

Política forestal y programas medioambientales: Literatura gris
Manejo Forestal Participativo: Panorama General

Marzo de 2006

por Kate Schreckenberg, Cecilia Luttrell y Catherine Moss

La inclusión de la comunidad en el manejo de los recursos forestales estatales -o de los que lo fueron- se ha vuelto cada vez más común durante los últimos 25 años. Casi todos los países de África y muchos de Asia están fomentando la participación de las comunidades rurales en el manejo y utilización de los bosques y montes naturales mediante alguna forma de manejo forestal participativo (PFM) (para mayores datos acerca de África, ver Wily, 2001*). Actualmente, muchos países han realizado cambios en sus políticas y legislaciones para la institucionalización del PFM o están en proceso de hacerlo.

Un informe de Forest Trends de 2002 revela que la superficie forestal bajo tenencia o manejo comunitarios se acerca al 25 por ciento del total mundial. Sin embargo, la definición tenencia o manejo comunitarios puede variar. Por ejemplo, en Ghana, los bosques están nominalmente en manos de las autoridades consuetudinarias, pero la tenencia real de los mismos la posee el Estado, que actúa en nombre de las comunidades y de dichas autoridades.

Existe actualmente un amplio rango de actividades con distintas denominaciones, tales como *silvicultura comunitaria*, *manejo conjunto adaptativo* o *manejo comunitario de los recursos naturales (CBNRM)*, por sólo mencionar algunas. Estas modalidades nacieron en la década del '70 con un conjunto de actividades bastante estrechamente circunscriptas, tales como la explotación forestal en parcelas para la obtención de combustible y la "silvicultura social" en India (Shiva, 1981; Shepherd, 1990), las que, en conjunto, conforman un nuevo grupo de relaciones entre el Estado (generalmente, a través de los departamentos forestales) y la población que vive en los bosques y montes o en sus inmediaciones.

Esta diversidad de actividades constituye lo que en el presente trabajo denominamos "Manejo Forestal Participativo" (PFM). Así, éste presenta una gran variabilidad en cuanto a su institucionalización, yendo desde la propiedad y el manejo comunitarios de los bosques hasta el manejo forestal conjunto entre el Estado y la comunidad y la restitución del manejo individual de los bosques a las familias por parte del Estado. Por su parte, la FAO adopta una definición también amplia del PFM:

La silvicultura participativa hace referencia a los procesos y mecanismos que permiten a la población que tiene un interés directo en los recursos forestales ser parte de la toma de decisiones en todos los aspectos, desde el manejo de los mismos hasta la formulación e implementación de marcos institucionales. Más específicamente, la silvicultura comunitaria constituye un componente de la actividad forestal participativa que tiene su eje en las comunidades locales como actores clave para la sostenibilidad."

<http://www.fao.org/forestry/foris/webview/forestry2/index.jsp?siteId=4321andsitetreId=14110andlangId=1andgeoid=0>)

En la década del '80, se alentó de manera creciente a los gobiernos a que restituyeran el manejo de los recursos naturales a las instituciones locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Estas políticas fueron impulsadas por diversas inquietudes (ver Edmunds y Wollenberg, 2004; Arnold, 2001), tales como las siguientes:

- La reducción del protagonismo del Estado –y el costo– en la protección de los bosques y en la conservación de su valor.
- La postura ambientalista de que quienes viven en estrecho contacto con los recursos podrían llevar a cabo una protección más efectiva de los mismos.
- La asunción de que el control a nivel local contribuiría a proteger los medios de subsistencia de gran cantidad de familias rurales.
- La creencia de que las instituciones descentralizadas son más receptivas a nivel local y de que las mismas administrarían los recursos forestales de manera más eficiente, aprovechando las capacidades, la motivación y el trabajo de las comunidades.
- El compromiso con el principio de la participación de la población en sus propios asuntos y con la autodeterminación y la democracia.

Diferentes motivaciones fueron las que prevalecieron en los distintos países. En Nepal e India, los programas de silvicultura comunitaria fueron concebidos inicialmente para revertir la degradación de los bosques, los que no podían ser manejados y protegidos de manera efectiva por los servicios forestales estatales (Springate-Baginski et al., 2003; Khare et al., 2000). Ésta fue también una de las motivaciones para el establecimiento de las primeras reservas forestales de propiedad de las aldeas en Tanzania (y tal vez en África en general) descritas por Wily (1995). Por su parte, la mitigación de la pobreza rural fue una motivación adicional de la práctica de la silvicultura a través del sistema de arrendamiento en Nepal y el Manejo Forestal Conjunto en India (Thoms et al., 2003; Khare et al., 2000).

La participación cada vez mayor de las comunidades locales en el manejo de los bosques ha estado asociada en muchos casos a los programas gubernamentales de descentralización, como en los casos de Honduras y Bolivia, donde la responsabilidad del manejo forestal y de lograr una mayor participación de la población local en el mismo ha sido retransferida a las autoridades municipales (Nygren, 2005; Nebel et al., 2003).

En contraste con los países en desarrollo, en Europa y América del Norte no se ha observado ningún impulso significativo “de arriba hacia abajo” al PFM, y la participación de la comunidad ha tenido lugar sobre la base de una evaluación de la conveniencia de su aplicación caso por caso. Esto ha tenido como consecuencia una gran variabilidad del rol del PFM y de los marcos institucionales (Baker, 2003; Jeanrenaud, 2001).

En países como Camerún y Bolivia, los donantes, las organizaciones políticas y las ONG han jugado un rol importante en el desarrollo de programas de PFM, que surgieron como consecuencia del reconocimiento del derecho de la población local a los recursos -controlados por el Estado y explotados por las empresas forestales- los que podían ser mejor aprovechados para el mejoramiento de los medios de subsistencia de la población de menores recursos (Djeumo, 2001; Nebel et al., 2003). De hecho, el apoyo de la comunidad internacional a los esfuerzos para lograr la sostenibilidad y la eficiencia mediante la descentralización y la reforma del sector público fue un factor importante en la promoción del PFM (Hobley, 1996). En 1997, sólo el Departamento de Desarrollo Internacional de Gran Bretaña estaba financiando más de doscientos proyectos de PFM.

El temprano apoyo al PFM estuvo motivado por el interés de los donantes en mejorar el estado de conservación de los bosques que se hallaban mayormente fuera del alcance de los departamentos forestales (tanto en términos geográficos como de disponibilidad de recursos). Sin embargo, esto pronto dio lugar a un interés en el PFM como un medio para combatir la pobreza. Este cambio tuvo lugar dentro del contexto de un enfoque global en este objetivo (como lo ilustraran los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la promoción de las Estrategias de Reducción de la

Pobreza a nivel nacional) y del reconocimiento de que el hecho de que una parte significativa de la población más pobre del mundo viviera en los bosques y sus alrededores sugería el importante rol de éstos en la mitigación de la pobreza.

Si bien se suele sostener que el aporte de los bosques al desarrollo económico de los países y a la reducción de la pobreza es significativo, la magnitud de tal aporte no está clara (Oksanen et al., 2003). Esto es particularmente cierto en el caso del PFM, el cual ha sido a menudo considerado como un instrumento para el logro de tal objetivo, debido a su compromiso directo con las comunidades locales.

Así, la denominación de PFM engloba una amplia variedad de objetivos y modalidades de manejo (ver tabla 1), los cuales varían según el tipo de bosque y los beneficios comerciales y no comerciales buscados. En el caso de los bosques húmedos tropicales de alto valor, las modalidades van desde la consulta a la comunidad antes de llevar a cabo operaciones de tala a nivel industrial (como en Ghana e Indonesia) hasta una participación plena de la misma en tales operaciones y en la transformación de los rollizos (como en Camerún [ver Brown y Schreckenber, 51], Honduras y México [ver Klooster, 38]). En el caso de los bosques secos tropicales de escaso valor, las modalidades incluyen la participación de la comunidad en la regeneración de la biomasa (Gambia, Tanzania), las plantaciones comunitarias (Vietnam, Etiopía) y la participación en la producción de leña y en la cadena de commodities (Níger).

Además de los beneficios directos de la madera y los productos de ella, se deben tener en cuenta otros, tales como los productos forestales no maderables (NTFP) y la carne de animales silvestres.

También se está ampliando considerablemente la diversidad de modalidades de asociación entre la comunidad y el sector privado, las que actualmente incluyen los programas de plantación y producción por encargo (Underwood, 1990*), los programas de secuestro de carbono (como parte del mecanismo de desarrollo limpio), el turismo ecológico forestal y los programas de producción conservacionista.

El PFM también comprende un amplio rango de diferentes modalidades de manejo conjunto con diferentes niveles de control, yendo desde una “distribución de beneficios” relativamente conservadora hasta un verdadero “manejo comunitario de los recursos naturales”, con pleno control de la población local sobre los recursos y la asignación de los costos y beneficios.

Estas diferentes modalidades son expuestas por Wily (2002) en su revisión de las formas de PFM consideradas en las políticas de Uganda, Kenia, Tanzania y Etiopía. Por su parte, en la revisión de Moss *et al.* (2005) se diferencian los proyectos de PFM sobre la base de diversos factores (ver Tabla 1), tales como de qué manera fueron concebidas, por quiénes (por ejemplo, movimientos sociales, programas gubernamentales o medidas en materia de desarrollo), si hubo una real restitución de poder, cuál fue el nivel de participación, control y tenencia y cuál era la situación antes de la introducción del PFM.

Tabla 1 - Diferentes variables de distintas formas de PFM (del trabajo de Moss et al., 2005)

Elemento	
1	Objetivo y motivación para la implementación del PFM y objetivo del Estado al modificar la política y la legislación
2	Alcance y diseño del programa de PFM.
3.1	Tenencia de los recursos forestales. Las categorías pueden incluir: <ul style="list-style-type: none">o Organismos públicos – gobiernos nacionales o estatales; gobiernos locales a nivel regional, provincial o de distrito; administraciones locales a nivel de ciudad, municipio, aldea, etc.

- o Organismos privados (personas físicas o empresas)
 - o Grupos comunitarios
 - o Población nativa o tribal.
- 3.2 Toma de decisiones en el manejo forestal:
- o Partes involucradas
 - o Forma y duración del acuerdo de manejo y unidad forestal a la que éste se aplica; por ejemplo, planes de manejo forestal quinquenales.
- 3.3 Normas y legislación que regulan el acceso a productos de subsistencia de los recursos forestales.
- 3.4 Capacidad de los productos forestales de generar ingresos; normas y regulaciones en materia de modalidades de cosecha y comercialización de diferentes productos, incluyendo lo siguiente:
- o Modos de distribución de los beneficios
 - o Requisitos legales para la recolección y comercialización
 - o Nuevas capacidades y conocimientos requeridos
- 4 Mecanismos de exclusión de intrusos, tales como:
- o La existencia de una legislación al respecto
 - o Medios de exclusión
 - o Efectividad de la exclusión
- 5 Tipo y valor del bosque, particularmente para la producción de madera
- 6.1 Elementos requeridos por la comunidad para establecer nuevas asociaciones de manejo forestal:
- o Estructura institucional
 - o Elaboración de planes de manejo y documentos legales
 - o Estimación de los costos de estos elementos (cuando estuvieren disponibles)
- 6.2 Elementos requeridos por las agencias externas para establecer nuevas asociaciones forestales con participación de la comunidad:
- o Capacitación de la comunidad
 - o Tecnología
 - o Estructura administrativa
 - o Estimación del costo de estos elementos
- 7 Organización de los usuarios de los bosques para su manejo y explotación.

Existen expectativas de que el PFM pueda generar beneficios sustanciales en cuanto a asegurar la subsistencia y reducir la pobreza, así como proporcionar importantes beneficios indirectos a los sectores de menores recursos en lo que se refiere al mejoramiento de la gestión local y a lograr un mayor grado de poder. Al mismo tiempo, hay una creciente preocupación por el hecho de que los abordajes de PFM puedan no ser tan beneficiosos para los sectores de menores recursos y que, en algunos casos, estos sectores puedan resultar decididamente perjudicados por estas iniciativas. Se ha reconocido que muchos programas que apoyan el manejo conjunto y comunitario de los bosques tienen consecuencias negativas para los más pobres, ya que los procesos de manejo conjunto y las instituciones que supervisan su implementación pueden ser fácilmente controlados por los sectores de mayores recursos y mayor poder de la comunidad, dando lugar a la perpetuación o incluso a la agudización de la inequidad social. En el peor de los casos, el fin del “acceso abierto” y su reemplazo por un “uso controlado” puede, en realidad, tener efectos negativos sobre los miembros más pobres de la comunidad (por ejemplo, las mujeres y los grupos étnicos marginados), los que pueden perder el acceso a estos recursos. Por ejemplo, en algunos casos se ha excluido a miembros de grupos de usuarios de bosques de dichos grupos (Nepal) y en otros casos los beneficios que genera el manejo conjunto no son suficientes para cubrir las inversiones comunitarias (por ejemplo, en África oriental). Este caso puede darse cuando no hay una efectiva tenencia por parte de la comunidad.

La falta de evidencias contundentes del impacto del PFM se debe en parte a la dificultad de medir el rango de costos y beneficios para diferentes grupos poblacionales. Si bien se han realizado esfuerzos considerables para monitorear la cantidad de los bienes y servicios forestales obtenidos por las comunidades a nivel agregado, se le ha prestado una menor atención a la distribución de los beneficios dentro de ellas, con la honrosa excepción del trabajo recientemente realizado en Zimbabwe (Cavendish, 2000) y Nepal¹.

Por lo tanto, ¿cuál es el camino a seguir? Sobre la base de una revisión del manejo forestal comunitario en seis países, Menzies (2002*) argumenta que el PFM ha llegado a una situación en la que puede pasar del nivel de proyectos experimentales a institucionalizarse como modelo de manejo aceptado. Sin embargo, Menzies sostiene que para que esto ocurra, las partes que intervienen en los proyectos deben seguir trabajando para llegar a la comprensión común del hecho de que la comunidad constituye el eje del manejo forestal.

Una “segunda generación” de iniciativas de PFM debe ser más sensible a la situación local (Thin y Gardingen, 2003), debiendo comprender de qué manera las políticas y los marcos jurídicos e institucionales pueden alterar el impacto del PFM en cuanto a su capacidad de proporcionar una diversidad de beneficios para reducir la pobreza (desde salvaguardar el uso de productos forestales para la subsistencia hasta crear más oportunidades de generación de ingresos). En particular, estas iniciativas deben hacer frente a la inquietud que genera el hecho de que los beneficios del PFM puedan no ser suficientes para cubrir los costos que representan para las comunidades pobres, lo que plantea dudas acerca de la viabilidad del PFM a más largo plazo.

En cuanto a los aspectos positivos del PFM, hay un creciente reconocimiento de que una importante consecuencia del mismo es el logro de un mayor grado de poder por parte de la comunidad. La enorme inversión de tiempo que muchos de estos programas requieren puede verse recompensada no solamente en términos de beneficios económicos tangibles y de productos, sino por aspectos menos visibles como el capital político, el mayor poder de la comunidad en términos de toma de decisiones y buena gestión (Wily, 2003*; Amente y Tadesse, 2004*).

En este momento, el desafío consiste en el manejo de los bosques con el objetivo de obtener múltiples beneficios, requiriéndose de las comunidades que no solamente concilien intereses internos en conflicto, sino que también manejen la compleja interacción con el Estado (que representa el interés público a nivel nacional e internacional) y con las compañías forestales.

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

*Amente, G. and Tadesse, T. (2004) *The contributions of Participatory Forest Management (PFM) towards good governance: the case of WAJIB approach in Ethiopia*.

Brown, D., and Schreckenberg, K., (2001) *Community forestry: facing up to the challenge in Cameroon*. Rural Development Forestry Network Paper 25a, ODI.

¹ Ver, por ejemplo, la edición especial sobre Silvicultura Comunitaria en Nepal, realizada en forma conjunta por la Red de Silvicultura para el Desarrollo Rural del ODI, y el Journal of Forest and Livelihood, de Nepal: www.odifpeg.org.uk

Cavendish, W. P. (2000) *Empirical regularities in the poverty-environment relationship of rural households: Evidence from Zimbabwe*. *World Development* 28 11: 1979-2003.

Djeumo, A., (2001) *The development of community forests in Cameroon: origins, current situation and constraints*. Rural Development Forestry Network Paper 25b(i), ODI.

Hobley M. (1996) *Participatory Forestry: The Process of Change in India and Nepal*. ODI, London.

Khare, A., Sarin, M., Saxena, N.C., Palit, S., Bathla, S., Vania, F., and Satyanarayana, M., (2000) *Joint Forest Management: policy, practice and prospects. Policy that works for forests and people series no. 3*. World Wide Fund for Nature-India, New Delhi and International Institute for Environment and Development, London.

Klooster, D., (2000) *Institutional Choice, Community, and Struggle: A Case Study of Forest Co-Management in Mexico*. World Development, 28, 1, 1-20.

*Menzies, N. (2002) *Global Gleanings: Lessons from Six Studies of Community Based Forest Management around the World*. A report prepared for the Ford Foundation's Environment and Development Affinity Group (EDAG)

Moss, C., Schreckenber, K., Luttrell, C. and Thassim, E. (2005) *Participatory Forest Management and Poverty Reduction: a review of the evidence* Draft review, ARPIP project, ODI. Available at: http://www.odi.org.uk/fpeg/activities/environmental_governance/SO137/impact_review.pdf

Nebel, G., Jacobsen, J.B., Quevedo, R., and Helles, F., (2003) *A strategic view of commercially based community forestry in indigenous territories in the lowlands of Bolivia*. A paper presented at the International Conference on Rural Livelihoods, Forests and Biodiversity, 19-23 May, 2003, Bonn, Germany. CIFOR, Jakarta, Indonesia.

Oksanen, T., Pajari, B., Tuomasjukka, T. 2003. *Forest in poverty reduction strategies: capturing the potential*. EFI Proceedings no 47. European Forestry Institute, Joensuu.

Shepherd, G. (1990) *Forestry, social forestry, fuelwood and the environment: a tour of the horizon*. Social Forestry Network Paper 11a, ODI.

Shiva, V., Sharatchandra, H.C. and Bandyopadhyay, J. (1981) *Social, Economic and Ecological Impact of Social Forestry in Kolar*. Indian Institute of Management, Bangalore, India.

Springate-Baginski, O., Dev, O.P., Yadav, N., and Soussan, J., (2003). *Community Forest Management in the Middle Hills of Nepal: the Changing Context*. Forest & Livelihoods vol.3(1) p5-20 July 2003

Thin, N. & van Gardingen Paul (2003). *Legal, institutional and policies issues affecting access to CPRs: forestry*. In Neiland, A.E. (Ed.) Workshop on CPRs in forestry, fisheries, water management and rangeland. DIFD-IDDRA. Portsmouth, UK 19 Mars 2003.

Thoms, C.A., Karmacharya, M.B., and Karna, B.K., (2003) *Exclusion Isn't Easy: Lessons from a Leasehold Forest*. Forest & Livelihoods vol.2 (2) p48-54.

*Underwood, M. (1999) *Fruit Trees, Gender Issues and Community Forestry in Zululand South Africa: A Commentary*. Paper prepared for the Workshop on Off-forest Tree Resources of Africa, Arusha, Tanzania, 12 - 16 July 1999.

White, A. and Martin, A. (2002) *Who Owns the World's Forests? Forest Tenure and Public Forests in Transition*. Forest Trends & Centre for International Environmental Law, Washington DC.

*Wily, L. A. (2002) *A Review of New Policy Towards Participatory Forest Management in Eastern Africa*. For CARE Review of Policy Towards Participatory Forest Management in Eastern Africa.

*Wily, L. A. (2003) *Forest Governance Lessons from Eastern and Southern Africa*. A presentation to the AFLEG Ministerial Conference, Yaounde, Cameroon, October 13-16, 2003.