

Gobernanza en materia de conservación en Nepal: protección de la biodiversidad forestal y de los medios de vida de la población

T.B. Khatri

Nepal ha establecido zonas de amortiguamiento con el propósito de reducir las repercusiones adversas de las áreas protegidas en la población local y las repercusiones dañinas de las personas en las áreas protegidas. Los ingresos que generan las zonas de amortiguamiento —a menudo provenientes del turismo— son reinvertidos en el desarrollo local, que es gestionado por grupos de usuarios de la comunidad.



FAO/FO-02725.WYMANN

Pequeño país que es un país pequeño, Nepal posee una diversidad biológica ecosistémica, de especies y genética desproporcionadamente rica —resultado de una excepcional geografía que registra rápidos cambios de gradiente altitudinal asociados con la variabilidad de las condiciones ecoclimáticas. La diversidad biológica se vincula estrechamente con los medios de vida y el bienestar económico de las comunidades rurales.

La sociedad nepalesa es predominantemente agraria, y la actividad forestal es parte integrante de la agricultura y los medios de vida rurales. Por ejemplo, la producción de los cultivos depende del estiércol animal, el cual a su vez está subordinado a la provisión de pienso, que proviene de los bosques. La leña es la principal fuente de energía rural. Los bosques (incluidas otras tierras arboladas) cubren 5,8 millones de hectáreas, equivalentes al 40 por ciento de la superficie total de tierras de Nepal (Departamento de Bosques, 2010; DNPWC, 2009a). Los bosques comprenden formaciones que van del matorral tropi-

El enfoque de la conservación forestal en Nepal ha variado, pasando de la protección estricta a prácticas más participativas que suponen un uso sostenible

cal al matorral alpino, y son determinantes para mantener el equilibrio ecológico y satisfacer las necesidades relacionadas con los medios de vida de la mayor parte de la población rural. Los bosques contribuyen también significativamente a otros sectores de la economía nacional, tales como la agricultura, los recursos hídricos, la conservación ambiental y el turismo aldeano de base comunitaria. La conservación de los bosques es importante tanto en vista del número de especies de plantas y animales amenazadas en todo el mundo como de la diversidad ecosistémica que estas especies representan (MFSC, 2002).

Desde comienzos del siglo xx, Nepal ha sido testigo de cambios paradigmáticos en los métodos de ordenación forestal, que han ido desde la protección estricta hasta los métodos participativos que suponen un aprovechamiento sostenible (Khatri,

Top B. Khatri es Director Nacional del Proyecto de conservación y uso sostenibles de humedales en Nepal (Ministerio de Bosques y Conservación de Suelos [MFSC]/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Fondo para el Medio Ambiente Mundial), MFSC, Kathmandú (Nepal).

2009). Las políticas forestales del país descansan sólidamente en prácticas tradicionales, pero han evolucionado a lo largo del tiempo y han estado influenciadas por los planes y estrategias nacionales de desarrollo. En otras palabras, las políticas abordan tanto los imperativos nacionales del desarrollo como de la conservación.

Este artículo pone de relieve las estrategias nepalesas de conservación participativa, y hace hincapié en un mecanismo de zonas de amortiguamiento con el que se persigue reducir las repercusiones adversas de las áreas protegidas en los medios de vida de las comunidades locales, y viceversa. El artículo se basa en una revisión de la literatura y en las experiencias personales del autor.

ORDENACIÓN DE LOS BOSQUES DE NEPAL

Casi todos los bosques de Nepal son poseídos por el Estado. El país tiene solo 2 360 ha de bosques privados, y la mayor parte de estas propiedades son de tamaño pequeño (menos de 1 ha). Alrededor de 21 por ciento de los bosques son ordenados en la actualidad como bosques comunitarios, con arreglo a un plan aprobado por el gobierno. Las superficies menores se catalogan como bosques en inquilinato, bosques confesionales y áreas forestales protegidas (véase el Recuadro y el Cuadro 1).

Nepal ha hecho esfuerzos considerables para manejar sus recursos naturales. El gobierno ha designado 20 áreas protegidas, comprendidos diez parques nacionales, tres reservas de la vida silvestre, siete áreas de conservación y una reserva de caza. Estas áreas protegidas cubren ahora un total de 3,4 millones de hectáreas, que equivalen a aproximadamente el 23 por ciento de la superficie total de tierras del país.

El área nepalesa de conservación de Annapurna, la primera y más extensa de este tipo, es considerada en todo el mundo como un modelo de conservación y desarrollo. Con una superficie de 762 900 ha, es el hogar de más de 100 000 residentes pertenecientes a diferentes grupos culturales y lingüísticos. El Proyecto del área de conservación de Annapurna (ACAP, por su sigla en inglés) promueve la conservación y el desarrollo integrado, y las comunidades locales, organizadas en grupos de usuarios, son sus principales agentes y sus beneficiarios últimos. Para replicar el éxito del ACAP, el gobierno ha decretado

Ordenación de los bosques nacionales de Nepal

Las **áreas protegidas** son zonas reservadas para la conservación de la flora y fauna.

Los **bosques ordenados por el Estado** son administrados por el Departamento de Bosques por conducto de su propio sistema de ordenación.

Los **bosques comunitarios** fueron puestos en funcionamiento con arreglo a la Ley forestal de 1993, principalmente por dos motivos: invertir los daños que han derivado de la nacionalización de los bosques a comienzos del decenio de 1960, y habilitar a las comunidades locales otorgándoles derechos de usufructo. Hoy, 14 572 grupos de usuarios participan activamente en la protección y ordenación de los bosques comunitarios. Casi 800 grupos de usuarios comprenden comités de mujeres que se encargan de la ordenación de más de 23 000 ha de bosques comunitarios (Departamento de Bosques, 2010).

Los **bosques en inquilinato** tienen como objeto reducir el nivel de pobreza de los agricultores más pobres gracias al fomento y uso sensato de los productos forestales. Mediante una iniciativa conjunta realizada con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Gobierno de Nepal tiene la intención de arrendar bosques a 4 918 grupos de usuarios con la finalidad de mejorar los ingresos de cerca de 43 800 hogares en 22 distritos, integrando las actividades forestales con el desarrollo ganadero.

Los **bosques confesionales**, que se encuentran distribuidos en 22 distritos, han sido entregados a instituciones o grupos religiosos para su conservación y el uso sensato de los productos forestales. Los productos que provienen de estos bosques no pueden ser comercializados.

Los **bosques que se ordenan para actividades colaborativas** fueron puestos a prueba en ocho distritos de Terai, en Nepal, de resultados de la política forestal de 2000, destinada a ampliar la participación de los interesados en la distribución de los beneficios. La iniciativa incluye orientaciones para un enfoque paisajista de la conservación. Sin embargo, este enfoque aún no ha sido incorporado en la Ley Forestal de 1993 para que pudiese adquirir carácter vinculante. Los bosques para actividades colaborativas tienen más de 800 000 beneficiarios.

El **bosque de protección** es una categoría forestal establecida con propósitos especiales. El gobierno puede designar cualquier área forestal como área protegida por su importancia religiosa, cultural o científica. Hasta la fecha, solo un área forestal, en Latikoili en el distrito de Surkhet, ha recibido esta designación con el objetivo de salvaguardar un sitio arqueológico.

Los **bosques comunitarios en áreas protegidas** incluyen todos los bosques en zonas de amortiguamiento y áreas de conservación. La protección y ordenación de estos bosques, que incumbe exclusivamente a las comunidades locales, tiene por objeto la satisfacción de sus necesidades en cuanto a madera, leña y piensos. Difieren de los bosques comunitarios en zonas de amortiguamiento solo en que la venta de los productos forestales que provienen de ellos está sujeta a reglamentación para asegurar la sostenibilidad.

CUADRO 1. Categorías de ordenación forestal en Nepal

Categoría	Superficie total (ha)	Número de hogares involucrados
Áreas protegidas	3 400 562	
Bosques ordenados por el Estado	1 044 467	
Bosques comunitarios	1 243 897	1 672 007
Bosques en inquilinato (personas extremadamente pobres e industrias)	27 540	4 918
Bosques confesionales	574	
Bosques que se ordenan para actividades colaborativas	17 997	136 463
Bosques de protección	162	
Bosques comunitarios en áreas protegidas	92 801	43 504
Tierras forestales totales	5 828 000	1 856 892

Fuente: Departamento de Bosques, 2010; DNPWC, 2009a.

PARQUE NACIONAL DE CHITWAN S.R. BHATTIA



Los programas nepaleses de conservación participativa motivan a las comunidades locales para manejar y usar los recursos naturales de manera sostenible

otras áreas de conservación como las de Kanchenjunga y Manaslu.

La experiencia pionera de Nepal en los programas de conservación participativa (actividades forestales comunitarias, áreas de conservación) ha resultado provechosa y ha motivado a las comunidades para ordenar y usar los recursos naturales sosteniblemente.

UN ENFOQUE PARTICIPATIVO DE LA CONSERVACIÓN EN LAS ÁREAS PROTEGIDAS: LAS ZONAS DE AMORTIGUAMIENTO

El éxito que han tenido las iniciativas comunitarias de ordenación de los recursos, tales como el ACAP, estimuló al gobierno de Nepal a embarcarse en un enfoque participativo de la ordenación de las áreas protegidas. En 1992, el gobierno enmendó la Ley de conservación de parques nacionales y flora y fauna silvestres de 1973 con el fin de autorizar a las autoridades a declarar zonas de amortiguamiento en las periferias de parques y reservas, y permitir que del 30 al 50 por ciento de las ganancias generadas por los derechos cobrados en éstos (tarifas pagadas por usuarios, servicios ecoturísticos, etc.) fuesen reinvertidas en el desarrollo local. Más adelante, las Regulaciones de ordenación

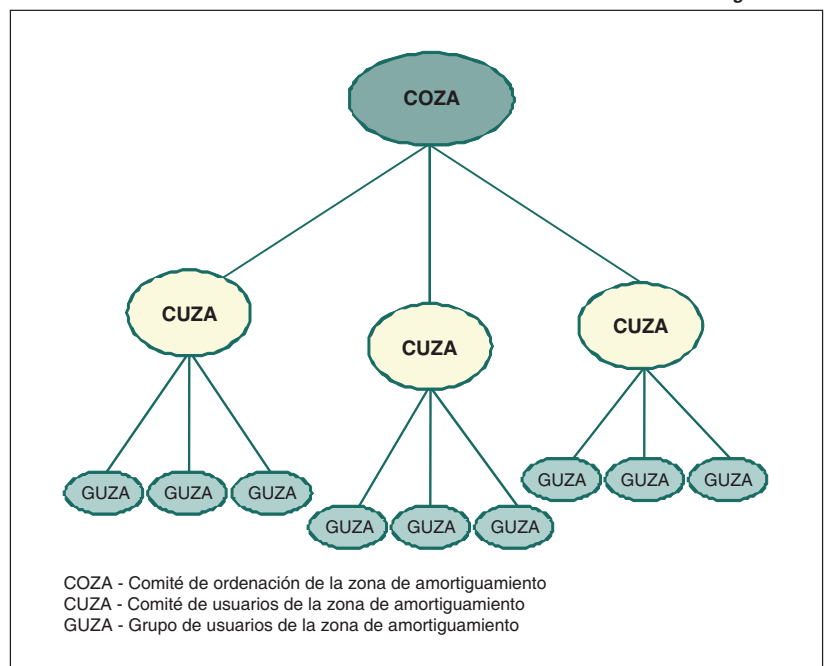
de las zonas de amortiguamiento de 1996 y las Directrices para las zonas de amortiguamiento de 1999 se integraron en un marco jurídico que facilitó la participación genuina de las comunidades locales.

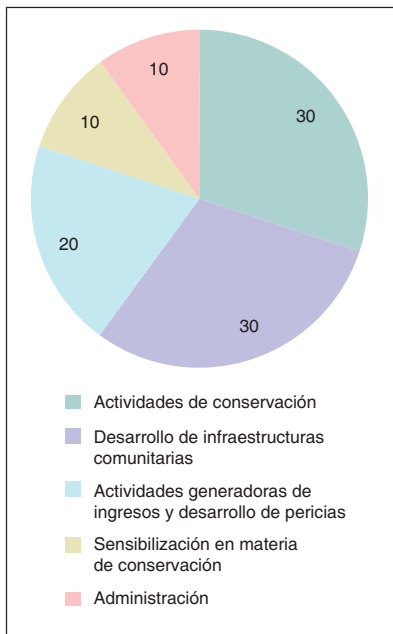
Las zonas de amortiguamiento comprenden bosques, asentamientos, tierras agrícolas y otros tipos de usos de la tierra. En cada

uno de los parques, la unidad de apoyo encargada de la zona de amortiguamiento lleva a cabo iniciativas mediante la movilización de la comunidad. Los principios de movilización abogan por la formación de organizaciones de base comunitaria, como los grupos y los comités de usuarios y los comités de ordenación de zonas de amortiguamiento. Tal y como sucede en el ámbito del ACAP, los grupos de usuarios que se han organizado a nivel de asentamiento son responsables de la planificación, ordenación y supervisión de actividades que se realizan con recursos procedentes de las recaudaciones en la zona de amortiguamiento (Figura 1). Según lo estipulado en las Regulaciones de ordenación de estas zonas, una proporción de las ganancias recibidas debe ser gastada en el desarrollo local por los grupos de usuarios (Figura 2).

El objetivo es reducir los impactos negativos ocasionados por las comunidades locales en los recursos del área protegida y así contribuir a la conservación de la biodiversidad, proporcionando medios de vida alternativos y oportunidades de generación de ingresos —por ejemplo, en el cultivo de hortalizas, apicultura, ganadería (aves de corral, cabras y cerdos), artesanías, tiendas de recuerdos, hoteles,

1 Mecanismos institucionales que gobiernan la zona de amortiguamiento





2
Asignación presupuestaria para la inversión de los ingresos recibidos de la zona de amortiguamiento (%)

restaurantes y turismo de la naturaleza—o indemnizando a las comunidades locales por las pérdidas sufridas cuando se declara un área protegida. Desde 1998, el gobierno ha invertido 337 millones de rupias nepalesas (4,6 millones de USD) para que nueve comités de ordenación de zonas de amortiguamiento emprendieran actividades de conservación y desarrollo (Cuadro 2). La proporción más alta fue recibida por el parque nacional de Chitwan.

El caso del parque nacional de Chitwan

El parque nacional de Chitwan fue registrado en el boletín oficial en 1973 como primera área protegida de Nepal, y es uno de los principales destinos turísticos de Asia. Su superficie total es de 93 200 ha. El programa para la zona de amortiguamiento del parque nacional de Chitwan comenzó en 1996. La zona de amortiguamiento comprende una superficie de 75 000 ha y se extiende por tres distritos: Makwanpur, Parsa y Nawalparasi (Figura 3). Dentro de la zona hay aproximadamente 800 asentamientos con una población de más de 225 000 personas que comprende casi 37 000 hogares. En el asentamiento, se

La ordenación sostenible de los recursos naturales del parque crea oportunidades de generación de ingresos, por ejemplo gracias a la producción y venta de artesanías



CHITWAN NATIONAL PARKS R. BHAVITA

La biodiversidad en la zona de amortiguamiento se ha protegido mediante la creación de oportunidades generadoras de ingresos alternativos para la población local



CHITWAN NATIONAL PARKS R. BHAVITA

CUADRO 2. Ingresos reinvertidos en las zonas de amortiguamiento

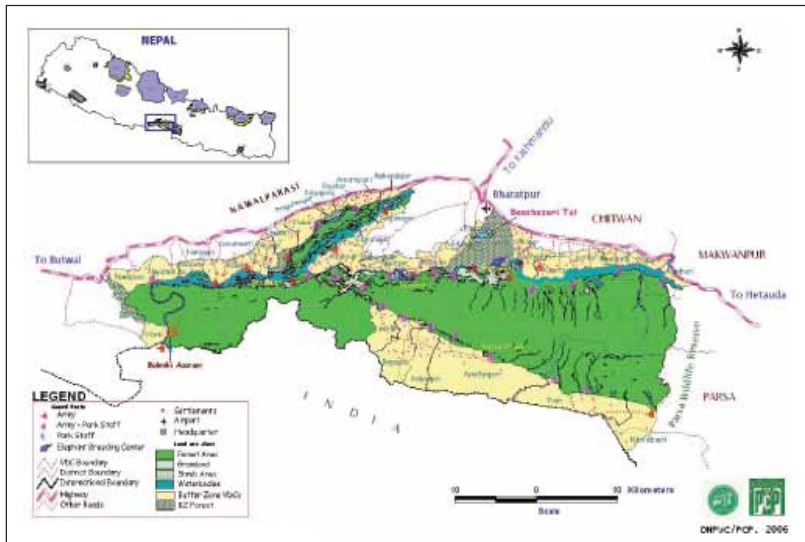
Área protegida	Período para el que se ha autorizado la inversión	Presupuesto asignado (rupias)
Parque nacional de Chitwan	1998-2009	247 621 584
Parque nacional de Bardia	1999-2007	19 836 157
Parque nacional de Langtang	2000-2007	19 531 423
Parque nacional de Sagarmatha	2005-2009	40 788 257
Reserva de vida silvestre de Parsa	2008-2009	5 262 188
Reserva de vida silvestre de Suklaphanta	2009	1 109 552
Parque nacional de Sheyphoksumdo	2009	2 044 951
Parque nacional de Makalubarun	2009	1 395 142
Total		337 589 254 (4 624 510 USD)

Fuente: DNPWC, 2009a.

han constituido un total de 1 470 grupos de usuarios (687 de mujeres, 724 de hombres y 59 mixtos) que están federados en 21 comités. Un comité de ordenación se encarga de la gestión general y de la asignación de los recursos que provienen de la zona. Hasta la fecha se ha invertido un total de 247 millones de rupias (3,3 millones de USD) en una amplia gama de actividades, que incluyen entre otras:

- el control fluvial;
- las indemnizaciones por pérdidas de tierras cultivadas;

- el desarrollo de infraestructuras como carreteras, caminos, escuelas y canales de irrigación;
- la construcción de barreras contra animales como trincheras y vallas solares;
- la ordenación de bosques comunitarios y la ordenación de humedales;
- el fomento de actividades relacionadas con los medios de vida como el cultivo de hortalizas, la apicultura, la producción de briquetas biológicas, la avicultura, la pesca, las empresas que operan en el sector de los productos



3
Mapa del parque nacional de Chitwan y de su zona de amortiguamiento

forestales no madereros y el desarrollo de cooperativas de microcrédito;

- actividades comunitarias para luchar contra la caza furtiva;
- viajes de estudio para el desarrollo de oportunidades de creación de medios de vida adicionales para la población local.

Estas actividades han contribuido a mejorar la zona de amortiguamiento como hábitat para las personas y la flora y fauna silvestres; han incrementado su capital físico gracias al perfeccionamiento de las infraestructuras, su capital de recursos humanos mediante el desarrollo de capacidades para la ordenación, y su capital financiero gracias a ahorros y planes crediticios. Esto se ha traducido en la creación de un enorme capital social.

Desafíos relacionados con la zona de amortiguamiento

Las áreas protegidas tales como Chitwan, Sagarmatha, Langtang y los parques nacionales de Bardia generan ganancias cuantiosas que provienen del turismo, y por lo tanto pueden reinvertirse sumas importantes en el desarrollo local. Pese a la política progresista de participación y empoderamiento, los ingresos con los que se mantienen esas áreas dependen principalmente de los flujos turísticos. Dondequiera que el turismo ha sido abundante, los ingresos también lo han sido. Los gestores de áreas protegidas han podido promocionar el valor de la conservación a medida que la gente ha ido constatando y recibiendo beneficios.

Sin embargo, más problemático resulta el apoyo de otras áreas protegidas que son pobres en recursos y experimentan algunos conflictos entre el hombre y la vida silvestre (véase el Recuadro en la página siguiente), aunque su importancia en lo que respecta a la conservación de la biodiversidad es análoga a la de las áreas más visitadas.

Una manera de hacer frente a la disparidad de recursos consistiría en crear una cesta financiera en la que las ganancias generadas en las áreas protegidas ricas en recursos pudiesen ser usadas para financiar las áreas vecinas más pobres. Pero queda por verse si a la larga las partes interesadas de las áreas ricas en recursos estarían dispuestas a compartir sus ganancias con otros sujetos.

DISCUSIÓN

La ordenación participativa de los recursos forestales representa una auténtica reforma

Una parte de los ingresos provenientes de la zona de amortiguamiento se gasta en el desarrollo local, por ejemplo para la construcción de este canal de irrigación



de la gobernanza forestal en Nepal, y se ha traducido en la implicación de un amplio espectro de interesados e instituciones polivalentes, incluidos más de 21 000 grupos de usuarios que comprenden más de 11 millones de beneficiarios. Las actividades forestales comunitarias, las zonas de amortiguamiento y los programas de inquilinato (descritos en el Recuadro en la pág. 35) han contribuido también a la reducción de la pobreza y a la mejora de los medios de vida locales.

El éxito de las actividades de conservación en Nepal ha sido el producto del compromiso, la gestión y la confianza de parte tanto de las autoridades como de la población local. Sin embargo, es necesario realizar innovaciones continuas para reproducir e intensificar las prácticas selectas y difundir por todo el país las lecciones aprendidas. Es preciso reorientar la capacidad institucional para satisfacer las aspiraciones cambiantes de la gente a recibir servicios de calidad, acrecentar sus medios de vida, mitigar los conflictos y jugar un papel mayor en la conservación y ordenación de áreas protegidas.

Nepal es un país en desarrollo, y sus imperativos de desenvolvimiento—incluidos los relacionados con otros sectores como la agricultura, el agua, el desarrollo rural, la energía y los transportes—tienen una repercusión directa en los recursos forestales. Las normativas de los distintos sectores a veces entran en conflicto o se contradicen mutuamente porque no existe un mecanismo que asegure su compatibilidad durante el proceso de formulación. Además, aún no se ha promulgado una estrategia y política nacional de uso de la tierra, y la demanda de tierras forestales para el desarrollo de infraestructuras es grande. Unas 23 leyes relativas a otros sectores contradicen la ley forestal.



En las actividades de ordenación participativa de los recursos forestales en Nepal intervienen más de 21 000 grupos de usuarios que cuentan más de 11 millones de beneficiarios

El conflicto entre la conservación y la vida silvestre

En Nepal, tanto los políticos como el público en general consideran las iniciativas de ordenación sobre todo como medidas para proteger la naturaleza y la vida silvestre y evitar los conflictos entre la vida silvestre y el ser humano. Sin embargo, con el aumento del número de las áreas protegidas, el conflicto entre el ser humano y los animales silvestres se ha convertido en un problema grave; y los estragos causados a las cosechas, los daños físicos a las personas y a la propiedad y las desgracias personales ocasionadas por las grandes especies silvestres tales como rinocerontes, tigres y elefantes se han multiplicado. Entre 2006 y 2009, 51 personas perdieron la vida en ataques de animales silvestres (Cuadro 3). Estos conflictos son motivo de gran preocupación entre las personas que viven en las áreas protegidas y bosques o en torno a ellos.

Paradójicamente, el éxito de la ordenación forestal comunitaria ha contribuido también al incremento de los conflictos. Las colinas de media altura, que antes estaban despojadas de vegetación, tienen ahora una exuberante cubierta verde y pueden nuevamente albergar animales silvestres. No obstante, la colonización por las especies depredadoras ha sido lenta, y los casos de captura de niños por leopardos en esas colinas han sido más numerosos en los últimos años.

Dado el número de los accidentes mortales, el gobierno ha elaborado últimamente orientaciones para proporcionar compensación financiera por la pérdida de vidas humanas, daños a las personas y a la propiedad y estragos causados al ganado y las cosechas por animales silvestres (DNPWC, 2009b; Cuadro 4).

CUADRO 3. Desgracias personales debidas a ataques de las principales especies de animales silvestres

Año	Número de muertes humanas por especie atacante		
	Tigre	Elefante	Rinoceronte
2006	8	7	5
2007	0	14	2
2008	2	6	3
2009	2	0	2
Total	12	27	12

Fuente: DNPWC, 2009a.

CUADRO 4. Orientaciones para las indemnizaciones en caso de pérdidas causadas por animales silvestres

Categoría de la pérdida	Indemnización (rupias)
Daños físicos menores	5 000
Heridas graves	50 000
Pérdidas humanas	150 000
Pérdidas de ganado	10 000
Pérdida de la casa/ cobertizo	4 000
Pérdidas de granos almacenados	5 000
Pérdidas de alimentos y cultivos frutales	5 000

Fuente: DNPWC, 2009b.

El sector de los recursos naturales ha sufrido mucho la confusión política de la pasada década, y ha sido terreno fértil para los afanes electoralistas de los políticos. A lo largo de los años, el país ha perdido una proporción significativa de sus recursos forestales debido a la práctica de proporcionar tierras forestales para el reasentamiento y actividades conexas. El gobierno debería rechazar la entrega de tierras forestales y concebir ideas innovadoras para asistir a las personas que carecen verdaderamente de tierras, por ejemplo mediante las compras y la redistribución de tierras privadas. Nepal no puede permitirse seguir perdiendo sus valiosos recursos forestales. Para que el sector forestal pueda dar prueba de su pertinencia y situarse con fuerza en el programa de desarrollo nacional, es urgente educar e informar a los encargados de las políticas y las instancias decisorias de los beneficios medioambientales y económicos que derivan de los bosques (comprendida su contribución al producto interno bruto [PIB], a los ingresos locales, a los medios de vida de las personas que dependen de los bosques y a los valores de la conservación), así como de las nuevas oportunidades que dimanen del cambio climático y el intercambio de derechos de emisión. Las campañas de sensibilización podrían animar a los legisladores a convertir el programa ambiental, de conservación y de desarrollo en el área prioritaria de la nueva constitución.

CONCLUSIÓN

Nepal ha atravesado varias etapas de experimentación y aprendizaje en sus intentos por conservar y manejar sus ricos recursos biológicos, pero su reciente enfoque de conservación participativa de la biodiversidad ha sido quizás el más instructivo y exitoso. Hoy, tras 13 años de experiencias en materia de zonas de amortiguamiento, es patente que la administración de las áreas protegidas y las poblaciones locales están trabajando colectivamente para apoyar y hacer progresar sus recíprocas necesidades. En esta situación, en la que todos ganan, la población local puede ser receptora de apoyos financieros con los que realizar actividades de desarrollo comunitario, mientras que las áreas protegidas se benefician con el compromiso de las personas de la localidad que se encargan de su planificación y ordenación. Esta asociación se ha traducido en un capi-

tal natural, social, financiero, humano y físico que constituye un sólido fundamento de la gobernanza ambiental. El enfoque integrado y participativo ha permitido a la población apreciar más cabalmente las virtudes de la conservación y experimentar un sentido de propiedad respecto a las áreas protegidas. ♦



Bibliografía

Department of Forests. 2010. *Management Information System*. Kathmandú, Nepal.

DNPWC. 2009a. *Annual Report 2008–2009*. Kathmandú, Nepal, Ministry of Forests and Soil Conservation, Department of National Parks and Wildlife Conservation.

DNPWC. 2009b. *Compensation guidelines for wildlife related loss*. Kathmandú, Nepal.

Khatri, T.B. 2009. *Key trends in forest policies, legislations and institutional arrangements; an initiative of the Asia Pacific Forestry Sector Outlook Study II*. Bangkok, Tailandia, Oficina Regional de la FAO para Asia y el Pacífico.

MFSC. 2002. *Nepal Biodiversity Strategy*. Kathmandú, Nepal, Ministry of Forests and Soil Conservation. ♦