El gran negocio del "manejo comunitario de bosques" en India: evaluación crítica de un proyecto financiado por el Banco Mundial en Andhra Pradesh

A pesar de años de controversia en torno a los proyectos forestales del Banco Mundial en India, el Banco sigue promoviendo planes importantes para otorgar grandes préstamos destinados a nuevos proyectos forestales en varios estados. En 2005, el Banco inició proyectos piloto de "manejo comunitario de bosques" (CFM) y de manejo participativo de bosques (PFM) en los estados de Madhya Pradesh y Jharkhand. Estos proyectos piloto son la etapa previa de importantes préstamos para proyectos forestales a gran escala en todo el Estado. El Banco Mundial declara que ha aprendido de los errores cometidos con los préstamos para forestería social y manejo conjunto de bosques (JFM) en India. En informes recientes, el Banco destaca que ahora está procurando apoyar al gobierno indio para dejar de lado el anterior enfoque JFM y avanzar hacia un nuevo enfoque de "manejo comunitario de bosques" (CFM) (véase, por ejemplo,PROFOR Periodic Update - marzo de 2005).

Mientras los planes para estos nuevos proyectos forestales van ganando espacio, desde fines de 2002 el Banco ha estado aplicando un proyecto de manejo comunitario de bosques, de cinco años de duración, llamado Andhra Pradesh Community Forestry Management Project (APCFMP). Este proyecto, financiado con un préstamo de US$ 108 millones, es descrito por el Banco como una intervención “dirigida a la comunidad” cuyo fin es reducir la pobreza y "habilitar" a las comunidades para tomar decisiones autónomas en relación con el manejo forestal en zonas asignadas a los comités de los poblados encargados de la protección de los bosques (Vana Samrakshana Samithi, VSS). Muchos de los 5.000 VSS que participan en el proyecto CFM fueron establecidos en virtud de un controvertido proyecto anterior de Manejo Forestal Conjunto (JFM), que contó con asistencia del Banco. Este proyecto, desarrollado entre 1994 y 2000, recibió duras críticas a causa de los desalojos forzados de pobladores tribales que recibieron muy poca compensación o incluso ninguna.

Dados los problemas que hubo con los proyectos anteriores financiados por el Banco, el segundo préstamo del Banco se enfrentó a una fuerte oposición de parte de muchas ONGs que trabajan con temas relacionados con los bosques y el desarrollo en Andhra Pradesh. Esta situación pudo revertirse solamente cuando, mediante las cartas de protesta de las ONGs, el Banco asumió los siguientes compromisos: (i) fortalecer el diseño del proyecto y la política de reubicación para que prohíban expresamente e impidan nuevas reubicaciones forzadas de familias que dependen de los bosques, y (ii) como condición para acordar el préstamo, compensar en forma justa a aquellas familias que fueron reubicadas sin recibir compensación bajo el proyecto JFM anterior.

Hubo quienes se mostraron escépticos en cuanto al segundo préstamo del Banco; se les aseguró que el proyecto de continuación representaría un cambio significativo con relación al proyecto JFM anterior, pues la intervención CFM estaría encaminada a garantizar que los VSS comunitarios desempeñaran el papel más importante en cuanto a las decisiones sobre manejo forestal, en tanto el Departamento Forestal estatal actuaría principalmente como “facilitador” (Documento de Evaluación del Proyecto – PAD: página 5). Los promotores del proyecto sostuvieron que el CFM ayudaría a reducir la pobreza entre las comunidades VSS participantes al aumentar sus derechos legales a los beneficios de la venta de los productos forestales.

Tras más de dos años de aplicación, ¿cómo ha funcionado este proyecto y cuáles han sido las experiencias de las comunidades afectadas? ¿Hay signos de que el Banco esté promocionando un auténtico "manejo comunitario de bosques"? En julio de 2004 se intentó responder estas preguntas, cuando Samata y el Programa para los Pueblos de los Bosques (FPP) trabajaron con nueve comunidades en los distritos costeros central y noreste de Andhra Pradesh para documentar las experiencias y visiones sobre el proyecto hasta el momento. El resto de este artículo destaca algunas de las principales conclusiones de esta evaluación independiente.

Las conversaciones mantenidas con comunidades, ONGs que trabajan el tema de los bosques y activistas confirman que, aunque la revisión del plan de acción para la reubicación (RAP) resultó en algunas salvaguardias procesales más fuertes contra el desalojo forzado, quedan huecos que obstaculizarán la correcta compensación en caso de perjuicios e impedirán la compensación tierra-por-tierra. Para mayor indignación de las ONGs que hicieron campaña por las condiciones del proyecto en materia de reasentamiento, el documento final revisado que se publicó en mayo de 2004 afirma que las tierras sujetas al proyecto anterior habían sido entregadas voluntariamente. Sostiene también que se espera que hasta el 50% de las familias potencialmente afectadas entreguen libremente sus tierras al Departamento Forestal. Las ONGs y los dirigentes comunitarios desmienten enérgicamente esta afirmación y señalan que tanto las consultas públicas sobre la RAP en 2001 y en 2003 registran claramente que la mayoría de los pueblos tribales y otras personas que dependen de los bosques, que el Departamento Forestal de Andhra Pradesh (APFD) define como “intrusos”, bajo ninguna circunstancia entregarán voluntariamente sus tierras “invadidas” al VSS. Otra condición clave para el préstamo que hasta ahora no se ha cumplido: después de más de dos años, las familias que sufrieron las repercusiones negativas del anterior proyecto JFM hasta ahora no han sido identificadas ni compensadas.

Además ha habido duras críticas a la Estrategia de Desarrollo Tribal (Tribal Development Strategy - TDS) financiada en virtud del proyecto, que fue escrita por extranjeros sin el consentimiento y con muy poco conocimiento de los dirigentes tribales Adivasi. Los pobladores entrevistados durante la evaluación afirmaron que nunca habían visto el documento final y no conocían su presupuesto ni sus objetivos. Al enterarse del contenido, los dirigentes afirman que rechazan enérgicamente la declarada “filosofía subyacente del componente tribal”, que es “reducir el grado de dependencia para la subsistencia económica de las tribus respecto de los bosques” (mediante empleos asalariados en el departamento forestal y alternativas de ingreso basadas en el mercado).

Las organizaciones de la sociedad civil también son críticas en cuanto a que el proyecto no ha promovido las reformas necesarias para el CFM. Señalan que las revisiones de la Ley Forestal de Andhra Pradesh en virtud del proyecto son estrechas y se limitan a la revisión de las normas para las elecciones VSS, membresía VSS y reparto de beneficios. Destacan que la intervención del Banco no combate las mayores desigualdades e injusticias proclamadas por la legislación nacional, como la Ley de Conservación Forestal (Forest Conservation Act) de 1980, y por lo tanto es incapaz de promover reformas auténticas y de largo alcance y no hace nada para tratar las demandas las comunidades que dependen de los bosques para que se reconozcan sus derechos de propiedad sobre las tierras boscosas y cultivadas.

Además, miembros de las comunidades Adivasi se quejan de que el proyecto no los ha empoderado, pues la mayoría de las decisiones sobre manejo de los bosques siguen estando a cargo del Departamento Forestal de Andhra Pradesh (APFD). La gente está desconforme, porque sus prioridades y decisiones sobre manejo de bosques establecidas en resoluciones de los VSS son rutinariamente ignoradas o descartadas por el Departamento Forestal, en tanto que cuestiones cruciales como los conflictos sobre tenencia de tierras no están siendo abordados por el proyecto.

En varios poblados, el Departamento Forestal está presionando a los VSS para que hagan contratos con empresas privadas forestales y de celulosa para establecer plantaciones de eucaliptos y teca en tierra del VSS contra los deseos de los VSS y de los miembros de las comunidades. Los miembros de los VSS que se atreven a desafiar las instrucciones del Departamento Forestal son amenazados con sanciones legales y/o con su exclusión de los beneficios del proyecto. Para los pobladores locales, estos beneficios se han limitado a la obtención de empleos remunerados ocasionales y temporarios con el Departamento Forestal. Resulta además que el componente de "manejo comunitario de bosques" se restringe simplemente a la preparación de planes de pequeña escala para el desarrollo del poblado y para actividades de manejo forestal. La mayoría de esos plantes están siendo elaborados por personal del Departamento Forestal y son considerados como sub-componentes de los planes forestales del propio gobierno.

También existen pruebas de que el gobierno del Estado y el Departamento Forestal están usando a los VSS para manipular a las comunidades y forzar la apertura de las tierras tribales al acceso comercial para la explotación por parte de industrias extractivas privadas, incluyendo empresas plantadoras, de celulosa y mineras. Los funcionarios del Departamento Forestal están haciendo dudosas promesas de esquemas de reparto de beneficios con los VSS en un esfuerzo por establecer concesiones mineras y de plantaciones en tierras comunitarias. Por esta razón, la legitimidad de los VSS como instituciones representativas de la comunidad está siendo puesta en duda. Las ONGs locales que hacen un seguimiento de la política forestal en Andhra Pradesh concluyen que los VSS se están convirtiendo en un instrumento del gobierno, que los usa principalmente para controlar a las comunidades y para neutralizar su oposición a la colonización y expropiación de sus tierras por parte de empresas comerciales.

Dados todos esos problemas, las comunidades y las ONGs que las apoyan que inicialmente aceptaron (con ciertas dudas) el proyecto de Manejo Comunitario de Bosques (APCFM) se están ahora desilusionando amargamente-

"El proyecto CFM es como una píldora recubierta de azúcar que es amarga por dentro. El Departamento Forestal explica que el CFM es distinto de los previos proyectos JFM en Andhra Pradesh –en los que las comunidades fueron tratadas apenas como mano de obra para hacer trabajos para el Departamento Forestal y para proteger los bosques. Pero lo que ahora vemos, luego de dos años, es que el CFM es como vino añejo en una nueva botella. Hay pequeños cambios, pero básicamente este proyecto es JFM con otro nombre y la gente no tiene más poder que antes para decidir como usar el bosque … el Departamento Forestal aún ordena como deben ser usados los bosques y la tierra…". [Sanjeeva Rao, Velugu Association, Srikakulam District, AP, julio 2004]

"Las ONG de apoyo de AP empezamos a participar en el JFM y el CFM porque realmente creíamos que traería algunos beneficios a los pueblos Adivasi y a otras comunidades que dependen de los bosques en AP. Sin embargo, el primer proyecto JFM asistido por el Banco Mundial tuvo problemas con el reasentamiento forzado y el Departamento Forestal quitó una gran cantidad de tierras a las comunidades tribales en nombre de los VSS. Esto nos cayó muy mal y nos quejamos amargamente al gobierno de AP y al Banco Mundial. Durante la preparación del nuevo proyecto CFM nos aseguraron de que las cosas cambiarían, pero ahora nos damos cuenta de que el proyecto CFM aún otorga casi total control al Departamento Forestal y la institución VSS sigue debilitando a las autoridades tribales del poblado y las comunidades no están bien informadas …".[Devullu P, Sanjeevini Rural Development Society, distrito de Vishakhapatnam, Andhra Pradesh, julio de 2004]

Esta evaluación inicial de este Proyecto Forestal del Banco concluye que el Banco está infringiendo sus propias políticas sobre Bosques, Pueblos Indígenas y Reasentamiento. Al mismo tiempo, el

acuerdo sobre el préstamo no está siendo respetado y quienes perdieron tierras de cultivo itinerante (podu) bajo el proyecto anterior del Banco se quejan de que padecen una grave y creciente escasez y quieren que les devuelvan sus tierras. Por su parte, el Banco sigue desembolsando fondos para el proyecto, que según mantienen los dirigentes comunitarios y activistas demuestra que el Banco no ha cambiado sus viejas prácticas y que no está aprendiendo las lecciones…

Hasta ahora la principal conclusión de los principales activistas por los bosques de AP es que el enfoque proyecto-por-proyecto del Banco a nivel de los estados está desviando la atención del clamor popular por reformas legales y de gobierno más amplias, necesarias para promover un auténtico manejo comunitario de los bosques a través del reconocimiento de los derechos de propiedad de los Adivasi y otras comunidades que dependen de los bosques en India.

Los activistas destacan que los graves problemas con el proyecto de manejo comunitario de bosques en Andhra Pradesh deberían ser una clara advertencia para aquellas comunidades a las que se les promete un “nuevo enfoque” en los nuevos planes para los bosques propuestos por el Banco para otros estados.

Este artículo fue compilado por Tom Griffiths [tom@forestpeoples.org] del Programa para los Pueblos de los Bosques junto con Ravi Rebbapragada y Bhanu Kalluri, deSamata [Samatha@satyam.net.in].

El informe completo de la evaluación, a cargo de Samata y el FPP, estará pronto a la brevedad, y podrá solicitarse a info@forestpeoples.org. Más información sobre los planes para el sector forestal en India propuestos por el Banco Mundial están disponibles en: http://www.forestpeoples.org