
Los bosques comunitarios en los procesos internacionales

Durante años los gobiernos han estado discutiendo sobre los bosques y realizando acuerdos "legalmente vinculantes" y "sin fuerza jurídica obligatoria" con el fin declarado de proteger los bosques del mundo. Por lo tanto, resulta un ejercicio útil examinar esos acuerdos en relación con el manejo comunitario de bosques, para establecer qué papel le han asignado --si es que han asignado alguno-- a las comunidades que efectivamente viven en los bosques o dependen de ellos.

La Cumbre de la tierra de 1992

La crisis de los bosques fue uno de los temas principales de preocupación mundial que dieron origen a la convocatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (la Cumbre de la Tierra), realizada en Río de Janeiro en 1992. Sin embargo, no sólo el compromiso que asumieron los gobiernos respecto de los bosques (Capítulo 11 del Programa 21) sino también los puntos en los que no asumieron compromisos (los Principios de los Bosques) son absolutamente insuficientes. Una de las razones de la pobreza de estos dos documentos es precisamente el hecho de que prácticamente ignoran la rica experiencia de manejo de bosques atesorada por los pueblos indígenas y las comunidades locales.

Programa 21, Capítulo 11: combatir la deforestación

El Programa 21 es el plan de acción acordado en la Cumbre de la Tierra (<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>) para abordar algunos de los problemas ambientales y sociales más importantes a los que se enfrenta la humanidad. Está integrada por 40 capítulos, entre los cuales el capítulo 11 (<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter11.htm>) se centra específicamente en el tema de la deforestación. Este capítulo está dividido en cuatro áreas de programa, la segunda de las cuales trata el "Aumento de la protección, ordenación sostenible y conservación de todos los bosques y el aumento de la cubierta vegetal en las tierras degradadas, mediante la rehabilitación, la forestación la reforestación y otras técnicas de restauración".

Se podría suponer que es aquí donde deberían aparecer en escena las comunidades, pero, desgraciadamente, la suposición resulta equivocada: a las comunidades se les asigna, en el mejor de los casos, un papel marginal de apoyo o, en el peor escenario posible, se las percibe como parte del problema.

El término "manejo comunitario de bosques" de hecho se utiliza sólo una vez y únicamente en el contexto de "llevar a cabo actividades de repoblación vegetal, cuando proceda, en zonas montañosas, tierras altas, tierras denudadas, tierras de labranza degradadas, tierras áridas y semiáridas y zonas costeras ... "

Un ejemplo de este papel marginal de apoyo lo ofrece el primer punto de la sección sobre "actividades relacionadas con el manejo" que establece que "los gobiernos, con la participación del sector privado, las organizaciones no gubernamentales, los grupos comunitarios locales, las

poblaciones indígenas, las mujeres, las dependencias públicas locales y el público en general, deberían tomar las medidas necesarias para conservar y ampliar la cubierta vegetal existente dondequiera que fuera ecológica, social y económicamente viable, mediante la cooperación técnica y otras formas de apoyo."

Otro ejemplo: la necesidad de adoptar "medidas de apoyo para velar por la utilización racional de los recursos biológicos y la conservación de la diversidad biológica y el hábitat tradicional de las poblaciones indígenas, los habitantes de los bosques y las comunidades locales" se considera únicamente en el marco del sistema de áreas protegidas.

La agricultura de rotación es vista como parte del problema en el fragmento del capítulo 11 que establece la necesidad de "limitar y tratar de impedir la rotación destructiva de cultivos" e "incluso los datos sobre la agricultura migratoria y otros agentes de destrucción de bosques" La solución es simple: "apoyar ... en particular a las mujeres, los jóvenes, los agricultores, las poblaciones indígenas y los campesinos que practican la agricultura migratoria mediante actividades de divulgación, suministro de insumos y capacitación". Sin embargo, esa "solución" implica que la agricultura de rotación no se perciba como un sistema tradicional y sustentable utilizado por las comunidades a lo largo y ancho de los trópicos, y que las comunidades deben ser "educadas" para lograr que abandonen ese sistema.

Los delegados gubernamentales que negociaron este capítulo, si bien se mostraron poco dispuestos a empoderar a las comunidades locales y los pueblos indígenas, sí reconocieron que eran poseedores de conocimiento y una de las actividades a instrumentar es "hacer estudios e investigaciones sobre los conocimientos de la población indígena acerca de los árboles y los bosques y sobre la forma en que los utilizan a fin de mejorar la planificación y ejecución de actividades de ordenación sostenible de los recursos forestales". La pregunta es entonces: si en realidad poseen el conocimiento ¿por qué no otorgarles poder para manejar sus bosques?

Los Principios de los Bosques

En la Cumbre de la Tierra, los gobiernos no lograron llegar a un acuerdo sobre una Convención sobre Bosques y finalmente hicieron pública una "Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo" (<http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-3annex3s.htm>). La longitud del título no se corresponde con la profundidad de su contenido. Al igual que en el Programa 21, no se menciona el manejo comunitario de bosques como la solución al problema de la deforestación.

Por el contrario, la solución radica en los Estados, que "tienen el derecho soberano e inalienable de proceder a la utilización, la ordenación y el desarrollo de sus bosques ... , incluida la conversión de las zonas boscosas para otros usos en el contexto del plan general de desarrollo socioeconómico y sobre la base de una política racional de uso de la tierra".

Lo que significa básicamente que los gobiernos tienen el derecho soberano de destruir "sus" bosques, que en los trópicos fueron propiedad de las comunidades locales incluso antes de la existencia de los estados modernos.

Pero es posible --si el gobierno lo desea-- permitir que los pueblos de los bosques participen: "Los gobiernos deberían promover la participación de todos los interesados, incluidas las comunidades locales y las poblaciones indígenas, la industria, la mano de obra, las organizaciones no gubernamentales y los particulares, los habitantes de las zonas forestales y las mujeres, en el

desarrollo, la ejecución y la planificación de la política forestal del país, y ofrecer oportunidades para esa participación". Sin embargo, no solo que a los verdaderos guardianes de los bosques se los pone en la misma bolsa con quienes los destruyen (la industria), sino que únicamente pueden "participar" en decisiones que en definitiva va a tomar el gobierno.

Los Principios de los Bosques van un paso más adelante que el Capítulo 11 del Programa 21 en lo relativo a las comunidades de los bosques, al afirmar que "la política forestal de cada país debería reconocer y apoyar debidamente la cultura y los intereses y respetar los derechos de las poblaciones indígenas, de sus comunidades y otras comunidades y de los habitantes de las zonas boscosas. Se deberían promover las condiciones apropiadas para estos grupos a fin de permitirles tener un interés económico en el aprovechamiento de los bosques, desarrollar actividades económicas y lograr y mantener una identidad cultural y una organización social, así como un nivel adecuado de sustentación y bienestar, lo que podría hacerse, entre otras cosas, por conducto de sistemas de tenencia de la tierra que sirvieran de incentivo para la ordenación sostenible de los bosques."

Aunque no resulta claramente evidente, se podría interpretar de lo expuesto anteriormente que se debe asignar a los pueblos indígenas y a las comunidades locales derechos claros sobre los bosques como medio de asegurar su conservación. Si fuera así, esto habría significado un paso esencial en la dirección correcta. Pero no se ha promovido este enfoque en los procesos internacionales realizados en los últimos diez años.

Los Principios de los Bosques van también más allá del Capítulo 11 en el tema del conocimiento indígena, al afirmar que "habría que reconocer, respetar, registrar, desarrollar y, según procediera, introducir en la ejecución de programas la capacidad autóctona y los conocimientos locales pertinentes en materia de conservación y desarrollo sostenible de los bosques, con apoyo institucional y financiero y en colaboración con los miembros de las comunidades locales interesadas. Por consiguiente, los beneficios que se obtuvieran del aprovechamiento de los conocimientos autóctonos deberían compartirse equitativamente con esas personas". En este punto surge nuevamente la pregunta: si el conocimiento indígena es tan importante, ¿por qué no poner en manos de los pueblos indígenas el manejo de sus propios bosques?

Los procesos de las Naciones Unidas sobre los bosques

En 1995, la Comisión de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable creó el Panel Intergubernamental sobre bosques (IPF, por su sigla en inglés), que en 1997 presentó un conjunto de Propuestas de acción sobre la conservación de los bosques (<http://www.wrm.org.uy/actores/IFF/ipf4.html>). Posteriormente, en 1997, el ECOSOC estableció el Foro Intergubernamental sobre Bosques (IFF), que finalizó su trabajo en el año 2000, con un conjunto adicional de propuestas de acción (disponibles en inglés en: <http://www.un.org/esa/forests/pdf/ipf-iff-proposalsforaction.pdf>). Si bien no tienen fuerza jurídica obligatoria, estas propuestas que los gobiernos aceptaron instrumentar son el resultado de largos procesos de negociación.

Ni el IPF ni el IFF colocan a los bosques comunitarios en el centro de la solución de la crisis de los bosques. Si bien incorporan algunos aspectos que estuvieron totalmente ausentes en los procesos de Río, son claramente insuficientes para asegurar la conservación de los bosques a través de la participación de las comunidades. En este sentido, es interesante destacar que aunque el IPF tiene una sección sobre "Propuestas de acción para promover la inversión del sector privado", no incluye una sección dedicada a la promoción del manejo comunitario de bosques.

Las propuestas del IPF incluyen algunas formulaciones positivas en relación al "reconocimiento y respeto por los derechos consuetudinarios y tradicionales de, entre otros, pueblos indígenas y comunidades locales" y "disposiciones de tenencia de la tierra seguras", temas que, creemos firmemente, deben ser el punto de partida para promover el manejo comunitario de bosques, pero el IPF diluye su propia terminología al añadir "de acuerdo con su soberanía nacional, las condiciones específicas de cada país y las legislaciones nacionales". La traducción de este lenguaje de las Naciones Unidas es que aquellos países cuya legislación no reconozca los derechos consuetudinarios pueden usar ese hecho como excusa para no respetar esos derechos y que la "soberanía nacional" se utilizará para contrarrestar toda presión internacional que insista en dicho respeto.

Por supuesto, se "exhorta" a los gobiernos a permitir, "cuando resulte adecuado", la participación de los "pueblos indígenas, los habitantes de los bosques, los propietarios de bosques y las comunidades locales en la toma de decisiones importantes en relación con el manejo de los bosques estatales que les son próximos, en el marco de la legislación nacional", algo que básicamente carece de significado en la gran mayoría de los países tropicales, donde las tierras en que han habitado estas comunidades desde tiempos inmemoriales es considerada --por la legislación nacional-- propiedad del estado.

Se pone mucho énfasis en el artículo 40 sobre CTRB (Conocimiento Tradicional Relacionado con los Bosques), pero no como razón para entregar el manejo de los bosques a quienes realmente poseen el conocimiento pertinente. Por el contrario, el CTRB se percibe como algo muy útil que debe ponerse en manos de los expertos gubernamentales para la planificación, desarrollo e instrumentación de programas y políticas nacionales sobre bosques. Por supuesto, los delegados gubernamentales visualizan el conocimiento en términos de dinero (derechos de propiedad intelectual) y dedican una cantidad de puntos a discutir cómo y con quién repartirlo.

Se concede un papel a los pueblos indígenas, los habitantes de los bosques y las comunidades locales en las áreas más difíciles -y económicamente menos atractivas, como, por ejemplo, en países con escasa cobertura de bosques, para "promover la regeneración y restauración de áreas de bosque degradadas", incluyéndolos en la protección y manejo de esas áreas.

Lo máximo que el IPF está dispuesto a conceder es "invitar" (la formulación más débil posible de los documentos de las Naciones Unidas) a los gobiernos "a considerar el apoyo a los pueblos indígenas, las comunidades locales, otros habitantes de los bosques, pequeños propietarios de bosques y comunidades dependientes de los bosques mediante la financiación de proyectos de manejo sustentable de bosques, de generación de capacidad y de difusión de información, y apoyando la participación directa de todas las partes interesadas en la discusión y planificación de las políticas sobre bosques".

El foro sobre bosques que sucedió al IPF, el IFF, hizo muy poco para asegurar la instrumentación de las propuestas del IPF, y añadió pocos elementos en el nuevo conjunto de propuestas que presentó.

En lo que respecta al tema que estamos analizando, uno de los pocos puntos que merece destacarse es el que exhorta a los gobiernos a "apoyar leyes y/o acuerdos adecuados sobre tenencia de la tierra como medio para definir con claridad la propiedad de la tierra, así como los derechos de las comunidades indígenas y locales, para el uso sustentable de los recursos de los bosques, tomando en cuenta el derecho soberano y el marco legal de cada país". Pero aquí nuevamente, utiliza el término más débil posible ("apoyar") y añade la formulación usual sobre soberanía y legislación nacional para permitir que los gobiernos hagan caso omiso de esta

propuesta.

El mismo tipo de formulación débil se emplea en otra propuesta aparentemente positiva que llama a "apoyar y promover la participación de la comunidad en el manejo sustentable de bosques a través de orientación técnica, incentivos económicos y, cuando resulte adecuado, marcos legales". Las dos últimas palabras de esta propuesta (marcos legales) son diluidas con el agregado de "cuando resulte adecuado". ¿Alguna vez resultará adecuado?

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS) se realizó en Johannesburgo, Sudáfrica, en agosto-setiembre de 2002. Habían pasado diez años desde la Cumbre de la Tierra, los bosques siguieron desapareciendo y se necesitaba un enfoque nuevo sobre el tema. Nada de eso pasó en la cumbre y la sección de bosques del informe de la CMDS (<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/96/PDF/N0263696.pdf?OpenElement>) es probablemente el más débil de los cuatro documentos analizados en este artículo.

Existe sin embargo una excepción en el artículo 45 (h), en el que los gobiernos se comprometen a realizar "acciones a todos los niveles" para "reconocer y apoyar los sistemas autóctonos y comunitarios de ordenación de los bosques para asegurar su participación plena y eficaz en la ordenación sostenible de los bosques".

Esta es la primera y única declaración clara que realizan los gobiernos sobre este tema.

Parecería ser un avance importante y debería ser el punto de partida para la acción gubernamental en la conservación de los bosques. Sin embargo, el hecho de que figure como apartado "h" (y no "a"), ya está demostrando que el tema no está entre las prioridades de la agenda. No obstante, es importante que los activistas de los bosques tengan en cuenta este artículo en su trabajo con actores y procesos internacionales relacionados con los bosques, para asegurar que realmente se incluya.

Conclusiones

La conclusión obvia que se desprende del análisis detallado de los acuerdos y procesos internacionales más importantes sobre los bosques es que el manejo comunitario de bosques está básicamente ausente en el enfoque gubernamental sobre la conservación de bosques. Incluso el artículo positivo que destacamos previamente, resultante de la CMDS (45 h), no fue el resultado de un cambio interno de enfoque por parte de los gobiernos sino consecuencia de la presión realizada por el Caucus Mundial sobre Manejo Comunitario de Bosques, que logró introducirlo en la última Comisión Preparatoria del evento, realizada en Bali.

Pero resulta muy claro que en la mayoría de los casos son las comunidades las que protegen los bosques, en general luchando contra decisiones gubernamentales que abren los bosques a la explotación no sustentable.

Resulta difícil creer que tantos delegados gubernamentales --y sus asesores-- que han estado debatiendo el problema durante tantos años, puedan seguir siendo tan ignorantes sobre las causas de la deforestación y sobre los actores que protegen o destruyen los bosques. Es mucho más fácil creer que han optado por ignorar la realidad y jugar el juego que se espera de ellos: favorecer a las élites nacionales y a las grandes empresas.

Esto explicaría por qué procesos que supuestamente tratan la problemática de los bosques han puesto tanto énfasis en la promoción de plantaciones de monocultivos de árboles disfrazadas de "bosques plantados" (un negocio muy productivo para las empresas) y tan poco énfasis en abordar las causas directas y subyacentes de la deforestación (cuyos beneficiarios finales son una vez más las empresas). También explicaría por qué insisten en otorgar poder a los gobiernos (que han demostrado su total incapacidad para lograr la conservación) en lugar de entregarlo a las comunidades locales que tienen la capacidad y la voluntad necesarias para proteger los bosques.

Parecería que una conclusión general que podría extraerse es que se puede esperar muy poco de los procesos internacionales dirigidos por los gobiernos, a menos que exista un fuerte movimiento de base a favor de los bosques comunitarios que sea capaz de ejercer la presión suficiente sobre los gobiernos nacionales como para dar vuelta el rumbo y devolver la propiedad y el manejo de los bosques a las comunidades, que nunca deberían haberlos perdido.