

Los dilemas de las políticas y el manejo forestal comunitario: Algunas reflexiones desde el caso Boliviano

por Pablo Pacheco¹

¹ El autor es investigador del Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR), Bogor, Indonesia.

E-mail: p.pacheco@cgiar.org

Este documento constituye la síntesis de una presentación preparada para la IV Reunión sobre Investigación Forestal “Hacia un Modelo de Manejo Forestal Comunitario”, que fue realizada del 3 al 5 de septiembre, 2008. Cobija, Bolivia.

Resumen

Este documento discute los principales dilemas de la política pública, en el contexto del paradigma del desarrollo sostenible, con sus ambiciones de avanzar simultáneamente en lograr un mayor desarrollo económico y reducción de la pobreza con conservación de los bosques. En la práctica, las políticas enfrentan diversos dilemas que llevan a favorecer algún objetivo sobre los otros, lo que también aplica al manejo forestal comunitario. Hasta ahora, las soluciones de política adoptadas para favorecer el desarrollo forestal y el manejo forestal comunitario en Bolivia no han logrado conseguir sus objetivos propuestos, y nuevas soluciones de políticas están emergiendo. No obstante, para avanzar hacia respuestas más consistentes, el debate de las políticas forestales precisa considerar explícitamente los dilemas del manejo forestal comunitario y la forma como las políticas públicas proponen resolver esos dilemas.

Abstract

This paper discusses the main dilemmas that public policies have to face in the context of the sustainable development paradigm given their goals of simultaneously achieving greater economic growth and poverty reduction with forest conservation. However, public policy decision-making in practice leads to emphasize some objective in detriment to the others, which also applies to community forestry management. As of today, the policies conceived to promote the development of the forestry sector and community forestry in Bolivia have not been able to fully achieve their proposed goals, and proposals for a new forest policy are emerging. Yet the dilemmas involving the development of community forestry have to be explicitly acknowledged in order to move towards a more consistent policy framework.

Palabras clave.- Bosques, desarrollo sostenible, conservación, manejo forestal sostenible, política forestal, manejo forestal comunitario.

Introducción

Las crecientes preocupaciones vinculadas con la reducción de la pobreza, sobre todo en las áreas rurales, y la conservación de los bosques ha puesto en evidencia dilemas importantes en la discusión sobre las perspectivas del desarrollo económico, y sobre la aplicación de políticas públicas o instrumentos de mercado para resolver esos dilemas (Munasinghe 1996; Panayotou 2003). Estas preocupaciones son el sustento del paradigma de desarrollo sostenible en la búsqueda de cómo conseguir objetivos múltiples que se traduzcan en beneficios tanto para el desarrollo

económico y de manera simultánea para la conservación y la reducción de la pobreza (United Nations 1992). Pese a la abundante pero poco concluyente retórica que envuelve este paradigma, muy atractiva para los gobiernos, poco se ha avanzado todavía en la práctica para conciliar los objetivos de crecimiento económico con equidad social y manejo sostenible de los recursos forestales porque ellos tienden a ser objetivos contradictorios en la práctica, los que en alto grado están mediados por una serie de condiciones económicas e institucionales que son difíciles de superar (Sachs 2004; Dovers and Handmer 1993).

Numerosos han sido los análisis emergentes sobre las posibilidades para conciliar el desarrollo económico con la conservación ambiental, y sobre sus implicaciones en la mejora del bienestar de las poblaciones. Estos análisis, por una parte, se han concentrado en observar las implicaciones del desarrollo en la conservación de los recursos naturales y, por otra parte, de la conservación con la reducción de la pobreza. Es importante sostener que no existen visiones comunes sobre el resultado de esas interacciones dependiendo de las perspectivas teóricas que se adoptan. En tanto algunos argumentan que conciliar desarrollo económico con conservación es posible, otros han argumentado que eso sólo se produce en algunas situaciones de interacciones específicas entre sociedades y medio ambiente (Tomich *et al.* 2005). De igual manera, mientras algunos sostienen que la conservación es compatible con la reducción de la pobreza (Mock 2005), otros son más cautos en afirmar que algunas sinergias son posibles (Wunder 2005).

Este artículo discute los principales dilemas de políticas en la procura de alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible en la práctica. En principio discute los dilemas más generales de las políticas vinculadas con el desarrollo en su concepción más general y, posteriormente, se concentra en discutir los principales dilemas de las políticas relacionadas con el manejo comunitario de bosques. Esto porque usualmente el manejo forestal comunitario es concebido como la mejor salida para armonizar los objetivos de desarrollo económico, con aquellos de generación de ingresos y empleo para las comunidades locales, con los de la reducción de la pobreza y la conservación de los bosques (Bray *et al.* 2005; Amaral *et al.* 2007). Aunque existen casos que proporcionan evidencias a favor de ese argumento, esa no parece ser la situación general. En el último tiempo han surgido algunas visiones disonantes más críticas al modelo de políticas aplicado en la región (Medina and Pokorny 2007; Pokorny and Johnson 2008; Kaimowitz 2002) sugiriendo que si se quiere que el manejo forestal cumpla con dichos objetivos se tienen que adoptar políticas públicas bastante diferentes a las que se están aplicando hasta ahora. Estas dos visiones plantean diferentes formulas para resolver los dilemas.

Este trabajo consta de cuatro partes incluyendo la introducción. La segunda parte discute brevemente los principales dilemas de las políticas públicas dentro del paradigma del desarrollo sostenible, mientras que, en ese contexto, la tercera parte discute los cinco dilemas principales de las políticas que rodean el manejo forestal comunitario. La cuarta parte presenta sintéticamente las principales conclusiones.

Un repaso a los dilemas más generales de la política pública

Las preocupaciones más generales de las políticas públicas están relacionadas principalmente con: cómo hacer para que se alcancen los objetivos del desarrollo sustentable, qué tipo de objetivos se deben priorizar para satisfacer las necesidades de los pobres rurales, cuáles son las escalas que deben incentivarse para la producción de bienes basados en recursos naturales, en qué tipo de mercados debe realizarse el valor de esos bienes, cómo deben integrarse las economías para producir mejor y distribuir de mejor manera los excedentes, cuáles son las arquitecturas institucionales para la toma de decisiones sobre los recursos naturales y cómo balancear lo productivo versus lo territorial.

Las preocupaciones arriba mencionadas plantean importantes dilemas de política en torno a los siguientes siete puntos: (1) la necesidad de contar con un Estado más fuerte o, por el contrario, mercados más desarrollados para favorecer procesos de crecimiento económico, (2) la importancia de privilegiar la obtención de ingresos monetarios versus la protección de las “redes de seguridad” de las poblaciones más pobres, (3) el fomento a operaciones a gran escala intensivas en capital versus actividades de pequeña escala y mas intensivas en mano de obra, (4) el desarrollo orientado hacia afuera en mercados externos más exigentes en calidad, o más hacia adentro, hacia mercados domésticos menos exigentes, (5) la construcción de cadenas integradas verticalmente concentradoras de ingresos pero competitivas o de relaciones horizontales con costos de transacción mayores

pero mejor redistribuidoras del ingreso, (6) el reforzamiento de arquitecturas institucionales más centralizadas para facilitar los procesos de toma de decisiones sobre los recursos, o más descentralizadas con mayores posibilidades de participación social pero también mayores riesgos de captura de las élites, y (7) entre visiones que favorecen lo productivo o las que privilegian el desarrollo territorial donde los recursos no se valoran por su importancia económica sino por sus funciones eco-sistémicas.

Aunque en teoría no existen salidas fáciles a esos dilemas, la práctica ha hecho que las soluciones adoptadas sean relativamente simples, aunque es dudosa la eficacia de esas soluciones para cumplir con los objetivos del desarrollo sostenible en sus diferentes dimensiones. Por ejemplo, en Bolivia la solución se inspiró en las formulas de ajuste estructural que sugirieron la reducción del Estado y el privilegio de los mercados, principalmente los mercados de exportación como el motor para el desarrollo del sector forestal, que debería sostenerse basado en el aprovechamiento forestal de gran escala, y mejor con una industria forestal integrada verticalmente (Taylor *et al.* 2002; CFB 2000). Aunque se promovió una estructura institucional más descentralizada involucrando a los gobiernos municipales, las principales decisiones sobre la gestión forestal se mantuvieron en el nivel central (Pacheco 2005) y, antes que favorecer un modelo de desarrollo territorial se favoreció un esquema que alentó el desarrollo productivo forestal maderero, incluso dentro de las tierras de indígenas y comunidades rurales que adquirieron derechos sobre los bosques (Cronkleton and Pacheco 2008; Benneker *et al.* 2005). Esta opción resolvió el dilema del desarrollo privilegiando una vía empresarial, de manejo comercial en gran escala y orientada a los mercados externos. Este modelo se ha aplicado de forma casi uniforme para actores forestales que son heterogéneos (Pacheco 2007c). Los resultados obtenidos en las comunidades han sido bastante contradictorios.

Los dilemas de política frente al manejo forestal comunitario

Entre las principales críticas a ese modelo adoptado de desarrollo territorial está que se ha concentrado excesivamente en el manejo de bosques para la producción de madera, olvidando que los bosques cumplen múltiples funciones, que ha alentado la concentración de las rentas forestales en grupos de intermediarios y madereros locales que controlan los mercados locales, y que ha favorecido la concentración de beneficios en unas pocas empresas forestales integradas verticalmente con acceso a los mercados externos, de donde derivan sus principales ganancias con bajos impactos redistributivos a lo largo de la cadena de valor, además que ha hecho que las comunidades indígenas y campesinas tiendan a descapitalizarse de sus recursos forestales (Pacheco 2007b). Esta visión está en línea con los críticos de la visión del manejo forestal sostenible aplicado a comunidades que tiene a las mismas como proveedoras de materia prima en cadenas de valor integradas verticalmente a los mercados de exportación (Molnar *et al.* 2007), sugiriendo que existe la posibilidad de adoptar políticas alternativas para incentivar modelos diferentes de organización empresarial para el manejo de bosques y bajo formas diferenciadas de acceso a los mercados forestales (Scherr *et al.* 2002).

La adopción de un modelo diferente al aplicado en Bolivia plantea nuevos dilemas de política para encarar el manejo comunitario de bosques, dilemas que no han sido hechos explícitos hasta ahora y, más bien, se han mimetizado en discusiones donde las principales preocupaciones han sido las del manejo sostenible de los bosques (Chávez *et al.* 2003), los logros obtenidos con la certificación forestal voluntaria (Quevedo 2004), o aquellas que destacan los avances en los derechos de los actores locales con la democratización en el acceso a los derechos forestales (Cronkleton and Alborno 2004). Si bien tales discusiones son importantes, tienden a descuidar la atención sobre otros puntos que son centrales para pensar el futuro del manejo forestal comunitario. Entre estos están los dilemas de las políticas sobre: (1) el logro del bienestar en el corto plazo versus el manejo forestal en el largo plazo, (2) la gestión co-

lectiva de bosques versus el bienestar individual, (3) la posibilidad de acumular ganancias en situaciones de marginalidad respecto a los mercados, (4) la formalización del manejo forestal versus el manejo local informal, y (5) la modernización productiva forestal versus la gestión territorial. Estos dilemas son centrales para el desarrollo del manejo comunitario de bosques. A continuación se analiza con detenimiento cada uno de ellos.

Bienestar en el corto plazo versus manejo forestal de largo plazo

En muchos casos, las familias -usualmente las mejor conectadas a mercados- que consiguen mayor bienestar social lo hacen a costa de la degradación de sus bosques, lo que lleva a que conviertan sus tierras forestales a usos agrícolas, algunas de ellas mejorando sustancialmente sus ingresos en comparación con aquellas que dependen de recursos forestales que se encuentran en regiones más alejadas. Esto pone en duda la contribución efectiva de los bosques para ayudar a las comunidades locales a salir de la pobreza siendo que además las poblaciones forestales más pobres que dependen de recursos forestales -usualmente productos no maderables con poco valor en el mercado- son las que se encuentran más aisladas (Wunder 2005). Este argumento cuestiona la idea que existan sinergias positivas entre conservación y reducción de la pobreza. Desde una perspectiva contraria, se argumenta que muchas de las acciones de conservación tienen un efecto contrario en la reducción de la pobreza, pero existen excepciones (Fisher *et al.* 2005). Esta posición es disputada por trabajos que perciben interacciones positivas entre conservación y reducción de la pobreza en regiones donde existirían recursos forestales abundantes que dan lugar a actividades económicas rentables (Stoian and Rodas 2006).

Manejo colectivo de bosques versus acceso individual a la tierra

El manejo de los bosques para ser rentable precisa ser realizado en superficies relativamente grandes para obtener una mayor productividad y bajar los costos operativos de la implementación del aprovechamiento

forestal planificado (Pattie 2008), además de garantizar ciclos de rotación adecuados para permitir la regeneración de los bosques. Existen algunas comunidades que están en condiciones de estructurar las instituciones para hacer manejo forestal colectivo, pero otras fallan en ese intento porque no cuentan con las capacidades económicas y sociales para adaptar sus instituciones (Pacheco 2007a), ni con el apoyo externo apropiado para construir su capital social. Entre los desafíos más importantes están, primero, la posibilidad de mantener reglas claras para el acceso a las tierras comunitarias, segundo, para organizar el aprovechamiento de esos recursos, y tercero distribuir los beneficios económicos resultantes de los mismos. En ese contexto, las familias usualmente optan por salidas individuales para acceder y manejar sus recursos forestales haciendo más difícil derivar beneficios del manejo de bosques de forma sostenible por problemas de escala, intensidad y regeneración. Esto deja una importante disyuntiva a las políticas de titulación: si hacerla de forma colectiva o individual, y para efectivizar el control del manejo forestal y de uso de la tierra.

Posibilidades de acumulación capitalista en las fronteras del mercado

Usualmente muchas de las comunidades que todavía cuentan con recursos forestales operan en las fronteras del mercado, lo que se caracteriza por dos situaciones: primero, porque los mercados son poco transparentes y usualmente dominados por uno o muy pocos compradores que influyen en la fijación de precios que llevan a intercambios desiguales; por otra parte, porque las comunidades tienen a adoptar todavía una economía mixta, parte orientada al mercado y parte orientada a la subsistencia. En este contexto ninguna política orientada completamente a reforzar los vínculos de esas economías con el mercado va a funcionar, ni tampoco lo harán aquellas que intentan evitar esos intercambios desiguales.

En estos contextos es difícil imaginar, por un lado, una acumulación primitiva de capital basada en el aprovechamiento de la madera y, por otro, que las comunidades dejen de intervenir sus bosques porque tienen otros medios de subsistencia puesto que ade-

más en estos contextos se desarrollan vigorosos mercados informales (Pacheco *et al.* 2008). Estos dos factores trabajan en sentido contrario para hacer posible el manejo comunitario de los bosques. El drama es que a medida que se produce una mayor articulación con los mercados se produce también un proceso más rápido de conversión de tierras a usos agrícolas.

La formalización del manejo forestal versus el manejo local informal

Aunque es el pensamiento dominante que todas las prácticas forestales deben ser formalizadas como una forma de asegurar la aplicación de buenas prácticas de manejo, también se argumenta que esto no funciona si es que no se crean condiciones de mercado que beneficien a los más pobres -incluyendo productos no maderables y servicios ambientales- mejorando su capacidad de negociación (Scherr *et al.* 2002); además, si es que no se remueven las barreras institucionales que discriminan a las poblaciones locales porque les imponen costos para el uso de sus recursos que no están en condiciones de pagar (Kaimowitz 2002), así como en la mejora del poder de decisión de los grupos locales sobre la base de sus formas de gobierno local (Ostrom 1999). En contextos donde eso no es posible, lo más probable es que la imposición de esquemas de gestión a las comunidades solo resulte en mayor informalidad (Pacheco *et al.* 2008), aunque algunos ya han prevenido que la flexibilización no es una solución (Ibarra 2008).

La modernización productiva en el contexto de la gestión territorial

Existe una tentación muy fuerte a considerar que, para mejorar la productividad del manejo forestal, las comunidades deben mejorar su capacidad de desarrollo organizacional y de organización para la producción enfocando primordialmente el manejo forestal maderero (Chávez *et al.* 2003). No obstante, ello olvida que las economías comunitarias implementan estrategias más complejas de uso de recursos en sus territorios. El fortalecimiento de las instituciones basadas en el aprovechamiento maderero puede en algunos casos, debilitar la institucionalidad existente para la gestión del territorio incluyendo la definición

de las normas de acceso, de uso y sanción del manejo forestal, y de exclusión. En otros casos, sin embargo, el desarrollo de capacidades para el manejo forestal maderero puede ayudar a introducir organizaciones empresariales de producción, y desarrollar capacidades de negociación en los mercados. Esto coloca sobre la mesa viejas discusiones sobre las contradicciones entre tradición y modernidad.

A manera de conclusiones

Las salidas para resolver los dilemas presentados aquí no son fáciles, aunque la investigación disponible apunta a señalar que las soluciones esquemáticas -adoptadas usualmente por la política forestal- posiblemente no van a conseguir buenos resultados. Los dilemas de las políticas tendientes a estimular el manejo forestal comunitario planteados en este artículo, en el marco de los desafíos de las políticas para el desarrollo más general también propuestos aquí, sugieren que es importante pensar en la adopción adaptativa de un paradigma de desarrollo forestal comunitario que favorezca una visión de desarrollo territorial, que promueva esquemas más plurales de manejo de bosques que valoren la diversidad de las prácticas de aprovechamiento desarrolladas por las comunidades, y que sea más descentralizado, alentando la toma de decisiones de gestión sobre los bosques en el nivel local. Esto supone no sólo desarrollar mercados más transparentes sino contar con un Estado más activo en la promoción del desarrollo forestal que salga del refugio en el que ha sido colocado por los proponentes del libre mercado y que facilite la resolución de estos dilemas por las propias comunidades.

Referencias bibliográficas

- [1] **Amaral, P., N. M. Amaral, F. Nava, and K. Fernandez.** 2007. *Manejo Comunitário na Amazônia Brasileira: Avanços e perspectivas para a conservação da florestal*. Brasília: Serviço Florestal Brasileiro.
- [2] **Benneker, C., J. Bejarano, and M. Coca.** 2005. *Experiencias de manejo forestal comunitario en Bolivia*. Santa Cruz, Bolivia: CEADES, SNV.
- [3] **Bray, D. B., L. Merino-Pérez, and D. Barry.** 2005. *The community forests of Mexico: Managing for sustainable Indscapes*. Austin, Texas: University of Texas Press.
- [4] **CFB.** 2000. *Elaboración del Plan Estratégico para el Desarrollo Forestal de Bolivia. Borrador del Capítulo de Diagnóstico de la Situación Actual*. Santa Cruz, Bolivia: Cámara Forestal de Bolivia.
- [5] **Chávez, J. C., M. Castro, D. Leguia, and T. Muñoz.** 2003. *Caso Bolivia. El manejo forestal: plataforma de un sector productivo sostenible*. La Paz: Consultores en Desarrollo Global, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.
- [6] **Cronkleton, P., and M. A. Albornoz.** 2004. *The Diversity of Community Forestry in Bolivia*. Santa Cruz, Bolivia: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- [7] **Cronkleton, P., and P. Pacheco.** 2008. *Communal tenure policy and the struggle for forest lands in the Bolivian Amazon*. In The 12th Biennial Conference of the The 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of Commons. Cheltenham: IASCP.
- [8] **Dovers, S., and J. Handmer.** 1993. *Contradictions in Sustainability*. *Environmental Conservation* 20 (3):217 - 222.
- [9] **Fisher, R. J., S. Maginnis, W. J. Jackson, E. Barrow, and S. Jeanrenaud.** 2005. *Poverty and conservation: Landscapes, people and power*. Zurich, Switzerland: The World Conservation Union, IUCN.
- [10] **Ibarra, E.** 2008. *Análisis del marco legal para el manejo forestal por pequeños productores rurales en la Amazonia Ecuatoriana*. Belem, Para.
- [11] **Kaimowitz, D.** 2002. *Pobreza y Bosques en America Latina: Una Agenda de Acción*. *Revista Forestal Centroamericana*:13-15.
- [12] **Medina, G., and B. Pokorny.** 2007. *Avaliação financeira do manejo florestal comunitário*. Brasília: IBAMA/ProManejo.
- [13] **Mock, G.** 2005. *World Resources 2005: The Wealth of the Poor: Managing ecosystems to fight poverty*. Washington, DC: UNDP, UNEP, The World Bank, World Resources Institute.
- [14] **Molnar, A., M. Liddle, C. Bracer, A. Khare, A. White, and J. Bull.** 2007. *Community-based forest enterprises in tropical forest countries: status and potential*. Washington DC: ITTO/RII/Forest Trends.
- [15] **Munasinghe, M.** 1996. *Environmental impacts of Macroeconomic and sectoral policies*. Washington DC.: ISEE-World Bank-UNEP.
- [16] **Ostrom, E.** 1999. *Self-governance and forest resources. Occasional paper No. 20*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- [17] **Pacheco, D.** 2007a. *An institutional analysis of decentralization and indigenous timber management in Common-Property areas of Bolivia's lowlands*, Indiana University, Bloomington, USA.
- [18] **Pacheco, P.** 2005. *Decentralization of forest management in Bolivia: who benefits and why?* In The politics of decentralization: forests, people and power, eds. C. Colfer and D. Capistrano, 166-183. London: Earthscan.
- [19] ———. 2007b. *El nuevo régimen forestal boliviano: una mirada retrospectiva a diez años de su implementación*. *Recursos Naturales y Ambiente* 49:58-67.

- [20] ———. 2007c. *Enfoques forestales homogéneos para actores diversos: la encrucijada del manejo de bosques en Bolivia*. Documento de Trabajo. La Paz, Bolivia: PNUD.
- [21] Pacheco, P., D. Barry, P. Cronkleton, and A. Larson. 2008. *The role of informal institutions in the use of forest resources in Latin America*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- [22] Panayotou, T. 2003. *Economic growth and the environment*. Cambridge, MA: Harvard University and Cyprus International Institute of Management.
- [23] Pattie, P. 2008. *Coloquio Forestal II. Manejo forestal versus deforestación: incentivos y desincentivos económicos y legales*. Santa Cruz: Proyecto BOLFOR II.
- [24] Pokorny, B., and J. Johnson. 2008. *Community forestry in the Amazon: The unsolved challenge of forests and the poor*. In *Natural Resources Perspective No. 112*. London: Overseas Development Institute, ODI.
- [25] Quevedo, L. 2004. *Forest certification in Bolivia*. Paper read at Certification symposium, at New Haven, Connecticut, USA.
- [26] Sachs, I. 2004. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond.
- [27] Scherr, S. J., A. White, and D. Kaimowitz. 2002. *A New Agenda for Forest Conservation and Poverty Reduction: Making Markets Work for Low-Income Producers*. Washington DC, USA: Forest Trends, CIFOR, IUCN.
- [28] Stoian, D., and A. Rodas. 2006. *Community forest enterprise development in Guatemala: A case study of Cooperativa Carmelita R.L.* San Jose, Costa Rica: ITTO, Forest Trends, Rights and Resources Initiative. CATIE-CECOeco.
- [29] Taylor, G., J. Nittler, and I. Kraljevic. 2002. *Global initiatives, public policies and private forestry in Bolivia: lessons to date and remaining challenges*. In *Forest Policy for Private Forestry*, eds. L. D. Teeter, B. Cashore and D. Zhang. Wallingford Oxon UK: CABI Publishing.
- [30] Tomich, T. P., A. Cattaneo, S. Chater, H. J. Geist, J. Gockowski, D. Kaimowitz, E. F. Lambin, J. Lewis, O. Ndoye, C. Palm, F. Stolle, W. Sunderlin, J. F. Valentim, M. van Noordwijk, and S. A. Vosti. 2005. *Balancing agricultural development and environmental objectives: assessing tradeoffs in the humid tropics*. In *Slash and burn: the search for alternatives*, eds. C.A. Palm, S. A. Vosti, P.A. Sanchez, P. J. Ericksen and A. S. R. Juo. New York, USA: Columbia University Press.
- [31] United Nations. 1992. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. Rio de Janeiro, 3-14 June 1992.
- [32] Wunder, S. 2005. *Poverty alleviation and tropical forests: what scope for synergies?* In *Forestry and development*, ed. J. Sayer. London: Earthscan.