

Manejo comunitario de bosques tropicales y cooperación internacional: lecciones no aprendidas

Marc J. DOUROJEANNI

Rodovía Rafael da Rocha Pires 1800
Casa 04
Sambaqui, Florianópolis
CEP 88051-001, Santa Catarina
Brasil

El autor analiza los problemas que usualmente encuentran los proyectos de ayuda internacional para manejo de bosques naturales o plantaciones con comunidades locales en los trópicos. Entre las mejoras propuestas, se debe ser más exigente con las condiciones contractuales y con la calidad de los planes de manejo, incluyendo la obligación de realizar análisis económicos en beneficio de las comunidades. También se debe tener en cuenta que los proyectos de manejo forestal no pueden ser ejecutados en plazos tan cortos como los practicados actualmente y que la asistencia técnica debe ser mucho más intensa.



Mujeres indígenas de Darien, Panamá, ofreciendo artesanías confeccionadas con productos del bosque.
Foto: M. Dourojeanni.

RÉSUMÉ

LA GESTION COMMUNAUTAIRE DES FORÊTS TROPICALES ET COOPÉRATION INTERNATIONALE : DES LEÇONS À APPRENDRE

Les projets d'aide internationale pour gérer des forêts naturelles ou des plantations avec les communautés locales en milieu tropical présentent souvent les mêmes problèmes : une planification insuffisante, des plans de gestion de faible qualité, une absence de critères et d'analyse économique, l'utilisation de forêts protégées ou de sols dégradés pour la production de bois, la perte d'autres alternatives de développement, le non-respect des conditions essentielles pour le succès du projet et des délais d'exécution et de financement inadaptés qui causent l'insatisfaction des communautés locales. Nombre de ces problèmes engagent la responsabilité des gouvernements des pays tropicaux, par exemple : l'adoption de plans de gestion qui n'assurent pas la durabilité des prélèvements ; la transformation en forêts de production de forêts qui n'ont pas d'aptitude à produire du bois, par décision purement politique ; le non respect de conditions contractuelles essentielles comme l'accès de la communauté aux ressources, la délivrance de permis et licences d'exploitation ou l'allocation de ressources en contrepartie. La communauté internationale connaît ces problèmes, mais ne les aborde pas franchement. On pourrait, par exemple, être plus exigeant pour le respect des contrats et la qualité des plans de gestion, en rendant obligatoire la réalisation d'analyses économiques des projets au profit des communautés. Il faut aussi accorder aux projets de gestion forestière des durées plus longues que celles actuellement octroyées ainsi qu'un appui technique beaucoup plus conséquent, notamment sur les bases de la gestion forestière.

Mots-clés : gestion de forêt naturelle, reboisement, communauté locale, coopération internationale, leçon pour le succès, tropique.

ABSTRACT

COMMUNITY MANAGEMENT OF TROPICAL RAINFORESTS AND INTERNATIONAL COOPERATION: LESSONS TO BE LEARNED

International aid projects for community management of natural or planted forests in the tropics often come up against similar problems: insufficient planning, poor quality management plans, a lack of criteria and economic analysis, use of protected forests or degraded soils to produce timber, rejection of other development alternatives, lack of compliance with essential conditions for the project's success and inappropriate deadlines and financing schedules causing dissatisfaction among local communities. Many of these problems are a matter of government responsibility in tropical countries. Examples are the adoption of management plans that do not ensure that extractive activities are sustainable; change of use from protective to production forests, based (exclusively) on political decisions; non-compliance with essential contractual conditions such as local community access to forest resources; issuing logging licences and permits or allocating compensatory resources. The international community is well aware of these problems, but they are never plainly addressed. For example, compliance with contractual obligations and high-quality management plans could be more stringently enforced by introducing mandatory economic analyses of project benefits for local communities. The duration of forest management projects should also be longer than currently provided for, and technical support should become much more substantial, especially as regards the basic principles of forest management.

Keywords: natural forest management, reforestation, local community, international cooperation, lessons for success, tropics.

RESUMEN

MANEJO COMUNITARIO DE BOSQUES TROPICALES Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL: LECCIONES NO APRENDIDAS

Los proyectos de ayuda internacional para manejo de bosques naturales o plantaciones con comunidades locales en los trópicos presentan consistentemente los mismos problemas: planeamiento deficiente, baja calidad de los planes de manejo, falta de criterios y de análisis económico, uso de bosques de protección o de suelos degradados para producción de madera, desperdicio de otras alternativas para el desarrollo, incumplimiento de condiciones básicas para el éxito del proyecto, plazos de ejecución y de financiamiento inadecuados y, como consecuencia, comunidades locales frustradas. Muchos de esos problemas son responsabilidad de los gobiernos de los países tropicales que, por ejemplo, adoptan planes de manejo que: no garantizan la sostenibilidad de la extracción; transforman políticamente bosques de protección en bosques de producción; incumplen condiciones contractuales esenciales, como el acceso de la comunidad a los recursos, la aprobación de autorizaciones de extracción o licencias y recursos de contrapartida. La comunidad internacional conoce esos problemas, pero no los enfrenta decididamente. Podría, por ejemplo, ser más exigente con las condiciones contractuales y con la calidad de los planes de manejo, incluyendo la obligatoriedad de realizar análisis económicos de los proyectos en beneficio de las comunidades. También se debe tener en cuenta que proyectos de manejo forestal no pueden ser ejecutados en plazos tan cortos como los practicados actualmente y que la asistencia técnica a los mismos debe ser mucho más intensa, especialmente en lo referente a los fundamentos de la disciplina del manejo forestal.

Palabras clave: manejo de bosque natural, reforestación, trópicos, comunidad local, cooperación internacional, lección para el éxito.

Introducción

En apenas seis décadas los bosques tropicales de África, América, Asia y Oceanía sufrieron, en nombre del desarrollo, una agresión violenta equivalente al impacto de un cataclismo. En la actualidad el área que aún puede ser calificada de bosque tropical no intervenido o “natural” cubre probablemente poco más de la mitad de la que cubría en 1940, habiendo sido sustituida principalmente por actividades agropecuarias o por bosques secundarios y abiertos. Los bosques densos que subsisten han sido degradados en una medida u otra por “descremado” o descapitalización de maderas nobles, caza o recolección y, hasta los más apartados, sufren ahora las consecuencias de los impactos ambientales globales.

Los países desarrollados demuestran una preocupación creciente por el destino de los bosques tropicales. Esta se expresa, entre otras medidas, por decisiones que incluyeron la creación de instituciones como ICRAF, ITTO y CIFOR, y por el aumento del apoyo multilateral y bilateral para el manejo y la conservación de los bosques tropicales. Esas acciones de las décadas de 1980 y 1990 se sumaron así a los esfuerzos pioneros del Departamento de Montes de la FAO en los años 1950 a 1970 y de algunas otras agencias bilaterales, entre ellas especialmente la USAID y, más tarde, de sus equivalentes de Suiza, Bélgica, Canadá, Alemania y Holanda, que favorecieron a América Latina, mientras que la cooperación forestal del Reino Unido y Francia se orientaba, por entonces, más a África y Asia. Desde los años 1990 el número de agencias de cooperación internacional participantes en el esfuerzo por manejar bosques tropicales involucra a más países, por ejemplo el Japón y, a más agencias, inclusive muchas no gubernamentales.

La opción preferida para la conservación de los bosques tropicales ha sido el manejo forestal para producción. Esta opción dio lugar a otras iniciativas, como la adopción de “crite-

rios e indicadores de sostenibilidad”, la “extracción forestal de bajo impacto” y la “certificación forestal”. El manejo forestal pasó a ser llamado “sostenible”, lo que es redundante, ya que éste, por definición, siempre fue entendido como la generación sostenida o durable de bienes y servicios ambientales. También proliferaron nuevas definiciones de manejo forestal cada vez más amplias e imprecisas. Hay instituciones que incluyen bajo su definición de manejo forestal a las áreas protegidas como los parques nacionales, muchos de los que ni siquiera tienen bosques y que implican políticas y técnicas substancialmente diferentes. Otra evolución del manejo forestal ha sido lo que puede llamarse su “socialización” mediante el incentivo a la participación más activa de las comunidades locales en el manejo forestal a través del desarrollo de programas y proyectos en tierras de propiedad comunal o con la participación de éstas, los que hoy son mayoría. Finalmente, es obviamente cada día mayor la demanda para que el manejo forestal atienda las necesidades de servicios ambientales, reteniendo o fijando carbono, regulando flujos hídricos o protegiendo la biodiversidad.

Pero, con todo, es evidente que el manejo forestal “sostenible” que los países tropicales procuraron implantar con apoyo internacional está fracasando. No evitó ni frenó significativamente la destrucción de los bosques, ni siquiera de los declarados para uso forestal exclusivo, ni promovió el desarrollo económico y social. La mayor parte de los bosques nacionales creados por los gobiernos para el manejo de los recursos, muchas veces con considerable apoyo internacional, son actualmente pastos, campos de cultivo o barbechos improductivos (como el caso de Iparia en la Amazonía peruana), o bien fueron reducidos a una mínima expresión (como en von Humboldt en Perú o en Ticoporo, Venezuela) o nunca fueron realmente manejados ni produjeron nada, por lo menos en forma sostenida (la mayoría de casos, incluyendo todos los de Brasil). En África, casi todas las reservas forestales fueron explotadas y después invadidas o, cuando pertenecían a grupos tribales, estos reclamaron las tierras ahora dedicadas a agricultura y pastoreo. Los únicos ejemplos duraderos de manejo forestal en bosques tropi-



Bosques de protección residuales en los que con frecuencia se pretenden infructuosamente hacer manejo forestal sostenible (Tarija, Bolivia).
Foto: M. Dourajeanni.



Uso exitoso de regeneración natural para recuperar bosques de ladera que fueron destruidos por agricultura, pastoreo y fuego, en Filipinas. Foto: M. Dourojeanni.



Plantación de *Swietenia* en Filipinas, libre de la plaga *Hypsipyla* pero localizada en suelos inadecuados, con desarrollo limitado para su edad. Foto: M. Dourojeanni.

cales se limitan a la experiencia de Malasia y a pequeñas parcelas dispersas y sin representatividad.

La ausencia de manejo forestal en los trópicos queda demostrada por el patéticamente reducido porcentaje (4.5%) de bosques manejados (ITTO, 2006). Además, esas estadísticas son siempre las más favorables. Así, por ejemplo, incluyen áreas concesionadas que “deberían” ser manejadas pues disponen de planos de manejo aprobados pero que, en la práctica, son raramente aplicados. Como anticipado, dentro de ese escenario general poco halagüeño de la situación forestal tropical cabe destacar el éxito relativo del manejo de áreas protegidas forestales, en especial los parques nacionales (DOUROJEANNI, 1999; BRUNER *et al.*, 2001) y, evidentemente, el buen progreso y desempeño de las plantaciones forestales privadas, generalmente con especies exóticas, en Asia y América Latina (ITTO, 2006).

El manejo forestal sostenible para producción de madera o de otros bienes, fuera del ejecutado en plantaciones forestales, constituye una de las mayores decepciones de la profesión forestal. La causa de

esta situación está directamente relacionada con múltiples y complejos factores dependientes del contexto socio-político y económico de los países tropicales que se expresan principalmente bajo la forma de anarquía en el uso de los recursos forestales. Los esfuerzos para frenar la deforestación no planificada nunca tuvieron éxito e influenciaron muy negativamente la viabilidad del manejo forestal. Al contrario, los gobiernos implantaron políticas y estrategias de desarrollo, incluyendo los derechos sobre la tierra, que favorecieron las actividades agropecuaria, minera y energética en detrimento del manejo forestal (DOUROJEANNI, 1990). Aún siendo así, los proyectos de manejo forestal para producción con apoyo internacional han sido muy numerosos y han acumulado mucha experiencia sobre lo que funciona o no, pero ésta es raramente aprovechada para el diseño de nuevas operaciones.

De una parte, la experiencia negativa es poco difundida, ya que el hecho de que una proporción considerable de los proyectos no tenga los resultados prometidos no conviene a los donantes ni a los gobiernos de

los países beneficiarios y, asimismo, porque éxitos parciales son difundidos como definitivos. De otra parte, existen razones inherentes a la gestión forestal en los países tropicales que explican por qué muchos de los problemas conocidos que son de su responsabilidad no son resueltos. Igualmente influyen en los resultados negativos algunos de los parámetros de funcionamiento de las organizaciones de cooperación internacional que dificultan aplicar las experiencias adquiridas; entre ellos, por ejemplo, la obligación de alcanzar metas prefijadas o la de atender a muchos con poco, entre otras demandas de orden burocrático o político. Sin embargo, si se desea realmente contribuir a superar la falta de manejo forestal en los trópicos, esos problemas deben ser divulgados, analizados y superados. Por eso, en esta nota se revisarán las principales lecciones aprendidas por el autor supervisando y evaluando una muestra de proyectos de manejo forestal en bosques naturales y artificiales en los trópicos de América Latina, África y Asia con financiamiento internacional que tuvieron participación de comunidades rurales pobres.

Proyectos de manejo forestal con apoyo internacional

La finalidad de la cooperación internacional para el desarrollo es, en última instancia, ayudar a los países beneficiados a ayudarse a sí mismos. Por lo tanto, el ideal de un proyecto de manejo forestal es que las acciones iniciadas con apoyo económico y técnico exterior continúen después de terminado el apoyo y que, por consiguiente, sean replicables. Lamentablemente, la experiencia demuestra que en ocho de cada diez casos, las acciones de manejo forestal en bosques naturales o cultivados, principalmente con participación comunitaria, son abandonadas en el mismo momento en que termina el financiamiento o, en los casos más favorables, pocos años más tarde. Eso significa que la explotación del bosque continúa anárquicamente o que, en el caso de plantaciones, estas son descuidadas y que no se planta un árbol más. Éxitos parciales, sobre menos de diez años, fueron frecuentemente propalados internacionalmente como ejemplos de grandes logros. Las necesidades políticas fabrican muchos éxitos prematuros.

Ocurre que los proyectos suelen estar estructurados de tal forma que, en su evaluación final, parecen haber cumplido sus objetivos inmediatos, productos o resultados, como son número de plántones producidos, hectáreas plantadas, personas entrenadas, estudios realizados, y, por eso, son evaluados positivamente. Pero lo que no se dice es que su finalidad no fue ni será alcanzada porque, por ejemplo, los plántones no fueron plantados o las plantaciones fueron abandonadas y los árboles murieron; porque el personal entrenado no trabaja en el proyecto o porque los estudios no fueron aplicados y que, como consecuencia, la población beneficiada continúa igual o peor que antes de iniciado el proyecto. Como se verá más adelante,

hay muchas causas para esta situación a la que pocas agencias de cooperación escapan. En gran medida, la responsabilidad por esos fracasos reiterados corresponde a los gobiernos nacionales, pero los donantes son igualmente culpables pues:

- aceptan financiar proyectos que están obviamente mal diseñados;
- aparentan creer en promesas de cumplimiento de condiciones esenciales para el éxito, siendo la más común que “el gobierno se compromete a financiar el proyecto después de concluido el apoyo externo”;
- persisten en los mismos errores como, por ejemplo, financiar proyectos por lapsos irrealmente cortos.

En términos generales, los proyectos de manejo forestal con apoyo internacional más exitosos son los que se realizan con el sector privado y los menos exitosos son los que dependen directamente de las agencias públicas forestales de los países beneficiarios. Estas últimas, en cambio, suelen desarrollar bien proyectos del tipo “desarrollo y aplicación de técnicas forestales”, incluido inventarios, planeamiento y legislación, que no implican manejo forestal, propiamente dicho, en el campo. En ese contexto hay señales de que proyectos con comunidades locales, si están bien hechos, podrían funcionar mejor que los que son puramente estatales, y en esta nota se enfatizan las consideraciones sobre esta opción.

Algunas lecciones poco aprovechadas

Errores de diseño

Las agencias internacionales confrontan diariamente propuestas de proyectos mal diseñados:

- objetivos desproporcionadamente ambiciosos;
- estrategias ausentes o deficientes;
- falta de correlación entre objetivos, metas y medios;
- presupuestos hechos a la medida del donante y no de las necesidades reales.

La imposición de preparar marcos lógicos, precisamente para evitar los problemas anotados, no ha resuelto nada, pues ellos también, en general, son hechos apenas para cumplir la formalidad. Ocurre que, demasiadas veces, se aprueban proyectos conociendo sus deficiencias debido a la antes mencionada obligación de alcanzar metas o a presiones políticas diversas.

De todos, el principal problema es la ausencia de análisis estratégico. Proyectos de reforestación con comunidades locales muy pobres, por ejemplo en África, podrían haber tenido éxito si su estrategia de implantación hubiese tomado seriamente en cuenta la generación progresiva de ingresos económicos para que los campesinos puedan:



Plantaciones de *Tectona* en suelos inadecuados, con crecimiento pobre y abandonadas (Ghana).
Foto: M. Dourojeanni.



Muchos proyectos forestales, como este en Ghana, son capaces de agrupar y motivar mucho a las poblaciones locales.
Foto: M. Dourojeanni.

- mantener las plantaciones iniciadas;
- continuar plantando cada año hasta cerrar el ciclo productivo.

Pero lo que se observa son proyectos en comunidades pequeñas y muy pobres que plantan a veces más de un millar de hectáreas en apenas dos o tres años, perturbando la rutina de cultivos anuales y creando un enorme problema para el mantenimiento de la plantación, cuyo costo en dinero o trabajo supera totalmente la capacidad de los campesinos. Consecuentemente, antes de que la plantación genere su primer ingreso ésta ya ha sido destruida por fuego, malezas o plagas o por los propios campesinos que necesitan clarear el bosque en procura de luminosidad para producir sus alimentos. Hubiese bastado con plantar una superficie mucho menor cada año, sobre un plazo más largo, para que la renta generada por las primeras plantaciones resolviera el problema del costo del mantenimiento y mantuviera vivo el interés de los campesinos. Además, las plantaciones forestales en estos proyectos suelen estar desvinculadas de una cadena productiva. Este ejemplo es apenas una primera aproximación al tipo de lecciones aprendidas que, desde otros ángulos, se tratan más adelante.

¿Plan de manejo forestal?

Parte de los problemas anotados, como el análisis estratégico deficiente, están relacionados con la ausencia o baja calidad de los planes de manejo, a veces financiados por los proyectos. En efecto, en la experiencia del autor durante la última década, el 90% de los proyectos internacionales que pretenden hacer manejo forestal sostenible en bosques naturales o cultivados, simplemente:

- no tienen plan de manejo;
- si lo tienen, muchas veces sus parámetros no corresponden exactamente al área a ser manejada;
- el plan es de mala calidad o es, apenas, un plan regional o un esbozo académico intrascendente.

Esta es una constatación penosa que revela la gravedad de la situación, que no es exclusividad del manejo forestal. DOUROJEANNI (2003) sobre la base de la revisión de más de 50 planes de manejo de áreas protegidas principalmente del Brasil constató que menos del 10% estaban razonablemente bien hechos y eran aplicables. El resto apenas servía para “cumplir la ley”.

Ya fue mencionado el caso de programas de reforestación que solamente contemplan los dos o tres primeros años de plantación sin ninguna

previsión sobre lo que se hará entre la finalización del proyecto y el futuro. Pero la situación es peor en bosques naturales. Siguiendo una tendencia moderna, cuyo origen es impreciso, los planes de manejo actuales de bosques tropicales se caracterizan por:

- rotaciones absurdamente insuficientes para la reposición del recurso, de 20 años o menos;
- delimitación de tramos de corta todos del mismo tamaño como si el volumen de madera y las especies tuvieran una distribución homogénea, evidenciando que, si disponen de un inventario forestal razonable, sus resultados no son utilizados;
- prácticas silviculturales reducidas a dos o tres líneas de principios que pueden corresponder a cualquier realidad;
- inexistencia de planeamiento de caminos forestales;
- descripción insuficiente de las prácticas de extracción;
- ausencia de estimaciones del volumen de madera de cada especie o grupo de especies sosteniblemente extraíble;
- falta de información confiable sobre la demanda o sus características;
- ausencia de delimitación de áreas de preservación permanente y de las requeridas para la conservación *in situ* de recursos genéticos forestales;
- ausencia de análisis de costos y beneficios.

Además, en contradicción con los nuevos instrumentos cartográficos disponibles, la mayoría de los proyectos carecen de mapas adecuados del área “manejada”. En cambio, nunca falta una multitud de otros estudios de interés periférico que pueden ser útiles, pero que no son usados para el manejo ni contribuyen a dar sostenibilidad al aprovechamiento. Aún más, como en el caso de la reforestación, el manejo propuesto está aislado de cualquier tipo de cadena productiva. Otra tendencia de los planes de manejo actuales es pretender perfeccionismo en sus aspectos conservacionistas, aparentando cumplir exigencias de criterios e indicadores de sostenibilidad que los apartan demasiado de sus objetivos



Excelente desarrollo de *Cedrela*, libre de *Hypsipyla*, en plantaciones comunitarias en Ghana. Pero la densidad de la plantación dificulta hacer cultivos intercalados.
Foto: M. Dourojeanni.

comerciales, con lo que terminan no siendo económicamente viables.

En la práctica, se ha venido reemplazando los planes de manejo forestal por “planes anuales de extracción de bajo impacto” que pueden reducir el daño en el área aprovechada, pero que en muchos casos se usan como lo hacen los extractores tradicionales e ilegales, o sea, extrayendo la madera donde es más fácil. Luego se repite el proceso que, en el mejor de los casos, tiene una programación quinquenal, o sea, sin visión de futuro, que es la esencia del manejo forestal sostenible. Sin embargo, es común que explotaciones de este tipo sean inclusive certificadas.

Este tipo de planes es amparado por la legislación y reglamentación forestal reciente de la mayoría de los países tropicales. Estos han adoptado versiones de “manejo forestal” que, además de ser burocráticas, no respetan principios fundamentales de la disciplina. Este hecho complica mucho la actuación de los donantes, en especial los multilaterales, que no pueden enfrentarse a los gobiernos y decir que lo que la ley o los reglamentos consignan es técnicamente deficiente. Aún así, si la cooperación técnica internacional pretende seriamente apoyar el manejo forestal sostenible, debe prestar más atención a la calidad de los planes de manejo.

El manejo forestal debe ser económicamente viable

Parece obvio que la finalidad del manejo forestal sea la obtención de beneficios tangibles y cuantificables, inclusive en el caso que su objetivo primario sea el de generar servicios ambientales. Sin embargo, son raros los proyectos de manejo forestal o de reforestación que disponen de análisis económico siquiera elemental. Todos parecen partir del principio que manejar, plantar o proteger bosques es siempre económicamente rentable. Sin embargo, el análisis de varios de esos proyectos revela que si se consideran seriamente los costos del manejo y de la extracción, el flete, las realidades de la demanda, el costo real de la mano de obra y de los profesionales, entre otros parámetros, éstos tendrían una relación costo beneficio desfavorable. Dicho de otra forma, se está brindando ilusiones falsas a los participantes que, en general, son campesinos muy pobres.

La falta de análisis económico es agravada por el hecho de que la mayor parte de los proyectos de manejo forestal comunitario se desarrollan en bosques residuales que técnicamente son de protección, frecuentemente muy alejados y en pendientes extremas, que fueron descremados y luego despreciados por las empresas madereras. En

esas condiciones, el costo del manejo sostenible supera cualquier expectativa de beneficio económico. Lo mismo ocurre en la mayor parte de las plantaciones visitadas en África, que son instaladas en suelos extremadamente pobres y sin una selección adecuada de especies y orígenes. Las perspectivas de crecimiento anunciadas a los comuneros raramente se cumplen y, como tampoco hay mantenimiento adecuado de las plantaciones, el escaso crecimiento efectivo es motivo de gran frustración.

Es muy común que el éxito de proyectos forestales con comunidades no tenga nada a ver con el tema forestal. Por ejemplo, un proyecto en el Perú introdujo una nueva variedad de café más productiva, elevando significativamente la renta local, pero contribuyendo a deforestar aún más y al desinterés por el manejo del bosque. Para aliviar la falta de ingresos durante la fase de crecimiento de las plantaciones, los proyectos suelen proveer asesoramiento técnico para agricultura y ganadería o apoyan a las comunidades en el procesamiento y comercialización de la producción agrícola local. Y eso muchas veces funciona tan bien que las plantaciones son relegadas a segundo plano. En otros casos, la presencia del proyecto forestal ayuda a mejorar los servicios e infraestructuras públicas locales. Nada de eso está mal, pero, una vez más, demuestra que hubo algún error de diseño del proyecto que fue vendido como alternativa a la deforestación y para aliviar la pobreza mediante el recurso forestal.

Es, pues, esencial que los proyectos de manejo forestal o reforestación con comunidades locales vengán acompañados de un estudio económico serio, como se hace para cualquier negocio. En fin de cuentas, el objetivo principal de la forestería comunitaria es hacer que la población se interese más en ganar buen dinero con el bosque que en sobrevivir de la agricultura tradicional y/o ambientalmente destructiva. Una buena coordinación intersectorial permitiría atender las necesidades de asistencia agropecuaria concomitantes al manejo forestal sin desviar los recursos que les son destinados.

Manejo para producción en bosques de protección

Se mencionó antes que, a veces, la falta de éxito de proyectos de manejo forestal para producción de madera se debe a que éstos son desarrollados en bosques que técnicamente son de protección, elevando considerablemente los costos del manejo y de la extracción si se insiste en la sostenibilidad. El problema surge cuando la escasez de recursos en la región empuja a las comunidades pobres y aumenta la demanda comercial sobre bosques residuales y que, al mismo tiempo, por razones políticas las administraciones forestales reclasifican esos bosques de protección como bosques de producción, quebrantando principios técnicos elementales. En esos casos, la situación de la cooperación técnica internacional se torna incómoda, pues debe rendirse al argumento de que, si no se realiza el proyecto, esos bosques serán destruidos de cualquier manera; sabiendo que, en verdad, sus probabilidades de éxito serán mínimas.

De otra parte, aceptando financiar la extracción de bosques de protección o, inclusive, en áreas protegidas que defienden especies raras, el dinero internacional contribuye a

incumplir las políticas y normas que los propios países financiadores promueven y aplican. Muchas veces, esos proyectos de “manejo” de bosques naturales podrían haber sido excelentes proyectos de reforestación y/o de ecoturismo si hubiese habido un buen diagnóstico.

Desperdicio de oportunidades: regeneración natural y barbechos forestales

Es común que proyectos de manejo de bosques naturales o de reforestación incluyan asimismo la rehabilitación de tierras o bosques degradados. En esos casos casi siempre se apela a técnicas de reforestación que, por lo común, además de costosas suelen no prosperar y que, eventualmente, darán beneficios a las comunidades locales después de mucho tiempo. En general, sería mucho más provechoso, ambiental y económicamente, favorecer el desarrollo de la regeneración natural simplemente evitando el fuego y el pastoreo. De otra parte, existen múltiples evidencias de que el manejo de la vegetación forestal secundaria o barbecho forestal, entre dos periodos de uso agrícola, podría producir madera de diversas especies, hasta hace

poco despreciadas, pero que ahora tienen mucha demanda debido a la escasez y al elevado precio de maderas más tradicionales.

Si bien los proyectos para rehabilitar tierras o bosques muy degradados son importantes, sus costos de mantenimiento no deberían ser cargados directamente a las comunidades pobres. En el caso de cuencas hidrográficas, esos proyectos benefician más a los agricultores ricos y a los centros urbanos localizados en el valle que a los moradores de las colinas. Sus costos, cuando haya terminado el apoyo internacional, deberían correr por cuenta del gobierno o ser cubiertos proporcionalmente por todos los beneficiarios.

Condiciones esenciales para el manejo que no son cumplidas

Ha sido frecuente, especialmente en proyectos de manejo que involucran comunidades locales en América Latina, que el propio gobierno que solicita el apoyo internacional no cumpla luego con las condiciones básicas para la ejecución exitosa del proyecto. Esto incluye temas como la aprobación oportuna de planes de manejo y de planes anuales de corta, cesión en uso de la tierra o del bosque previsto para ser plantado o manejado, licencias ambientales o de funcionamiento, o control de invasiones de terceros en bosque comunitarios. A eso se suma, en África, la complejidad de la tenencia de la tierra forestal y la falta de decisiones oportunas sobre la distribución equitativa de eventuales beneficios entre el Estado y los propietarios o usuarios tradicionales de la tierra, la comunidad y los miembros de ésta que trabajan efectivamente en el proyecto.

Algunos proyectos recientes de manejo de bosques naturales en América del Sur no manejaron ni aprovecharon el bosque simplemente porque las autoridades forestales no consiguieron, a lo largo de la ejecución de los proyectos, autorizar el acceso de



Cedrela, originario de América tropical se desarrolla muy bien en plantaciones en África (Ghana).
Foto: M. Dourojeanni.

los comuneros al recurso forestal que las propias autoridades designaron para los proyectos. Muchas justificaciones fueron dadas, inclusive cambios de gobierno, nuevas legislaciones, falta de reglamentación de las mismas, escasa capacidad institucional, conflictos políticos locales, etc. Pero el hecho es que millones de dólares fueron gastados para que poblaciones locales mejoren sus ingresos en la base del manejo forestal y que, en verdad, apenas se consiguió aumentar la desconfianza y la frustración de los pobladores con respecto a esa opción.

Por eso, las agencias internacionales que pretenden ayudar a realizar manejo forestal comunitario deben ser muy rigurosas en cuanto a las condiciones contractuales y exigir condiciones previas a la firma del contrato o al primer desembolso que no dejen dudas sobre el acceso al recurso forestal por los beneficiarios, la distribución de obligaciones y de eventuales beneficios entre las partes, entre otros asuntos claves para el éxito. Otra forma de evitar esos problemas es asegurar que los proyectos se inserten claramente en el plan regional de desarrollo rural y que exista un mecanismo de coordinación intersectorial.

El éxito es proporcional al lapso de ejecución

La mayor parte de las agencias internacionales, especialmente las multilaterales, sólo financian proyectos por lapsos de dos a tres años, aceptando a veces prolongaciones por un año más o eventuales etapas adicionales que siempre dejan un período sin apoyo en el que se pierde casi todo lo avanzado en la etapa previa. Eso es evidentemente insuficiente para el caso de plantaciones, especialmente las desarrolladas con poblaciones rurales pobres y en suelos de baja calidad, que demoran hasta una década para comenzar a producir. Pero tampoco es suficiente para proyectos de manejo de bosques naturales, donde debe confir-

marse que los beneficiarios saben desenvolverse sin asistencia técnica y sin conflictos fatales entre ellos. Unos plazos de ejecución cortos, asimismo, presentan el inconveniente de aportar demasiado dinero en un plazo muy breve, creando disturbios sociales en las comunidades pobres. Obviamente, no puede pretenderse que el apoyo internacional dure por

décadas, pero debería durar el tiempo necesario para que el retorno económico de la operación forestal sea suficiente para retroalimentar el manejo y mantener vivo el interés de los beneficiarios.

Es probable que uno de los casos más exitosos, aunque poco publicitado, de proyectos de plantaciones forestales con comunidades



Plantación de *Terminalia* con desarrollo adecuado en Kpalimé, Togo.
Foto: M. Dourojeanni.



Vivero forestal enteramente administrado por mujeres que asegura un ingreso adicional para ellas (Togo).
Foto: M. Dourojeanni.

rurales sea el de Porcón en Cajamarca, Perú, hoy una próspera cooperativa alto-andina que maneja autónomamente unas 17 000 ha de pinos, el mayor bosque plantado del país a partir de los años 1970 y que es modelo para otras plantaciones y comunidades. Porcón, además, recibe unos 35 000 turistas por año y dispone de programas de piscicultura y manejo de fauna, además de ganadería lechera bien integrada. Ese éxito se debe a que la cooperación belga y otras que impulsaron ese proyecto permanecieron en el lugar durante más de 15 años antes de considerar progresivamente terminado su trabajo (SÁNCHEZ, 2006). En ese mismo país puede anotarse el éxito mundialmente reconocido del manejo de vicuñas en la Reserva Nacional de Pampa Galeras, con participación de las comunidades campesinas y que ya ha sido replicado por varias otras comunidades y cooperativas. Pero ese éxito también quedó garantizado por más de 15 años continuados de apoyo internacional, especialmente de la GtZ (HOFMANN *et al.*, 1983). Finalmente, en el bien conocido proyecto de manejo de bosques naturales por indígenas en el Palcazú, también en Perú, sólo se consideró haber logrado cierto éxito después de nueve años de apoyo continuo de la USAID (PERÚ. INADE, 1990). Por el contrario, en ese mismo país o en muchos otros de América Latina, África y Asia podrían mencionarse por docenas los proyectos de manejo forestal comunitario sin ningún resultado, que fueron desarrollados sobre plazos de dos hasta cinco años y con inversiones menores.

Proyectos de mayor duración pueden implicar distribuir el presupuesto del proyecto sobre más años de ejecución, pero inevitablemente también son más caros. De hecho, la mayoría de los proyectos tienen objetivos que no son coherentes con los medios que el presupuesto aprobado pone a su disposición.



La explotación ilegal dificulta mucho aplicar el manejo sostenible de los bosques naturales (Kalimantan, Indonesia).
Foto: M. Dourojeanni.

Frustración de la población local

En la mayoría de los proyectos de manejo forestal y de reforestación con comunidades locales se observa un alto grado de éxito de los objetivos sociales inmediatos, o sea, durante la ejecución, pero un resultado decepcionante en cuanto a los objetivos sociales de mediano y largo plazo. En una primera instancia esos proyectos consiguen:

- solucionar conflictos internos de la comunidad y organizarla;
- reducir la desconfianza local en las autoridades gubernamentales;
- obtener la decisión de participar, inclusive cuando eso implica sacrificios importantes como reducir el área de cultivo y trabajo adicional poco o no remunerado;
- elevar la conciencia ambiental o forestal;
- resolver disputas sobre distribución de beneficios;
- entrenar y capacitar a los participantes.

En síntesis, los participantes creen y comprenden lo que los promotores del proyecto les dicen. Esa percepción es influenciada por los beneficios inmediatos, como son los salarios que se pagan a los que participan directamente en el proyecto y, en especial, los beneficios que son otorgados a los líderes locales, como son honorarios especiales, viajes y otras prebendas.

También es frecuente el caso en que el proyecto forestal llega a una comunidad sin ser invitado ni deseado por ésta, que probablemente preferiría apoyo para la producción de alimentos o para obtener más agua u otros servicios. En esos casos el proyecto forestal es aceptado como un presente, pero su éxito pasa necesariamente por la solución previa de otros problemas inmediatos. En esas condiciones, la coordinación intersectorial y la integración interdisciplinaria son imperativas.

Por lo tanto, los logros iniciales relacionados con los objetivos sociales no resultan en beneficios duraderos para las comunidades. En efecto, a poco de terminados los proyectos, ante la evidencia de que los beneficios y promesas no se materializarán debido a los problemas técnicos y económicos antes señalados, o a la continuidad de los problemas referidos a otras necesidades, el entusiasmo de la comunidad es sustituido por un sentimiento de abandono y frustración. Sin embargo, es indiscutible que muchas veces permanece la organización creada, aunque a veces dedicada a otros menesteres y, también, cierto interés por el tema forestal. Pero eso no era la finalidad del proyecto.

Conclusión

La experiencia internacional sobre manejo de bosques naturales y reforestación, especialmente con participación de comunidades locales, es considerable. Con mayor o menor franqueza, todos los análisis hechos para África, Asia o América Latina (por ejemplo: KARTASUBRATA, 1990; INDUFOR OY-STCP, 2002; AFORNET-AAS-KSLA-FAO, 2004 y 2005; DOUROJEANNI, 2005; DOUROJEANNI, SEVE, 2006 y 2007) revelan que su reducido éxito se debe, consistentemente, a los mismos problemas reseñados en esta nota.

En gran medida esos problemas pueden ser resueltos por decisión de las fuentes de cooperación técnica internacional que, obviamente, tendrá aplicación tanto más fácil cuantas más agencias internacionales adhieran a su implantación. Los países que solicitan y reciben ayuda internacional pueden no gustar de exigencias o condiciones más severas para asegurar el éxito de los proyectos, pero las acatarían. Por ejemplo, en los años 1990 las agencias internacionales forzaron a las administraciones forestales de los países tropicales a aceptar proyectos con elevada participación de la sociedad civil y, ahora, la aceptación de este tipo de proyectos es unánime. De otra parte, los donantes deben hacer su parte en cuanto a:

- otorgar financiamientos con lapsos de ejecución más largos y con más recursos, aunque así atiendan menos pedidos;
- proveer un apoyo técnico más consistente desde la etapa de la preparación de proyectos y con seguimiento mucho más estrecho de las operaciones en el terreno, sin miedo a imponer o aprobar las rectificaciones que puedan ser necesarias.

De otra parte, los proyectos de capacitación forestal deberían volver a enfrentar seriamente, como lo hizo la FAO en los años 1960, cuestiones básicas de manejo u ordenación forestal, una disciplina que parece haberse diluido en cuestiones accesorias y que, como se practica en la actualidad, no asegura la sostenibilidad del recurso.

Agradecimiento

El autor expresa gratitud a sus colegas Jorge Malleux y Juan A. Sève por la revisión del texto y los valiosos aportes hechos.

Referencias

AFORNET-AAS-KSLA-FAO, 2004. Community based forest management in Sub-Saharan Africa. Lessons Learned in Sustainable Forest Management in Africa. Policy African Forest Network at the African Academy of Sciences, brief n° 3, 3 p.

AFORNET-AAS-KSLA-FAO, 2005. Plantation forestry in Sub-Saharan Africa. Lessons Learned in Sustainable Forest Management in Africa. Policy African Forest Network at the African Academy of Sciences, brief n° 4, 3 p.

BRUNER A. G., GULLISON R. E., RICE R. E., FONSECA G. A. B., 2001. Effectiveness of parks in protecting tropical biodiversity. *Science*, 291 (5): 125-128.

DOUROJEANNI M. J., 1990. Amazonia: ¿Qué Hacer? Centro de Estudios Teológicos de la Amazonia (CETA), Iquitos, Perú, 444 p.

DOUROJEANNI M. J., 1999. The future of Latin American's natural forests. *In: Forest Resource Policy in Latin America*. Kari Keipi (ed.), Inter-American Development Bank-Johns Hopkins Univ. Press, Washington D. C., Estados Unidos, p. 79-92.

DOUROJEANNI M. J., 2003. Análise crítica dos planos de manejo de áreas protegidas no Brasil. *In: Áreas Protegidas: Conservação no Âmbito do Cone Sul*. A. Bager (ed.), Pelotas, p. 1-20.

DOUROJEANNI M. J., 2005. On the threshold of something special. *ITTO Tropical Forest Update*, 15 (3): 7-10.

DOUROJEANNI M. J., SÈVE J. A., 2006. Overall evaluation of ITTO community forest management projects (Bolivia, Ghana, Panama, Philippines and Togo). *Synthesis Report on ex-post evaluations ITTO*, Yokohama, Japón, 45 p.

DOUROJEANNI M. J., SÈVE J. A., 2007. Community participation in forest management. *ITTO Tropical Forest Update*, 17 (1): 17-20.

HOFMANN R. K., OTTE K. C., PONCE C. F., RIOS M. A., 1983. El manejo de la vicuña silvestre. *GtZ, Eschborn*, Tomo I y Tomo II, 705 p.

KARTASUBRATA J., 1990. Review of community forestry programs in selected Asean countries. *Research Policy for Community Forestry*, Winrock-Ford Foundation-E-W Center Seminar Proceedings, p. 46-57.

INDUFOR OY-STCP, 2002. Ex post evaluation report on ITTO projects in the field of sustainable forest management implemented in Latin America. *INDUFOR OY-STCP Engenharia de Projetos Ltda, Executive Summary ITTO*, Yokohama, Japón, 33 p.

ITTO, 2006. Status of tropical forest management 2005. *International Tropical Timber Organization*, Yokohama, Japón, ITTO Technical Series n° 24.

PERU. INADE, 1990. Manejo de bosques naturales en la selva alta del Perú. Un estudio de caso del valle del Palcazu. *Instituto Nacional de Desarrollo, UDAID, Ronco Consulting Co y Centro Científico Tropical*, Lima, Perú, 233 p. y anexos.

SÁNCHEZ P., 2006. Cajamarca: lineamientos para una política regional de medio ambiente. *Asociación Los Andes de Cajamarca*, Perú, 72 p.



Plantaciones de *Tectona* en suelos inadecuados, con crecimiento pobre y abandonadas (Ghana).
Foto: M. Dourojeanni.