

# ¿Puede la conservación de la biodiversidad armonizarse con los medios de vida locales? Un caso de resolución de conflictos en Tailandia

Rawee Thaworn, L. Kelley y Y. Yasmi

*En un caso de la provincia de Kanchanaburi, la resolución de 20 años de conflictos originados por reclamaciones forestales reglamentarias—en contraposición a las reclamaciones consuetudinarias—ha mostrado que los procesos participativos consiguen reconciliar los objetivos de la conservación con los de los medios de vida.*



RECOPT/RAWEE THAWORN

**Los aldeanos describen el proceso de escalada y resolución del conflicto en Teen Tok**

**L**a conservación de la biodiversidad en los bosques tropicales es un asunto indiscutiblemente urgente.

El mundo ha perdido gran parte de sus bosques, en particular durante las últimas cuatro décadas (Bryant, Nielsen y Tangley, 1997). En respuesta, a lo largo de los pasados 20 años la exigencia internacional de disponer de mejores métodos de conservación se ha visto intensificada gracias a instrumentos y objetivos mundiales tales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Con relación a la superficie terrestre, la proporción de las áreas protegidas se ha incrementado a su vez (PNUMA, 2010). En Asia y el Pacífico, si bien las iniciativas de reforestación han contribuido a la disminución de la pérdida total de bosque, la merma de los bosques naturales ha continuado (FAO, 2010).

Una cuestión clave que se sigue debatiendo insistentemente es si la conservación de la biodiversidad puede armonizarse con los medios de vida de la población local. En todo el mundo, el brote de conflictos

ha acompañado constantemente el desarrollo de los parques nacionales (Coad *et al.*, 2008; McNeely y Mainka, 2009; Redford y Fearn, 2007). Este artículo examina un caso de la provincia tailandesa de Kanchanaburi, donde la política relativa a los parques nacionales repercutía a nivel local en los medios de vida de la población.

El artículo pone en tela de juicio el paradigma conservacionista convencional, que se distingue por el principio de una exclusión estricta, fundamentada en la premisa de la necesidad de distanciar el ser humano de la naturaleza para asegurar la protección de esta última. Este paradigma, que descansa en un concepto ideal de los páramos, no contempla funciones ni reserva espacio para la población local. Al perseguir esta modalidad de la conservación, los gobiernos limitan a menudo severamente las actividades relacionadas con los medios de vida en las áreas conservadas o bien reasientan a los residentes en otros lugares, con

**Rawee Thaworn** es Oficial nacional de programas de desarrollo forestal comunitario, **Lisa Kelley** es Investigadora asociada en resolución de conflictos sobre ordenación, y **Yurdi Yasmi** es Oficial superior de programas de gobernanza de recursos, políticas y ordenación de conflictos. Los tres autores pertenecen al Centro Regional de Formación Forestal Comunal para Asia y el Pacífico, Bangkok (Tailandia).

**Un hogar aldeano que ha estado situado dentro de los límites del parque nacional de la presa de Sri Nakarin por más de 20 años antes del establecimiento del parque nacional: en beneficio los aldeanos que se asentaron en el lugar antes de la declaración de área protegida, se ha permitido en estos terrenos la instauración de zonas transitorias destinadas a la provisión de medios de vida**

los consiguientes conflictos sobre la tierra. Así pues, en años recientes estas acciones han sido objeto de cuestionamiento porque no son ni éticas ni pragmáticas.

Aunque combinar los objetivos de la conservación con los de los medios de vida no es cosa sencilla (Brown, 2002; Adams *et al.*, 2004), el caso que aquí se describe muestra que esta unión puede ser posible si se recurre a un proceso de mediación para reconciliar metas contradictorias. Basándose en investigaciones realizadas en otros lugares (Berkes, 2007), los autores hacen hincapié en que la asociación con las comunidades locales es esencial para el éxito de las iniciativas de conservación forestal.

#### LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN EN TAILANDIA

La política de conservación en Tailandia fue desarrollada durante el decenio de 1960 para poner coto a la deforestación generalizada. El Estado tailandés, recurriendo a la herramienta directriz de la Ley de parques nacionales (Gobierno de Tailandia, 1961), dejó de enfocarse en las actividades de extracción de la madera para centrarse en la conservación del bosque. Este cambio ha quedado reflejado en la creación, en 1960, de lo que es hoy el Departamento de Conservación de Parques Nacionales, Flora y Fauna Silvestre y Plantas; en la prohibición de la explotación maderera de 1989; y en la meta estatal relativa al establecimiento de parques, que, revisada al alza, pasó del 15 por ciento de todas las tierras en 1981 al 25 por ciento en 1994. Para conseguir estas metas, 108 parques nacionales ya han sido catalogados, otros 40 han sido objeto de planificación y hasta el 80 por ciento de la tierra ha sido puesta bajo protección en algunas provincias (Forsyth y Walker, 2008; Usher, 2009).

La legislación de 1961 prohíbe explícitamente la realización de cualquier tipo de actividad con fines económicos en un parque nacional, a menos que lo permita la autoridad competente (Gobierno de Tailandia,



1961). Entre las actividades a que se alude, muchas se relacionan directamente con la subsistencia y los medios de vida de fuentes terrestres. En concreto, la Sección 16 de la Ley de parques nacionales dice que dentro del perímetro del parque nacional nadie «podrá tener poder sobre las tierras o poseerlas, ni tendrá derecho a desbrozar o quemar el bosque». También está prohibido «recolectar, extraer o llevar a cabo cualquier actividad que ponga en peligro o deteriore»:

- las plantas leñosas, las especies gome-  
ras, el aceite de palo santo, la tremen-  
tina, o los recursos minerales o de otro  
tipo;
- los animales;
- las orquídeas, la miel, la laca, el carbón  
vegetal, las cortezas o el guano;
- las flores, las hojas o los frutos.

Hasta 1997, el procedimiento para esta-  
blecer un área protegida era en gran medida  
superficial. El Comité Nacional de Parques  
decidía cuáles habían de ser las tierras  
que debían protegerse, y el Departamento  
de Conservación de Parques Nacionales,  
Flora y Fauna Silvestres y Plantas traza-  
ba los límites de manera indiscriminada,  
sin levantamiento de campo ni consulta  
pública. Esto desencadenó no pocos con-  
flictos; algunos de éstos duraron décadas.

Con la nueva constitución tailandesa  
de 1997 se registraron algunos avances;  
dicho texto incluye una cláusula que pide  
un enfoque más detallado con respecto  
al establecimiento de parques, y estipula  
que las partes interesadas que han sido  
afectadas deben poder gozar del derecho  
de participación (Gobierno de Tailandia,

1997). El procedimiento actual requiere  
que se recabe el parecer de las comunidades  
y contempla la posibilidad de excluir del  
área protegida, tras consultas y negocia-  
ciones, las tierras comunitarias que han  
resultado afectadas.

Además, en 1998 el Gobierno aprobó  
una disposición que tiene en cuenta las  
actividades relacionadas con los medios de  
vida en las áreas protegidas, a condición de  
que los aldeanos hubieran estado asentados  
en el lugar antes de la declaración de área  
protegida.

En 2001, sacando enseñanzas de varios  
conflictos sobre áreas protegidas, el  
gobierno se dio cuenta de la importancia  
de la participación de la comunidad en la  
ordenación de los parques (Royal Forest  
Department y UICN, 2001):

*La expansión del patrimonio nacional  
de áreas protegidas mediante decla-  
ración de nuevos emplazamientos y  
la ampliación de los existentes nece-  
sita ser cuidadosamente revisada...  
También es preciso evitar posibles  
conflictos sociales futuros debidos al  
solapamiento de las áreas protegi-  
das con las tierras comunales. Las  
comunidades que viven en o en torno  
a los parques nacionales deben ser  
involucradas en su ordenación.*

No obstante, casi diez años más tarde aún  
persiste en la Ley de parques nacionales el  
paradigma de la conservación excluyente.  
Las áreas protegidas componen cerca  
del 23 por ciento de todos los bosques  
de Tailandia (Usher, 2009), y en éstos  
viven al menos un millón de personas.  
A pesar de todo, la legislación no aborda

las reclamaciones históricas. La exclusión forzosa de personas que reclaman el respeto de derechos consuetudinarios ha tenido costes sociales muy altos. Los desalojos, arrestos, demoliciones de viviendas y protestas armadas han sido descritos comúnmente (Hares, 2009; Leblond, 2010; Usher, 2009). En Tailandia, la política relativa a las áreas protegidas es todavía la fuente principal de los conflictos sobre uso de la tierra. Entre 2000 y 2006, de 91 casos de conflicto registrados oficialmente en el país, 81 tuvieron lugar en parques nacionales (Chairos y Kriyulwong, 2007).

**EL CASO DE LA ALDEA DE TEEN TOK**

La aldea de Teen Tok se encuentra en la provincia tailandesa de Kanchanaburi a aproximadamente 140 km de la capital provincial. Los aldeanos y sus antepasados han estado asentados en la aldea desde hace 250 a 300 años. La comunidad mayor comprende un conjunto de seis aldeas, una de las cuales es la de Teen Tok, que está situada a lo largo del río Ploo, cerca de la presa de Sri Nakin.

La población total de la aldea es de 252 hogares con 1 129 personas, la mayoría de las cuales pertenece a la minoría étnica de los karen po. El principal medio de vida de los aldeanos es la agricultura, en especial el

cultivo del arroz de secano para consumo familiar. Alrededor del 80 por ciento de los aldeanos realizan también cultivos extensivos (principalmente maíz), y cultivan además algunas verduras y frutas, que se destinan a la venta. Los intermediarios generalmente se dirigen a la aldea con el objeto de transportar sus productos a la capital provincial o a Bangkok, donde los venden.

En 1981 el gobierno declaró en la región dos áreas protegidas —el parque nacional de la presa de Sri Nakin y la reserva forestal de Chalerm Rattanakosin—, con arreglo un procedimiento que prescindía de consultas, tal como se usaba en esa época. Tanto los terrenos del parque nacional como los de la reserva forestal se superponen a las tierras de la aldea de Teen Tok. Por consiguiente, las actividades generadoras de medios de vida, como la agricultura, la caza y el cultivo del arroz, fueron consideradas ilegales y prohibidas. Este fue el comienzo de lo que terminó siendo una prolongada lucha por la propiedad de la tierra en Teen Tok.

**El conflicto**

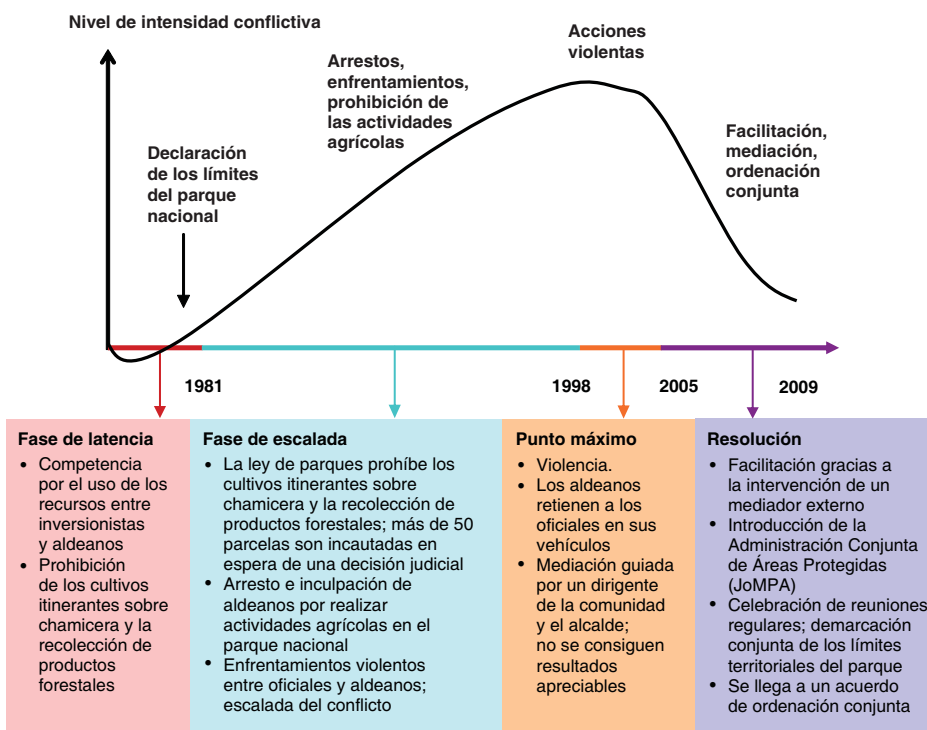
Aunque una competencia atenuada por los recursos existía ya desde el decenio de 1960, el conflicto entre aldeanos y

oficiales del parque nacional estalló en 1981 (véase la Figura) cuando el gobierno calificó áreas protegidas unas tierras que solapaban las de Teen Tok. Al declarar que esas tierras eran protegidas, el Estado asumía un derecho reglamentario sobre tierras que eran utilizadas por la comunidad. Su reclamación entraba así en conflicto con la reivindicación de derechos consuetudinarios manifestada por la aldea.

Una segunda causa importante de conflicto fue que la comunidad no había sido consultada antes del establecimiento de las dos áreas protegidas. La comunidad de Teen Tok no tuvo la oportunidad de solicitar que algunos recursos fundamentales para sus medios de vida fuesen excluidos de los límites o incluidos en el plan de ordenación del parque.

Entonces, a partir de 1981, los oficiales del parque nacional, aplicando la legislación estatal y observando los límites que habían sido trazados con anterioridad, comenzaron a confiscar la tierra que los aldeanos destinaban a sus cultivos itinerantes sobre chamicera. Más de 50 parcelas en barbecho fueron incautadas y por consiguiente el período de barbecho de la tierra restante que se seguía cultivando fue abreviado. La seguridad alimentaria de la aldea sufrió limitaciones. Al menos tres

*Evolución del conflicto en la aldea de Teen Tok*





**Documento que declara el arresto de un aldeano, la confiscación de su tierra y el adeudo de una multa de 5 000 baht (150 USD) por el cultivo ilícito de la tierra, invocándose la Ley nacional de parques de 1961 como motivación de las sanciones impuestas**

aldeanos fueron detenidos porque todavía cultivaban las tierras disputadas.

Afligidos por la pérdida de sus tierras y medios de vida, la mayor parte de los aldeanos adoptó una estrategia de resistencia cotidiana. En lugar de oponerse colectivamente al desarrollo del parque, a lo largo de los 15 a 20 años siguientes los aldeanos actuaron de preferencia individualmente, y continuaron cultivando la tierra. Durante ese período vivían en una angustia constante, tal y como lo relata uno de ellos:

*El día en que talaba yo árboles y limpiaba el terreno para cultivar arroz cáscara sobre chamicera, mi temor y paranoia eran constantes. De pronto, puede ver que se me acercaba el oficial forestal. Presa del pánico, corrí cuan rápido pude, y mientras huía para salvar mi vida tuve que sacrificar a dos queridísimos perros míos que ladraban y escapaban a mi lado. Los golpeé en la cabeza hasta que murieron porque temía que, guiado por sus ladridos, el oficial forestal descubriese el lugar donde yo estaba y me arrestase.*

El número de detenciones e incautaciones de tierras aumentó gradualmente, en especial hacia finales del decenio de 1980 y comienzos del de 1990. En 1994, los aldeanos se habían visto obligados a acortar el período de barbecho, reduciéndolo de entre cinco y siete años a entre dos y tres. En 1995, cuando las tierras forestales fueron abiertas a inversionistas privados

que querían establecer moreras para criar gusanos de seda y plantar maíz, los aldeanos se resintieron aún más y vieron que en esta decisión había primado un doble rasero.

En 1999 el conflicto se intensificó nuevamente llegando casi a acciones violentas, pese a que el consejo de ministros había dispuesto el año anterior que las actividades relacionadas con los medios de subsistencia estarían permitidas en las áreas protegidas. Tras el arresto de algunos aldeanos que nivelaban el terreno donde iban a construir una casa, y la retención en represalia durante medio día de algunos oficiales forestales, el jefe del parque nacional vino a negociar con los aldeanos. Se llegó a un compromiso, permitiéndose a estos últimos realizar cultivos sobre chamicera durante un período de cinco años. Aunque gracias a estas negociaciones las relaciones mejoraron algo, no se llegó a una solución duradera.

#### Reconciliación y acuerdo

En 2004, la Fundación Sueb Nakhasathien, que trabajaba en Teen Tok y sus alrededores desde 1990, abrió la vía a la reconciliación. La fundación intervino en el conflicto como mediadora y como parte del proyecto de Administración Conjunta de Áreas Protegidas (JoMPA, por su sigla en inglés) iniciado por el Organismo Danés

de Desarrollo Internacional (DANIDA) para ensayar la reglamentación de 1998 en algunas zonas piloto. Los asociados en el proyecto eran aldeanos, el Departamento de Conservación de Parques Nacionales, Flora y Fauna Silvestres y Plantas y el Ministerio de Recursos Naturales y Ambiente.

En un principio, el proyecto de la JoMPA apuntaba a forjar un entendimiento mutuo entre aldeanos y oficiales de parques nacionales. Se celebraron reuniones comunitarias mensuales orientadas a los aldeanos y se creó un comité que hizo las veces de foro de intercambio de información. En 2006, trabajando mancomunadamente, la fundación, miembros de la comunidad y oficiales demarcaron las superficies forestales comprendidas dentro de los límites de las dos áreas protegidas que se destinarían a los usos de la aldea. Los límites excluían ahora claramente las tierras en donde se practicaba la agricultura itinerante sobre chamicera. De conformidad con las regulaciones establecidas por una institución de aldea y convenidas con los oficiales de parques nacionales, fue permitida, dentro de los nuevos límites, la recolección sostenible de productos forestales no madereros (por ejemplo, plantas medicinales, hojas, hongos y frutos). Otro acuerdo importante, en especial para los cultivos itinerantes, es que el comité de aldea debía ser informado anticipadamente de la efectucción de los controles de límites, los cuales se habrían de llevar a cabo conjuntamente por oficiales

**Tras la exclusión de sus tierras cultivadas de los límites del área protegida, los aldeanos pueden ahora plantar y cosechar maíz**





RECOPILADO DE THAWORN

**Tras un acuerdo con los oficiales del parque nacional firmado durante el proceso de mediación en vista de la resolución del conflicto, los aldeanos de Teen Tok pueden nuevamente cosechar bambú en el bosque**

forestales y el comité de aldea. Es indudable que tanto los oficiales de parques como los aldeanos han hecho concesiones importantes.

También se establecieron regulaciones para manejar y hacer un seguimiento de las actividades que se desarrollan dentro del parque, junto a un sistema de sanciones progresivas destinado a castigar a los infractores, que va desde el boicoteo, por parte de otros aldeanos, de las ceremonias importantes que pudiera realizar el culpable (por ejemplo, matrimonios o funerales) hasta la presentación, como último recurso, de denuncias a los oficiales de parques.

Fundándose en esta experiencia exitosa, la Red de conservación forestal de la aldea de Teen Tok ha sido expandida para abarcar las aldeas vecinas. En 2008, la aldea creó una Red de voluntarios de protección forestal que se aglutinó con otras cinco aldeas; ésta funciona como entidad comunitaria para la protección y cuidado de los bosques, la vigilancia de incendios y la ordenación de toda el área forestal. Más de 150 voluntarios efectúan ahora acciones de patrullaje en el bosque junto con los oficiales de parques nacionales.

### CONCLUSIONES

El caso de la aldea de Teen Tok demuestra cómo unas políticas menos excluyentes y el dinamismo de los acuerdos adoptados por los agentes locales y los administradores estatales pueden traducirse en beneficios tanto para las personas como para la conservación forestal. No solo colaboran ahora

150 aldeanos en las tareas de control de los delitos forestales, sino que se ha logrado invertir una situación de antagonismos que duraba desde hacía dos décadas.

En lo que respecta a la ordenación, gracias a la flexibilidad de las posturas y a las concesiones hechas por ambas partes ha sido posible llegar a una resolución del caso litigioso. El suceso también indica la importancia que reviste la intervención de un mediador externo. Esencial ha sido la presencia de la Fundación Sueb Nakhasathien, que desempeñó funciones de coordinación y facilitación del proyecto JoMPA y permitió a los aldeanos y oficiales de gobierno entender las perspectivas de sus contrapartes.

Es probable que conduzcan al fracaso aquellos enfoques de la conservación que desatienden los medios de vida locales. Este artículo plantea que mediante una aproximación participativa a la ordenación de áreas protegidas es posible reconciliar los objetivos de la conservación con los de los medios de vida. La asociación con las comunidades locales es decisiva para el éxito de las iniciativas de conservación.

Del caso de Teen Tok es posible sacar algunas lecciones generales que pueden aplicarse más extensamente en Tailandia y en otros lugares:

- Antes de tomar decisiones relacionadas con el cambio de uso de la tierra, tales como el establecimiento de áreas protegidas, debería fomentarse desde temprano la práctica de celebrar consultas con las poblaciones locales residentes. Dichas consultas se podrían inspirar por ejemplo en el concepto del consentimiento libre, previo e informado.
- Los medios de vida de las comunidades locales deberían integrarse en el proceso de ordenación de áreas protegidas.
- En una situación de conflicto, la mediación de una tercera parte es necesaria para reconciliar los objetivos de conservación con los de los medios de vida.
- Para minimizar las probabilidades de

conflicto, los gobiernos deben reconocer y respetar los derechos de la comunidad sobre los bosques y reformar, según sea necesario, los acuerdos relativos a la tenencia y a las políticas de uso de la tierra.

Al modelo tailandés de conservación se ha regresado a través de un nuevo debate sobre las actividades forestales comunitarias. El razonamiento clave consiste en saber si es posible permitir a las comunidades que dependen de los recursos que se encuentran en áreas protegidas establecer bosques comunitarios dentro de los límites de éstas. Desafortunadamente, en la versión de 2007 del proyecto de ley sobre actividades forestales comunitarias no se han incluido disposiciones al respecto, y por consiguiente el establecimiento de tales bosques ha sido declarado inconstitucional en noviembre de 2009. De todas maneras, la campaña, sostenida durante 20 años, para una silvicultura comunitaria que arroja resultados significativos continúa, y con ella se mantiene viva la cuestión de las reclamaciones consuetudinarias en el ámbito de las discusiones sobre los recursos naturales. Se prevé así la posibilidad de que esto pueda conducir a un enfoque más moderno de la conservación en Tailandia. ♦



### Bibliografía

- Adams, W.A., Aveling, R., Brockington, D., Dickson, B., Elliot, J., Hotton, J., Roe, D., Vira, B. y Wolmer, W.** 2004. Biodiversity conservation and eradication of poverty. *Science*, 306: 1146–1149.
- Berkes, F.** 2007. Community-based conservation in a globalized world. *Proceedings of the National Academy of Science*, 104(39): 15188–15193.
- Brown, K.** 2002. Innovations for conservation and development. *Geographical Journal*, 168(1): 6–17.
- Bryant, D., Nielsen, D. y Tangle, L.** 1997. *The last frontier forests: ecosystems and economies on the edge*. Washington DC, EE.UU., Instituto de Recursos Mundiales.
- Chairos, S. y Kriyulwong, C.** 2007. *Voices from the people: conflict over land rights in forest areas, 2002–2007*. Bangkok, Tailandia, National Human Rights Commission. (En tailandés.)



Un aldeano de Teen Tok indica la parcela de bosque que la comunidad espera convertir en un bosque comunitario oficial gracias al apoyo de los funcionarios locales y la legislación nacional

- Coad, L., Campbell, A., Miles, L. y Humphries, K.** 2008. *The costs and benefits of protected areas for local livelihoods: a review of the current literature*. Documento de trabajo. Cambridge, Reino Unido, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación (PNUMA-CMVC).
- FAO.** 2010. *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010. Principales resultados*. Roma.
- Forsyth, T. y Walker, A.** 2008. *Forest guardians, forest destroyers: the politics of environmental knowledge in northern Thailand*. Seattle, Washington, EE.UU., University of Washington Press.
- Gobierno de Tailandia.** 1961. National Park Act, B.E. 2504. *Government Gazette*, 78(80). Disponible en: [www.asianlii.org/th/legis/consol\\_act/npa1961141](http://www.asianlii.org/th/legis/consol_act/npa1961141)
- Gobierno de Tailandia.** 1997. *Constitution of the Kingdom of Thailand*. Traducción de la Oficina del Consejo de Estado. Bangkok, Tailandia.
- Hares, M.** 2009. Forest conflict in Thailand: northern minorities in focus. *Environmental management*, 43: 381–395.
- Laungaramsri, P.** 2002. On the politics of nature conservation in Thailand. *Kyoto Review of Southeast Asia*, 1. Disponible en: [kyotoreview.cseas.kyoto-u.ac.jp/issue/issue1/article\\_168.html](http://kyotoreview.cseas.kyoto-u.ac.jp/issue/issue1/article_168.html)
- Leblond, J.P.** 2010. *Population displacement and forest management in Thailand*. ChATSEA Working Paper No. 8. Montreal, Canadá, Proyecto Challenges of Agrarian Transition in Southeast Asia (ChATSEA), Universidad de Montreal.
- McNeely, J.A. y Mainka, S.A.** 2009. *Conservation for a new era*. Gland, Suiza, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).
- PNUMA.** 2010. *The state of biodiversity in Asia and the Pacific*. Bangkok, Tailandia, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Redford, K. y Fearn, E., eds.** 2007. *Protected areas and human livelihoods*. Nueva York, EE.UU., Wildlife Conservation Society.
- Royal Forest Department y UICN.** 2001. *Summary and recommendations of the first national round table*. Disponible en: [www.mekong-protected-areas.org/lao\\_pdr/thailand/round1.htm](http://www.mekong-protected-areas.org/lao_pdr/thailand/round1.htm)
- Usher, A.D.** 2009. *Thai forestry: a critical history*. Chiang Mai, Tailandia, Silkworm Books. ♦