



Nº 1

BOLETÍN de CANARI

sobre la política de desarrollo sostenible

Agosto 2002

La Gestión Forestal Participativa en el Caribe: Impactos y Posibilidades

Cómo hacer un mejor uso de los recursos forestales para un desarrollo equitativo y sostenible

Por todo el mundo, la gestión forestal ha venido respondiendo en los últimos años a las demandas de una mayor equidad en la distribución de los recursos forestales y al fracaso del tratamiento forestal tradicional en alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible. De forma creciente, la participación de los afectados o, lo que hemos dado en llamar “la gestión forestal participativa,” se ha convertido en un elemento primordial en las estrategias de gestión forestal. Este tipo de gestión se puede definir como una colaboración estructurada entre los gobiernos y los usuarios comerciales y no comerciales de los recursos forestales, las organizaciones interesadas, grupos comunitarios y otros afectados, para conseguir objetivos comunes relacionados con el uso sostenible de los recursos forestales.

En los estados insulares del Caribe los recursos forestales tienden a estar limitados en su extensión, son accesibles en su mayor parte a la población y están bajo una presión constante para su reconversión para otros usos. A falta de una fuerte vigilancia y capacidad de ejecución que ninguno de los países de la región puede permitirse ni política ni financieramente, la participación de los interesados proporciona el único camino viable para una gestión efectiva. Se trata también del marco más efectivo para afrontar los objetivos de la reducción de la pobreza, el desarrollo económico y la equidad social en la gestión de los recursos naturales.

Por todo ello, muchos países de la región han estado revisando la legislación, las políticas, los procedimientos y los planes de gestión forestales para poder así incluir directrices y estrategias para que los interesados puedan participar en la gestión y toma de decisiones. Las agencias forestales gubernamentales han aumentado sus esfuerzos en trabajar con y por medio de socios no gubernamentales, en algunos casos esto se ha visto fomentado por los programas de ayuda internacional. El personal

administrativo forestal ha recibido una considerable formación en los campos relacionados con la gestión forestal participativa. Aunque se han hecho grandes progresos en algunas naciones, con demasiada frecuencia estos cambios se están dando sin la adecuada información basada en la experiencia y dentro del contexto de una continuada gestión centralizada, lo cual limita su efectividad potencial y su alcance. El presente informe, basado en un estudio dirigido por el Instituto Caribeño de Recursos Naturales (CANARI) sobre el uso de la gestión forestal participativa en diez países del Caribe insular, proporciona una cierta orientación para un mayor desarrollo de dicho tipo de gestión en el Caribe.

Una mirada a la gestión forestal participativa del Caribe

Las asociaciones de gestión forestal en el Caribe hacen partícipes a las agencias de gestión forestal, ONGs, grupos comunitarios, negocios, usuarios de recursos locales y organizaciones de ayuda técnica. Los diferentes interesados a menudo juegan diferentes papeles como los de promotores, socios, facilitadores, reguladores y consejeros técnicos. Las ONGs han sido cruciales en el apoyo de la participación de los grupos comunitarios y de usuarios de los recursos más débiles.

Las motivaciones de los diferentes interesados varían. Así, las administraciones forestales y otros interesados gubernamentales están normalmente interesados en aumentar su capacidad de gestión asegurándose la ayuda de otros socios. Los usuarios de los recursos locales se preocupan por mejorar su sustento, ingresos, y calidad de vida, mientras que otros interesados de la sociedad civil pueden estar motivados por cuestiones de equidad y justicia social. Para asociarse, a menudo se necesita negociar los objetivos, lo cual suele llevar a proyectos que tienen dimensiones tanto ambientales como socio-económicas y que requieren datos de campos no tradicionales tales como las agencias de gestión de aguas, ONGs de desarrollo, secretarías de desarrollo comunitario y empresas turísticas.

Este boletín informativo fue producido por el Instituto Caribeño de Recursos Naturales (CANARI) con la ayuda de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur. El presente informe está basado en un estudio realizado por CANARI en 2002, titulado “La gestión participativa forestal en el Caribe insular: progresos y estado actual”, producido a través del proyecto financiado por la Comisión Europea, “El desarrollo de capacidades para una gestión forestal participativa en el Caribe” (Acuerdo de financiación B7-6201/98/11/VIII/FOR). CANARI se hace único responsable de las opiniones y puntos de vista aquí expresados.



MACARTHUR
The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation

La gestión forestal participativa engloba muchos tipos de asociaciones y acuerdos. En el Caribe, los más comunes son los siguientes:

Tipo de acuerdo	Características
Relación contratista/contratado	<ul style="list-style-type: none"> C Objetivos y resultados definidos por la parte contratante. C El acuerdo sólo define los derechos y responsabilidades de las partes del contrato y nada sobre otras partes que puedan afectar o ser afectados por el acuerdo.
Colaboración informal	<ul style="list-style-type: none"> C Los objetivos están generalmente definidos por la parte contratante; la entrada está abierta a otros basado en el interés. C Las partes no están sujetas a ningún acuerdo formal.
Colaboración formal	<ul style="list-style-type: none"> C Objetivos acordados de forma conjunta por todas las partes. C Roles, responsabilidades, derechos y beneficios claramente establecidos y, hasta cierto punto, vinculantes. C Algunos interesados importantes pueden quedar fuera, lo cual afecta a la consecución de los objetivos de la gestión.
Cuerpo consultivo o directivo llevado a cabo por una amplia variedad de interesados.	<ul style="list-style-type: none"> C Objetivos definidos por una amplia variedad de interesados. C Puede que no reubique las responsabilidades sino que funcione sólo a nivel consultivo. C Puede influir o definir la política del sector. C Beneficios a los participantes menos directos; mantener el interés puede ser un reto.

Claves para una asociación duradera

En los siguientes cuadros se describen algunos ejemplos de acuerdos de gestión forestal participativa existentes desde hace tiempo. Éstos y otras asociaciones que se han mostrado resistentes y perdurables a través del tiempo suelen tener muchas de las siguientes características:

- C La política forestal nacional se muestra generalmente favorable a la participación de los interesados e incluso proporciona una cierta guía para el desarrollo de planes colaborativos.
- C Al menos una de las partes técnicamente competentes, ya sea una agencia gubernamental, una ONG o una agencia de ayuda internacional, se encarga de poner en marcha el proceso y mantiene su apoyo hasta que el acuerdo funcione de forma efectiva.
- C Los objetivos de todas las partes son compatibles con el conjunto de los objetivos de la gestión, y se respetan incluso cuando son distintos.
- C Las funciones y responsabilidades de todas las partes están claramente establecidas y cumplen con los requerimientos de la gestión.
- C Los derechos de las partes del acuerdo están asegurados por medio de un acuerdo formal, una directiva política o un plan de gestión aceptado por todos.
- C Los beneficios de todas las partes están en proporción con su inversión.
- C Los mecanismos para el diálogo y la negociación en marcha entre las partes son eficaces y sus reglas se basan en los principios de respeto mutuo e igualdad de derechos.

El Centro Natural Asa Wright: una iniciativa privada para la gestión del terreno forestal tanto público como privado

El Centro Natural Asa Wright (CNAW), localizado en el bosque de la zona norte de Trinidad, se estableció como una propiedad privada gestionada de forma también privada en 1967 con el propósito de proteger el bosque por medio del ecoturismo y la adquisición de tierras. La CNAW empezó con 193 acres en 1967 pero hoy es responsable de la gestión de 1000 acres de bosque obtenidos al reinvertir los beneficios de las exitosas actividades ecoturísticas en la adquisición de terrenos estratégicos. Estos incluyen 250 acres de la reserva forestal sin demarcar que el gobierno ha dejado en régimen de usufructo al Centro por un periodo de 99 años en compensación por los 36 acres de tierras ricas en minerales adquiridas de forma obligatoria del CNAW en 1980.

Los terrenos forestales del CNAW están gestionados a través de una mezcla de arreglos abiertos de asociación y acuerdos formales. La junta directiva del CNAW se compone de dieciocho miembros voluntarios y no retribuidos (10 residentes nacionales y 8 no residentes internacionales) que representan una gama de perspectivas de desarrollo—desde la ecológica hasta la económica. Los miembros nacionales constituyen el consejo de administración encargado de supervisar el cumplimiento de las decisiones del consejo por parte de los empleados.

Se han desarrollado acuerdos formales con las comunidades vecinas para que éstas les proporcionen ciertos servicios al CNAW. Los empresarios de los pueblos vecinos proporcionan servicios de transporte y guía turística, y hay también un grupo especial seleccionado para visitas guiadas, guías formados para el recorrido ecológico que son de las comunidades cercanas empleadas en el Centro. Los residentes locales se benefician directamente como trabajadores, proveedores de productos agrícolas y otros servicios o, de forma indirecta, por medio de actividades de apoyo social proporcionadas por el Centro como por ejemplo, un campo de recreo en el pueblo, una mutualidad de salud familiar y subsidios vacacionales para los empleados. Los conflictos entre los interesados no son frecuentes pero cuando surgen se gestionan de forma efectiva a través de estrategias internas de facilitación. Los efectos beneficiosos para el medio ambiente se han visto en la protección de las cuencas hidrográficas y de la fauna, y la reducción de la ocupación ilegal de las propiedades. Los ingresos del ecoturismo promovido por el Centro han sido reinvertidos en la adquisición de terrenos y en sus programas de educación pública.

“Nuestro bosque, nuestra política, nuestro futuro”: el proceso de la política participativa forestal de Granada

En Granada muchos de los problemas que afectan al bosque, incluida la deforestación, la erosión del suelo y la degradación de los recursos naturales, son simplemente resultado de la lucha de la gente por conseguir su sustento. Y debido a que muchas de estas actividades tienen lugar fuera de las reservas forestales, el Departamento Forestal tiene muy poco control sobre ellas. Mientras que el personal del Departamento Forestal se dio cuenta de que la gestión forestal no se trataba sólo de la producción maderera de las reservas, sino también de una multitud de usos forestales tanto en terrenos públicos como en privados, la política forestal nacional, preparada por consultores externos, no proporcionaron ninguna guía de trabajo con los propios interesados del bosque.

Esto hizo que en 1997 el Departamento se embarcara en el desarrollo de una nueva política forestal que involucrara a todos los interesados y que mirara más allá de la gestión de las reservas forestales. El proceso bien facilitado, que duró dieciocho meses, dirigido por un Comité del Proceso Político Forestal compuesto por los representantes de las agencias y sectores con mayor interés en la gestión forestal, incluyó los siguientes elementos:

- C Estudios sectoriales de aspectos de la política forestal tales como la gestión de cuencas hidrográficas, zonas recreativas y la conservación de la flora y fauna.
- C La realización de encuestas a un amplio sector de los interesados y el público en general.
- C Programas de radio que permitieron participar a los oyentes para así recabar información sobre su opinión acerca de los diferentes aspectos de la gestión forestal.
- C Reuniones consultivas con catorce comunidades o grupos de interesados.
- C Un taller que buscaba un consenso que abarcara a 180 representantes de interesados para desarrollar una visión política y unos objetivos.
- C Un taller que seguía el borrador de la nueva política forestal a fin de que los interesados pudieran revisarla y dar su opinión.

La política resultante, aprobada por el Gabinete en septiembre de 1998, se dirige a las necesidades sociales, económicas y culturales del país y, como tal, pertenece a todos los granadinos. Pero su puesta en práctica requiere una reestructuración del Departamento Forestal de tal forma que pueda realizar las funciones de facilitador, socio y defensor. Este proceso de reestructuración está teniendo lugar ahora.

Efectos de la gestión forestal participativa

Sería necesaria una mayor investigación para comprender completamente los impactos que el enfoque participativo ha tenido y podría tener potencialmente en la gestión de los recursos forestales del Caribe, sin embargo, una revisión de los casos existentes da constancia de algunos efectos significativamente positivos además de algunos efectos negativos inesperados que pueden afectar de forma desproporcionada a los interesados más pobres o marginados. Algunos de los efectos que se han observado incluyen:

Tipo de impacto	Observaciones
Ecológico	<ul style="list-style-type: none">C La degradación de los recursos ha sido corregida y se ha restaurado la salud del ecosistema por medio de pautas estabilizadas de uso y del control de la sobreexplotación.C La recolección gestionada de los árboles por parte de los propios usuarios de los recursos ha dado como resultado una mayor rapidez en su regeneración.
Económico	<ul style="list-style-type: none">C Se ha asegurado un poco más el sustento de las personas que dependen de los recursos forestales como resultado de una mejor gestión forestal (cuyos productos se pueden vender a un mayor precio), el aumento de las capacidades y la exclusión de los competidores.C Unos cuantos planes participativos han generado empleo local.C El sustento de aquellos que se ven excluidos del acceso a los recursos naturales se ha vuelto menos seguro con menos oportunidades económicas.
Social	<ul style="list-style-type: none">C Los grupos de interesados que se han hecho socios activos en los acuerdos participativos se han beneficiado de la información y el aprendizaje compartido, aumentando su capacidad de gestión y sus habilidades.C Los usuarios de los recursos forestales que se han visto excluidos de los nuevos planes de gestión (y que frecuentemente incluyen a los pobres y a los menos poderosos) pueden haber sido alienados y desmotivados para proteger dichos recursos.C Los cambios en los acuerdos de gestión han dado como resultado ciertos cambios en la dinámica del poder local, lo cual ha producido nuevos conflictos al favorecer unos grupos frente a otros.
Institucional	<ul style="list-style-type: none">C La cultura, las actitudes e incluso las estructuras de las agencias de la gestión forestal se han centrado más en promover los puntos de unión entre el bosque y el desarrollo.C Los acuerdos de gestión entre los gobiernos y otros interesados forestales se usan con mayor frecuencia pero ha sido difícil salir de las estructuras y relaciones tradicionales.C La participación de agencias externas ha tenido efectos tanto positivos como negativos, por una parte ha ayudado a la mejora de la capacitación, mientras que, por otra parte ha fomentado la dependencia de la ayuda técnica y financiera de fuera.
Político	<ul style="list-style-type: none">C El uso hecho por las ONGs y las organizaciones regionales de las experiencias de la gestión forestal participativa como forma de presión, parece haber sensibilizado a los políticos sobre la utilidad del enfoque participativo.C La experiencia con la participación de los interesados, aunque no ha sido un éxito completo, hace que la política del sector se mueva en una dirección más favorable a la participación.

Bosque Seco: La movilización de las comunidades forestales para la protección del bosque y su desarrollo económico

Los residentes de la pequeña comunidad de Cabeza de Toro al suroeste de la República Dominicana durante mucho tiempo han dependido del Bosque Seco para obtener madera seca, carbón vegetal y otros bienes que complementan sus ingresos procedentes de una agricultura de subsistencia. En 1975, sin embargo, la forma de vida de la comunidad se vio amenazada cuando el gobierno declaró el área "zona para la explotación del carbón vegetal" y gran número de forasteros empezaron a talar el bosque en busca de carbón vegetal y madera. Los terratenientes con influencia política también se aprovecharon de la situación al intentar obtener títulos de propiedad del bosque. Para los residentes de Cabeza de Toro, la invasión de forasteros dio como resultado la contaminación del suministro de agua y la pérdida de ganado, pero también un aumento de las ganancias en tiendas, bares y restaurantes locales. Aunque en un principio la comunidad estaba dividida, con la ayuda de una organización de desarrollo local empezó a unirse alrededor de una estrategia que protege los recursos forestales para así asegurar su propia subsistencia en el futuro. Algunos de los puntos de esta estrategia son:

- C el establecimiento de un Comité de Defensa de la Tierra y Protección del Bosque Seco cuya función sea la de sensibilizar a la comunidad para la conservación de los recursos naturales;
- C la formación de un equipo de vigilantes forestales voluntario que forme a los recolectores de madera seca y a los productores de carbón vegetal en aquellas técnicas que minimizan el impacto negativo que sus actividades tienen sobre el bosque;
- C un principio de diálogo con las agencias locales y del gobierno nacional para encontrar soluciones a los problemas causados por la nueva política.

Estas conversaciones dieron como resultado un acuerdo por el cual la comunidad, a través del Comité de Defensa de la Tierra y Protección del Bosque Seco, selecciona a los vigilantes forestales quienes reciben un sueldo del gobierno; controla la recolección de la madera en el bosque y tiene el derecho de confiscar y vender la madera obtenida de forma ilegal; además, gestiona el transporte de los productos del bosque asegurándose de que el beneficio obtenido por ese servicio quede en la comunidad.

La experiencia de Cabeza de Toro ha hecho que otras comunidades del Bosque Seco se organicen. Ahora hay treinta y una asociaciones similares que están englobadas dentro de la Federación de Productores del Bosque Seco que trabaja en estrecha colaboración con la administración forestal nacional. El gobierno cuenta mucho con estas asociaciones para que ayuden en la gestión del bosque y está buscando acuerdos similares en otras partes del país.

Sobre cómo puede la política forestal apoyar la participación efectiva de los interesados

Las políticas forestales de la región del Caribe se han vuelto más favorables a los enfoques participativos, pero el marco político general aún tiende a favorecer los métodos centralizados de gestión. Algunas de las medidas que pueden hacer las políticas forestales más efectivas incluyen:

- C una mayor participación de los interesados en la formulación política, con procesos como el usado en Granada;
- C sistemas para la revisión política continua y participativa;
- C apoyo político para la capacitación de los socios de gestión, especialmente para los interesados no gubernamentales;
- C orientación política en apoyo de beneficios e incentivos para los interesados partícipes.

La política del sector debería estar informada por una sólida investigación de los enfoques y estrategias más capaces de conseguir los objetivos de la conservación y sostenimiento forestal. Algunas de las cuestiones que dicha investigación debe analizar son las siguientes:

- C ¿Qué tipos de formación y ayuda técnica son los más efectivos para aumentar la competencia de los diferentes socios?
- C ¿De qué forma afecta la gestión forestal participativa a los diferentes interesados a través de los cambios en las relaciones de poder, el desarrollo de nuevas normas que regulan el acceso a los recursos forestales, la distribución de derechos y beneficios, y la imposición de nuevas o modificadas responsabilidades?
- C ¿Cuáles son las características de un proceso de negociación efectivo y equitativo relacionado con los objetivos, acciones, y la asignación de derechos, obligaciones y recompensas?
- C ¿Cuáles son las características de un sistema eficiente y rentable para supervisar la efectividad en la consecución de los objetivos ecológicos, económicos, sociales e institucionales?
- C ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de los acuerdos de gestión descentralizados frente a los centralizados?

Caribbean Natural Resources Institute

Fernandes Industrial Centre
Administration Building
Eastern Main Road, Laventille
Trinidad y Tobago

Teléfono: 868 626-6062 • Fax: 868 626-1788
Email: info@canari.org • Página Web: www.canari.org