

Extender la participación de la población rural más allá de las aldeas, a los procesos de la política forestal nacional, en Filipinas

Peter O'Hara y Juan Pulhin

En el marco de las iniciativas recientes de planificación de la ordenación forestal comunitaria -la principal estrategia de ordenación forestal en Filipinas- se ha puesto el acento en la utilización de métodos adecuados para conseguir una participación significativa de la población rural en los procesos de política.

En Filipinas se han desarrollado y aplicado en las aldeas enfoques participativos en el sector forestal durante los últimos decenios (véase Recuadro pág. 24). Con frecuencia, se han centrado en la evaluación de las «necesidades» de los aldeanos, que parecen coincidir «convenientemente» con los objetivos de los proyectos de prestación de servicios pensados para apartar a la población local de los recursos forestales. Sin embargo, los hechos no han demostrado que la inversión de dinero en proyectos de campo para atender las necesidades con medios de subsistencia alternativos haya dado buenos resultados. No hay muchas indicaciones de que el enfoque de proyectos de campo para atender las necesidades con medios de subsistencia alternativos haya comenzado a reducir la deforestación o a mejorar notablemente los medios de subsistencia.

Cuando se pasa de las «necesidades» a las opiniones de las poblaciones de las aldeas se observa la opinión generalizada de que las razones de problemas forestales como la extracción sin autorización o la falta de inversión de recursos, tiempo y esfuerzos en la ordenación forestal radican en la política centralizada y en los procesos de formulación de las políticas orientados a proteger los árboles frente a la población. Por ejemplo, los aldeanos alegan con frecuencia que la criminalización del uso tradicional del bosque y los trámites engorrosos y prolongados que se requieren para conseguir los permisos de extracción desincentivan la gestión sostenible de los recursos forestales por la población de las aldeas, e incluso propician el aprovechamiento ilegal. Al menos para muchos aldeanos, los proyectos forestales sobre el terreno, por muy participativos que puedan ser, se ocupan de los síntomas de

esos problemas (por ejemplo, proporcionando plántulas y educación ambiental) pero no de las causas subyacentes.

En comparación con lo que se ha invertido en el sector forestal en enfoques participativos en las aldeas durante los últimos decenios, solamente se ha destinado una fracción a la adopción de enfoques participativos en los procesos de política de alcance nacional. En los proyectos forestales de campo se han aplicado muy frecuentemente métodos y enfoques para conseguir una comunicación justa y equitativa en las aldeas, pero no se han utilizado a nivel nacional. Incluso cuando se invita a las poblaciones de las aldeas a talleres de examen de las políticas forestales, la disposición de los asientos, los procedimientos y los métodos, el lenguaje y la jerga utilizados, todo contribuye a excluirlos de una participación significativa.

En el transcurso de los últimos cinco años, la Oficina de Ordenación Forestal del Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales –junto con la Facultad de Ciencias Forestales y Recursos Naturales de la Universidad de Filipinas Los Baños a través de su Proyecto de Justicia Ambiental, el Instituto Internacional de Reconstrucción Rural (IIRR) y otros asociados en Filipinas– ha intensificado los esfuerzos para conseguir un mayor equilibrio promoviendo una participación más intensa de los aldeanos en los procesos de la política forestal nacional. El apoyo de donantes para estas iniciativas lo han aportado organizaciones como el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) del Canadá, la FAO y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

En este artículo se examinan algunas enseñanzas preliminares en materia de

Peter O'Hara es especialista en ordenación participativa de los recursos naturales y director del programa de capacitación de LTS Internacional, Edimburgo, Reino Unido.
Juan Pulhin es profesor asociado del Departamento de Silvicultura Social y Gobernanza Forestal, Facultad de Ciencias Forestales y Recursos Naturales, Universidad de Filipinas Los Baños

Las raíces de la participación y el programa de ordenación forestal comunitaria en Filipinas

En Filipinas, los procesos participativos comenzaron a aplicarse en respuesta al sistema de tenencia de tierras introducido por España en el período de la colonización y que se mantuvo durante el dominio americano (comenzado en 1898) y tras la independencia en 1946. La Ley Maura de 1894 exigía a la población rural y a los terratenientes individuales que registraran sus propiedades en el registro oficial. Los que no lo hacían eran considerados ocupantes ilegales por mucho tiempo que llevaran en la tierra. Casi dos tercios del territorio filipino estaban sin registrar, por lo que pertenecían legalmente al Estado. En el momento de la independencia, casi el 60 por ciento de la superficie de tierras de Filipinas estaba clasificado como bosque estatal, en el que correspondía únicamente al Gobierno la facultad de asignar los derechos de uso de las tierras forestales y de los recursos.

Entre 1949 y los primeros años del decenio de 1970 creció rápidamente la explotación de madera industrial; los productos forestales representaron el 1,5 por ciento del valor total de las exportaciones de Filipinas en 1949, el 11 por ciento en 1955 y el 33 por ciento al final del decenio de 1960. Al terminar ese período, la deforestación se cifraba en 172 000 hectáreas anuales. Aunque los usuarios rurales de los bosques utilizaban con frecuencia bosques secundarios o restos de la explotación de las grandes empresas, oficialmente se acusaba de la deforestación a la población rural pobre.

En los decenios de 1970 y 1980 se pusieron en práctica programas forestales «participativos» innovadores, muchos de ellos centrados en la enseñanza y organización de los «ocupantes ilegales» y en proporcionar empleo y oportunidades de subsistencia, con el objetivo público de alentarles a proteger los recursos forestales que aún quedaban, pero también para frenar la creciente insurgencia rural.

En 1995, todas las iniciativas forestales participativas se agruparon bajo el Programa de Ordenación Forestal Comunitaria, que pasó a ser la estrategia básica de ordenación forestal en Filipinas. El programa tenía como finalidad prioritaria organizar a las comunidades y ofrecer estrategias alternativas de supervivencia para suavizar la presión a que estaba sometido el bosque natural. A un reducido número de comunidades cuyos bosques estaban suficientemente poblados, según el Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se les concedieron derechos de utilización de los productos madereros, pero el aprovechamiento autorizado legalmente se veía obstaculizado por los costosos y complejos requisitos de procedimiento establecidos por el Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales y, más recientemente, por la cancelación nacional de los permisos de utilización de los recursos ante los problemas específicos o infracciones locales.

Entre 2000 y 2004 una serie de reformadores de dentro y fuera del Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales revisaron el Programa de Ordenación Forestal Comunitaria. Se elaboraron directrices revisadas para el programa basadas en consultas realizadas por el Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales con numerosas ONG, profesores universitarios y miembros de las comunidades. Las revisiones han servido para que los requisitos de procedimiento que deben cumplir las comunidades para utilizar los recursos forestales sean más apropiados por lo que se refiere al costo y a la complejidad. Se prevé que esto impulsará una mayor gestión de los recursos forestales por los miembros de las comunidades. Las directrices revisadas se aprobaron en los últimos meses del año 2004. En 2006 se llevó a cabo un examen nacional de los 10 primeros años de la ordenación forestal comunitaria por parte de diversos interesados y se elaboró un plan estratégico para el próximo decenio.

procesos y métodos, a partir de dos iniciativas interrelacionadas que vinculaban a los aldeanos con los procesos de la política forestal nacional en 2006. Ambos se referían a la planificación de la ordenación forestal comunitaria, estrategia central de la ordenación fore-

stal en Filipinas. En 2006, estos procesos se enmarcaron en el Programa forestal nacional (PFN) de Filipinas con el apoyo del Mecanismo para los programas forestales nacionales. El PFN presta gran atención al fomento de la ordenación forestal comunitaria en el país.

Lo interesante de esas iniciativas no es sólo la participación de muchas partes interesadas, sino también la innovación y experimentación en el terreno metodológico. Métodos que anteriormente eran utilizados solamente por profesionales para tratar con las poblaciones de las aldeas son utilizados ahora a nivel nacional por una combinación de profesionales y aldeanos.

ENFOQUES Y MÉTODOS

Se adoptaron enfoques y métodos para abordar los dos problemas principales que se habían identificado en los procesos de política. El primero de ellos era el hecho de que con frecuencia la política forestal la elaboraban unos pocos, aunque eran muchos a los que se aplicaba, con un enfoque único para todos y en oficinas muy alejadas de la realidad sobre el terreno (Figura 1).

Otra cuestión esencial en los procesos de la política forestal es la necesidad de tener en cuenta distintas perspectivas sobre las causas de los problemas forestales (Figura 2). En muchos casos, quienes más probablemente experimentarán las consecuencias de la política forestal, la población rural pobre que vive en los bosques y en sus alrededores, son los últimos en ser escuchados en su elaboración. Los aldeanos han ejercido muy poco control sobre las decisiones de gestión relacionadas con la plantación, mantenimiento y aprovechamiento de los bosques, por ejemplo mucho menos que en la agricultura. A pesar de que los aldeanos son mucho más numerosos, se encuentran más próximos a los bosques y poseen conocimientos prácticos más profundos sobre los bosques que las restantes partes interesadas, se han visto excluidos del proceso de adopción de decisiones importantes.

Las iniciativas que se analizan en el presente artículo se adoptaron para establecer unas reglas de juego equitativas en el terreno de la comunicación, no sólo permitiendo que los marginados pudieran hacer oír su voz, sino también conteniendo a los poderosos. Además de tratar de conseguir resultados en la aplicación de las políticas, las iniciativas se encaminaron a desarrollar la metodología participativa en el proceso de la política, con el fin de institucionalizar procesos y métodos a nivel nacional.

Planificación central de las políticas



P. O'Hara y A. Lucena

1
A menudo, las premisas con las que trabajan los planificadores de las políticas en una oficina no corresponden con la realidad del mundo rural, y algunas veces la realidad cambia

Estas iniciativas pusieron de manifiesto la existencia de nuevas demandas para la función de investigadores y facilitadores de la política forestal participativa, fundamentalmente relacionadas con el cambio de actitudes y comportamiento resultantes de distintas premisas acerca de la función de los aldeanos en el proceso de adopción de decisiones en el sector forestal (Figura 3).

ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS DEL EXAMEN DE 10 AÑOS DE ORDENACIÓN FORESTAL COMUNITARIA REALIZADO POR MÚLTIPLES INTERESADOS

El taller "Examen por múltiples interesados de 10 años de ordenación forestal comunitaria en Filipinas, un foro para la reflexión y el diálogo", se desarrolló en abril de 2006. Lo dirigieron una organización no gubernamental (ONG) y un departamento universitario, pero en su

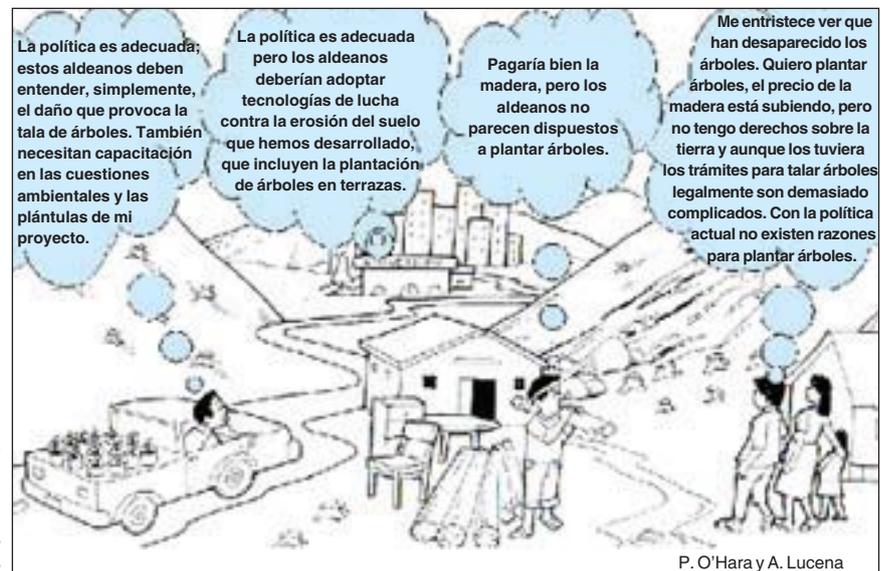
preparación y realización participaron numerosos organismos oficiales, ONG y aldeanos. La finalidad del foro era:

- dar a la población rural la posibilidad de hacer oír su voz en el ámbito nacional, para que las políticas, programas e iniciativas forestales fueran más adecuadas para ellos y para avanzar en las actividades forestales comunitarias;
- ofrecer una plataforma para llevar a cabo negociaciones positivas entre todos los principales grupos interesados del sector forestal en Filipinas;
- ofrecer un ejemplo que contribuyera a impulsar la democratización de los procesos de formulación de la política forestal en el país.

En el proceso de preparación del taller, grupos de investigación del Instituto Internacional de Reconstrucción Rural (IIRR) y de la Universidad de Filipinas Los Baños visitaron aldeas de todo

el país, que se seleccionaron con todo cuidado de manera que fueran representativas de la diversidad geográfica, normativa, de tenencia y ecológica. Se realizaron numerosas visitas para crear un clima de confianza (por ejemplo, se garantizó el anonimato en la exposición de los puntos de vista personales, cuando así se solicitó) y limitar la creación de falsas expectativas sobre la iniciativa (por ejemplo, los grupos de estudio utilizaran transporte público y evitaron realizar gastos importantes).

En cada lugar, los grupos de estudio dieron a los aldeanos la posibilidad de realizar su propio análisis pormenorizado del sector forestal, al margen de las opiniones y supuestos del grupo de estudio. Se puso mucho cuidado en que se escucharan numerosas voces en las aldeas y en que las opiniones expresadas representaran a un porcentaje elevado de la población de la aldea. Esas



2
Las partes interesadas tienen distintas perspectivas de los problemas del sector forestal

P. O'Hara y A. Lucena

3
Grados de participación en el proceso de las políticas, con indicación de las distintas funciones que un investigador participativo de políticas forestales (u otro profesional) pueden tener que desempeñar en un programa forestal nacional realmente participativo

Grado de participación	Función típica del investigador	Premisa típica del investigador	Percepción que tiene el investigador del papel del aldeano
Elevado ↑	Facilitar el proceso en el que los aldeanos llevan a cabo su propio análisis	Los aldeanos reconocen las causas de los problemas del sector forestal pero no tienen la posibilidad de examinarlos con otras importantes partes interesadas del sector	Puede estar en cualquier nivel
	Ayuda a diseñar y facilita un proceso en el que los aldeanos y otras partes interesadas esenciales pueden interactuar de forma positiva		Análisis, presentación de datos, departir con otras partes interesadas importantes y persuadir las
Bajo ↓	Se centra en los procesos y los métodos		Exponer opiniones
	Recoge información de los aldeanos y la analiza	Los aldeanos son las causas de los problemas del sector forestal	Circunscrito a la aldea
	Presenta el análisis a otras partes interesadas	Los aldeanos carecen de capacidad para articular las causas de los problemas a otras partes importantes interesadas	Participa facilitando información a los investigadores
	Se centra en el contenido y los resultados		Exponer las necesidades

consideraciones fueron confirmadas y verificadas mediante procedimientos muy diferentes. Se evitaron el término «necesidad» y el uso de cuestionarios, porque experiencias anteriores indicaban que favorecían las posiciones sesgadas. Por ejemplo, cuando se les preguntaban por sus necesidades, los aldeanos tendían a tratar de conseguir insumos materiales o servicios más que cambios fundamentales.

El amplio análisis del sector forestal que de esta manera fue cobrando forma gradualmente fue presentado en el taller nacional por los representantes de la población rural utilizando material elaborado por ellos mismos.

Se invitó también a otras partes intere-

sadas –de la Oficina de Ordenación Forestal del Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el sector privado, ONG e instituciones universitarias– a preparar análisis del sector forestal para el taller. Para facilitar la comparación tenían que ajustarse al modelo de las presentaciones que habían preparado los aldeanos.

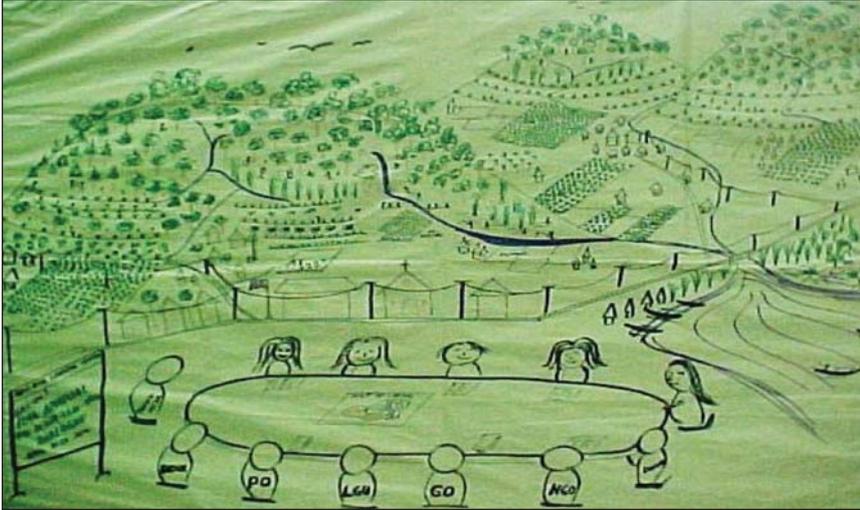
Muchos aldeanos tenían muy poca o ninguna experiencia en la participación en talleres, lo que les situaba en desventaja con respecto a otras partes interesadas. Para hacerles sentir más cómodos se utilizó el idioma nacional tatalog en lugar del inglés, atendiendo a la petición de los aldeanos en las reuniones previas al taller. Aunque ello no evitó la necesidad

de traducción porque en Filipinas existen muchas lenguas locales, los aldeanos constataron que la utilización del tatalog limitaba el empleo de términos técnicos y siglas que podían excluirles. También se invitó a los aldeanos a visitar el lugar unos días antes para que se sintieran cómodos en él. Tuvieron la posibilidad de examinar el diseño del taller (incluso la disposición de los asientos, el material y los tiempos) y de proponer revisiones cuando los métodos, objetivos y procesos no eran apropiados o no estaban claros para ellos. Los aldeanos participaron en ensayos de todas las sesiones y practicaron sus presentaciones sometidos al escrutinio de otros aldeanos.

Algunos de los profesionales que asistieron al taller se opusieron a algunas de las medidas pensadas para que los aldeanos se sintieran más cómodos en el foro. Les preocupaba, por ejemplo, que si no se utilizaba el inglés los escasos representantes extranjeros de los donantes podían sentirse excluidos. La solución, muy sencilla, consistió en advertir por adelantado a los donantes extranjeros de que acudieran con intérpretes. Algunos profesionales no querían expresar por escrito sus ideas, por considerar que no

Dos de los ejemplos de los numerosos ejercicios realizados para el análisis del sector forestal en las aldeas: mediante un diagrama de Venn (izquierda) se describen las relaciones entre las partes interesadas del sector forestal; un ejercicio de clasificación (derecha) ayuda a los participantes a discutir sus percepciones de los beneficios (legales e ilegales) que reporta la actividad forestal a las distintas partes interesadas con la política en vigor





Una visión común de un futuro venturoso en el sector forestal realizado por un grupo de múltiples interesados durante el taller destaca los acuerdos alcanzados por todos sobre la importancia de la participación de todas las partes interesadas en el proceso de adopción de decisiones

era necesario y que preferían expresarse de palabra únicamente; pero los aldeanos, con un grado menor de confianza para expresarse verbalmente en talleres muy concurridos, consideraban que era una ayuda importante para exponer sus opiniones. Algunos aldeanos temían que si solamente había exposiciones orales tal vez no comprenderían términos técnicos o académicos y podrían sentirse avergonzados públicamente.

El taller se organizó de forma que requiriera una labor de moderación escasa y poco importante. Cuando resultó necesario, voluntarios de todos los grupos interesados se ofrecieron como moderadores. Se tuvo cuidado en asegurar que todos los grupos interesados estuvieran representados. El taller duró tres días y tuvo tres fases de un día de duración: escuchar, debatir y adoptar soluciones de compromiso (véase Recuadro pág. 28).

Aunque hubo desacuerdos sobre muchas cuestiones de política, las partes interesadas se pusieron de acuerdo en muchos aspectos del proceso mediante el cual se debería elaborar y aplicar la política en el futuro. Como resultado directo del taller se acordó que en adelante los aldeanos estarían representados en el comité directivo nacional para el desarrollo de la ordenación forestal comunitaria y que el Gobierno no volvería a modificar unilateralmente esa política, por ejemplo con respecto a los derechos de uso de los bosques. Se convino en que todas las partes harían un esfuerzo concertado para institucionalizar los procesos participativos de política en el sector forestal.

UN SEGUNDO EJEMPLO

Un enfoque similar basado en la participación de las distintas partes interesadas se adoptó en el taller organizado por el Gobierno sobre la «Actualización del plan estratégico nacional de actuación forestal comunitaria: un proceso consultivo», que tuvo lugar en septiembre de 2006. El taller, destinado a dar forma al plan de acción estratégico nacional para la ordenación forestal comunitaria, era una de las actividades del Plan Forestal Nacional de Filipinas y fue preparado y organizado por un comité integrado por múltiples interesados, como ser representantes de las aldeas, ONG, instituciones académicas, organismos donantes y personal de gestión y de campo del Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El taller de tres días de duración contó con la asistencia de 90 representantes de esos colectivos interesados y de dependencias del gobierno local y de otras instituciones oficiales. La población de las aldeas estuvo representada de manera formal (por representantes de la federación para la ordenación forestal comunitaria) y de manera informal (por aldeanos de los lugares de investigación).

En términos generales, el foro adoptó un proceso consistente en escuchar, debatir y adoptar soluciones de compromiso similar al que se había seguido en el taller celebrado anteriormente en el mes de abril. Sin embargo, se optó por métodos adecuados a los objetivos del taller, por ejemplo, elaborar un documento escrito de estrategia para orientar la política de ordenación forestal comunitaria.

Durante la sección destinada a escuchar

distintas opiniones, los representantes de las partes interesadas, incluidos los aldeanos, tuvieron la posibilidad de exponer sus experiencias y observaciones sobre la ordenación forestal comunitaria, así como los problemas y las perspectivas de esa política para el próximo decenio.

En la parte del taller dedicado a la labor de análisis, los participantes se dividieron en tres grupos principales formados por los aldeanos, el Gobierno y los grupos de apoyo (es decir, ONG, instituciones académicas, dependencias de la administración local y donantes). Cada uno de los grupos aclaró su visión de la ordenación forestal comunitaria para los 10 próximos años y expuso sus expectativas sobre la función de las distintas partes interesadas para hacer realidad esa visión.

En la fase de adopción de soluciones de compromiso, se presentaron todas las aportaciones de los distintos grupos en sesión plenaria para que fueran objeto de debate entre todos los participantes. El resultado de las deliberaciones fue un documento de síntesis para la adopción de la estrategia nacional de ejecución de la ordenación forestal comunitaria para los futuros 10 años. La estrategia se proyectó en la pared y se debatió línea por línea hasta que se llegó a un consenso y a una solución de compromiso en la redacción. Cuando no fue posible superar las posiciones enfrentadas, se consideraron procedimientos para abordar el desacuerdo en el futuro. Todos los grupos interesados acabaron sintiéndose fuertemente identificados con el documento.

Se convino en que ese plan estratégico no sería un plan de acción detallado, ya que era esa una de las principales críticas que se dirigían a los planes anteriores, sino que sería revisado periódicamente por los diversos grupos de interesados

El proceso seguido en los talleres: escuchar, debatir y llegar a soluciones de compromiso

Análisis VIOD



IIRR

DEBATIR

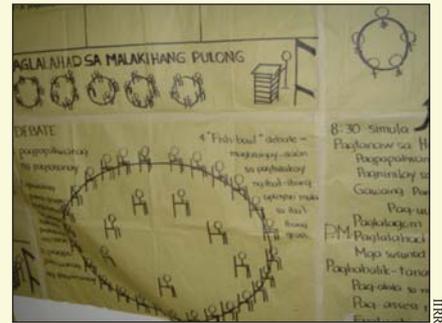
Sobre la base del análisis VIOD, que se colocó en tableros en la pared para que se pudiera consultar, todos los grupos de interesados prepararon declaraciones de posición sobre los principales obstáculos de política en el sector forestal. Se organizó un debate tipo “pecera” (denominado así por la configuración de los participantes, sentados en un círculo exterior de sillas con los “peces” en el medio) a fin de que todos los grupos tuvieran espacio para exponer sus posiciones y defenderlas. Se utilizaron tarjetas de tiempo para controlar el tiempo y el continuo ir y venir de oradores permitía a todos los grupos de interesados disponer del mismo tiempo para justificar y argumentar sus posiciones sin un enfrentamiento directo. Cada participante disponía de tres minutos para exponer sus argumentaciones y seguidamente debía permanecer en el centro de la pecera mientras se debatían. Todo el que quisiera hacer alguna observación podía ocupar una silla vacía en el centro y hablar durante un minuto, después de lo cual volvía a situarse en el círculo exterior para dejar libres las sillas del centro a otros. El que tenía que justificar su posición podía responder después de cada observación. Todos recibían el mismo trato en el debate, fueran directores o aldeanos.

Al término del debate, hubo una votación secreta sobre las declaraciones de posición con papeletas de voto de diferente color para cada grupo interesado y se dieron a conocer los resultados para poder discutirlos. Fue fácil así determinar en qué puntos estaba próximo el consenso y sobre cuáles de ellos había posiciones tan divergentes que sólo sería posible terminar «acordando que se estaba en desacuerdo».

BUSCAR UNA SOLUCIÓN DE COMPROMISO

El último paso consistía en que los pequeños grupos de interesados trataran de encontrar una solución de compromiso y elaborar y acordar recomendaciones conjuntas para afrontar de manera constructiva las cuestiones en las que había divergencias.

Antes del taller de abril se discutieron ampliamente el proceso y la metodología con representantes de las partes interesadas, especialmente con los aldeanos. Se consideró que la responsabilización, el consenso general y la claridad del proceso eran factores primordiales. En el taller, el programa se discutió con claridad, se colocó en la pared en el idioma local y los moderadores (voluntarios de todos los colectivos interesados presentes) se refirieron a él regularmente.



Programa del taller

IIRR

ESCUCHAR

Todas las partes interesadas, incluidos los aldeanos, tuvieron las mismas oportunidades de exponer sus opiniones y los argumentos en los que se fundamentaban. No se permitían interrupciones y todas las observaciones se debían escribir en tarjetas y colocarlas en tableros en la pared para que el presentador pudiera leerlas después. Cada grupo tenía un plazo para asumir las respuestas (los aldeanos recibían ayuda para descifrar las siglas y los términos técnicos).

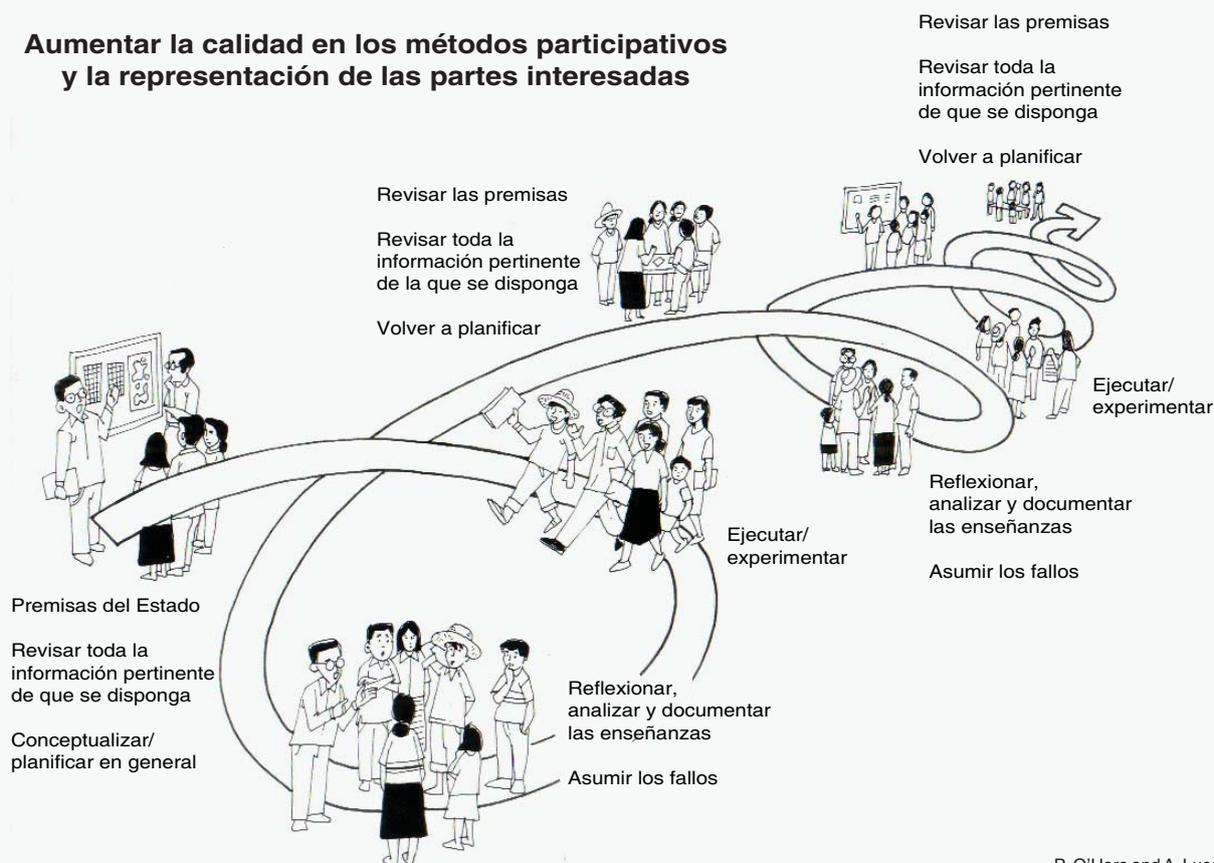
Para sintetizar los principales puntos, se llevó al cabo un análisis de las virtudes, insuficiencias, oportunidades y dificultades (VIOD) con arreglo a diferentes temas. Los participantes podían poner por escrito sus contribuciones en tarjetas, de distintos colores para cada grupo de interesados, en forma anónima si así lo deseaban. Es interesante señalar que lo que para algunas partes interesadas eran virtudes para otras eran insuficiencias.

Debate tipo pecera



IIRR

Aumentar la calidad en los métodos participativos y la representación de las partes interesadas



4 Guía iterativa de aprendizaje y actuación para un proceso participativo en relación con el PFN

en los planos regional y nacional. Las revisiones se llevarían a cabo basándose en las experiencias prácticas de todas las partes interesadas participantes en su aplicación. A diferencia de los planes anteriores relativos al sector forestal y a la ordenación forestal comunitaria en Filipinas, este plan da gran importancia al proceso (Figura 4).

REFLEXIONES PERSONALES SOBRE LAS INICIATIVAS

La población de las aldeas adolece de falta de oportunidades, no de falta de capacidad

Cuando el proceso y la metodología han sido adecuados para los aldeanos, no ha habido necesidad de estimularles para que participen en los procesos de política. Aunque su confianza y sus contribuciones mejoraron con la experiencia, quedó patente que el principal obstáculo para la participación de los aldeanos en los procesos de política no era la falta de capacidad, sino de oportu-

nidades. Cuando había una falta evidente de participación se debía generalmente a que el proceso o la metodología eran deficientes; su modificación restablecía la plena participación.

No dirigirse únicamente a los marginados, sino también a las personas influyentes

Es indudable, retrospectivamente, que los esfuerzos dedicados anteriormente a potenciar tan sólo a los sectores marginados mediante la creación de capacidad, olvidándose de los poderosos, fue un pecado de ingenuidad. Se necesitan, por tanto, estrategias (formales e informales) para conseguir la participación de las distintas partes interesadas. Cooperar con ONG ecologistas y con periodistas, por ejemplo, resultó ser muy positivo, pues las presiones que ejercían sobre los políticos se traducían con frecuencia en soluciones simplistas impuestas apresuradamente desde arriba que desbarataban la evolución hacia la adopción de procesos más democráticos para la elaboración de la política forestal en Filipinas. Los organizadores de los talleres también dieron gran importancia a

conseguir el apoyo (verbal y escrito) al proceso y a los resultados de participantes influyentes como los jefes anterior y actual del Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales, un gobernador provincial y donantes importantes. El apoyo del jefe del Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales se reflejó rápidamente en un comunicado de prensa que incluía los principales resultados del taller y que fue revisado por todos los colectivos interesados antes de su difusión. Los métodos participativos utilizados en el taller garantizaban que los participantes de alto rango y las ONG más activas no dominaran el proceso.

Una metodología adecuada a la finalidad y al contexto

Toda la metodología se desarrolló teniendo presente que fuera adecuada a la finalidad y al contexto. Las adaptaciones espontáneas fueron un hecho habitual. La facilitación efectiva exigió la experimentación y práctica continuas y, lo que es muy importante, mecanismos adecuados de respuesta para todos los participantes.

La representación

Como muchas de esas iniciativas influían fuertemente en la política nacional, suscitaban continuamente cuestiones como qué grupos de interesados debían participar, si estaban representados adecuadamente y quién tenía el derecho de adoptar decisiones. La práctica habitual en Filipinas es combinar la presencia de representantes autorizados oficiales de colectivos interesados con miembros voluntarios o seleccionados de forma más aleatoria, y asimismo vincular los procesos subnacionales y nacionales. La representación no es perfecta pero es mucho mejor que en los procesos de formulación de políticas de algunos años atrás. La experimentación constante por lo que se refiere a la representación es una prioridad fundamental de los procesos planificados.

Los profesionales del sector forestal necesitan que se adopten enfoques participativos

A menudo, se ha descuidado la práctica profesional al centrar la atención en cambiar la práctica de la población de las aldeas. Estas iniciativas y otras similares demuestran que los enfoques participativos no son los únicos apropiados para los aldeanos. Es esencial que los profesionales pongan en práctica sus conocimientos, y no sólo se limiten a dar instrucciones. Para avanzar en los procesos participativos de formulación de la política forestal.

Los procesos participativos de formulación de las políticas no consisten sólo en intercambiar información, sino también en provocar sentimientos

Los sentimientos eran menos evidentes en los anteriores procesos de política en los que los investigadores presentaban la posición de la población de las aldeas en su nombre con actitud impasible. En los talleres participativos en los que los aldeanos interactuaban directamente con los responsables de la formulación de las políticas, los sentimientos estaban más a flor de piel. En ocasiones, se perdían los nervios y se derramaban lágrimas. Se escuchaban expresiones de culpabilidad y de empatía que parecían dar lugar a un mayor sentido de responsabilidad. Es posible que la expresión

de sentimientos y el establecimiento de nuevas relaciones entre las partes interesadas hayan sido tan importantes como los datos presentados para inducir el cambio de las políticas y se deben tener en cuenta cuando se programan las interacciones. Por ejemplo, el método de debate de la pecera («fishbowl») estimula el enfrentamiento constructivo pero impide que se utilicen argumentos destructivos. Los actos sociales también son una forma importante de promover vínculos informales y estimular el respeto y la colaboración.

CONCLUSIÓN

El interés por los procesos con participación de múltiples interesados es cada vez mayor en el sector forestal en Filipinas, especialmente entre la población rural, que los ve como la oportunidad de influir en las políticas de la que no ha gozado hasta ahora. A través de los talleres, los grupos de interesados han ampliado rápidamente sus funciones, del examen de las políticas únicamente hasta su formulación, aplicación, seguimiento y evaluación. La atención se centra tanto en el proceso como en los resultados y se adopta un enfoque de aprendizaje iterativo. La identificación de las partes interesadas con el proceso ha demostrado estar plenamente vinculada a la identificación con los resultados.

Los procesos de política participativos no consisten únicamente en reunir a un grupo de interesados en una sala. Exigen un método que permita a los marginados hacer oír su voz de manera que se corrijan los desequilibrios de poder en la comunicación y se evite la dominación por parte de los poderosos.

Habida cuenta de los numerosos programas, intereses y perspectivas existentes, se ha demostrado importante no perseguir únicamente el consenso, sino dejar también espacio para la transacción y el desacuerdo.

La experimentación de los procesos participativos de las políticas no ha resultado fácil. Algunos profesionales han opuesto resistencia a la aplicación de nuevos enfoques por la posibilidad de que no dieran resultado satisfactorio y a otros ha sido necesario convencerles de que la población rural podía interactuar de forma positiva con los responsables de alto nivel de la formulación de decisiones

sobre la política forestal. Es fundamental asumir riesgos y experimentar.

Ya se han comenzado a ver los resultados positivos de estas iniciativas en la formulación de las políticas. Los autores han apreciado el efecto del cambio en algunas líneas de política que representan los primeros pasos para dar a la población rural de toda Filipinas el impulso necesario que necesitan para invertir en la ordenación forestal. Por ejemplo, como consecuencia directa de los datos presentados por los aldeanos durante el proceso de política participativo en los últimos años, los planes de trabajo necesarios para el aprovechamiento forestal comercial en la ordenación forestal comunitaria ya no se preparan anualmente, sino cada cinco años. De ese modo, la población rural dedica menos tiempo al papeleo y los retrasos en la aprobación de los planes no alteran tanto el aprovechamiento como antes. Además, si el Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales no aprueba en un plazo determinado los documentos necesarios para los derechos de utilización no se aprobarán automáticamente, por lo cual se ve obligado a actuar con rapidez. Además del cambio concreto en las políticas, también las nuevas relaciones menos tangibles pero importantes y la mayor responsabilización de las partes interesadas deben ser consideradas como resultados de gran importancia de estos procesos de políticas.

En Filipinas, el objetivo que se perseguirá durante los próximos años es institucionalizar los procesos de política participativos introduciendo los propios procesos en las políticas. En esta política se integrará la reglamentación referente a los parámetros de control de la calidad para garantizar la continuidad de los procesos aun cuando cambien las personalidades principales.

Cabe esperar que esas lecciones de la experimentación de procesos de política más democráticos permitan extraer enseñanzas importantes para otros países. ♦