



La actividad forestal comunitaria en Nepal

A pesar de que Nepal se encuentra entre los países más pobres del mundo, es un líder mundial en lo que se refiere a involucrar a las comunidades en la protección y gestión forestales. El programa de actividad forestal comunitaria de Nepal, que tiene más de dos decenios, ha contribuido a recuperar importantes zonas forestales deterioradas, pero la aplicación no ha sido sencilla. Al no contar con precedentes, el país ha tenido que aprender por medio de métodos experimentales y encontrar soluciones innovadoras a medida que surgían los problemas. La experiencia de dos proyectos apoyados por el Banco ha brindado enseñanzas valiosas para los países que inician el camino de la participación de la comunidad en la protección y gestión forestales. Estas enseñanzas son también pertinentes para el desarrollo impulsado por la comunidad, que es un enfoque arraigado en la participación comunitaria.

De acuerdo con un estudio del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), la actividad forestal comunitaria en Nepal demuestra los cambios complejos e irreversibles que las iniciativas de desarrollo impulsadas por la comunidad pueden producir en la trama social, económica y política de la sociedad. Quienes formulan las políticas deben sopesar cuidadosamente y por adelantado los aspectos fundamentales del proceso de adopción de decisiones, las características de la distribución de los beneficios entre las partes interesadas y la estrategia de aplicación. Una vez que se ha iniciado un proceso de participación de la comunidad

no hay vuelta atrás y puede ser difícil y oneroso corregir los errores. Es necesario prestar especial atención a dos cuestiones: los aspectos que repercuten en la vida de los más pobres y la coordinación entre los donantes.

Antecedentes

Más del 90% de la población de Nepal vive en zonas rurales. Los bosques son especialmente importantes para la subsistencia de los que no poseen tierras y de los más pobres, que dependen de la leña, el forraje y otros productos no derivados de la madera para su supervivencia cotidiana. Los bosques y los



arbustos ocupan aproximadamente el 40% de la superficie terrestre de Nepal, el 80% de la cual está ocupada por colinas o montañas. Desde el punto de vista económico, la región forestal más importante de Nepal se encuentra en la región de *Terai*, tierra baja fértil y densamente poblada localizada a lo largo de la frontera con la India. El comercio de madera procedente de sus continuos cinturones de bosques constituye una de las principales fuentes de ingresos para el Estado. Por el contrario, los bosques de la región de media montaña están dispersos, entremezclados con asentamientos y tierra dedicada a la agricultura, no son de fácil acceso y tienen valor principalmente para la satisfacción de las necesidades básicas de la población local.

En 1957, el gobierno colocó todos los bosques de Nepal bajo su control directo, pero no pudo frenar el ritmo de deforestación. Sin los antiguos sistemas autóctonos y tradicionales de gestión de los recursos forestales del país, en los decenios de 1950 y 1960 se perdieron vastas zonas boscosas. El fracaso de las medidas de control del Estado hizo renacer el interés en una gestión de recursos basada en la participación de la comunidad. En 1978, el gobierno entregó zonas limitadas de tierras boscosas a los *panchayats* (ahora reemplazados por gobiernos locales elegidos), práctica que a menudo excluyó a los usuarios de los bosques que vivían fuera de la zona administrativa del *panchayat*. Ello condujo en 1988 a la adopción de la idea de gestión colectiva del grupo de usuarios. El Plan maestro de Nepal para el sector forestal (1989) promovió decididamente la participación de la comunidad en la gestión de los bosques, y la Ley de Bosques, de 1993, asignó a esa participación la máxima prioridad, otorgando a los grupos de usuarios la condición jurídica de “instituciones autónomas con personalidad jurídica y sucesión perpetua” con derecho a vender y adquirir productos forestales.

Gestión por los grupos de usuarios

De acuerdo con las actuales disposiciones, el gobierno es dueño de la tierra pero los grupos de usuarios tienen derecho al 100% de los beneficios derivados de los bosques que se encuentran bajo su protección, lo que representa un incentivo para que se ocupen de ellos. Los grupos de usuarios están formados tanto por los usuarios primarios (quienes utilizan con regularidad el bosque y tienen derechos reconocidos en el ámbito local para hacerlo) como los usuarios secundarios (quienes lo utilizan de forma ocasional con un fin determinado o para obtener un producto concreto, pero no consiguen el reconocimiento de la plenitud de derechos por parte de los usuarios primarios). Los integrantes del personal del Departamento de Bosques que trabajan como agentes de extensión se ocupan de registrar e incentivar a los grupos de usuarios. Cada grupo debe presentar y cumplir un plan de operaciones en que se defina la zona de gestión que va a proteger, se describan las prácticas de gestión y explotación forestales y se identifiquen las zonas y especies que se van a plantar.

Proyectos apoyados por el Banco

El primer proyecto forestal del Banco en Nepal, aprobado en 1980, financió la plantación de bosques comunitarios en tierras altas. Su segundo proyecto forestal tuvo como objetivo la región de *Terai*, con una ambiciosa operación para impulsar la participación de la comunidad en la gestión de la oferta y demanda de leña, forraje y otros productos forestales. Apoyó la creación de bosques comunitarios (plantación de árboles fuera de la zona boscosa) y la gestión forestal natural, y promovió la conservación de energía por medio de la distribución de cocinas más eficientes. Si bien se plantaron muchos árboles, el DEO calificó este proyecto como poco satisfactorio. La falta de una adecuada atención a la capacitación y al fortalecimiento de la capacidad dio por resultado un calendario de actividades muy rígido que impidió la realización de operaciones forestales auténticamente comunitarias. Las ideas y componentes tomados del primer proyecto forestal, realizado en las zonas montañosas, resultaron inadecuadas para *Terai*, donde la situación socioeconómica es diferente. Las cocinas “mejoradas” —cuyo funcionamiento no se había comprobado debidamente ni siquiera en las montañas— se averiaban con frecuencia y no se ajustaban a los requisitos de cocción locales.

El proyecto de actividad forestal comunitaria en tierras montañosas, el tercero de los proyectos forestales, contribuyó a establecer el marco normativo, de legislación y de procedimiento necesario para llevar a la práctica el programa de actividad forestal comunitaria de Nepal. También incrementó la toma de conciencia entre las comunidades de las colinas en cuanto a la necesidad de proteger los bosques y puso más de 300.000 hectáreas de bosques degradados de las tierras altas bajo la protección de más de 4.000 grupos de usuarios. Pero los logros obtenidos en virtud del principal componente —gestión de los recursos forestales— fueron dispares, debido a un exceso de confianza inicial en las plantaciones como medio de reforestación. En muchos casos, la insistencia en objetivos numéricos menoscabó la calidad del proceso de formación de los grupos de usuarios. El hecho de que no se llevara a cabo el componente de investigación planificado impidió que pudieran abordarse problemas cruciales derivados de la aplicación sobre el terreno, en tanto que la falta de supervisión adecuada hizo que resultara difícil saber qué parte de la cubierta forestal renovada podía atribuirse al proyecto. El DEO calificó este proyecto como moderadamente satisfactorio.

Resultados dispares

La gestión comunitaria ha reducido la tasa de deforestación en Nepal y el 15% de la superficie forestal ahora está protegida por los grupos de usuarios. En las tierras montañosas (donde grandes extensiones de bosque se encuentran bajo la protección de la comunidad), la tasa se ha reducido a alrededor del 0,2% anual. En cambio, en

Terai la tasa de agotamiento forestal es próxima al 1,3% anual.

Ha habido problemas para reproducir el modelo aplicado a las montañas en otras partes del país, donde las condiciones difieren. En la zona de media montaña la actividad forestal comunitaria se extendió y afianzó por numerosas razones. Primero, la publicidad mundial acerca del estado de deterioro de los bosques de Nepal impulsó al gobierno a tratar de controlar la rápida deforestación apreciable en los bosques situados en esa zona —que consideraba de poco valor para el comercio o la obtención de ingresos públicos. Las comunidades locales también deseaban proteger los bosques para evitar que se reprodujeran las consecuencias de la deforestación, como los desprendimientos de tierra, la erosión y otras similares. El hecho de que los bosques estuvieran dispersos facilitó la identificación de los grupos de usuarios adecuados, en tanto que la comunidad internacional del desarrollo estuvo dispuesta a proporcionar recursos presupuestarios para apoyar los esfuerzos participativos en las zonas rurales. El gobierno ya estaba adoptando las reformas políticas y jurídicas necesarias para apoyar la actividad forestal comunitaria.

Las circunstancias son diferentes en *Terai*, donde el gobierno se ha resistido a entregar los bosques a los grupos de usuarios. La riqueza de los recursos forestales y los complejos esquemas de asentamiento en la región hacen de la identificación de los grupos de usuarios una tarea mucho más complicada. Aun donde los bosques han sido entregados a las comunidades, se han señalado anomalías sociales, incluida la distribución desigual e injusta de la tierra y de los beneficios.

Participación en los beneficios y toma de decisiones

La experiencia de Nepal demuestra las vastas ramificaciones de la actividad forestal comunitaria. Cuando se promovió en las zonas montañosas, el objetivo principal era proteger un recurso degradado y en disminución. Nadie previó que los bosques podrían recuperarse de forma tal que brindasen importantes beneficios económicos. Esa misma posibilidad de obtener beneficios hizo que el gobierno, comprensiblemente, se mostrara cauto a la hora de aplicar el modelo a los abundantes recursos forestales de *Terai*. El carácter irrevocable de la decisión de confiar los bosques a los grupos de usuarios hizo que el gobierno se mostrara todavía más reacio. Una vez que se entregan los bosques, no hay marcha atrás. En la actualidad, no existe consenso entre el gobierno y otros participantes en cuanto a la estrategia para *Terai*. Habida cuenta del firme movimiento de la sociedad civil, de la presencia de numerosos donantes individuales y de pequeña magnitud, y de un gobierno que conserva la propiedad de los recursos forestales, quizá sea necesaria la presencia de un intermediario para llevar a las partes a la mesa de negociación.

El éxito del programa de actividad forestal comunitaria plantea muchos interrogantes. Cuando un recurso

previamente degradado comienza a generar ingresos considerables, ¿es razonable que el gobierno espere que el recurso recuperado empiece a contribuir a los esfuerzos del país en materia de desarrollo, sobre todo en un país tan pobre como Nepal? Los críticos argumentan que los grupos de usuarios ya están contribuyendo a ello cuando apoyan iniciativas como la construcción de escuelas en las aldeas y de refugios en las paradas de autobús, pero los ingresos de cada grupo de usuarios son diferentes. ¿Sería justo que algunos poblados pudieran desarrollarse mientras se deja de lado a otros? ¿De qué forma deberían contribuir los grupos de usuarios, teniendo en cuenta que la actividad forestal comunitaria se realiza al margen del sistema tributario nacional?

Desafíos de las dos etapas de la ejecución

El objetivo principal de los primeros años de la puesta en práctica —Etapa I— fue la identificación y formación de los grupos de usuarios y el traspaso a éstos de zonas boscosas para su protección y gestión. Los problemas propios de esta etapa fueron la creación del espíritu de participación comunitaria entre los pobladores, condición fundamental para constituir grupos de usuarios viables, y la aplicación de políticas, leyes y procedimientos claros para la actividad forestal comunitaria. También fue fundamental la capacitación en el Departamento de Bosques, principal organismo encargado de la aplicación, para trabajar junto con la población en la protección y gestión forestales. Además, como los derechos sobre las zonas forestales no siempre son claros —lo que da lugar a controversias—, se necesitaron mecanismos de solución de conflictos.

A medida que la actividad forestal comunitaria se afianzó y crecieron los bosques, se pasó a la Etapa II. La idea dominante en la Etapa I era la protección de los recursos forestales y la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Esta labor configuró los planes de operaciones de los grupos de usuarios. A pesar de que los bosques ya formados están en condiciones de atender sobradamente las necesidades básicas de las comunidades, no han desarrollado su pleno potencial. La obtención de un consenso dentro del país en cuanto al objetivo principal de la actividad forestal comunitaria —necesidades básicas o algo más— es un desafío importante para la segunda etapa. Además, también resulta importante el desarrollo de mecanismos de solución de conflictos más complejos, por cuanto la índole de las controversias se ha modificado en la medida en que se ha incrementado el valor de los recursos forestales. Quienes no son miembros de un grupo de usuarios observan el valor de los bosques protegidos y desean intervenir y participar en las ganancias. Los grupos de usuarios pueden incumplir sus planes de operaciones para beneficiarse de las posibilidades comerciales que ofrecen los bosques. La relación de los grupos de usuarios con otras instituciones de desarrollo de las aldeas también ha sido motivo de preocupación.

Existen indicios de que los pobres quizá no se hayan beneficiado de la actividad forestal comunitaria. Los altos niveles de analfabetismo entre los integrantes de los grupos de usuarios constituyen una limitación y actúan sobre todo en detrimento de los pobres y vulnerables. Debería prestarse mayor atención a cuestiones como la participación en los beneficios de acuerdo con la dependencia, la mayor intervención de los pobres en la adopción de decisiones y los planes especiales para evitar que los más necesitados salgan perjudicados en los primeros años del proceso de protección. Una mayor atención a la investigación, comercio, comercialización y desarrollo de productos forestales no madereros sería un buen medio para evitar que los pobres salgan perdiendo. Además, la necesidad de desarrollar aún más la capacidad del Departamento de Bosques y de los grupos de usuarios para la gestión de los bosques con miras a su utilización sostenible, más que a su protección, requerirá conocimientos especializados nuevos y más profundos. La asociación con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales puede ampliar el alcance del Departamento de Bosques y de los grupos de usuarios, pero estas actividades deben coordinarse para evitar la superposición y el despilfarro de los escasos recursos.

Coordinación entre los donantes

Alrededor del 80% del presupuesto de Nepal para el desarrollo proviene de numerosos donantes, cada uno de los cuales aporta sólo pequeñas cantidades¹. El apoyo de la comunidad internacional ha hecho posible que Nepal ponga en práctica un programa de actividad forestal comunitaria. Pero la falta general de coordinación entre los donantes ha llevado a un uso menos eficiente de los recursos disponibles, a la confusión entre el personal que trabaja sobre el terreno y a la falta de atención a algunas cuestiones importantes, como la investigación. Los donantes concuerdan en la necesidad de una mejor coordinación de sus actividades; los recientes intentos han dado lugar a mejoras considerables. Empero, la coordinación de las actividades de los donantes sobre el terreno continúa estando obstaculizada por sus diferentes intereses geográficos y condicionalidades.

Síntesis de las enseñanzas generales

La experiencia de Nepal ofrece enseñanzas válidas para los países interesados en la participación de la comunidad en la protección y gestión forestales y en otras actividades de desarrollo. Son las siguientes:

- Debe prestarse especial atención a las cuestiones que afecten la vida de los más pobres. En la economía agrícola de Nepal, el desarrollo del sector forestal tiene grandes repercusiones en la vida de los pobres, pues la leña, el forraje y otros productos no madereros que se recogen en los bosques cercanos son un complemento importante para su salario cotidiano.
- La creación de la estructura para la puesta en práctica de la actividad forestal comunitaria es la primera etapa. La segunda sería la integración del programa con otras iniciativas de desarrollo que se realizan en el país y la consolidación de los adelantos logrados, tarea mucho más ardua.
- No es posible prever todos los problemas y desafíos de la ejecución de un programa de participación comunitaria. Es importante tener un sistema eficiente de seguimiento y evaluación para efectuar las correcciones en el momento debido, en caso necesario. La asistencia técnica y el seguimiento y la evaluación son de especial importancia en un proyecto que está experimentando nuevas ideas y fomentándolas.
- Dada la gran dependencia de los pobres con respecto a los bosques, el desarrollo del sector forestal debe formar parte de la estrategia del Banco para aliviar la pobreza en Nepal. Además de incrementar y recuperar la cubierta forestal, los objetivos de desarrollo deben formularse, al menos parcialmente, en función del alivio de la pobreza.
- La incorporación acrítica de ideas y elementos de proyectos de otras regiones está condenada al fracaso, y la aplicación precipitada de una medida no comprobada puede ser perjudicial, como ocurrió en el caso de las “cocinas mejoradas” en *Terai*.
- Si bien la actividad forestal comunitaria puede ser una estrategia doblemente provechosa a largo plazo, la utilización de apoyo externo tiene consecuencias inmediatas para el gobierno en materia de costos. El respaldo de la comunidad internacional hizo posible el programa de actividad forestal comunitaria de Nepal, pero el fracaso en la coordinación de las iniciativas de los donantes perjudicó tanto a estos como al país.

Nota

1. Véase DEO, *The Drive to Partnership. Aid Coordination and the World Bank* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2001); también *Précis 201* (Washington, D.C.: DEO, 2000).

Précis recientes del DEO

- 216 Promoting Environmentally Sustainable Development
- 215 Rural Water Projects. Lessons Learned
- 214 Uganda: Políticas, participación, gente
- 213 Desarrollo de la capacidad africana de seguimiento y evaluación
- 212 El modelo de educación para niños pobres aplicado en Chile
- 211 Fortalecimiento de los municipios tunecinos para fomentar el desarrollo urbano local
- 210 Connecting with the Information Revolution
- 209 Participation in Development Assistance
- 208 India: Improving the Development Effectiveness of Assistance
- 207 Adaptación de las instituciones de transporte a las necesidades de la transición en Rumania
- 206 La reforma del sector de energía de la India (1978-1999)
- 205 Progreso en las aldeas de Java
- 204 Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2001: De la estrategia a los resultados
- 203 En busca del equilibrio: Estrategia forestal del Banco Mundial
- 202 Reducción de la pobreza en el decenio de 1990. La estrategia del Banco Mundial
- 201 Ofensiva en favor de la asociación: La coordinación de la ayuda y el Banco Mundial
- 200 La evaluación de los aspectos relativos al género y el desarrollo en el Banco Mundial
- 199 La creación de un mejor sistema de transporte en Ghana
- 198 Extensión agrícola: La experiencia de Kenya
- 197 Hacia una estrategia de desarrollo integral
- 196 La evaluación y el desafío del desarrollo
- 195 Evaluaciones de la pobreza: Cómo conseguir una mayor repercusión
- 194 Involuntary Resettlement: The Large Dam Experience
- 193 Alianza por la educación en Jordania
- 192 La reforma del sector eléctrico de Bolivia
- 191 Bangladesh: La formación de alianzas ha contribuido al progreso
- 190 El transporte en Indonesia
- 189 La atención de la salud en Brasil: El tratamiento de situaciones complejas



Director General, Evaluación de Operaciones: *Robert Picciotto*
 Director, Departamento de Evaluación de Operaciones: *Gregory Ingram*
 Director, Grupo de Evaluación Sectorial y Temática: *Alain Barbu*
 Jefa de Proyectos: *Nalini Kumar*

► Este *Précis* se basa en la labor de evaluación de Nalini Kumar, oficial superior de evaluación de operaciones, Grupo de Evaluaciones Sectoriales y Temáticas, DEO.

Précis

Jefe, Grupo de Asociaciones y Conocimientos: *Oswaldo Feinstein* •
 Editor Jefe: *Elizabeth Campbell-Pagé* • Redactora:
Caroline McEuen • Difusión: *Juicy Qureishi-Huq*

► Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener los *Précis* en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales; el público en general puede solicitarlos al InfoShop del Banco Mundial. *Précis* también puede obtenerse gratuitamente si se solicita al Centro de Consultas del DEO: teléfono 1-202/458-4497, correo electrónico: eline@worldbank.org

DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD: *Précis* es obra de la Unidad de Extensión y Difusión, Grupo de Asociaciones y Conocimientos, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este boletín son las del personal y editores de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o sus Directores Ejecutivos.

Précis aussi disponible en français
 @ <http://www.worldbank.org/oed>

Précis also available in English
 @ <http://www.worldbank.org/oed>