

HACIA UNA GESTIÓN FORESTAL PARTICIPATIVA

Antonio López Santalla ¹, Antonio López Lillo ²

¹ Asociación Territorios Vivos. Correo electrónico: territorios@territoriosvivos.org

² Consejería Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Comunidad de Madrid)

Resumen

La participación no es una opción estratégica, sino una obligación que emana del Convenio de Aarhus y Directivas europeas recientes. Participar es tomar parte, aportar, opinar, y debe ser entendida como la intervención de los actores en la consecución de un objetivo, ya sea a lo largo de todo su desarrollo o en alguna de sus partes. La gestión forestal en espacios protegidos no debe ser ajena a la participación social. La población debe ser garante de la conservación de las áreas naturales y por ello es preciso involucrarla a través del establecimiento de diferentes modelos de participación. La Red Natura 2000 constituye un nuevo entramado territorial y un reto en esta línea, porque afecta a una elevada proporción del territorio natural e indirectamente a un gran número de ciudadanos. Se aporta una visión de la implicación social en la toma de decisiones sobre las superficies forestales protegidas, proponiendo y ejemplificando diferentes posibilidades de participación, como un mecanismo de responsabilidad compartida. Constituye el desarrollo de una verdadera cultura democrática, convirtiéndose en una oportunidad como garantía de sostenibilidad social, y por ende natural y económica.

Palabras clave: participación, espacio protegido, Convenio Aarhus, sostenibilidad.

1. INTRODUCCIÓN

El medio forestal es un sistema complejo caracterizado por la interacción de diferentes elementos, cuyas externalidades positivas constituyen una utilidad social. En España, la utilidad pública del medio forestal ya fue puesta de manifiesto en los inicios de los procesos desamortizadores del siglo XIX, merced a la Junta Consultiva de Montes, a través del Informe elaborado en 1855 sobre los montes que convenía exceptuar de la desamortización. Esta perspectiva de bienes de utilidad pública, debido a su carácter multifuncional, se materializó con el establecimiento, poco después, del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, mantenido y aumentado hasta nuestros días (GÓMEZ MENDOZA, 1992).

En los principios del siglo XX se inicia la conservación del territorio bajo las figuras de espacios naturales protegidos, aplicadas sobre lugares considerados bienes públicos para el disfrute público (FERNÁNDEZ y PRADAS, 2000). A lo largo de los años el número de espacios protegidos se ha incrementado considerablemente, hasta alcanzar el 7,8% del territorio nacional (EUROPARC, 2003).

El advenimiento de la Red Natura 2000 ha supuesto el intento más serio y planificado para constituir, a nivel europeo, una red de espacios protegidos para la conservación de la diversidad biológica (ORELLA *et al.*, 1998). En el caso de España supone un incremento significativo de la superficie protegida, que podría convertirse en un verdadero entramado de conservación territorial. La protección de la biodiversidad implica un beneficio para las poblaciones humanas, sin embargo tiene una indudable incidencia en los modelos de

planificación de la actividad económica, más aún en el caso de un proyecto que afecta un elevado porcentaje de la superficie territorial y a un gran número de ciudadanos. En este escenario se impone la necesidad de alcanzar una gestión óptima del territorio basada en modelos sostenibles que mantengan su integridad, contemplando las necesidades cambiantes de los múltiples actores involucrados, a través de un necesario entendimiento entre ellos.

Sólo si la población asume el reto de la conservación, tendrán sentido los esfuerzos económicos invertidos en este objetivo. Para lograrlo será preciso implicarla a través de la adecuada participación (HERAS, 2002) que le permita tomar parte compartiendo responsabilidad en la toma de decisiones.

2. LA PARTICIPACIÓN EN EL MARCO CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE

La Ordenación de Montes, desde su formulación clásica, ha fijado como objetivos esenciales de gestión y obligado cumplimiento, denominados condiciones mínimas (MADRIGAL, 1994):

- La **persistencia** del capital natural, alcanzando su estabilidad.
- La condición de **rentabilidad**, lo que supone previsión de rentas, visión que debe extenderse al conjunto de bienes directos e indirectos.
- El **máximo rendimiento**, que en teoría exige la optimización de las diferentes utilidades de los montes, lo que constituye un uso multifuncional.

La experiencia acumulada a lo largo de los años bajo las más diferentes condiciones naturales, culturales y socioeconómicas, hacen de la ordenación forestal uno de los instrumentos ambientales más contrastados y de mayor potencial. La ordenación transforma la gestión forestal en algo medible, cuantificable, verificable y controlable, con previsión de instrumentos operativos que permiten efectuar la gestión forestal en amplias fracciones de espacio y de tiempo (ROJAS, 2001), siendo un requisito para la sostenibilidad.

Aun asumiendo la ambigüedad conceptual del término sostenible (NAREDO, 1996), puede afirmarse que esencialmente se asienta en el cumplimiento simultáneo de tres principios fundamentales: la **viabilidad ecológica**, la **rentabilidad económica** y la **aceptación social**.

Los tres objetivos generales de la ordenación clásica, pueden identificarse con dos de los actuales principios de la sostenibilidad: la estabilidad ecológica y la rentabilidad económica. Sin embargo, a pesar del objetivo social implícito en la gestión forestal desde sus orígenes, no se deduce de los criterios clásicos la atención clara al equilibrio social. Es patente que a este aspecto no se le ha prestado la adecuada importancia y atención a lo largo de los años, como así lo pone de manifiesto el rechazo que determinadas actuaciones de gestión generan en la sociedad. Pero no se trata sólo de buscar un enfoque social unidireccional (objetivos sociales en la gestión), sino de un proceso biunívoco donde se establezca una interacción recíproca entre la administración y el tejido social. En este sentido, los postulados de enfoque social comienzan a estar presentes en las legislaciones recientes, como la Ley de Montes de 2003, que contempla como un principio inspirador la participación de los sectores sociales en la política forestal.

Si queremos que la sostenibilidad signifique algo más que un vago compromiso, debemos precisar lo que se quiere conservar y el medio para lograrlo. Lo que debe ser conservado es el

capital natural con el que cuenta la sociedad, que es lo que otorgaría a las generaciones futuras la posibilidad de seguir produciendo bienestar en igual situación que la actual (NAREDO, 1996), y para lograr esto la planificación y gestión forestal ha demostrado ser una herramienta adecuada. La forma de conseguirlo precisa que el capital social (ASTORGA y REBOLLEDO, 2004), es decir, los actores que deben ser garantes de la conservación del capital natural, participen en la toma de decisiones y aprueben las actuaciones, compartiendo responsabilidad en el logro de la conservación.

El reto de la gestión forestal sostenible será el cumplimiento escrupuloso de los mandatos de los principios clásicos de gestión, incorporando un componente social de aprobación, participación e implicación. La técnica y la ciencia forestal deberán unirse a las necesidades y opciones sociales, por lo que el éxito científico y técnico deberá equilibrarse al socioeconómico.

3. LA PARTICIPACIÓN, UN IMPERATIVO LEGAL EN EL CONTEXTO EUROPEO

En 1998 los estados miembros de la Comunidad Europea firmaron la Convención de Aarhus, sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Estos tres pilares confieren tres derechos que deben aplicarse a los Estados miembros a través de las instituciones y los organismos comunitarios. Los dos primeros han sido traspuestos a las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

El objetivo de la Convención es permitir que el público se interese y participe en los asuntos relativos al medio ambiente, y contribuya de manera activa a su protección, conservación y mejora. Además pretende garantizar los derechos de participación del público en la toma de decisiones, sobre actividades que puedan tener un efecto significativo sobre el medio ambiente.

Según la Directiva 2003/35/CE, se garantizará que el público tenga posibilidades reales de participar desde el inicio, en la preparación y en la modificación o revisión de los planes o de los programas que sea necesario elaborar. La Directiva es ambiciosa al establecer que los Estados deberán velar por que los ciudadanos tengan derecho a expresar observaciones y opiniones antes de que se adopten decisiones, y para que al adoptar las decisiones sean debidamente tenidos en cuenta en los resultados de la participación.

La responsabilidad compartida en la conservación de la naturaleza nos obliga a la búsqueda, en común, de soluciones a los problemas existentes. La participación permitirá poder analizar a tiempo los conflictos que se producen entre los distintos intereses, valorar las soluciones adecuadas y evitar la confrontación social (HERAS, 2002).

Un escenario como el forestal, con un carácter netamente multifuncional que origina la confluencia de diferentes actores sociales, es susceptible a la multiconflictividad, algo que no puede ser completamente equilibrado exclusivamente por una administración normativa. En este contexto, la participación se convierte en una herramienta adecuada para lograr una mejor organización, eficacia y resultados, en beneficio de la conservación del territorio y las comunidades vinculadas.

4. PRINCIPIOS DE PARTICIPACIÓN APLICADOS AL CONTEXTO FORESTAL

1. Participar es **tomar parte**; la participación debe ser entendida como la intervención de todos los actores en el proceso de consecución de un proyecto, compartiendo decisiones en asuntos de afección general. Debe constituirse como una herramienta eficaz de intervención social, donde los sectores involucrados se convierten en cooperativos ante un objetivo común, dejando de lado la competitividad ante metas individuales y asumiendo un papel relevante en el logro de los objetivos de conservación.

Una plataforma pionera en la participación local para la toma de decisiones compartida, venía contemplada en La Ley de Montes de 1957. Recogía las extintas Comisiones Provinciales de Montes, que constituían un encuentro de representantes de diferentes administraciones y técnicos, para la toma de decisiones en el reparto de los fondos de mejoras sobre los montes de las entidades locales. En las Comisiones, los intereses de la comunidad estaban representados en la figura de sus alcaldes.

2. La participación se asienta en buscar **compromisos** que permitan establecer pactos. Se persigue alcanzar, de forma común y consensuada, la solución ante los problemas planteados. Supone la disposición a escuchar, la actitud de respeto y una capacidad de generosidad en la negociación, que permita acercar posiciones distintas, contrastadas o contradictorias y puede ayudar a crear e impulsar iniciativas.

Los montes comunales característicos del norte de España, son sistemas de propiedad basados en la comunidad de bienes donde la propiedad pertenece a un número de personas en régimen de proindivisión, y ejemplo de responsabilidad compartida en la toma de decisiones. Se manifiesta como un instrumento que impide la fragmentación del derecho tenido entre varios, compatibilizando la independencia de cada propietario con la consideración colectiva del grupo. Es necesaria la unanimidad para las modificaciones sustanciales de uso del monte, mientras que los restantes acuerdos de gestión se adoptan por mayoría.

3. La integración de la sociedad en la planificación y gestión aumenta su sentido de **responsabilidad** compartida, reforzando la conciencia social y estructurando a las comunidades, que perciben la importancia de su papel en el logro de los objetivos. No deben reemplazar las responsabilidades que le competen a la Administración, pero si complementarlas.

De acuerdo con las estadísticas, el 95% de los incendios forestales mundiales son consecuencia de diversas actividades humanas, de ahí la necesidad de dotarlas de responsabilidad para la prevención y el control. En esta línea la FAO actualmente está proporcionando asistencia a diferentes países sobre políticas de control de incendios forestales basadas en la gestión comunitaria y en programas de sensibilización. (FAO, 2003)

4. Debe constituirse como un **proceso** y no como un modelo, un medio o un fin, y para ello requiere un enfoque horizontal. Es conveniente dotarlo de una metodología adecuada, permitiendo su elasticidad, pero con organización y dinamización. Será conveniente un proceso cíclico de revisión y ajuste periódicos a través del seguimiento y evaluación.

Al igual que la gestión técnica se apoya en el seguimiento como modelo de verificación y evaluación en el cumplimiento de los objetivos (Revisiones de Ordenación, Seguimiento en

Plantas de Conservación, etc.), también los mecanismos participativos deberán someterse a tal seguimiento a través la definición de adecuados indicadores de verificación.

5. Los procesos participativos exigen **flexibilidad**. No se deben buscar planteamientos cerrados o excesivamente estructurados, sino un proceso dinámico, retroalimentado y adaptativo.

La participación no debe restringirse a proyectos, que por definición están limitados en el tiempo, sino que debe convertirse en un proceso continuado, puesto que la sostenibilidad de la gestión forestal es un concepto que exige perpetuarse en el tiempo y carece de límite definido.

6. La participación conlleva un **aprendizaje común** y constituye una experiencia llena de momentos potencialmente educativos. En el proceso se pueden clarificar los propios valores, practicar y dominar una amplia colección de técnicas y procedimientos útiles para conocer la realidad y actuar sobre ella, adquiriendo hábitos, ideas y conceptos. Es un espacio donde los actores aprenden los unos de los otros.

La gestión forestal participativa puede servir para integrar el conocimiento derivado del aprovechamiento tradicional, con el conocimiento científico-técnico, como factores de interacción que contribuyan a un refuerzo mutuo.

El verdadero proceso participativo facilita el acceso a la información a todos los actores, sin ocultismos ni medias verdades, constituyendo un auténtico proceso democrático y transparente. Permite comprender mejor las soluciones alcanzadas y proporciona mayor legitimidad a las decisiones tomadas.

5. NIVELES DE PARTICIPACIÓN EJEMPLIFICADOS EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN FORESTAL

1. Información: Primer nivel de participación de la comunidad. Es unidireccional y no hay participación activa. Debe ser veraz, rigurosa y accesible.

En la actualidad constituye en el nivel de participación más utilizado por las administraciones, que lo usan en forma de campañas informativas sobre aspectos considerados relevantes en relación con los ecosistemas forestales, básicamente la defensa frente a los incendios o la conservación de la biodiversidad.

2. Comunicación: Es bidireccional e interactiva, y se basa en la información. Facilita la comprensión de los factores clave y la retroalimentación, integrando los saberes, experiencias y visiones para elaborar soluciones más adecuadas. Se promueve movilizar e involucrar, buscando provocar un cambio de actitud y de comportamiento.

A este nivel de participación se ha trabajado recientemente desde la Comisión Forestal para Asia y el Pacífico (APFC), que puso en marcha en 2001 la iniciativa *En búsqueda de la excelencia*, con el objeto de identificar bosques de la región bien gestionados, en atención a criterios e indicadores de ordenación ejemplares (DRUST & BROWN, 2002). Uno de los

objetivos principales fue poner de relieve los numerosos esfuerzos de ordenación forestal en la región, que muchas veces quedan eclipsados por el sinfín de datos negativos sobre los bosques. En el marco de la iniciativa se buscó identificar y promover las prácticas óptimas asociadas con experiencias de gestión satisfactorias, particularmente los elementos comunes de éxito, para impulsar su aplicación.

3. Consulta: Constituye una participación activa dirigida o condicionada, caracterizada por una apropiación del proceso por parte de los distintos actores sociales. Facilita la cooperación y planificación conjunta.

Un ejemplo de aproximación a la gestión forestal participativa en esta línea, fue desarrollado en Camerún en 2001. En este país existe una obligación legal, plasmada en la Ley Forestal de 1994, por la cual las decisiones en materia ambiental deben ser tomadas tras la consulta y participación de los sectores involucrados (TANGHAM, & RENÉ, 2004).

Usualmente las decisiones en materia forestal se adoptan en base a criterios científico-técnicos. En contraste, para la planificación territorial de algunas áreas forestales se establecieron diferentes escenarios óptimos desde un punto de vista técnico, cuya decisión final se basó en la elección de las poblaciones locales de acuerdo con sus necesidades e intereses.

El procedimiento consistió en un análisis de los actores locales involucrados, un proceso posterior de aprendizaje de la comunidad y el establecimiento de mecanismos de negociación y consulta, tras la cual se alcanzó una solución consensuada por todos los involucrados (LESCUYER *et al.*, 2001).

Esta forma de participación intermedia busca tener en consideración no sólo la estrategia de la administración en materia de gestión forestal, sino también los intereses y opciones locales en el manejo de los recursos.

4. Apropiación y Fortalecimiento de Capacidades: Constituye una actuación conjunta con responsabilidad compartida por los distintos grupos de interés, al ganar experiencia y liderazgo a lo largo del proceso, alcanzando un papel de protagonismo en la planificación, el desarrollo y la evaluación de las acciones. Presupone niveles aceptables de educación ambiental, aprendizaje, negociación, construcción de consensos, etc.

En Bolivia se ha producido un importante proceso de descentralización de funciones hacia los gobiernos municipales. Esto fue resultado de la aprobación de la Ley Forestal de 1996, que permite a los gobiernos locales solicitar y supervisar hasta un 20 % de los bosques nacionales dentro de su jurisdicción (AGUILAR *et al.*, 2003). Estas Áreas Forestales de Reserva Municipal (AFEM) son entregadas como concesiones forestales a las llamadas Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL), las cuales deben ser asistidas por las municipalidades en la elaboración y aplicación de los planes de gestión forestal. Este mecanismo permite formalizar derechos de aprovechamiento forestal de extracción de madera a pequeña escala y a otros usuarios tradicionales del bosque. Simultáneamente la Ley otorga el 25 % de los ingresos forestales a las municipalidades, con el objeto de financiar a las Unidades Forestales Municipales (UFM), encargadas de la puesta en práctica del proceso (PACHECO, 2002). Desde las UFM se facilita el establecimiento de acuerdos de colaboración con diferentes

entidades, con el objeto de dinamizar el nuevo sistema de gestión y obtener recursos para la elaboración de planes de gestión forestal.

Estos procesos de descentralización han aportado algunas experiencias positivas, como la transferencia de rentas forestales a nivel local, la entrega de parte de los recursos a la administración municipal y la posibilidad de que sean manejados por grupos locales. En todo caso la complejidad de la dinámica del poder local dificulta hacer generalizaciones sobre los beneficios y éxitos alcanzados (AGUILAR *et al.*, 2003).

Para ser completamente efectiva, la transferencia de responsabilidades debe ir acompañada, al mismo tiempo, de información, capacitación y el financiamiento necesario para que puedan cumplir con las nuevas funciones.

6. LA PARTICIPACIÓN, UNA RESPUESTA MÁS PARA LA SOSTENIBILIDAD

La gestión forestal activa constituye una herramienta esencial y contrastada para garantizar la conservación de un territorio que ha experimentado una profunda transformación de su cubierta forestal, a causa de una intervención secular en el aprovechamiento de sus recursos. Sin embargo, la conservación implica un esfuerzo desigual por parte de la población, por ello cuando es excluyente puede originar efectos contrarios a los perseguidos. Con esta premisa, será requisito que la gestión forestal se preocupe también por garantizar el consenso y aceptación social, para alcanzar el entendimiento entre actores.

Los objetivos de conservación deben ser consensuados por todos involucrados para buscar una lucha conjunta en su consecución efectiva, donde la participación nos aproxima a la verdadera justicia social como imperativo para la sostenibilidad. Si se asume que la diversidad es garantía de estabilidad del sistema ecológico a largo plazo, la participación lo es del tejido social, a la postre el responsable de garantizar la conservación de esa diversidad.

La participación puede ser sinónimo de aceptación, y por tanto de éxito, en un escenario como el forestal donde el desconocimiento del público y la fuerza de las opiniones mediáticas clásicas, genera un fuerte rechazo a actuaciones impecables desde un punto de vista científico, técnico y profesional.

El interés general de conservación demanda de la aplicación de una verdadera gestión integral, donde las fuerzas sociales asuman un papel relevante en la toma de decisiones y aúnen esfuerzos como medio para alcanzar la sostenibilidad.

Agradecimientos

A la Asociación Territorios Vivos (www.territoriosvivos.org): Amaya Sánchez, Zulema Barahona y Raúl Romero, por la información suministrada en algunos de los ejemplos.

7. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, A.; ECHEVARRÍA, R.; FERROUKHI, L.; LARSON, A.; PACHECO, P.; TONI, F. y VALLEJO, M.; 2003. La gestión forestal municipal en América Latina. CIFOR/IDRC. Costa Rica.

ASTORGA, L. y REBOLLEDO, O.; 2004. *Posibilidades de desarrollo local concertado entre empresas forestales certificadas, comunidades rurales y municipios*. Red internacional

- sobre metodologías participativas y desarrollo rural en áreas forestales; Astorga Consultores. Chile.
- EUROPARC; 2003. *Anuario 2002. Anuario EUROPARC-España de estado de los espacios protegidos*. Fundación Fernando González Bernáldez.
- FAO, 2003. Community-based fire management: case studies from China, The Gambia, Honduras, India, the Lao People's Democratic Republic and Turkey. Food and Agriculture Organization of the United Nations Regional Office for Asia and the Pacific Bangkok, Thailand.
- FERNÁNDEZ, J. y PRADAS, R.; 2000. *Historia de los Parques Nacionales Españoles. La Administración conservacionista (1896-2000)*. Organismo Autónomo de Parques Nacionales. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid.
- DRUST, P. & BROWN, C.; 2002. En busca de la excelencia: ordenación forestal ejemplar en Asia y el Pacífico. *Unasylva*, N° 214/215
- GÓMEZ MENDOZA, J.; 1992. *Ciencia y política de los montes españoles (1848-1936)*. ICONA. Madrid.
- HERAS, F.; 2002. *Entre Tantos, guía práctica para dinamizar procesos participativos sobre problemas ambientales y sostenibilidad*. GEA. Valladolid.
- LESCUYER, G.; ALEXANDRE, E.; ESSIANE, E. & JUNIOR, J.; 2001. Community involvement in forest management: a full-scale experiment in the south Cameroon forest. *RDFN* paper 25c.
- MADRIGAL, A.; 1994. *Ordenación de Montes arbolados*. ICONA. Colección Técnica.
- NAREDO, J.M.; 1996. Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. *Documentación social 102*: 129-148
- ORELLA, J.C.; SIMÓN, J.C; VAQUERO, J.; CUADRADO, A.; MATILLA, B.; GARZO, M.A. y SÁNCHEZ, E.; 1998. La lista Nacional de Lugares de la Directiva Hábitats 92/43/CEE. Metodología y proceso de elaboración. *Ecología 12*: 3-65
- PACHECO, P.; 2002. ¿Contribuye la descentralización a mejorar la gestión forestal? Las lecciones aprendidas del caso boliviano. CIFOR / BOLFOR. Santa Cruz, Bolivia.
- ROJAS, E.; 2001. La ordenación forestal como instrumento para la monitorización, optimización e incentivación de la gestión forestal sostenible. *Actas del III Congreso Forestal Nacional, Granada*.
- TANGHAM, P.& RENÉ, P.; 2004. Legislative representation and the environment lessons from a case study of Cameroon. NESDA/CIFOR. Cameroon.