidades con respecto a productos, beneficios y conservación de los recursos.
- Procesos de microplanificación (negociación de los controles de acceso, procedimientos silvícolas para una mejor regeneración natural)
- Legitimación de la autoridad del grupo de manejo comunitario

6. Participación en los beneficios

- Nepal: el 100% a los grupos de usuarios comunitarios de las colinas
- India: un porcentaje variable a los grupos que participan en el JFM.

Fuente: Arora y Khare, 1994

Los programas forestales con apoyo estatal de comienzos de la década del ochenta se basaban en el supuesto de que la causa principal de la deforestación era la tala ilegal y el desmonte llevados a cabo por “aldeanos carentes de visión de futuro e ignorantes” (Hausler, 1993). Se advirtió que una de las soluciones consistía en crear conciencia en los pobladores acerca de la importancia de los bosques y los árboles y en motivarlos para la plantación y protección de los mismos (Campbell y Mahat, 1977). Esto dio lugar a un gran programa de reforestación con especies resistentes al ramoneo en tierras de los *panchayats* y del gobierno, generalmente aquellas identificadas como “estériles”, lo que reprodujo el debate que tuvo lugar en India por las “tierras baldías” (ver los aspectos generales de la Silvicultura Social).

En general, las decisiones fueron tomadas por unos pocos dirigentes locales en nombre de la población local, a menudo, sin consultar con los reales usuarios de las tierras.

A medida que el personal que trabajaba en los proyectos y el staff estatal fueron adquiriendo experiencia, hubo un mayor cuestionamiento general de las causas subyacentes de la deforestación. Varios proyectos reevaluaron su interpretación del manejo forestal comunitario y comenzaron a observar detalladamente a las comunidades y sus métodos silvícolas. No

resulta sorprendente (aunque sí fue esclarecedor en ese momento) que los estudios revelaran que los productores no eran ignorantes sino realmente capaces de llevar a cabo el manejo de sus recursos naturales y que no habían estado destruyendo gratuitamente los bosques y árboles, sino que, por el contrario, en muchos casos, los habían preservado y habían plantado árboles en las tierras de su propiedad sin contar con ningún tipo de apoyo externo, habiendo también protegido los bosques naturales (Campbell, 1978; Molnar, 1981; Messerschmidt, 1986; Pandey, 1982; Acharya, 1989; Campbell *et al.*, 1987; Byron and Ohlsson, 1989; Fisher, 1989, 1991; Fisher *et al.*, 1989; Malla *et al.*, 1989; Carter y Gilmour, 1989; Gilmour *et al.*, 1989; Hobley, 1996; King *et al.*, 1990; Gilmour y Fisher, 1991; Carter, 1992; Chhetri y Pandey, 1992; Karki *et al.*, 1994). Esto, junto con la mayor aceptación de la existencia de sistemas de manejo autóctonos (Molnar, 1981; Fisher *et al.*, 1989), dio lugar a una reorientación fundamental del abordaje práctico por la cual los proyectos (la forma predominante en términos institucionales para llevar a cabo los cambios en el sector forestal), juntamente con el personal de los departamentos forestales, comenzaron a fomentar el manejo a nivel local de los bosques estatales centrado en los usuarios. El énfasis en los grupos de usuarios y no en los panchayats ni en los comités de desarrollo de las aldeas surgió a partir de la experiencia adquirida en este período y se formalizó luego de la década del noventa a través de la legislación y las políticas (Talbot y Khadka, 1994). Este cambio iba a tener profundos efectos en Nepal, ya que el mismo se centró en el derecho de los individuos a utilizar los recursos forestales y no simplemente en el derecho de un grupo de burócratas a determinar el uso de los mismos.

A medida que la experiencia fue creciendo en India y Nepal, la atención se siguió centrando en la interacción entre la población local y los departamentos forestales y en la preocupación cada vez mayor por la capacidad del personal de los mismos para responder a las demandas de la población local. Se trabajó mucho en la llamada reorientación de dicho personal, de manera que éste dejara de cumplir una función de control y policía y se transformara en staff de asesoramiento técnico y extensión (Gronow y Shrestha, 1990; Saxena, 1994; Shields *et al.*, 1999; Hobley y Shields, 2000). Esto se conjugó con un interés cada vez mayor en los efectos de la creación de nuevas instituciones que abolieran los sistemas de manejo existentes –a menudo controlados por élites– y en cuestiones tales como la exclusión de los usuarios secundarios y temporarios, como los grupos de pastores y recolectores estacionales de productos forestales no maderables (NTFP) (Poffenberger y Singh, 1992).

En lo que a logros se refiere, hubo muchas historias de éxito de restauración ecológica y manejo eficiente de los recursos forestales por parte de la población local (Malhotra y Poffenberger, 1989).

Ésta fue una época de grandes cambios en ambos países, con una fuerte presión para descentralizar la gestión gubernamental y lograr el retiro del Estado de muchos sectores. Tanto el JFM como el manejo forestal comunitario proporcionaron el vehículo ideal para abordar estas cuestiones, con una mayor predisposición del Estado para que la sociedad se hiciera cargo de los costos de protección y manejo forestal (Roychowdhury, 1995).

Si bien Nepal e India siguieron caminos distintos para la restitución del manejo forestal a la población, hubo alguna ilación y ciertos problemas en común que siguen generando inquietud. Tal vez los principales estén relacionados con las inequidades cada vez mayores en cuanto a acceso a los recursos forestales y manejo de los mismos, la capacidad de acceso a los mercados, el papel poco definido del Estado, su tendencia a agobiar a la población local con excesivas regulaciones y los riesgos de que éste reasuma el control de los recursos naturales una vez que los mismos hayan recuperado su valor. De hecho, en India, el debate pasó por si debería confiarse alguna vez a la población local el manejo conjunto de recursos valiosos. Este fue también el caso de Nepal, donde el gobierno no aceptó aprobar el manejo comunitario de bosques de alto valor del Terai.

En el Cuadro 1 se resumen algunas de estas áreas problemáticas

Cuadro 1 – Los efectos de la restitución en India y Nepal

- **Transferencia limitada de la autoridad con escasos beneficios para los sectores de menores recursos.** La restitución parecer estar transfiriendo poca o ninguna autoridad a los usuarios locales de los bosques, sólo lográndose, en el mejor de los casos, que no tenga efectos negativos sobre sus medios de subsistencia.
- **Falta de rendición de cuentas:** A menudo, las instituciones locales creadas a los fines de la restitución sólo han rendido cuentas a los departamentos forestales y otras agencias gubernamentales, pero no a la población local, cuyas posibilidades de un verdadero manejo conjunto se ven sumamente limitadas.
- **Postergación de los sectores marginados:** Las mujeres, las minorías étnicas (tribus incluidas en los programas) y la población indigente (es decir, los sectores generalmente postergados políticamente, que a menudo desconocían las implicancias de la reforma de la política o que no podían influir en la implementación de políticas que defendieran sus intereses) no se beneficiaron proporcionalmente.
- **Escasa mejora de los ingresos:** La mejora de los ingresos ha sido relativamente pequeña para la mayoría de la población y, a menudo, ha sido contrarrestada por costes de oportunidad negativos en el acceso a los recursos y el control de los mismos.
- **Desgaste de las instituciones locales:** Las instituciones locales preexistentes han sufrido un proceso de deterioro por su falta de acreditación jurídica y por la ausencia de una clara definición de los derechos de propiedad en lo que se refiere a instituciones creadas recientemente o respaldadas por el gobierno.
- **Comercio controlado por élites:** Las políticas de expansión de las oportunidades de la población local para que ésta pudiera vender los productos forestales sin intermediación a menudo dieron lugar a que los sectores de menores recursos y las minorías perdieran su posición en el comercio a manos de élites pertenecientes a las comunidades locales o bien externas.
- **Los marcos regulatorios como obstáculos considerables:** Las autoridades estatales imponen marcos jurídicos excesivamente agobiantes que dificultan (en términos de tiempo y costos financieros) el acceso a los mercados a los sectores de menores recursos, como por ejemplo, la prescripción de procesos complicados para la planificación del manejo.
- **Aumento de la intervención estatal en términos territoriales y de toma de decisiones:** El Estado retuvo el control decisorio en materia de manejo (India) y extendió su control a nivel local mediante convenios de JFM, formando alianzas con las élites locales para tener el control de la toma de decisiones y usurpar la estructura institucional existente para controlar el manejo de los bosques.

Fuentes: Hopley et al., 1988; Karki et al., 1994; Dahal, 1994; Chhetri y Pandey, 1994; Dhar et al. (sin fecha); Datta, 1995; SPWD, 1992; Sarin y SARTHI, 1994; Mukherjee, 1995; Sarin et al., 1998; Edmunds y Wollenberg, 2003

La experiencia de las décadas del ochenta y noventa en India y Nepal aquí analizada debería seguir proporcionando material para el debate actual, ya que muchos de los problemas señalados en el Cuadro 1 continúan siendo relevantes y siguen pendientes de resolución.

En la coyuntura política de rápidos cambios de India y Nepal hay algunas cuestiones fundamentales a abordar referentes a la naturaleza de las relaciones entre la población de menores ingresos y los recursos naturales, la evidencia cada vez más manifiesta del control que ejercen las élites y la falta de medios para la protección de los derechos de los grupos marginados más pobres. Lo que surge claramente de estas dos décadas de implementación es el cuestionamiento de la suposición de que el manejo forestal y los problemas asociados a él eran de naturaleza puramente técnica y de que, consiguientemente, tales problemas debían resolverse mediante soluciones también técnicas. La silvicultura y los silvicultores ya no pudieron seguir escudándose en la falacia de la supuesta naturaleza "indolente" de los campesinos, sino que se vieron forzados a comprometerse con la realidad social, política y económica de los medios de subsistencia rural y su interacción con los recursos naturales.

Nota: El material bibliográfico con asterisco (*) forma parte de la *Colección de Literatura Gris* del Programa de Política Forestal y Medio Ambiente del ODI:
www.odifpeg.org.uk/publications/greyliterature

Referencias bibliográficas

Acharya, H. 1989 'Jirel property arrangements and the management of forest and pasture resources in highland Nepal', *Development Anthropology Network*. Binghamton: Institute for Development Anthropology.

Arora, H. and Khare, A. 1994 'Experience with the recent joint forest management approach'. Paper prepared for the International Workshop on India's Forest Management and Ecological Revival, New Delhi 10-12 February. University of Florida and Tata Energy Research Institute, New Delhi.

Byron, R.N. and Ohlsson, B. 1989 *Learning from the farmers about their trees*. FAO/SIDA Forest, Trees and People Programme. Rome: FAO.

Campbell, J.G. 1978 'Community involvement in conservation: social and organisational aspects of the proposed Resource Conservation and Utilisation Project in Nepal'. Report to the USAID, Nepal.

*Campbell J.G., Shrestha, R.J. and Euphart, F. 1987 'Socioeconomic factors in traditional forest use and management: preliminary results from a study of community forest management in Nepal', *Banko Janakari* 1(4):45-54.

Carter, E.J. 1992 *Tree Cultivation on Private Land in Nepal's Middle Hills: an Investigation into Local Knowledge and Local Needs*. OFI Occasional Paper 40 Oxford: Oxford Forestry Institute.

Carter, A.S. and Gilmour, D.A. 1989 'Tree cover increases on private farm land in central Nepal', *Mountain Research and Development* 9(4):381-391.

Chambers, R., Saxena, N.C. and Shah, T. 1989 *To the Hands of the Poor: Water and Trees*. London: Intermediate Technology Publications.

*Chhetri, R.B. and Pandey, T.R. 1994) *User Group Forestry in the Far-Western Region of Nepal (case studies from Baitadi and Achham*, Kathmandu: ICIMOD.

*Dahal, D.R. 1994 *A Review of Forest User Groups: Case Studies from Eastern Nepal*. Kathmandu: ICIMOD.

Datta, S. 1995 *Joint Forest Management as a Process for Evolving an Appropriate Institutional System for Management of Degraded Forests in India - Lessons from Some Case Studies of West Bengal and Gujarat*. Ahmedabad: Report to Ford Foundation, Centre for Management in Agriculture, Indian Institute of Management.

Dhar, S.K., Gupta, J.R. and Sarin, M. 1991 *Participatory Forest Management in the Shivalik Hills: Experiences of the Haryana Forest Department*. Sustainable Forest Management Series No. 5. New Delhi: Ford Foundation.

Edmunds, D. and Wollenberg, E. 2003 *Local forest management: the impacts of devolution policies*. Earthscan, London.

Fisher, R.J. 1989 *Indigenous systems of common property forest management in Nepal*. Working Paper No. 18. Honolulu, Hawaii: Environment and Policy Institute, East-West Center.

Fisher, R.J. 1991 *Studying indigenous systems of common property forest management in Nepal: towards a more systematic approach*. Working Paper No. 30. Honolulu, Hawaii: East-West Center.

Gilmour, D.A. and Fisher, R.J. 1991 *Villagers, forests and foresters*. Kathmandu: Sahayogi Press.

Gilmour, D.A., King, G.C. and Hobley, M. 1989 'Management of forests for local use in the hills of Nepal. 1. Changing forest management paradigms', *Journal of World Forests Resource Management* 4(2):93-110.

*Gronow J. and Shrestha N.K. 1990 *From policing to participation: reorientation of Forest Department field staff in Nepal*. Winrock Research Report Series No. 11. Kathmandu: Winrock International.

Hausler, S. 1993 'Community forestry: a critical assessment', *The Ecologist* 23(3):84-90.

Hobley, M. and Shields, D. 2000 'The reality of trying to transform structures and processes: forestry in rural livelihoods'. *ODI Working Paper 132*, Overseas Development Institute, London.

*Hobley, M., Gilmour, D.A., King, G.C. 1988 'Participatory forest management: who benefits? Nepal-Australia Forestry Project Discussion Paper, NAFF, Kathmandu (AusAID).

Hobley, M. 1996 *Participatory forestry: the process of change in India and Nepal*. Rural Development Forestry Study Guide 3, Overseas Development Institute, London.

*Karki, M., Karki, J.B.S. and Karki, N. 1994 *Sustainable management of common forest resources: an evaluation of selected forest user groups in Western Nepal*. Kathmandu: ICIMOD
King et al 1990.

King G.C., Hobley, M. and Gilmour, D.A. 1990 'Management of forests for local use in the hills of Nepal. Part II. Towards the development of participatory forest management.', *Journal of World Forest Resource Management* 5:1-13.

Kulkarni, S. 1983 'Towards a social forest policy' *Economic and Political Weekly* Vol XVIII No.6 pp. 191-196.

*Malhotra, K.C. Poffenberger, M. 1989 'Forest regeneration through community protection'. West Bengal Forest Department, Calcutta.

Malla, Y.B., Jackson, W.J. and Ingles, A.W. 1989 *Community forestry for rural development in Nepal. a manual for training field workers. Part I and Part II*. Kathmandu: Nepal Australia Forestry Project.

Messerschmidt, D.A. 1986 'People and resources in Nepal: customary resource management systems of the upper Kali Gandaki'. In Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management. Washington DC: National Academy Press.

*Molnar, A. 1981 'The dynamics of traditional systems of forest management: implications for the Community Forestry Development and Training Project'. Consultant's Sociologist's Report to the World Bank, Washington, DC.

Mukherjee, N. 1995 'Forest management and survival needs', *Economic and Political Weekly* 9 December: 3130-2.

Pandey, K.K. 1982 *Fodder trees and tree fodder in Nepal*. Berne: Swiss Development Corporation.

*Poffenberger, M. and Singh, C. 1992 'Emerging directions in Indian forest policy: legal framework for joint management', *Wasteland News* 7(3): 4-11.

*Sarin, M. and SARTHI 1994 'The view from the ground: community perspectives on joint forest management in Gujarat, India'. Paper presented at Symposium on Community Based Sustainable Development, IDS, Sussex, 4-8 July.

*Sarin, M. with Ray, L., Raju, M., Chatterjee, M., Banerjee, N., and Hiremath, S. 1998 *Who is gaining, who is losing? Gender and equity concerns in joint forest management*. SPWD, Delhi, India.

*Saxena, N.C. 1994 'Policies, realities and the ability to change: the Indian Forest Service – a case study' mimeo.

Shields, D., Hobley, M., Harrison, M. and Branney, P. 1999 *The forest management planning handbook: the Western Ghats Forestry Project*. DFID, London.

*Talbot, K. and Khadka, S. 1994 *Handing it over: an analysis of the legal and policy framework of community forestry in Nepal*. Washington DC: World Resources Institute.