

Acción colectiva y manejo colaborativo de los bosques



COMANEJO

En todo el mundo, los gobiernos buscan cada vez más manejar sus bosques con la colaboración de la gente que vive a sus alrededores. Los ministerios forestales o sus equivalentes usualmente lo hacen ofreciendo a la gente local acceso a productos forestales seleccionados o a tierras forestales, ingresos derivados de los recursos del bosque u oportunidades de comunicarse con autoridades forestales del gobierno. A cambio de ello, el gobierno disuade a la población a manejar los bosques cercanos, protegiendo los que ya existen o plantando árboles.

FUENTE:

Wollenberg, E., B. Campbell, S. Shackleton, D. Edmunds y P. Shanley. 2004. "Collaborative Management of Forests". *2020 Focus Brief*, núm. 11. IFPRI, Washington, DC.

Los gobiernos aseveran que los programas transfieren el control de los bosques a la gente local y proveen medios de subsistencia más seguros, a la vez que ayudan a mantener y regenerar los bosques. Al compartir los derechos entre los grupos locales y el Estado, los programas también ayudan a reconciliar las reivindicaciones de la gente del lugar a los recursos con aquellas del gobierno nacional; se supone que todos salen ganando.

En la actualidad, millones de personas pobres de zonas rurales participan en los esquemas de manejo forestal colaborativo, bajo una variedad de convenios de tenencia y organización. Estos convenios se han examinado para averiguar si en realidad la población local ha ganado más acceso a los beneficios de los bosques y más control sobre éstos.

Algunas de las conclusiones apuntan a lo siguiente:

- La mayoría de los proyectos de comanejo en realidad mantienen e incluso amplían el control del gobierno central. Por ejemplo, en Orissa y Uttarakhand en India, donde las comunidades ya habían manejado bosques, el gobierno requirió que compartieran sus ingresos con el departamento forestal estatal.
- Los gobiernos de muchos países normalmente predeterminan qué especies se pueden plantar en los esquemas de reforestación o en los agroforestales y a qué tipos de organizaciones se les puede otorgar el derecho a manejar los bosques.
- Aunque las personas de la localidad han ganado mayor acceso legal a los bosques y algunas pudieron incrementar sus ingresos, muchas otras salieron perdiendo. Por ejemplo, a menudo se han establecido zonas de caza y cultivo en las tierras usadas por los miembros más pobres de la comunidad para el pastoreo o la siembra.
- Asimismo, la población local no ha mostrado un interés constante en el manejo de los bosques.

El modelo de manejo colaborativo

El manejo colaborativo o los programas de “comanejo” de bosques han tenido un gran impacto. Por lo general, han ayudado a proteger los bosques y a mejorar los derechos de acceso de la población rural pobre a los recursos forestales, pero a menudo están lejos de su potencial para mejorar significativamente los medios de subsistencia de los pobres.

La acción colectiva ha sido un elemento clave de los acuerdos organizacionales para el comanejo. Estos acuerdos han incluido a:

- organizaciones corporativas legales de poseedores de derechos, tales como las organizaciones caucheras en Brasil, los ejidos en México o los fondos fiduciarios en Botswana;
- comités de aldeas auspiciados por departamentos gubernamentales, tales como los comités de protección de bosques en India;
- organizaciones del gobierno local, tales como los consejos de distrito rural en Zimbabwe, y
- estructuras distritales de múltiples grupos de interés, coordinadas con departamentos del gobierno, como las autoridades del manejo de la flora y fauna en Zambia.

Impacto del manejo colaborativo

- En India, más de 63 000 grupos se han inscrito en programas conjuntos de manejo forestal, para regenerar 14 millones de hectáreas.
- En Nepal, 9 000 usuarios forestales están tratando de regenerar 700 mil hectáreas de bosques.
- En Brasil, los agricultores ayudan a manejar 2,2 millones de hectáreas como reservas extractivas.
- La mitad de los distritos de Zimbabwe participan en los proyectos CAMPFIRE, en los cuales las comunidades locales pueden compartir los ingresos generados por el uso turístico de las zonas de flora y fauna.

La acción colectiva brinda ayuda al comanejo reduciendo el número de personas con quienes tienen que tratar los organismos forestales y reuniendo a diferentes grupos para que desempeñen papeles complementarios en el manejo forestal. Aun cuando los gobiernos hacen contratos directamente con familias o personas, las organizaciones comunitarias generalmente asisten con los programas, como en el caso del Integrated Social Forestry, en Filipinas.

Control del Estado

Los acuerdos organizacionales para el comanejo influyen contundentemente en qué tanto los organismos gubernamentales pueden controlar el manejo de los bosques y los resultados para la población local. Los organismos forestales ejercen mayor control sobre las decisiones acerca de la

selección de especies, las prácticas para cultivar, las ventas, el consumo y la distribución de beneficios donde han transferido el manejo a gobiernos locales o a organizaciones más grandes. En estos casos, con frecuencia los intereses de los organismos en la producción maderera, la generación de ingresos y la conservación ambiental han predominado sobre los intereses por los medios de subsistencia de las personas de la comunidad.

Los organismos forestales controlan a las personas y los grupos comunitarios, haciendo que las organizaciones locales rindan cuentas a los organismos y no a los grupos de interés locales. Los organismos utilizan acuerdos contractuales y reglamentaciones estandarizadas que limitan la autodeterminación de las personas. Los grupos locales que se organizan colectivamente tienen más capacidad para movilizar recursos y negociar los beneficios que desean. Pueden ejercer más influencia cuando tienen el apoyo directo de organizaciones no gubernamentales (ONG), de donantes, federaciones y otros participantes externos. De esta manera, la acción colectiva, tanto dentro de las comunidades como con otros grupos externos ayuda a la población local a convertirse en grupos de interés más influyentes en los acuerdos de comanejo. No obstante, en los sitios en donde los grupos locales han manejado sus propios bosques sin la intervención del Estado, no necesariamente han obtenido más beneficios. Frecuentemente, sin la ayuda gubernamental han tenido dificultades para implementar o hacer cumplir sus decisiones.

Enfrentar la pobreza

El manejo colaborativo ha mejorado el acceso formal de las poblaciones rurales a los bosques. Cultivar recursos forestales ayuda a satisfacer sus necesidades de subsistencia y ofrece una red de seguridad en tiempos de escasez. Sin embargo, los derechos de las personas a los productos comerciales valiosos, como la madera o la caza aún están vedados. Cuando los bosques reditúan beneficios financieros, a menudo los gobiernos no entregan a las personas de la localidad los ingresos prometidos o los entregan principalmente a las élites locales. Para que los pobres se beneficien sustancialmente del acceso a los bosques es necesario que tengan derechos de propiedad más seguros sobre los recursos valiosos.



El conocimiento y las capacidades locales son facilitadores perfectos para el comanejo, gracias a su fuerte armonía y liderazgo internos.

Las comunidades pobres han recibido beneficios financieros sustanciales solo en contadas ocasiones, como en Botswana, donde 45 familias compartieron anualmente cerca de US\$125 000.00 del Chobe Trust.

Enfocarse demasiado en la organización de la acción colectiva en torno al manejo de un solo recurso, como un bosque, puede desviar los esfuerzos productivos potenciales. Convertir los bosques para la agricultura o para otros usos, o iniciar una reforma agraria, puede traer consigo mayores beneficios económicos a la gente local en muchos ámbitos. Los programas de comanejo de bosques solos no bastan para abordar la pobreza.

Organizar la acción colectiva: desafíos para el futuro

El comanejo ha revelado la dificultad de dividir funciones, derechos y responsabilidades, sobre todo cuando los grupos involucrados tienen intereses muy divergentes. Los organismos forestales han tenido variadas experiencias en la organización de la acción colectiva. Los ideales románticos acerca de las comunidades armoniosas y del conocimiento local y las capacidades de la “gente tradicional” han sido contrarrestados por los conflictos internos y la falta de liderazgo en muchas comunidades y por la dificultad para organizar acción colectiva donde el capital social local es débil.

La creciente competencia y fragmentación de los bosques ha llevado a más privatización *de facto* de la tierra, dificultando que las comunidades se organicen juntas en torno a un recurso común.

Muchos esfuerzos de comanejo dependen de agentes externos para facilitar la acción colectiva, pero se ha comprobado que mantener esta acción resulta difícil. Con frecuencia otros grupos de interés, como los gobiernos locales o las ONG crean sus propios conjuntos de incentivos o presiones para las personas de la localidad que actúa en contra de las iniciativas de comanejo.

El comanejo de los bosques ha creado un punto de acceso institucional útil. Parece ser que ahora es el momento para construir más activamente con base en las lecciones aprendidas. Las autoridades estatales y la gente local han tenido diferentes expectativas sobre el proceso y las metas del comanejo. Los departamentos forestales han controlado los términos del comanejo y se han mostrado renuentes a compartir sus beneficios. La gente de las zonas forestales debe obtener los derechos y el poder para lograr una división justa del control, la responsabilidad y los beneficios entre ellos mismos y los gobiernos.

Es necesario que los pesos y contrapesos estén bien situados para asegurar que las élites locales u otros grupos no monopolicen los beneficios y la toma de decisiones. Este proceso debe reconocer los múltiples intereses entre los diferentes grupos y prestar especial atención a las necesidades de subsistencia de los pobres. Las iniciativas deben basarse más en las prácticas de manejo que ya existen y mejorar las opciones para los medios de subsistencia locales.

Hacer frente a los intereses de los pobres

En el pasado ha sido difícil para los organismos forestales grandes y centralizados acomodar los intereses locales, y los grupos de las localidades han tenido muy poca intervención en la toma de decisiones. A medida que los gobiernos se descentralizan y el papel de las ONG aumenta, esto va cambiando. Seleccionar a los facilitadores y los entornos adecuados para estas negociaciones es muy importante para asegurar que se cumplan los intereses de los pobres.

Los enfoques burocráticos actuales para el comanejo no tienen en cuenta la complejidad de estas diferentes necesidades. Los marcos para el manejo de los recursos naturales creados localmente por los grupos de interés, y que después se relacionan con los objetivos nacionales son más flexibles y dan respuesta a los intereses locales.

La receptividad local será mayor cuando los acuerdos institucionales faciliten una buena comunicación y se dé el aprendizaje entre los grupos de interés. El proceso de aprendizaje debe incluir tanto a los grupos de interés locales como a quienes elaboran las políticas nacionales, con la intención de que se evidencien diferentes intereses.

Cuando los ingresos forestales son restringidos y menos atractivos que los provenientes de otros usos sustentables de la tierra y de otras actividades, se debe alentar a la población pobre de las zonas rurales a buscar otras opciones económicas en lugar de las forestales, para que puedan satisfacer mejor sus necesidades.

El paradigma del comanejo está cambiando a partir de las experiencias pasadas y debido a la creciente complejidad de las demandas de diferentes grupos de interés. El manejo incluye cada vez más, no solo a los grupos locales y al gobierno, sino también a una diversidad de grupos de interés; asimismo reconoce sistemas de manejo superpuestos y diversos intereses. Los participantes implicados han reconocido que es necesario poner más énfasis en los aspectos institucionales y políticos del diseño del manejo.

Por ende, los esfuerzos del manejo forestal se centran cada vez más en la negociación y en los marcos que destacan los derechos de la población local a la autodeterminación, y que permiten la representación real de la gente rural pobre en las negociaciones. Los pobres de las zonas rurales, sus federaciones y defensores, aportan una nueva sofisticación a las negociaciones y reclaman que sus voces sean escuchadas.

Lecturas recomendadas

Baland, J.M. y J.P. Platteau. 1996. *Halting Degradation of Natural Resources: Is There a Role for Rural Communities?* Clarendon Press, Oxford.

Ribot, J. 2002. *Democratic Decentralization of Natural Resources*. World Resources Institute, Washington, DC.

Shackleton, S., B. Campbell, E. Wollenberg y D. Edmunds. 2002. *Devolution and Community-Based Natural Resource Management: Creating Space for Local People to Participate and Benefit*. Natural Resource Perspective, Overseas Development Institute.

