Justicia en el bosque:

Los medios de vida rurales y la aplicación de las leyes sobre los bosques

Aspectos principales

- La aplicación de las leyes y gobernanza sobre los bosques (FLEG por sus siglas en inglés) se ha convertido en uno de los enfoques de política favoritos para enfrentar el problema de la tala ilegal. Sin embargo, el impacto social de dicho enfoque aún no ha recibido mucha atención, en parte debido a que generalmente se subestima la importancia de los medios de vida basados en los bosques.
- Una encuesta exploratoria realizada en cinco países muestra que las leyes relacionadas con los bosques son usualmente contradictorias y limitan en realidad los medios de vida. Por lo general, se aplican de manera selectiva, favoreciendo operaciones forestales a gran escala y beneficiando los intereses de los grupos dominantes. Como resultado, los medios de vida de las poblaciones pobres que dependen del bosque para su sustento se tornan ilegales desde el punto de vista técnico.
- Los enfoques de aplicación de leyes que sólo se limitan a sancionar a aquellos que usan los bosques en forma contraria a la legislación nacional pueden llegar a reforzar la exclusión social y afianzar leyes y marcos de política injustos.
- Con frecuencia, el uso ilegal del bosque está arraigado en las economías políticas nacionales y locales así como en los sistemas de patronaje. Cualquier intento por enfrentar la tala ilegal sin tener en cuenta dichas redes de patronaje puede ser riesgoso o incluso contraproducente.
- Normalmente, las sanciones más severas en la aplicación de las leyes sobre los bosques se imponen sobre los infractores pequeños y no sobre los operadores ilegales grandes, que cuentan con respaldo político.
- Los enfoques basados en el comercio diseñados para fomentar la aplicación de las leyes y desincentivar las importaciones de madera proveniente de fuentes ilegales pueden llegar a ignorar las realidades nacionales y no prestar atención suficiente al impacto social de dicha aplicación.
- En el futuro, las iniciativas de los procesos FLEG deberían basarse en los siguientes principios:
 - Considerar todas las leyes relacionadas con los bosques y las poblaciones que dependen de ellos y no limitarse a la legislación forestal.
 - Adoptar un enfoque basado en derechos que priorice el fortalecimiento de redes de derechos humanos, el mejoramiento de la autonomía del sistema judicial y la promoción del acceso comunitario a las leyes.
 - Estar vinculadas con los programas de reforma de los procesos de gobernanza que tienen como objetivo generar responsabilidad y transparencia pública en el manejo de los recursos naturales.
 - Ser diseñadas con la participación amplia de instituciones de la sociedad civil y basarse en el compromiso real de reformar los gobiernos nacionales.
 - Rectificar marcos legales injustos mediante una reforma legislativa participativa.
 - Garantizar una aplicación equitativa que nivele el campo de juego a favor de las comunidades rurales.
 - Dar mayor cabida a las normas forestales consuetudinarias.
 - Orientarse a los infractores corporativos y no a los operadores pequeños.

Más de cuatro quintos de la madera cosechada en Indonesia proviene de fuentes ilegales. En la foto, la madera está siendo extraída de un bosque en Riau, Sumatra. Foto: Romain Pirard.

Los investigadores de CIFOR han trabajado estrechamente con CIKEL en Pará, Brasil, una de las empresas madereras más importantes de la Amazonía. CIKEL practica técnicas de aprovechamiento con impacto reducido y su madera ha sido certificada por el FSC. Foto: Charlie Pye-Smith.

La aplicación de las leyes sobre los bosques

La iniciativa FLEG nació como una respuesta política de los organismos internacionales y los gobiernos nacionales para impulsar el buen manejo forestal. Motivada por recientes informes que detallan la magnitud de la tala ilegal, se justifica porque promueve el alivio a la pobreza, el mandato principal de los organismos de desarrollo, reforzado por su adopción de las Metas de Desarrollo del Milenio. Asimismo, se la promociona como un medio para frenar la pérdida de los bosques, detener la tala ilegal, restaurar un marco viable para el manejo forestal sostenible (MFS) y recapturar ganancias para el Estado, beneficiando indirectamente a los pobres mediante un mayor gasto gubernamental, una mejor distribución de las ganancias entre las comunidades y el MFS. Los procesos FLEG han ido ganando coherencia y ampliado su campo de acción a medida que se han ido consolidando y en la actualidad contemplan cada vez más la necesidad de combatir la corrupción y promover una buena gobernanza.

Sin embargo, hasta hoy, los procesos FLEG no han prestado suficiente atención al impacto directo que la aplicación de las leyes sobre los bosques tiene sobre los medios de vida rurales. En muchos países, las leyes relacionadas con los bosques limitan los derechos de las comunidades que dependen de ellos para su sustento. Por diversos motivos, las comunidades rurales enfrentan problemas a la hora de regularizar sus derechos de propiedad, acceso y uso de los bosques. Con frecuencia, los procesos de aplicación están dirigidos a los usuarios pequeños y tienden a ignorar la economía política que caracteriza al uso ilegal del bosque. Si no se tienen en cuenta dichas realidades, existe el peligro de que los enfoques FLEG refuercen la injusticia social y limiten aún más los medios de vida rurales.

La falta de información confiable acerca de las personas que dependen del bosque, su número, medios de vida y

entorno es un síntoma de su marginalización en la toma de decisiones políticas. Los estudios de caso muestran la gran cantidad de grupos sociales que dependen de los bosques: grupos indígenas, residentes antiguos y colonos. Incluso en los países desarrollados, los bosques pueden tener un papel importante en los medios de vida indígenas no sólo porque permiten obtener ingresos no monetarios sino por razones culturales también. Los bosques se utilizan en forma intensiva para caza, productos forestales no maderables, tierra agrícola y bosques secundarios, leña, extracción maderera, servicios ambientales, así como subsistencia, trueque y comercio. Los residentes de los bosques también se desempeñan como trabajadores asalariados o como pequeños proveedores de las empresas madereras locales.

Leyes contradictorias

Una amplia gama de leyes afecta la manera en que las comunidades locales usan los bosques. Dichas leyes incluyen: leyes y normas consuetudinarias, aplicadas con más frecuencia de lo que se cree, legislación internacional relacionada al comercio, los derechos humanos y el medio ambiente; cláusulas en las constituciones nacionales y leyes nacionales y locales referidas a la tenencia de tierra, los derechos humanos, la conservación, vida silvestre y forestería. Por lo general, las leyes relacionadas con los bosques no reconocen los derechos comunitarios de tenencia, uso y acceso y consideran a los bosques como tierras públicas o pertenecientes al Estado. Con frecuencia, las leyes son contradictorias e incompatibles, lo que

Cocinando en un campo maderero en Bolivia.
Foto: Kristen Evans.

dificulta seriamente la definición de lo que constituye el uso legal del bosque.

La aplicación de estas leyes varía considerablemente, aunque por lo general las leyes de manejo forestal que limitan el acceso y uso de las comunidades locales y otorgan acceso preferencial a las empresas madereras grandes se aplican en forma más estricta que las medidas complementarias que reconocen los derechos comunitarios. Incluso cuando existen procedimientos que les permiten a las comunidades solicitar una tenencia segura, éstos son bastante complicados y costosos como para ser utilizados en forma generalizada. Las iniciativas de aplicación de leyes sobre los bosques tienden a enfocarse en el cumplimiento de las leyes forestales en tanto que relegan las leyes que protegen los medios de vida rurales.

La historia muestra que las leyes que reconocen los derechos indígenas comunales y locales a la tierra y los bosques son producto de intensas movilizaciones sociales y el uso de cortes judiciales mientras que las leyes forestales se han visto, por lo general, fuertemente influenciadas por el lobby de la industria maderera. En los países en desarrollo, los organismos internacionales han tendido a promover leyes que favorecen la creación de industrias forestales de gran escala con alta inversión de capital, priorizando el manejo forestal sostenible y generando ganancias para el Estado, sin otorgarle importancia a los beneficios para los medios de vida rurales. El manejo forestal comunitario no ha ocupado un lugar preponderante en el diseño de políticas pero la presión ejercida por la sociedad civil y los pueblos indígenas ha sido decisiva en los escasos avances logrados.

Las redes de la ilegalidad

El uso ilegal del bosque –como la tala ilegal o el comercio de carne de monte– no es sólo el resultado de una débil gobernanza y procesos de corrupción sino también parte integral de las economías políticas locales y nacionales. La demanda mundial de madera y los florecientes mercados han sido los principales catalizadores de dicho uso. Los afianzados y complejos sistemas de patronaje facilitan, controlan y amparan el uso ilegal del bosque. Las ganancias a su vez revierten a la sociedad, lo que permite el funcionamiento de partidos y procesos políticos.

La falta de seguridad de las comunidades aumenta su pobreza, los conflictos en torno a los recursos y la represión resultante así como las violaciones a los derechos humanos. Por otro lado, no se ha documentado apropiadamente el grado en que las empresas madereras grandes benefician o perjudican a las comunidades locales. En general, los esquemas de distribución de beneficios diseñados para compartir algunas de las ganancias del aprovechamiento a gran escala con las comunidades locales no han funcionado en forma satisfactoria. La mayor parte del uso del bosque en pequeña escala es ilegal o casi imposible de mantenerlo dentro del marco de la legalidad debido a que los requisitos exigidos a las comunidades en sus planes de manejo forestal son complicados y los mercados locales están saturados con productos ilegales de bajos precios, lo que inevitablemente hace que los productos legales se tornen no competitivos. En algunos casos, las

barreras burocráticas existentes a la hora de regularizar la tenencia, el acceso y los derechos de uso facilitan el ingreso de tramitadores, quienes a su vez son miembros de los sindicatos de maderero ilegal y caza furtiva. En este contexto, la descentralización administrativa y los esquemas de manejo forestal comunitario con frecuencia contribuyen a que las comunidades caigan aún más en redes de la ilegalidad.

La comercialización de carne de monte amenaza ciertas especies de mamíferos como el gorila de los bosques en las tierras bajas de Camerún.
Foto: Edmond Dounias.

El afianzamiento de la exclusión social

Los esfuerzos por velar el cumplimiento de la ley pueden analizarse en términos de dos categorías. La ‘aplicación suave’ de la ley que fomenta el cumplimiento mediante el uso de incentivos y la ‘aplicación estricta’ de la ley que contempla el castigo de los infractores. Aún no se cuenta con datos básicos confiables referentes a las medidas de aplicación vigentes. La aplicación estricta de la ley no es eficaz cuando las sanciones no son severas, la capacidad institucional es débil, el sistema judicial carece de independencia, o cuando aquellos a cargo de velar por el cumplimiento de las leyes están a su vez implicados en actividades ilegales. La legislación diseñada para sancionar a las personas que trasgreden las leyes no afecta la cantidad de delitos cometidos por las empresas ni tiene impacto alguno sobre sus presidentes y accionistas. Por lo general, las medidas enérgicas tienden a castigar a la gente pobre y los operadores pequeños, dejando ilesos a aquellos que cuentan con vínculos importantes y gozan de amparo político. En algunos países, las expulsiones masivas de pueblos indígenas y comunidades locales de bosques y áreas protegidas han provocado un serio proceso de empobrecimiento.

Los acuerdos de entendimiento bilaterales suscritos entre los gobiernos de los países exportadores e importadores para detener el comercio ilegal de productos forestales han suscitado candentes debates a nivel nacional en torno a la legislación y la política sobre los bosques. Si bien las primeras evaluaciones técnicas se han circunscrito indebidamente a las leyes forestales, las discusiones subsiguientes han permitido identificar contradicciones con otras leyes así como la necesidad de emprender reformas que favorezcan los medios de vida rurales. No obstante, es muy probable que el cierre de los mercados a países importadores traslade las exportaciones ilegales hacia mercados menos exigentes. La implementación generalizada de estos enfoques basados en el mercado dependerá de una 'verificación legal' o 'modalidades de certificación por etapas' para que los funcionarios de aduana, aquellos responsables de las adquisiciones y los vendedores minoristas puedan reconocer la madera legal y por lo tanto, darle el visto bueno. Existe, claro está, el riesgo que dichas medidas no tomen en cuenta los medios de vida de las personas que dependen del bosque,

incentivando así sistemas de manejo forestal que generan pobreza en lugar de aliviarla.

Con el objeto de detener el uso destructivo de los bosques, los ambientalistas y los organismos de desarrollo están ejerciendo presión para que se adopten reformas urgentes tendientes a detener la deforestación y combatir la pobreza. Si bien la tala ilegal contribuye a la destrucción del bosque, el estudio sugiere que la aplicación de las leyes sobre los bosques puede, en algunos casos, no ser la mejor opción. Ello se debe en gran parte a que el uso 'legal' puede llegar a ser tan destructivo como el ilegal sobre los bosques y las comunidades locales. Los marcos de política vigentes son por lo general inadecuados o contradictorios y no aseguran una forestería sólida o socialmente justa. En resumen, la aplicación de leyes y gobernanza sobre los bosques puede proporcionar un marco para emprender reformas pro-pobre pero éstas deben llevarse a cabo de forma integral, participativa, transparente y entre sectores a fin de que no refuercen enfoques excluyentes que terminan perjudicando a miles de millones de personas cuyos medios de vida dependen de los bosques.

Aprovechamiento maderero por comunidades a lo largo del río Capim en la Amazonia Oriental. Foto: Gabriel Medina.

* Fuente: Justice in the forest: Rural livelihoods and forest law enforcement, Colchester, M. et al. CIFOR Forest Perspectives No. 3. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Fotos de la tapa: C. Pye-Smith, R. Pirard, K. Evans, E. Dounias, G. Medina

Center for International Forestry Research

office: Jalan CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang, Bogor Barat 16680, Indonesia.

mailing: P.O. Box. 6596 JKPWB, Jakarta 10065, Indonesia

Tel: +62(251) 622 622 Fax: +62(251) 622 100

E-mail: cifor@cgiar.org Website: www.cifor.cgiar.org