

Community-based fire management: case studies from China, The Gambia, Honduras, India, the Lao People's Democratic Republic and Turkey



Food and Agriculture Organization of the United Nations

Project FireFight South East Asia



The designations employed and the presentation of material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Food and Agriculture Organization of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying or otherwise, without the permission of the copyright owner. Applications for such permission, with a statement of the purpose and extent of the reproduction, should be addressed to the Senior Forestry Officer, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Regional Office for Asia and the Pacific, 39 Phra Atit Road, Bangkok, Thailand.

Photo credits

Front cover: Bush fire during the dry season in Senegal. Bush fires burn most of the vegetation on an annual basis. (Photo: Roberto Faidutti)

Back cover photos:

Top: The Watershed Development by Community Organization Project

Middle: Mike Jurvélius

Bottom right: Roberto Faidutti

For copies of the report, write to:

Patrick B. Durst
Senior Forestry Officer
FAO Regional Office for Asia and the Pacific
39 Phra Atit Road
Bangkok 10200
Thailand
Tel: (66-2) 697 4000
Fax: (66-2) 697 4445
Email: Patrick.Durst@fao.org
or

Mike Jurvélius
FORM
FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome, Italy
Tel: (+39) 06 57051
Fax: (+39) 06 57053152
Email: Mike.Jurvelius@fao.org

©FAO 2003

ISBN 974-7946-39-4

RAP PUBLICATION 2003/08
FOREST RESOURCES DEVELOPMENT SERVICE,
WORKING PAPER FFM/2

**Community-based fire management:
case studies from China, the Gambia, Honduras, India, the Lao People's
Democratic Republic and Turkey**

**Gestion communautaire des feux:
étude de cas en Chine, en Gambie, au Honduras, en Inde, en République
Démocratique Populaire Lao et en Turquie**

**Manejo del fuego por las comunidades:
estudio de casos de China, Gambia, Honduras, India, la República
Democrática Popular Lao y Turquía**

**Food and Agriculture Organization of the United Nations
Regional Office for Asia and the Pacific
Bangkok, Thailand
2003**



FOREWORD

The frequency and intensity of forest fires have increased dramatically in many parts of the world in recent years, resulting in major impacts on forests and on rural and urban people and economies. Faced with increasing fire occurrences and decreasing fire suppression budgets, government agencies, local organizations and forest users must consider the full range of fire management options from around the world. By considering proactive approaches – in particular those that engage local communities in the planning and implementing of fire management activities – fire management organizations may avoid the pitfalls and mistakes of the past. This publication features case studies documenting a range of local fire management scenarios, each with a diverse set of land uses and desired outcomes. The community-based fire management (CBFiM) approaches from China, the Gambia, Honduras, India, the Lao People's Democratic Republic (Lao PDR), and Turkey presented in this publication illustrate a recent shift in direction; a movement away from centralized and state-driven forest fire management towards decentralized and mainly community-based management regimes. These approaches offer promise as more effective and more sustainable than conventional fire management and suppression approaches over the long term. However, they may operate effectively only where local populations are already adequately empowered to manage and use natural resources. It is imperative that practical steps are taken to capture the opportunities that CBFiM has to offer and to identify viable frameworks for moving these initiatives forward. It is hoped that this publication will serve to advance these measures wherever appropriate.

PREFACE

Dans de nombreuses parties du monde la fréquence et l'intensité des feux de forêts ont considérablement augmentées ces dernières années en entraînant des conséquences majeures pour les forêts, les populations rurales et urbaines et sur les économies nationales. Face à la multiplication des feux de forêt et à la réduction des crédits affectés à la lutte contre ces incendies, les services gouvernementaux, les organisations locales et les usagers des forêts doivent étudier toute la gamme de solutions appliquées dans le monde. En étudiant des approches dynamiques – en particulier celles qui font participer les communautés locales à la planification et à l'exécution des activités de gestion des feux – les services chargés de la lutte contre les feux peuvent éviter de répéter les erreurs passées. Cette publication présente des études de cas qui décrivent divers types de gestion locale dont les formes d'utilisations des terres et les objectifs recherchés diffèrent. Les méthodes de gestion des feux à base communautaire documentées dans cette publication et qui sont appliquées en République Démocratique Populaire Lao (RDP Lao), en Gambie, au Honduras, en Inde, en Chine et en Turquie témoignent d'une réorientation récente qui consiste à abandonner l'action centralisée et dirigée par l'État pour des méthodes de gestion des feux de forêt décentralisées et à base communautaire. Ces méthodes semblent prometteuses, plus efficaces et plus viables à long terme, mais elles ne peuvent donner de résultats que si les populations locales disposent au préalable de suffisamment de droits pour gérer et utiliser les ressources naturelles. Il apparaît indispensable de prendre des dispositions pratiques pour profiter des possibilités qu'offre la gestion communautaire des feux de forêt et dégager des cadres viables pour mettre en œuvre des initiatives dans ce sens. Cette publication a pour but d'encourager ce genre de dispositions lorsque les circonstances le permettent.

PREÁMBULO

En los últimos años la frecuencia e intensidad de los incendios forestales se han visto considerablemente incrementadas en muchas partes del mundo provocando un impacto mayor en los bosques y en las poblaciones rurales y urbanas y sus economías. Ante el incremento de la ocurrencia de incendios y la disminución de los presupuestos destinados a la supresión de los mismos, las agencias gubernamentales, las organizaciones locales y los usuarios del bosque deben tomar en consideración una gama de soluciones para el manejo del fuego que han sido experimentadas en distintas partes del mundo. Al considerar los enfoques que parten de una participación activa – en particular modo, aquellos en donde las comunidades locales participan y ejecutan actividades de manejo de incendios – las instituciones responsables por el combate a los incendios pueden evitar las dificultades y errores del pasado. Esta publicación presenta algunos estudios de casos que ilustran una serie de escenarios locales en donde se realiza el manejo del fuego, cada uno de los cuales se caracteriza por un conjunto distinto de formas de utilización de la tierra y de resultados deseados. Los enfoques de manejo comunitario del fuego (MCF) de la República Democrática Popular Lao, Gambia, Honduras, India, China y Turquía, que se presentan en esta publicación, ilustran un cambio de dirección reciente; un desplazamiento del manejo del fuego centralizado y estatal, en dirección de formas de manejo descentralizadas y de índole comunitaria. Estos enfoques prometen ser más eficaces y sostenibles que los enfoques convencionales de manejo del fuego y supresión de incendios a largo plazo. Sin embargo, éstos pueden operar de manera eficaz únicamente cuando se han atribuido derechos y medios a las comunidades locales, para que utilicen y manejen sus recursos naturales. Es de fundamental importancia que se emprendan medidas concretas a fin de captar las oportunidades que el manejo comunitario de los fuegos puede ofrecer, así como identificar marcos de trabajo factibles para impulsar estas iniciativas. Se espera que esta publicación sirva para mejorar estas medidas donde sea apropiado.

TABLE OF CONTENTS

	<i>Page</i>
FOREWORD	iii
TABLE OF CONTENTS	
PROLOGUE	
Community-based fire management case studies from China, the Gambia, Honduras, India, Lao People's Democratic Republic and Turkey	
by David Ganz, Peter Moore and Dominique Reeb	1
CASE STUDIES	
Community-based forest fire management in Wenyime Village, Sanchahe Township, Dayao County, Chuxiong Yi Autonomous Prefecture, Yunnan Province, China	
by Zhang Lichang, Wu Long, Zhao Yaqiao and Lu Caizhen.....	31
Management of forest fires through the involvement of local communities: the Gambia	
by Almami Dampha.....	47
El manejo de los incendios forestales y la participación de las comunidades locales	
por Cèsar Augusto Alvarado.....	65
Management of forest fire through local communities: a study in the Bolangir, Deogarh and Sundergarh Districts of Orissa, India	
by Pritam Kumar Nanda and Pravat Chandro Sutar.....	81
Community-based fire management in Lao People's Democratic Republic: Past, Present and Future	
by Sharon London.....	97
Management of forest fires through the involvement of local communities in Turkey	
by Mustafa Kurtulmuslu and Ekrem Yazici.....	119

PROLOGUE

Community-based fire management case studies from China, the Gambia, Honduras, India, Lao People's Democratic Republic and Turkey

By David Ganz, Peter Moore and Dominique Reeb

D. Ganz, 201 Wellman Hall, Department of Environmental Science, Policy and Management, University of California, Berkeley, CA 94720-3112 United States

E-mail: daveganz@nature.berkeley.edu

P. Moore, Co-ordinator Project FireFight South East Asia, Jalan CIFOR, Situ Gede, Sindangbarang, Bogor Barat 16680, Indonesia

E-mail: pmoore@cgiar.org

D. Reeb, Senior Forestry Officer, Forestry Policy and Institutions Branch (FONP), Room C-478, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italy

E-mail: dominique.reeb@fao.org

THE CONTEXT

Fire is a disturbance that has played, and will continue to play, a major role in forest ecosystems throughout the world. In almost all of these ecosystems, humans have altered the natural fire regimes by changing the frequency and intensity of fires. In many parts of the world, local communities are often blamed for what are considered harmful forest fires. This view often encourages fire and forest management institutions to perceive local communities as part of the problem, and certainly not part of the solution. As reflected in these case studies, the underlying reason for the local population's failure to control fires is not a lack of awareness or carelessness but rather a lack of incentives to protect forest resources. Why protect forests when they are owned by the state and utilized by outsiders?

Because local people usually have most at stake in the event of a harmful fire, they should clearly be involved in mitigating these unwanted events. Community-based forest fire management (CBFiM) is increasingly considered a component of participatory community development strategies and forest fire management. In addition, community-based forest management has recognized the integral contribution that CBFM has to offer participatory forest management. CBFM promoters have always maintained that there are potential and important linkages among CBFM, land-use planning, natural resource management and overall community development processes. CBFM cannot function independently from these other processes.

To varying degrees, governments around the world have begun to adopt collaborative or community-based forest management strategies. The term "community-based" in the context of fire covers a wide spectrum of situations: from potentially forced engagement in an activity (coercion), to free and willing participation in actions that have been developed by the actors themselves (empowerment). The emphasis is not only on community involvement, but also on a community capacity that has been recognized and supported by external agencies (governments, non-governmental organizations [NGOs], projects and others). Such recognition may include supporting an existing indigenous system through formalizing, modifying or otherwise

Prologue

elaborating on it, or instituting new systems. Many of these systems and approaches are considered more effective in tempering uncontrolled burns, more beneficial to local ecosystems and more cost-efficient over the long term.

There is a large body of knowledge on, and examination of, the definition of communities and community-based approaches in other fields such as anthropology, community-based forest management and other social science disciplines. However, the technical and organizational capacity of communities in relation to managing fire, historically and culturally, is poorly understood and rarely studied. As a result, it is very difficult to transfer lessons from one community to another, in different provinces, nations and regions. This compilation of CBFiM approaches from Lao PDR, the Gambia, Honduras, India, China and Turkey is a valuable first step contributing to the body of knowledge on communities and their fire. Although this step has the potential to identify some general models of CBFiM for others to experiment with in their own countries, the cases' diversity, unique circumstances and varying contexts make it extremely difficult to extrapolate principles, common themes and aspects that would lend themselves to building a transferable model.

Some of the initiatives documented in this compilation, such as the Cooperazione e Sviluppo (CESVI) project in Sayabouri Province, Lao PDR, come from government or donor-initiated projects with a focus on fire prevention and preparedness. As forest fires are not seen as a major threat in most of the ecosystems documented, except for the Gambia, only a portion of these donor-driven and government projects are based solely on forest fire management. Appropriately, most projects consider fire management as one component of broader forest management initiatives. The projects view resource management more holistically and tend to be effective at addressing the root cause of unwanted fires.

More common are instances in which CBFiM has resulted from the formation of community institutions and mechanisms that support more efficient fire management entities (such as the two cases documented from Çal and Bergama in Turkey). Here, the lead institutional transformations occur at the local level, with government and non-governmental agencies accordingly reshaping their own functions away from direct management functions towards more technical and advisory roles. The nature of institutional change varies from place to place, as does the speed at which it occurs. Nonetheless, the movement towards CBFiM as a part of community forestry initiatives in countries such as the Gambia is startling.

The driving forces in this shift to CBFiM are further propelled by overall forest conservation objectives. While acknowledging the roles that governments have played in the past as forest conservators (mainly through the creation of reserves), there is also a growing recognition that government agencies have not ultimately proved the most effective agents for preserving forests. Even where government entities have successfully managed forests for conservation objectives, they have not always done so in the most participatory manner.

Of particular concern are the policing strategies that form the core of most government-sponsored fire management programmes. The institutions required to operate these policing regimes are no longer financially viable, and the principles of state protection they embody actually encourage conflict and thus, paradoxically, more expense. Rather than alleviating forest fire problems, these regimes often increase the scale and magnitude of forest fires. Furthermore, they largely ignore the human dimensions of fire, as well as the positive social and ecological benefits of smaller prescribed and managed fires.

In other countries, the driving force behind CBFiM approaches is indigenous land and/or use rights, including the right to use fire as a management tool. The retention of traditional practices through adequate empowerment of local populations to manage and use fire is one of the key components of CBFiM that is receiving more international attention. The securing of land and use rights may ultimately help maintain the beneficial uses of managed fires for such objectives as controlling weeds, reducing the impact of pests and disease and generating income from non-timber forest products (NTFPs). The case study presented from Orissa, India, documents the importance of traditional uses of fire for cultivating kendu and mahua flowers. The dearth of documentation on these and other practices threatens to erode the stores of cultural knowledge.

Some elements of CBFiM and other community-based strategies represent a revival and formalization of traditional natural resource management regimes. The authors seek, however, to caution against the overemphasis of this aspect. Although there is consistency in the overall framework (community or *kafoops*)¹ and key actors (leaders, Alkalos² or Muhtars³) between the pre-colonial use of fire and modern fire regimes (based on fire suppression), present conditions require caution when reintroducing a traditional fire regime. With the current population growth and resulting migratory flows, some communities have become more heterogeneous than they were in the past, and in some cases are subjected to institutional arrangements and power struggles that are not favourable for community-based management activities.

A similar caution is urged in respect to overemphasizing the role and capacity of local communities to fight fires that are larger and of higher intensity than those of the pre-colonial (or pre-suppression) regimes. Given the fire regimes in many parts of the world, communities and their members can be an important, perhaps a pivotal, component but should not shoulder the entire burden for fighting fires.

Several of the CBFiM programmes documented in this compilation occur in remote locations where the government's fire control and suppression approaches are severely hindered by access and response time. In such remote locations, communities have a significant role to play in the prevention and suppression of harmful fires that have a detrimental impact on their lives. Yet again, while CBFiM recognizes the local community's capacity to help prevent catastrophic blazes, the government must not relinquish all responsibility, even in these remote locations. In the event of larger, more intense fires that require significant resources, the community should not bear the sole responsibility for extinguishing them.

Similarly, fire should not be completely excluded from the daily lives of people and the ecology of the landscapes that they inhabit. The case studies illustrate the ways that communities use fire to cultivate crops and NTFPs, to hunt, to create forage and to manage pests and disease (as in the case presented from Honduras). These smaller, intentional fires need to be distinguished from uncontrolled or unwanted fires.

These case studies illustrate examples where communities have a clear role in fire management – in some cases with full responsibility and in others with joint responsibility as co-owners and co-managers of the resource. Moreover, there are a few examples (such as the Community-Controlled State Forests [CCSFs] and community forestry approaches in the Gambia) in which local people legitimately use and manage forests in traditional ways through the establishment of

¹ Village associations in the Gambia.

² Local village heads in the Gambia.

³ Local village heads in Turkey.

Prologue

use zones on the periphery of government-owned forests. In these areas, local users are beneficiaries of revenue-generating agreements or recipients of accelerated investments into areas that are directly adjacent to forests. These are all limited forms of community involvement. They do, however, at least acknowledge the importance of local communities in protecting and sustainably managing forest resources. More important, these examples provide a stepping stone for transferring the authority of fire management from being a solely government function towards becoming a more collaborative, ecologically coherent and sustainable model.

It is clear that there are many important components involved in fire management at the policy and field levels, many of which are not captured by the case studies documented in this report. A recurring theme is the fundamental question of who should control the use of fire and manage it appropriately. As the world's population has grown, the rural landscape has absorbed millions of people, both indigenous inhabitants and migrants (voluntary and forced). Burgeoning rural communities inevitably compete with internal and external factors for access to natural resources and the right to use fire as a management tool. Thus, increased competition for land, water and forest resources is often an important force driving the need for more clearly defined systems of fire management.

In summary, CBFiM is concerned with ensuring local people's access to, and management of, forest resources. The catalysts behind CBFiM approaches are indigenous land and/or use rights, including the right to use fire as a management tool. The retention of traditional practices is strongly dependent on an adequate level of empowerment of local populations to manage and use fire and forest resources. CBFiM recognizes the human dimensions of fire, as well as the positive social and ecological benefits of smaller prescribed and managed fires. The case studies in this report demonstrate how villagers manage fire for local daily subsistence needs. By placing tighter local controls on how fire is used and reaching clearer consensus on resource use and territorial rights agreements with their neighbours and government agencies, local people can minimize the destructive effects of fire and maximize its benefits.

THE SIX CASE STUDIES

The case studies present unique perspectives and experiences with CBFiM that have emerged simultaneously in different parts of the world. Reflecting the dynamic fire contexts within each country, each of the studies was carried out by a local partner organization. The six cases, their locations, respective emphases and affiliations included the following:

China

The research was conducted by the Center for Community Development Studies (CDS) with technical editing and support from the Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific (RECOFTC). CDS is a non-profit institution that aims to promote sustainable community development in China through effective empowerment processes based on community needs. Because its residents had a profound understanding of fire prevention and control, this case study investigated the village of Wenyime, a natural village in Dayao county, Chuxiong Yi Autonomous Prefecture. The village participated voluntarily in fire management with the financial and technical support of government agencies. This collaborative effort between government and local communities achieved significant results and was recently awarded a prize by the Yunnan Provincial Government.

This case demonstrates the importance of linking CBFiM to efforts to alleviate poverty and improve a region's overall living conditions. To remove the incentive to use fire as a land-clearing tool, a key recommendation from this study was the diversification of income sources for rural people.

The Gambia

The Forestry Department, in collaboration with the Gambian-German Forestry Project, investigated three of the five divisions of the Gambia to determine whether community forestry practices have increased the ability of local communities to manage fire more effectively. Fire in the Gambia, as in other countries documented in this series, is the primary local tool for clearing land. Although community forestry practices have not been able to reduce the frequency of forest fires nationwide, there have been some indications that local forest ownership (and/or a sense of ownership) has positively changed attitudes towards collaboration with government agencies. These areas have seen fewer damaging or unwanted fires, suggesting that increased participation and access to forest ownership may lead to more effective fire prevention. This was confirmed by a nationwide comparative survey of villages with and without involvement in community forestry.

The new concept of Community-Controlled State Forests (CCSFs) was introduced in this case study. CCSFs, in which communities are responsible for the management of state-owned lands adjacent to their community forests, demonstrate the Gambia's shift from centralized and state-driven forest fire management towards decentralized and mainly community-based management regimes.

Honduras

Research on CBFiM in Honduras was undertaken by the Forest Protection Department and the National School of Forest Science. As in most of these cases, 99 percent of the forest fires in Honduras are human-caused, mainly for land clearing for agriculture. In general, people view forests as an impediment to agricultural activities, and do not consider the additional income that they may yield. In other areas, fires are used as a means to retard succession, by keeping grasslands in an arrested state suitable for animal foraging. On communal forest lands, which are perceived to have economic value, local people often resort to clearing and burning. When a fire escapes control, the local community is asked to help put it out. Many of local people resent this type of activity because it takes them away from their agricultural activities. Without adequate compensation, there is a feeling that it is not in their best interest to help control fires.

The case study recommends the implementation of training and awareness-raising programmes in the communities. It also recommends the extension of legal independence and jurisdictional rights to the municipal governments so that they can define their own strategies for fire management.

India

Research on CBFiM in Orissa, India, was undertaken by Vasundara, an NGO with extensive involvement in Orissa's forests, and with technical support from the Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific (RECOFTC). Vasundara works to improve

Prologue

community-state collaboration and to orient policy towards community-based forest management systems. The local community in this part of India has a strong incentive to protect forests and prevent or manage forest fires because a significant proportion of the rural population depends on forests for subsistence and income. By focusing the investigation on several diverse districts of Bolangir, Deogarh and Sambalpur in the state of Orissa, the case study offers a wide range of fire/resource management issues including inter-village conflicts, fuelwood collection and budgetary considerations.

This study offers one of the few documented cases in which fire is used by communities to facilitate the collection of NTFPs. It found links between the frequency of fires and the availability of natural resources, the extent of dependency on the resource and the traditional uses of fire for various income-generating activities.

Lao PDR

The research in Lao PDR was performed by a consultant to Project Firefight South East Asia, a global programme of the World Conservation Union (IUCN) and the World Wide Fund for Nature (WWF), working to identify stakeholders, their fire use and management practices and ways to improve fire management. The study provides several examples of CBFM strategies, primarily from government or donor-initiated projects that focus on fire prevention and preparedness. Many of the key elements necessary for establishing CBFM already exist in Lao PDR or are in the process of becoming established. Provincial government entities in Sayabouri are relinquishing fire management authority to the district level and maintain an ongoing interest in developing CBFM as a viable approach in this part of Lao PDR.

Contrasting with this government-sponsored, donor-driven example, another study in Salavan represents a more integrated community forestry approach. From this case, it is concluded that, in order to fulfil commitments and implement collaborative resource management effectively, additional financial and technical support is necessary in Lao PDR.

Turkey

The Ministry of Forestry performed a review of the mechanisms for active community participation in fire management. Variations in these mechanisms depended according to localized socio-economic and political situations (government-driven as against community-driven). Two cases of community involvement, from Çal and Bergama Forest District Directorates, were assessed and compared with fire statistics from five neighbouring villages. Both cases provide solid examples in which the active participation of local people increased the success of forest fire prevention and control measures. The rate of intentional forest fires in Çal and Bergama was 12.1 and 10.8 percent, respectively, while the national average over the last decade was 14 percent. Other statistical claims validate the effectiveness of this community involvement and the two sites are suggested as models to be applied elsewhere in Turkey for further testing on the efficacy of CBFM approaches.

THE WAY FORWARD

Several conclusions arise from a review of the cases presented here. First, a shift in focus by government and non-governmental agencies towards a supporting technical and advisory role was

generally a positive trend in these case studies. Longstanding institutional frameworks for fire control and suppression are increasingly proving inadequate in today's conditions, even in highly developed countries with large budgets. This widespread fire control model is subject to growing criticism from concerned government foresters and fire managers, academics and people living in and around the forests themselves.

There are very few statistics on the extents or types of forest fires. Although most fires in the developing world are attributed to shifting cultivation, escaped fires for hunting, grazing, gaining access or clearing fields may cause more damage than shifting cultivation. Fire use in the processes of large-scale agriculture and commercial agribusiness activities cannot be identified separately in many cases. Fires used as an expression of social inequity or as a manifestation of inter-village conflict (as in the case study documented in Sundergarh, India) are also rarely distinguished from beneficial fire uses. There is not only a strong and critical need to collect the basic data required to identify and analyse the underlying causes of forest and land fires, but also a need to understand the impact of current institutional frameworks on such fires. Addressing the underlying causes of these fires (e.g. inequitable tenure arrangements and conflict management) can improve the efficacy of fire management. Better accounting is necessary to distinguish between wanted and unwanted or uncontrolled fires (such as the distinctions made in the Turkish and Gambian examples). In order to establish where and when fire is desired, a series of approaches and guidelines are needed that first take into account multiple stakeholders and their diverse interests.

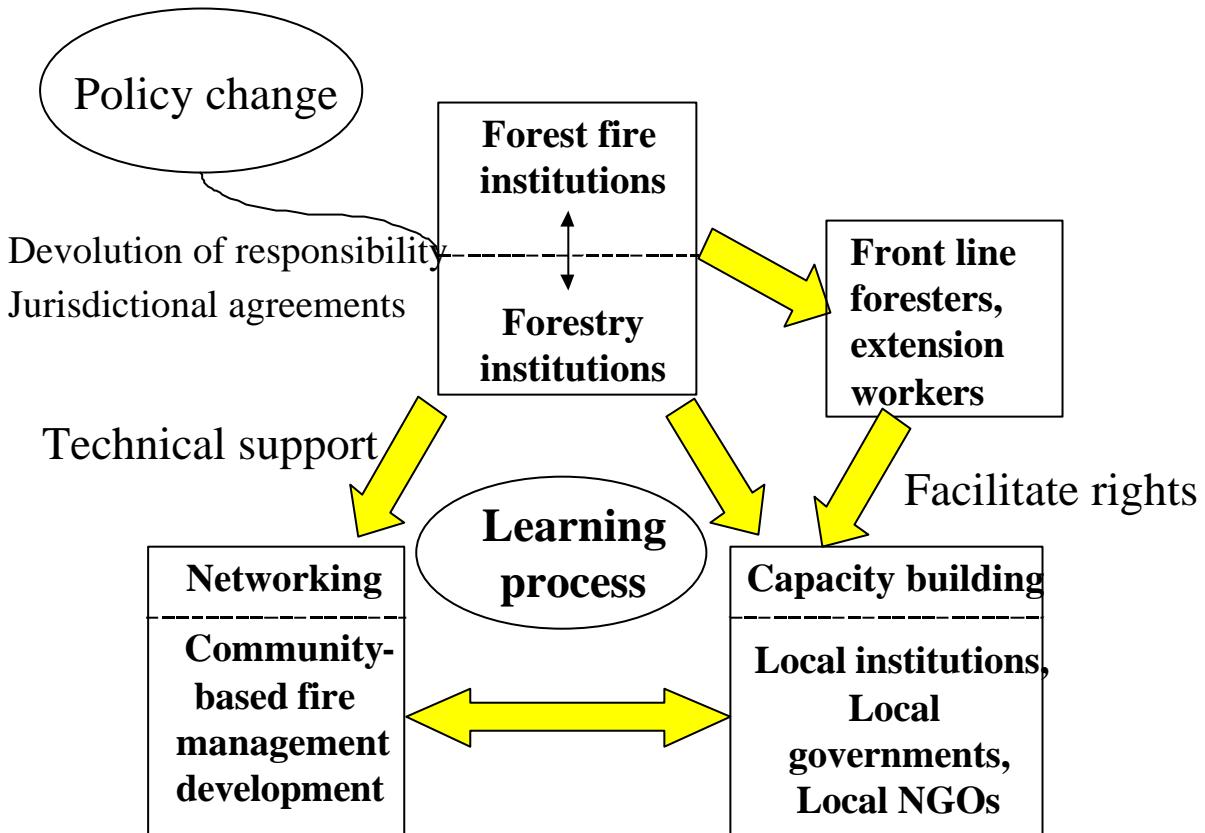
As well as avoiding the potential financial drain of concentrating solely on suppression-focused fire management strategies, a movement towards CBFiM will also help governments to resolve the very conflicts in institutional rights and authority that have inhibited forest conservation and the sustainable utilization of natural resources. The fundamental elements of institutional change needed in fire management include:

- a shift in the locus of control from central government to the local level;
- a change in the institutional framework within which fire management is administered, from state institutions to local institutions (Figure 1);
- a recognition that forests cannot satisfactorily be retained, conserved or managed by governments without considering the potential impacts – positive or negative – of fire on local institutions;
- a change in the conceptual framework (Figure 1) within which fire management is conceived and developed, away from the dominance of state or commercial concerns towards one that acknowledges and supports the capacity of local institutions to plan and manage desired fire collaboratively, while preventing and reducing the destructive effects of unwanted fires;
- a change in the mode of day-to-day forest fire management, away from conflict-inducing regimes of police against user, towards one in which the local user is both self-regulating and partly responsible for protection activities (as in the cases presented from Dayao Country, Yunnan Province, China);
- a shift in forestry and fire management academic/training institutions, away from training foresters and resource managers as technical experts towards training facilitators to broker collaborative management arrangements between villages (as in the case presented from Salavan, Lao PDR), local institutions and government agencies (as in the case presented from the Gambia);

Prologue

- a range of supporting activities will increasingly be required to invoke institutional change, including: policy reform; enabling legislation; institutional development and capacity building at the most local level; CBFiM authority and implementation; and investment in documentation and public awareness campaigns for communicating the efficacy of these approaches.

FIGURE 1: Country-level analysis with relationships among key actors and how changes in these relationships can lead to positive outcomes for CBFiM⁴



There are ample opportunities to learn from within community forestry and other associated disciplines. The six cases presented here offer a few examples from various regions of the world. There are likely to be numerous other examples in which local communities manage fires for a range of reasons. There was significant diversity in these community-based approaches. In order for CBFiM to progress, it must embrace this diversity and draw out similarities from the different community contexts in which it is found.

In an overall context of decentralization, there is a clear need for countries to determine the best approach to CBFiM through experimentation with local examples. Legal frameworks cannot satisfactorily be amended without the guidance of policy. Moreover, policies themselves will be

⁴ Adapted from Hobley and Shields, 2000. DFID-supported Western Ghats Forestry Project in India.

most productively reconstructed on the basis of example and the clarity of experience, not hypothesis. As with community forestry, CBFM lacks well-documented cases for driving policy reconstruction. With the aim of addressing this lack, this compilation of case studies provides some practical steps in the shift towards CBFM.

ACRONYMS

CESVI	Cooperazione e Sviluppo (Cooperation and Development)
CDS	Center for Community Development Studies
CCSFs	Community-Controlled State Forests
NWFP	Non-wood forest products
RECOFTC	Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific
IUCN	World Conservation Union
WWF	World Wide Fund for Nature

PROLOGUE

Etudes de cas sur la gestion à base communautaire des incendies de forêt en Chine, en Gambie, au Honduras, en Inde, en République Démocratique Populaire Lao et en Turquie

Par David Ganz, Peter Moore et Dominique Reeb

D. Ganz, 201 Wellman Hall, Department of Environmental Science, Policy and Management, University of California, Berkeley, CA 94720-3112 États-Unis

E-mail: daveganz@nature.berkeley.edu

P. Moore, Coordinateur Projet FireFight South East Asia, Jalan CIFOR, Situ Gede, Sindangbarang, Bogor Barat 16680, Indonésie; E-mail: pmoore@cgiar.org

D. Reeb, Forestier Principal, foresterie participative, Sous-Division de la politique et des institutions forestières (FONP), Organisation des Nations Unies pour l’Alimentation et l’Agriculture (FAO), Bureau C-478, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie
E-mail: dominique.reeb@fao.org

CONTEXTE

L’incendie est un phénomène perturbateur qui a joué et continuera de jouer un rôle très important dans les écosystèmes forestiers du monde entier. Dans presque tous ces écosystèmes, l’homme a changé le régime naturel des incendies en modifiant leur fréquence et leur intensité. Dans de nombreuses régions, les communautés locales sont souvent accusées de provoquer des incendies de forêt considérés comme néfastes. Ainsi, les institutions chargées de la gestion des forêts et des incendies sont souvent amenées à considérer les communautés locales comme un élément du problème et non de la solution. Comme le montrent les études, l’incapacité des populations locales à maîtriser les incendies a pour cause profonde non pas l’ignorance ou la négligence mais l’absence d’incitations à protéger les ressources forestières: en effet, pour quelle raison ces populations devraient-elles protéger des forêts qui appartiennent à l’État et sont utilisées par des gens de l’extérieur?

Les populations locales sont en général les premières touchées en cas d’incendie néfaste et devraient donc de toute évidence participer à la lutte contre ces phénomènes indésirables. La gestion à base communautaire des incendies de forêt est de plus en plus considérée comme un élément des stratégies participatives de développement communautaire et de la gestion des incendies de forêt. En outre, on reconnaît que la gestion communautaire des incendies a une contribution à apporter à la gestion participative des forêts et en fait partie intégrante. Les partisans de la gestion communautaire des incendies ont toujours soutenu qu’il existe d’importants liens potentiels entre la gestion communautaire des incendies, la planification de l’utilisation des terres, la gestion des ressources naturelles, et les processus globaux de développement communautaire. La gestion communautaire des incendies de forêt ne peut être mise en œuvre qu’en liaison avec tous ces autres processus.

De façon plus ou moins poussée, les gouvernements du monde entier ont commencé à adopter des stratégies de gestion des forêts à base communautaire ou en collaboration avec les communautés. L’expression “à base communautaire” englobe une vaste gamme de situations

dans le cas des incendies: ces situations vont de la participation quasi forcée à une activité (coercition) à la participation libre et volontaire à des actions conçues par les acteurs eux-mêmes (émancipation). On met l'accent non seulement sur l'intervention des communautés mais aussi sur leurs capacités qui doivent être reconnues et soutenues par des organismes extérieurs (gouvernement, organisations non gouvernementales, projets, etc.). On peut, par exemple, soutenir un système indigène existant en lui donnant un caractère officiel, en le modifiant ou en le perfectionnant; on peut aussi créer de nouveaux systèmes. Bon nombre de systèmes et de méthodes existants sont considérés comme plus efficaces pour limiter les feux non maîtrisés, plus bénéfiques pour les écosystèmes locaux et plus rentables à longue échéance.

Les communautés et les approches à base communautaire ont été largement étudiées par d'autres disciplines sociologiques comme l'anthropologie, la gestion des forêts à base communautaire. Toutefois, les capacités techniques et d'organisation des communautés en matière de gestion des incendies sont mal connues et ont rarement été étudiées d'un point de vue historique et culturel. Il est donc très difficile de transférer les enseignements dégagés d'une communauté à une autre située dans une province, une région ou un pays différent. Cette série d'études sur les méthodes de gestion à base communautaire des incendies de forêt au Laos, en Gambie, au Honduras, en Inde, en Chine et en Turquie constitue une première contribution utile pour connaître les communautés et leur mode de gestion des incendies. Elle devrait permettre d'identifier certains modèles d'intérêt général qui pourraient être mis à l'essai dans d'autres pays mais la diversité des cas, les conditions particulières et les contextes variables ne permettent guère d'établir par extrapolation des principes, des thèmes et des aspects communs qui se prêtent à l'élaboration d'un modèle propre à être reproduit.

Certaines initiatives présentées ici comme le projet de "Cooperazione e Sviluppo" (CESVI) de la province de Sayabouri, (RDP Lao) émanent de projets lancés par le gouvernement ou des donateurs qui sont axés sur la prévention des incendies et la préparation à la lutte. Comme les incendies de forêt ne sont pas considérés comme une menace majeure dans la plupart des écosystèmes étudiés, sauf dans le cas de la Gambie, certains seulement de ces projets sont axés exclusivement sur la gestion des incendies de forêt. La plupart des projets font à juste titre de la gestion des incendies un des volets d'actions de gestion forestière plus larges. Ils ont une optique globale de la gestion des ressources et visent à attaquer efficacement la cause profonde des incendies non désirés.

Dans la majorité des cas, la gestion à base communautaire des incendies s'est mise en place à la suite de la création d'institutions et de mécanismes communautaires qui favorisaient l'organisation de services plus efficaces de gestion des incendies (voir les deux exemples de Çal et de Bergama en Turquie). Les changements institutionnels initiaux se font alors au niveau local et les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux se réorientent leur action pour passer de la gestion directe à un rôle plus technique et consultatif. La nature des changements institutionnels varie selon les endroits, comme d'ailleurs le rythme auquel ils se produisent. Néanmoins, l'adoption de la gestion à base communautaire des incendies de forêt dans le cadre d'initiatives de foresterie communautaire constitue un phénomène frappant dans des pays comme la Gambie.

Ce passage à la gestion à base communautaire des incendies de forêt est en outre favorisé par les objectifs généraux de conservation des forêts. Si l'on reconnaît que les gouvernements ont joué dans le passé un grand rôle dans la conservation des forêts (principalement en créant des réserves), on admet aussi de plus en plus qu'en fin de compte les organismes gouvernementaux

Prologue

ne se sont pas révélés les agents de sauvegarde des forêts les plus efficaces. Même les organismes gouvernementaux qui ont bien géré les forêts à des fins de conservation, ne l'ont pas toujours fait sur des bases vraiment participatives.

Il faut porter une attention particulière aux stratégies de maintien de l'ordre qui constituent la base de la plupart des programmes de gestion des incendies parrainés par les gouvernements. Les institutions nécessaires pour appliquer ces régimes de maintien de l'ordre ne sont plus financièrement viables et les principes de protection de l'État dont elles s'inspirent ont paradoxalement pour résultat de favoriser les conflits et donc l'accroissement des dépenses. Au lieu de réduire les problèmes posés par les incendies de forêt, ces régimes ont souvent pour effet d'accroître l'ampleur de ces incendies. En outre, ils négligent généralement les dimensions humaines des incendies ainsi que les avantages sociaux et écologiques positifs que peuvent apporter de petits incendies organisés et bien gérés.

Dans d'autres pays, la gestion à base communautaire des incendies de forêt tire son origine des droits indigènes sur la terre ou sur son utilisation, notamment le droit d'utiliser le feu comme instrument de gestion. Le maintien des pratiques traditionnelles grâce à l'attribution aux populations locales de pouvoirs appropriés de gérer et d'utiliser le feu est l'un des éléments clés de la gestion à base communautaire des incendies de forêt qui suscite de plus en plus d'intérêt au niveau international. L'obtention de droits sur la terre et son utilisation peut en dernier ressort contribuer à maintenir l'utilisation bénéfique de feux dirigés à des fins comme la lutte contre les mauvaises herbes, les ravageurs et les maladies et la création de revenus à partir de produits forestiers non ligneux. L'étude concernant l'État d'Orissa (Inde), expose bien l'importance des emplois traditionnels du feu pour la production de kendu et de fleurs de mahua. L'absence de documentation sur ces pratiques et d'autres du même genre risque de compromettre la sauvegarde des savoirs traditionnels.

Certains éléments de la gestion à base communautaire des incendies de forêt et d'autres stratégies à base communautaire correspondent à une relance et une officialisation des modes traditionnels de gestion des ressources naturelles. Les auteurs notent cependant qu'il ne faudrait pas donner trop d'importance à cet aspect. Même si le cadre global (communauté ou *kafoos*)¹ et les principaux agents (dirigeants, Alkalos² ou Muhtars)³ de l'emploi du feu pendant la période précoloniale restent en place dans les modes modernes de gestion des incendies (fondés sur la suppression), il faut faire preuve de prudence pour réintroduire un mode traditionnel de gestion des incendies dans les conditions actuelles. À la suite de l'accroissement démographique et des migrations qui s'ensuivent, certaines communautés sont devenues plus hétérogènes et sont parfois dotées de cadres institutionnels ou sujettes à des luttes de pouvoir qui ne favorisent pas les activités de gestion à base communautaire.

Il faut également éviter de surestimer le rôle et les capacités des communautés locales de lutter contre des incendies qui sont aujourd'hui plus importants et plus intenses que pendant la période précoloniale (antérieure à la stratégie de suppression des incendies). Compte tenu des régimes des incendies dans de nombreuses régions du monde, les communautés locales et leurs membres peuvent jouer un rôle important, voire essentiel, dans la lutte contre les incendies mais ne sauraient en assumer entièrement la charge.

¹ Associations villageoises de Gambie.

² Chefs de village de Gambie.

³ Chefs de village de Turquie.

Plusieurs programmes de gestion à base communautaire des incendies de forêt présentés ici sont appliqués dans des régions reculées où l'action de lutte contre les incendies des pouvoirs publics est gravement entravée par les problèmes d'accès et les délais d'intervention. Dans ces régions reculées, les communautés doivent jouer un rôle important dans la prévention et la suppression des feux nuisibles qui ont un effet néfaste sur leur vie. Cependant, si la capacité des communautés locales de contribuer à éviter des grands incendies catastrophiques est reconnue, le gouvernement ne doit pas abandonner toutes les responsabilités, même dans les régions reculées. Si des incendies plus vastes et plus intenses qui exigent la mobilisation de ressources importantes ont lieu, la communauté concernée ne peut prendre seule la responsabilité de les éteindre.

De même, les feux ne sauraient être entièrement exclus de la vie quotidienne des populations et de l'écologie des zones qu'elles habitent. Les études montrent comment les communautés emploient le feu pour la culture, la collecte de produits forestiers non ligneux, la chasse, la production de fourrage et la lutte contre les ravageurs et les maladies (voir le cas du Honduras). Il faut bien faire la distinction entre ces petits incendies intentionnels et les grands incendies non maîtrisés ou non désirés.

Les études donnent des exemples du rôle précis que les communautés peuvent jouer dans la gestion des incendies – en ayant l'entièr responsabilité dans certains cas et en partageant cette responsabilité en qualité de copropriétaire et de co-gestionnaire de la ressource dans d'autres. En outre, il existe quelques exemples (par exemple les forêts domaniales contrôlées par les communautés et les méthodes de foresterie communautaire en Gambie) de populations locales qui utilisent et gèrent légitimement les forêts selon des modalités traditionnelles en créant des zones d'utilisation à la périphérie des forêts domaniales. Dans ces zones, les usagers locaux sont les bénéficiaires d'accords de fourniture de revenus ou d'investissements accélérés dans des zones limitrophes des forêts. Il s'agit là de formes limitées d'intervention des communautés. En outre, ces régimes reconnaissent au minimum l'importance des communautés locales pour la protection et la gestion durable des ressources forestières. L'important, c'est que ces exemples ouvrent la voie au passage du pouvoir de gérer les incendies attribué exclusivement au gouvernement à un modèle de collaboration plus cohérent du point de vue écologique et plus durable.

De toute évidence, de nombreux éléments importants interviennent dans la gestion des incendies au niveau de la politique générale et au niveau du terrain et bon nombre d'entre eux n'apparaissent pas dans les études de cas présentées ici. La question fondamentale de savoir qui doit être maître de l'emploi du feu et le gérer convenablement est abordée à plusieurs reprises. À mesure que la population mondiale augmente, le milieu rural doit accueillir des millions d'êtres humains, indigènes ou migrants (volontaires ou forcés). Les communautés rurales en plein essor font inévitablement concurrence avec les facteurs internes et externes pour avoir accès aux ressources naturelles et au droit d'utiliser le feu comme outil de gestion. Ainsi, la concurrence croissante pour utiliser la terre, l'eau et les ressources forestières contribue souvent fortement à susciter la nécessité d'établir des systèmes mieux définis de gestion des incendies.

En bref, la gestion à base communautaire des incendies de forêt vise à assurer l'accès des populations locales aux ressources forestières et la gestion de ces ressources. Ces méthodes de gestion reposent souvent sur les droits indigènes sur la terre ou sur l'utilisation de la terre, notamment le droit à utiliser le feu comme outil de gestion. Le maintien des pratiques traditionnelles est fortement conditionné par l'attribution aux populations locales d'un pouvoir suffisant de gérer et d'utiliser les incendies et les ressources forestières. La gestion à base

Prologue

communautaire prend en compte la dimension humaine de l'incendie ainsi que l'utilité sociale et écologique des petits incendies délibérés et dirigés. Les études présentées dans ce rapport montrent comment les villageois gèrent le feu pour répondre à leurs besoins de subsistance journaliers. En imposant des contrôles locaux plus rigoureux sur l'utilisation du feu et en réalisant un consensus plus clair sur les accords relatifs à l'utilisation des ressources et aux droits territoriaux avec leurs voisins et les organismes gouvernementaux, les populations locales peuvent limiter au minimum les effets destructeurs du feu et accroître au maximum son utilité.

LES SIX MONOGRAPHIES

Ces études présentent des conceptions et des expériences originales en matière de gestion à base communautaire des incendies de forêt qui sont apparues simultanément dans diverses régions du monde. Compte tenu de la dynamique des incendies dans chaque pays, chaque étude a été confiée à une organisation partenaire locale. Les six cas suivants sont présentés avec indication de l'endroit concerné, des orientations et des liaisons.

Chine

La recherche a été menée par le Centre d'étude du développement communautaire avec l'appui technique pour la rédaction et le soutien du Centre régional de formation à la foresterie communautaire pour l'Asie et le Pacifique (RECOFTC). Le Centre CDS est un organisme à but non lucratif qui cherche à promouvoir le développement communautaire durable en Chine au moyen de processus d'émancipation réelle fondés sur les besoins des communautés. L'enquête a porté sur Wenyime, village naturel du canton de Dayao, préfecture autonome de Chuxiong Yi parce que ses habitants connaissaient bien la prévention des incendies et la lutte. Le village a participé volontairement à la gestion des incendies avec l'appui financier et technique d'organismes gouvernementaux. Cette collaboration entre les pouvoirs publics et les communautés locales a donné de bons résultats et a récemment obtenu un prix du gouvernement de la province de Yunnan.

Cet exemple démontre combien il est important de lier la gestion à base communautaire des incendies de forêt à l'action visant à atténuer la pauvreté et à améliorer les conditions de vie générales dans une région. Il est recommandé de diversifier les sources de revenus des ruraux afin qu'ils n'aient plus de raison de recourir au feu pour défricher des terres.

Gambie

Le Département des forêts a, en collaboration avec le projet forestier Gambie-Allemagne, mené une enquête dans trois des cinq divisions que compte le pays pour déterminer si les pratiques de foresterie communautaire ont renforcé la capacité de gérer les incendies des communautés locales. En Gambie comme dans les autres pays étudiés dans cette série, le feu est le principal instrument local de défrichement des terres. Même si les pratiques de foresterie communautaire n'ont pas permis de réduire la fréquence des incendies de forêt au niveau national, il semble d'après certains signes que le fait que les populations locales sont propriétaires des forêts (ou aient le sentiment de l'être) a favorisé la collaboration avec les organismes gouvernementaux. Les zones en question ont enregistré un plus petit nombre d'incendies destructeurs ou non désirés de sorte qu'on peut penser que l'accroissement de la participation et l'accès à la propriété des forêts pourraient se traduire par une prévention plus efficace des incendies. Cette idée a été confirmée

par une étude comparative à l'échelon national des villages pratiquant la foresterie communautaire ou non.

La notion nouvelle de forêts domaniales contrôlées par les communautés est présentée dans cette étude. Cette formule, selon laquelle les communautés sont responsables de la gestion des terres domaniales limitrophes de leurs forêts communautaires, montre que la Gambie passe d'une gestion des incendies de forêt centralisée et dirigée par l'État à des méthodes de gestion plus décentralisées à base communautaire.

Honduras

Au Honduras les recherches sur la gestion à base communautaire des incendies de forêt ont été effectuées par le Département de la protection des forêts et l'École nationale des sciences forestières. Dans ce pays, comme dans la plupart des autres, 99 pour cent des incendies de forêts sont causés par l'homme, principalement à des fins de défrichement de terres à mettre en culture. En règle générale, les populations considèrent les forêts comme un obstacle aux activités agricoles sans prendre en compte les revenus supplémentaires qu'elles peuvent fournir. Dans d'autres zones, le feu est utilisé pour retarder la régénération de la végétation en maintenant les herbes dans un état stable adapté à l'alimentation animale. Sur les terres boisées communales qui sont considérées comme ayant une valeur économique, les populations locales ont souvent recours à l'abattage et au brûlis. Lorsqu'un incendie échappe à leur contrôle, les communautés locales sont invitées à aider à l'éteindre. Bon nombre d'habitants acceptent mal ce genre de corvée qui les empêche d'exécuter les travaux agricoles. En l'absence de rémunération convenable, ils estiment qu'ils n'ont pas vraiment intérêt à participer à la lutte contre les incendies.

Les auteurs de l'étude recommandent de mettre en œuvre des programmes de formation et de sensibilisation au sein des communautés. Ils recommandent également d'élargir l'indépendance juridique et les droits de juridiction aux autorités municipales afin qu'elles puissent définir elles-mêmes leurs stratégies de gestion des incendies.

Inde

Les recherches concernant la gestion à base communautaire des incendies de forêt dans l'État d'Orissa (Inde) ont été effectuées par Vasundara, ONG qui s'intéresse activement aux forêts de cet État, avec l'appui technique du Centre régional de formation à la foresterie communautaire pour l'Asie et le Pacifique (RECOFTC). Vasundara s'efforce d'améliorer la collaboration entre les communautés et les pouvoirs publics et d'orienter la politique vers des systèmes de gestion forestière à base communautaire. Les communautés locales de cette région de l'Inde sont tout à fait disposées à protéger les forêts et à prévenir ou gérer les incendies de forêt parce qu'une part importante des ruraux tirent leurs produits de base et leurs revenus des forêts. L'étude qui portait sur plusieurs districts de Bolangir, Deogarh et Sambalpur de l'État d'Orissa différents entre eux, traite ainsi d'une large gamme de questions intéressant la gestion des incendies/ressources forestières, notamment les conflits entre villages, le ramassage du bois de feu et les problèmes financiers.

Cette étude présente un des rares cas bien établis d'utilisation du feu par les communautés pour faciliter la collecte de produits forestiers non ligneux. Elle fait ressortir les liaisons entre la fréquence des incendies et les disponibilités de ressources naturelles, le degré de dépendance vis-à-vis de ces ressources et l'utilisation traditionnelle du feu pour diverses activités lucratives.

République Démocratique Populaire Lao

Les recherches au Laos ont été exécutées par un consultant du projet de lutte contre l'incendie en Asie du Sud-Est, programme global de l'Alliance mondiale pour la nature (UICN) et du Fonds mondial pour la nature (WWF) qui a pour objectif d'identifier les parties prenantes, leurs pratiques d'utilisation et de gestion des incendies et les moyens d'améliorer la gestion des incendies. L'étude donne plusieurs exemples de stratégies de gestion à base communautaire des incendies qui proviennent principalement de projets lancés par les pouvoirs publics ou des donateurs qui sont axés sur la prévention des incendies et la préparation à la lutte. Bon nombre des éléments indispensables pour mettre en place ce type de gestion existent déjà ou seront prochainement mis en place au Laos. À Sayabouri les pouvoirs publics provinciaux transfèrent le pouvoir de gestion des incendies aux autorités de district et s'intéressent en permanence à la mise en place de la gestion à base communautaire considérée comme une solution viable dans cette zone du pays.

Une autre étude concernant Salavan présente une approche de foresterie communautaire plus intégrée par opposition aux projets lancés par les pouvoirs publics et les donateurs. L'étude conclut que, pour tenir les engagements et bien mettre en œuvre la gestion coopérative des ressources, un appui financier et technique supplémentaire est nécessaire au Laos.

Turquie

Le Ministère des forêts a passé en revue les mécanismes de participation active des communautés à la gestion des incendies. Ces mécanismes varient en fonction de la situation socio-économique et politique locale (action lancée par le gouvernement ou par la communauté). Deux cas de participation des communautés dans les directions des districts forestiers de Çal et Bergama ont été évalués et comparés avec les statistiques d'incendie de cinq villages voisins. Ce sont deux excellents exemples de participation active des populations locales propre à améliorer l'effet des mesures de prévention et de lutte contre les incendies de forêt. Le taux d'incendies de forêt volontaires s'établissait à 12,1 et 10,8 pour cent respectivement à Çal et à Bergama, contre une moyenne nationale de 14 pour cent sur les dix dernières années. D'autres statistiques confirment l'efficacité de cette participation des communautés et les deux sites pourraient servir de modèle à imiter dans d'autres régions de Turquie pour vérifier l'efficacité de la gestion à base communautaire des incendies de forêt.

L'AVENIR

L'examen des cas présentés ici permet de formuler diverses conclusions. En premier lieu, la plupart des études font ressortir une tendance positive des gouvernements et des organismes non gouvernementaux à s'orienter vers un rôle d'appui technique et de conseil. Les cadres institutionnels de lutte contre l'incendie établis depuis longtemps se révèlent de plus en plus mal adaptés à la situation actuelle, même dans les pays très développés disposant de budgets considérables. Ce modèle de lutte contre les incendies largement adopté suscite de plus en plus de critiques de la part des forestiers et des spécialistes des incendies des services publics, des universitaires et des habitants des forêts et de leurs environs.

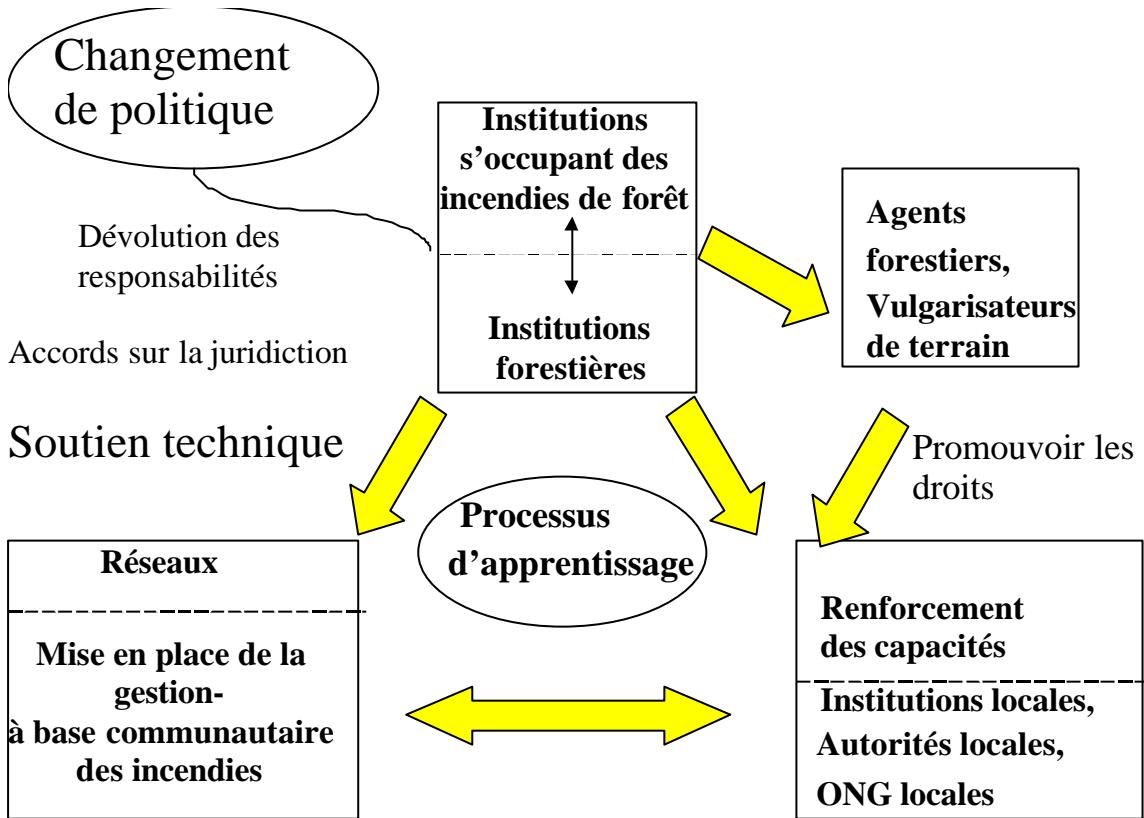
Il existe très peu de statistiques sur l'ampleur ou les types des incendies de forêt. La plupart des incendies survenant dans les pays en développement sont attribués à la culture itinérante, mais les feux allumés à des fins de chasse, de pâturage, d'ouverture d'accès ou de défrichement qui

échappent à leurs auteurs, provoquent peut-être plus de dégâts que la culture itinérante elle-même. Il n'est souvent pas possible d'identifier séparément les incendies provoqués par les processus de grande agriculture et d'agriculture commerciale. Les feux qui sont la manifestation d'iniquités sociales ou de conflits entre villages (comme à Sundergarh en Inde) sont aussi rarement distingués des incendies à effet bénéfique. Il est absolument nécessaire de rassembler les données de base requises pour identifier et analyser les causes profondes des incendies de forêt et de champs, mais aussi de comprendre l'influence des cadres institutionnels existants sur ces épisodes. La gestion des incendies peut gagner en efficacité si l'on s'attaque aux causes profondes de ces incendies (par exemple régimes fonciers et gestion des conflits inévitables). Il est nécessaire d'améliorer la collecte des données pour distinguer les incendies désirés et non désirés ou non contrôlés (comme cela est fait en Turquie et en Gambie). Pour établir où et quand un incendie est désiré, il est nécessaire d'établir une série d'approches et d'orientations qui prennent d'abord en compte les multiples parties intéressées et leurs intérêts différents.

Tout en évitant les charges financières que pourrait entraîner l'application exclusive de stratégies de gestion des incendies de forêt axées sur la suppression, le passage à la gestion à base communautaire pourrait aussi aider les gouvernements à résoudre précisément les conflits de droits et de pouvoirs entre institutions qui ont entravé la conservation des forêts et l'utilisation durable des ressources naturelles. Les changements essentiels à apporter aux institutions sont les suivants:

- un transfert des pouvoirs du gouvernement national au niveau local;
- une modification du cadre institutionnel dans lequel la gestion des incendies est administrée avec passage des institutions d'État aux institutions locales (figure 1);
- reconnaître que les forêts ne peuvent être maintenues, sauvegardées ou gérées de façon satisfaisante par les gouvernements sans tenir compte des impacts potentiels – positifs ou négatifs – des incendies sur les institutions locales;
- modification du cadre théorique (figure 1) dans lequel la gestion des incendies est conçue et mise en place avec passage de la prédominance de l'État ou des intérêts commerciaux à une conception qui reconnaît et appuie la capacité des institutions locales à planifier et gérer les incendies désirés en collaboration tout en prévenant et réduisant les effets destructeurs des incendies non désirés;
- une modification du régime de gestion quotidienne des incendies de forêt avec passage de régimes de maintien de l'ordre au détriment des usagers qui suscitent des conflits, à un régime selon lequel les usagers locaux réglementent leurs propres activités et sont en partie responsables de la protection (cas du canton de Dayao, province de Yunnan, Chine);
- une réorientation des institutions d'enseignement/de formation à la foresterie et à la gestion des incendies qui, au lieu de former des techniciens forestiers et gestionnaires de ressources, formeraient des médiateurs qui assureraient la promotion des accords de collaboration entre les villages (cas de Salavan, RDP Lao), les institutions locales et les organismes gouvernementaux (cas de la Gambie);
- la modification des institutions devra de plus en plus s'appuyer sur des activités complémentaires: réforme des politiques; législation; renforcement des institutions et des capacités au niveau local de base, pouvoirs en matière de gestion à base communautaire des incendies de forêt et mise en application; enfin, financement d'études et de campagnes de sensibilisation du public pour faire bien comprendre l'efficacité de ces méthodes.

FIGURE 1: Analyse au niveau national: rapports entre les acteurs principaux et résultats positifs que les modifications de ces rapports peuvent avoir pour la gestion sur des bases communautaires des incendies de forêt⁴



Il y a de nombreuses leçons à tirer de la foresterie communautaire elle-même et des disciplines connexes. Les six cas présentés ici offrent quelques exemples choisis dans diverses régions du monde. Il existe sans doute de nombreux autres exemples de gestion des incendies par les communautés locales pour diverses raisons. Les méthodes de gestion à base communautaire sont très variables. Afin de progresser, la gestion à base communautaire des incendies de forêt doit tenir dûment compte de cette variété et dégager les éléments analogues présents dans les contextes différents des communautés.

Dans un contexte général de décentralisation, il est évidemment nécessaire que les pays déterminent la meilleure approche à ce type de gestion en faisant des expériences au niveau local. Il n'est pas possible de modifier les cadres juridiques de façon satisfaisante en l'absence d'une politique d'orientation générale. En outre, il est préférable que les politiques soient elles-mêmes réaménagées sur la base d'exemples et d'expériences claires et non d'hypothèses. Comme dans le cas de la foresterie communautaire, il n'existe pas de documentation solide propre à servir de base au réaménagement des politiques en matière de gestion communautaire des incendies de forêt. Pour combler cette lacune, le présent recueil d'études de cas constitue une contribution pratique à l'adoption de ce type de gestion des incendies de forêt.

⁴ D'après Hobley et Shields, 2000. Projet forestier dans les Ghats occidentaux (Inde) soutenu par le DFID.

LISTE D'ACRONYMES

CESVI	Cooperazione e Sviluppo (Cooperation et développement)
CDS	Center for Community Development Studies (Centre pour les études du développement communautaire)
RECOFTC	Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific (Centre régional de formation à la foresterie communautaire pour l'Asie et le Pacifique)
IUCN	Alliance mondiale pour la nature
WWF	Fond mondial pour la nature

PRÒLOGO

Estudios de caso sobre el manejo comunitario de incendios en China, Gambia, Honduras, India, la República Democrática Popular Lao y Turquía

Por David Ganz, Peter Moore y Dominique Reeb

D. Ganz, 201 Wellman Hall, Departamento de Ciencias Ambientales, Políticas y Manejo, Universidad de California, Berkeley, CA 94720-3112 Estados Unidos

Correo electrónico: daveganz@nature.berkeley.edu

P. Moore, Coordinador del Proyecto de Combate de incendios en Asia sudoriental
Jalan CIFOR, Situ Gede, Sindangbarang, Bogor Barat 16680, Indonesia

Correo electrónico: pmoore@cgiar.org

D. Reeb, Oficial Forestal Superior, Desarrollo Forestal Comunitario, Subdirección de Políticas e Instituciones Forestales (FONP), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) Oficina C-478, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia

Correo electrónico: dominique.reeb@fao.org

EL CONTEXTO

Los incendios constituyen un problema que ha desempeñado y seguirá desempeñando un papel importante en los ecosistemas forestales en todo el mundo. En casi todos estos ecosistemas, los seres humanos han alterado el orden natural de los incendios, cambiando la frecuencia e intensidad de los mismos. En muchas partes del mundo, se suele atribuir a las comunidades locales la responsabilidad de provocar incendios forestales perjudiciales. Esta consideración a menudo impulsa a las instituciones de manejo forestal y de manejo de incendios, a percibir a las comunidades locales como parte del problema, y no ciertamente, como parte de la solución. Según refleja el presente estudio de casos, la causa subyacente del fallido control de incendios por parte de la población no obedece a la falta de conciencia o atención, sino a la falta de incentivos para proteger los recursos forestales. ¿Por qué proteger los bosques, cuando estos pertenecen al estado o son utilizados por personas o entidades externas?

Dado que las poblaciones locales suelen correr un considerable riesgo en caso de incendios perjudiciales, son las poblaciones mismas quienes deberían poder participar a la hora de mitigar estos incidentes indeseables. El manejo comunitario de incendios es considerado cada vez más, como un componente de las estrategias de desarrollo participativas y de manejo de incendios forestales. Además, el manejo forestal comunitario reconoce la índole integral de la contribución que el manejo comunitario de incendios presta al manejo forestal participativo. Los promotores del manejo comunitario de incendios siempre han sostenido que existen nexos importantes y potenciales entre el manejo forestal comunitario, la planificación del uso de la tierra, el manejo de los recursos naturales y los procesos de desarrollo comunitario en general. El manejo comunitario de incendios no puede funcionar de manera independiente respecto a estos demás procesos.

Los gobiernos en todo el mundo, y con las debidas diferencias, han comenzaron a adoptar estrategias de manejo forestal colaborativas o comunitarias. El término “comunitario” en el contexto de los incendios abarca una amplia gama de situaciones: que van desde la probable participación forzada (coerción), a la libre y voluntaria participación en actividades que los actores mismos llevan a cabo (atribución de poderes y medios). El hincapié en este caso no sólo

reside en la participación de la comunidad, sino también en la capacidad que posee una comunidad que ya fue reconocida y apoyada por las instituciones externas (gobiernos, organizaciones no gubernamentales, proyectos y demás). Tal reconocimiento puede comprender el apoyo al sistema indígena existente, o puede realizarse mediante la formalización, modificación o reelaboración del mismo, o a través del establecimiento de sistemas nuevos. Se considera que muchos de estos sistemas y enfoques son más eficaces para mitigar las quemas incontroladas, siendo más beneficiosos para los ecosistemas locales y más eficaces desde el punto de vista económico a largo plazo.

Existe un vasto conjunto de conocimientos, así como un amplio examen de la definición que se hace de las comunidades y de los enfoques comunitarios en otros campos, como la antropología, el manejo forestal comunitario y otras disciplinas de las ciencias sociales. Sin embargo, la capacidad técnica y organizativa de las comunidades en relación con el manejo de los incendios, desde los puntos de vista histórico y cultural es poco conocida y es raramente estudiada. En consecuencia, es muy difícil transferir los conocimientos y el aprendizaje de lecciones de una comunidad, a otra, en distintas provincias, naciones y regiones. Esta recopilación de enfoques de manejo comunitario de incendios de la República Democrática Popular Lao, Gambia, Honduras, India, China y Turquía es un valioso paso inicial que enriquece el conjunto de conocimientos que existen sobre las comunidades y los incendios. Aunque este paso encierra el potencial de identificar algunos de los modelos generales que existen sobre el manejo comunitario de incendios, a fin de que los demás puedan ponerlos en práctica en sus respectivos países, la diversidad que caracteriza a los casos, circunstancias únicas y contextos variados vuelven ardua la extrapolación de principios, temas y aspectos comunes que se presten a la elaboración un modelo transferible.

Algunas de las iniciativas que se documentan en esta recopilación, tales como el proyecto de la entidad Cooperación y Desarrollo (CESVI), realizado en la Provincia de Sayabouri, República Democrática Popular de Lao, forman parte de proyectos gubernamentales o promovidos por donantes y están enfocados en la prevención y alerta de incendios. Dado que los incendios forestales no se consideran como una amenaza tan grande para la mayoría de los ecosistemas documentados, a excepción de Gambia, sólo una parte de estos proyectos gubernamentales, o promovidos por donantes, se basa exclusivamente en el manejo de incendios forestales. Mejor aún, la mayoría de los proyectos consideran el manejo de incendios como un componente de las iniciativas de manejo forestal más amplias. Dichos proyectos consideran el manejo de los recursos de manera holística y tienden a ser eficaces en cuanto al tratamiento de las causas de los incendios involuntarios.

Los ejemplos de manejo comunitario de incendios más comunes, son aquellos que derivan de la creación de instituciones comunitarias, así como de mecanismos de apoyo para un manejo de incendios más eficaz (tales como los dos casos que se documentan en las localidades de Çal y Bergama en Turquía). En estos casos, las principales transformaciones institucionales se verifican en el ámbito local, mientras que las agencias gubernamentales y no gubernamentales reorganizan sus propias funciones de conformidad, alejándose de una función de manejo directo para asumir papeles más técnicos y consultivos. La naturaleza de los cambios institucionales varía de lugar a lugar, así como la rapidez con la cual los cambios ocurren. Sin embargo, el desplazamiento en dirección del manejo comunitario de incendios, como parte de las iniciativas forestales comunitarias en países como Gambia ya se puso en marcha.

Case studies

Las fuerzas promotoras de este desplazamiento en dirección del manejo comunitario de incendios cobraron mayor impulso gracias a los objetivos de conservación en su conjunto. Mientras que se reconoce el papel que los gobiernos desempeñaron en el pasado, en cuanto a la conservación de los bosques, (principalmente a través de la creación de reservas naturales), también existe cada vez más conciencia de que las entidades gubernamentales no demostraron ser los agentes más eficaces para la conservación de los bosques. Aún en los lugares en donde las entidades gubernamentales han logrado manejar los bosques con el fin de conservarlos, éstas no siempre hicieron de manera participativa.

Las estrategias de vigilancia que forman el núcleo de la mayoría de los programas de manejo, patrocinados por los gobiernos, son objeto de particular preocupación. Las instituciones que deben administrar estos sistemas de vigilancia dejaron de ser factibles desde el punto de vista económico y los principios de protección estatal que estos encarnan, alimentan los conflictos y, paradójicamente, incrementan los gastos. En lugar de mitigar las dificultades que crean los incendios forestales, estos sistemas a menudo incrementan la magnitud y escala de los incendios mismos. Además, estos ignoran ampliamente el papel que desempeña la dimensión humana en los incendios, así como los beneficios sociales y ecológicos que conllevan los incendios prescritos y controlados.

En otros países, las fuerzas que impulsan los enfoques de manejo comunitario de incendios son los derechos indígenas de propiedad y uso de la tierra, entre ellos, el derecho a utilizar el fuego como instrumento de manejo forestal. La persistencia de las prácticas tradicionales, a través de la capacitación y habilitación adecuada de las poblaciones locales para que manejen y utilicen el fuego, constituye uno de los componentes fundamentales del manejo comunitario de incendios, que está captando cada vez más atención en el ámbito internacional. Garantizar los derechos a la propiedad y uso de la tierra puede contribuir a mantener el uso beneficioso de los incendios controlados con fines de desyerbe, reducción del impacto de las plagas y enfermedades, así como de generación de ingresos a partir de productos forestales no madereros (PFNM). El caso proveniente de Orissa, India, documenta la utilización tradicional de los incendios para favorecer la floricultura, cual la producción de flores de kendu y mahua. La falta de documentación de esta y de otras prácticas similares amenaza con desgastar el acervo cultural y cognitivo.

Algunos elementos del manejo comunitario de incendios y de otras estrategias de índole comunitaria constituyen un resurgimiento y formalización de sistemas indígenas de manejo de recursos naturales. Sin embargo, los autores se proponen alertar sobre los riesgos que conlleva un excesivo hincapié en este aspecto. Aunque existe coherencia en el marco general (comunidad o *kafoos*)¹, y los actores principales (dirigentes, Alkalos² o Muhtars)³; entre el uso de los incendios antes de la colonización y los sistemas actuales (basados en la supresión de incendios), las condiciones actuales requieren de precaución cuando se trata de volver a introducir los sistemas tradicionales de uso de incendios. Debido al actual crecimiento de la población y a los consiguientes flujos migratorios, algunas comunidades se han vuelto más heterogéneas de lo que eran y en algunos casos, se encuentran sujetas a arreglos institucionales y a luchas de poder que no favorecen a las actividades de manejo comunitario.

¹ Asociaciones de aldea en Gambia.

² Dirigentes de aldea en Gambia.

³ Dirigentes de aldea en Turquía.

Se requiere de una precaución similar respecto a un excesivo hincapié en el papel y capacidad que poseen las comunidades locales para combatir los incendios más vastos y de mayor intensidad, respecto a aquellos de índole precolonial (o anteriores a la práctica de la supresión de incendios). Dado que existen sistemas que utilizan el fuego en distintas partes del mundo, las comunidades y sus miembros pueden ser un componente importante y clave, pero todo el peso de la lucha contra incendios no debería descansar en las comunidades.

Varios programas de manejo comunitario de incendios, documentados en esta recopilación, se llevaron a cabo en lugares remotos en donde los enfoques gubernamentales de control y supresión de incendios se encuentran gravemente amenazados, debido al tiempo que se requiere para acudir y responder a la emergencia. En localidades remotas como esas, las comunidades tienen un papel importante que desempeñar para prevenir y apagar incendios perjudiciales que tienen un impacto negativo en sus vidas. Aún más, mientras el manejo comunitario de incendios reconoce la capacidad que la comunidad local tiene para ayudar a prevenir el surgimiento de incendios, el gobierno no debe delegar toda la responsabilidad, aún en estas localidades remotas. En el caso de incendios más vastos e intensos, es necesario contar con notables recursos y la comunidad no debe cargar sola con toda la responsabilidad de extinguir los incendios.

De manera similar, los incendios no deberían excluirse del todo, de la vida cotidiana de la población, ni de la ecología del ambiente que estos habitan. El estudio de casos ilustra las formas en que las comunidades utilizan el fuego para preparar la tierra y sembrar cultivos y productos forestales no madereros, para cazar u obtener forraje y para manejar las plagas y enfermedades (según puede observarse en el caso de Honduras). Estos pequeños incendios intencionales deben distinguirse respecto a los incendios involuntarios e incontrolados.

Este estudio de casos ilustra ejemplos en donde las comunidades tienen un evidente papel en el manejo de incendios – en algunos casos siendo plenamente responsables, y en otros compartiendo la responsabilidad con otros dueños o gestores conjuntos de los recursos. Además existen algunos ejemplos (tales como los bosques estatales manejados por las comunidades y los enfoques de forestería comunitaria de Gambia) en los cuales la población local utiliza y maneja los bosques con plena legitimidad, por medio de métodos tradicionales y a través del establecimiento de zonas de uso en la periferia de los bosques de propiedad estatal. En estas áreas los usuarios locales son beneficiarios de acuerdos sobre actividades generadoras de ingresos o reciben fuertes inversiones en áreas que se encuentran adyacentes a los bosques. Todas éstas son formas limitadas de participación comunitaria. Sin embargo, estas al menos reconocen la importancia que las comunidades locales tienen respecto a la protección y manejo sostenible de los recursos forestales. Aún más importante es que estos ejemplos proporcionan un peldaño para transferir la autoridad sobre el manejo de incendios, la cual deja de ser únicamente una función del gobierno, para transformarse en un modelo de mayor colaboración, coherente desde el punto de vista ecológico y más sostenible.

Es evidente que existen muchos componentes importantes del manejo de incendios que forman parte del ámbito de las políticas y del ámbito de terreno; muchos de esos aspectos no figuran en el estudio de casos documentado en este informe. Un componente recurrente consiste en el tema fundamental de quién debería controlar el uso de los incendios y manejarlos de manera apropiada. A medida que la población mundial creció, el ámbito rural ha absorbido millones de personas, tanto habitantes indígenas, como migrantes (voluntarios y forzados). Populosas comunidades rurales compiten inevitablemente con los factores externos e internos para tener acceso a los recursos naturales y al derecho de utilizar los incendios controlados como instrumento de manejo.

Case studies

En consecuencia, la creciente competencia por la tierra, el agua y los recursos forestales, a menudo, es una importante fuerza que guía la necesidad de contar con sistemas mejor definidos de manejo de incendios.

En resumen, el manejo comunitario de incendios se preocupa por garantizar que la población local tenga acceso a los recursos forestales y al manejo de los mismos. Los elementos catalizadores que respaldan los enfoques de manejo comunitario de incendios son los derechos de propiedad y/o uso de la tierra, entre ellos el derecho a utilizar los incendios como instrumento de manejo. La preservación de las prácticas tradicionales depende en gran medida del grado de capacidad con que cuenten las poblaciones locales para manejar y utilizar los recursos forestales. El manejo comunitario de incendios reconoce el papel de la dimensión humana en los incendios, así como los beneficios sociales y ecológicos que tienen los pequeños incendios prescritos, utilizados como instrumentos de manejo. El estudio de casos que figura en este informe demuestra cómo los aldeanos manejan los incendios con fines de subsistencia cotidiana. Al ejercer un control local más estricto en cuanto al uso de los incendios y al lograr un consenso más evidente acerca del uso de los recursos y respecto a los acuerdos en materia de derechos sobre el territorio, en relación con sus vecinos y los organismos gubernamentales, la población local puede restringir los efectos destructivos de los incendios e incrementar al máximo sus beneficios.

EL ESTUDIO DE SEIS CASOS

El estudio de casos presenta perspectivas y experiencias únicas de manejo comunitario de incendios que surgieron de manera simultánea en distintas partes del mundo. Como reflejo de los contextos tan dinámicos que caracterizan al tema de los incendios en cada país, cada uno de los estudios fue realizado por un organización local. Los seis casos, sus localidades, el hincapié y las afiliaciones respectivas comprenden:

China

La investigación fue realizada por el Centro para los estudios de desarrollo comunitario, (CDS) y contó con la edición técnica y el apoyo del Centro Regional de Capacitación en Forestería Comunitaria para Asia y el Pacífico, (RECOFTC). CDS es una institución sin fines de lucro que promueve el desarrollo comunitario sostenible en China, mediante procesos de capacitación eficaces basados en las necesidades comunitarias. Dado que los habitantes tienen un profundo conocimiento acerca de la prevención y el control de incendios, este caso se propuso realizar la investigación en Wenyime, una aldea del condado de Dayao, de la Prefectura autónoma de Chuxiong Yi. La aldea participó voluntariamente en el manejo de incendios y contó con el apoyo financiero y técnico de las agencias gubernamentales. Este esfuerzo de cooperación entre el gobierno y las comunidades locales logró resultados considerables y fue galardonado recientemente con un premio por el gobierno provincial de Yunnan.

Este caso demuestra cuán importante es establecer un nexo entre el manejo comunitario de incendios, los esfuerzos de mitigación de la pobreza y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida en la región. A fin de desalentar la utilización de los incendios como instrumento de desboscamiento del terreno, el estudio arrojó una recomendación clave que consiste en diversificar las fuentes de ingresos de la población rural.

Gambia

El Departamento forestal, en colaboración con el proyecto forestal gambiano-alemán, investigó tres de las cinco divisiones del país para determinar si las prácticas de forestería comunitaria han incrementado la habilidad de las comunidades locales para manejar los incendios de manera más eficaz. Los incendios en Gambia, así como en otros países documentados en esta recopilación, constituyen el principal instrumento local para desboscar el terreno. Aunque las prácticas de forestería comunitaria no han sido capaces de reducir la frecuencia de los incendios forestales en todo el país, existen evidencias de que la propiedad local de los bosques (y/o cierto grado de propiedad) hizo cambiar, de manera positiva, las actitudes de colaboración de las comunidades para con las agencias gubernamentales. Estas áreas se han visto menos afectadas por incendios involuntarios y perjudiciales, haciendo suponer que el incremento de la participación y el acceso a la propiedad de los recursos forestales pueden conducir a una prevención de incendios más eficaz. Esta tendencia se confirmó gracias a una encuesta nacional comparativa, realizada entre las aldeas involucradas en la forestería comunitaria y aquellas que no lo estaban.

El nuevo concepto de Bosques estatales manejados por la comunidad (CCSFs) fue introducido en este caso. Este concepto, según el cual las comunidades son responsables del manejo de las tierras de propiedad estatal adyacentes a sus bosques comunitarios, demuestra que Gambia se desplazó de un manejo centralizado promovido por el gobierno, hacia un sistema de manejo descentralizado y principalmente comunitario.

Honduras

La investigación sobre el manejo comunitario de incendios en Honduras fue realizada por el Departamento de protección forestal de la Administración Forestal del Estado y por la Escuela Nacional de Ciencias Forestales. Como sucede en la mayoría de los casos, el 99 por ciento de los incendios forestales en Honduras obedecen a causas antropogénicas, sobre todo debido a las actividades de desboscamiento para la agricultura. En general, la gente considera los bosques como un obstáculo para las actividades agrícolas, y no toman en consideración los ingresos suplementarios que éstos pueden rendir. En otras áreas, los incendios se utilizan como medios para retardar la regeneración, manteniendo los pastos en un estado apropiado para producir forraje para los animales. En las tierras boscosas comunales, consideradas como tierras con valor económico, la población local a menudo desbosca y quema. Cuando los incendios escapan fuera de control, se solicita a la comunidad local que ayude a apagarlo. Muchos se resienten por este tipo de actividad dado que los aleja de sus actividades agrícolas. Si no existe una compensación adecuada, la población considera que controlar los incendios no es de su interés.

El estudio de este caso recomienda que se lleven a cabo programas de capacitación y concientización en las comunidades. Asimismo, recomienda que se extiendan derechos de jurisdicción e independencia a los gobiernos municipales, de manera que estos puedan definir sus propias estrategias de manejo de incendios.

India

La investigación sobre manejo comunitario de incendios en Orissa, India, fue realizada por Vasundara, una organización no gubernamental que cuenta con una trabajo extenso en los bosques de Orissa, y con el apoyo técnico del Centro Regional de Capacitación en Forestería Comunitaria para Asia y el Pacífico (RECOFTC). Vasundara trabaja para mejorar la colaboración

Case studies

entre la comunidad y el estado y para orientar las políticas en dirección de sistemas de manejo comunitarios. La comunidad local en esta parte de la India cuenta con un fuerte incentivo para proteger los bosques y prevenir o manejar los incendios forestales, dado que una proporción considerable de la población depende de los bosques para su subsistencia e ingresos. Al enfocar la investigación en varios y distintos distritos de Bolangir, Deogarh y Sambalpur en el estado de Orissa, este caso ofrece una amplia gama de temas sobre el manejo de recursos/incendios que comprenden los conflictos entre aldeas, la recolección de leña y las consideraciones de índole presupuestaria.

Este caso ofrece uno de los pocos ejemplos documentados, en donde los incendios son utilizados por las comunidades para facilitar la recolección de productos forestales no madereros. El estudio identificó nexos entre la frecuencia de los incendios y la disponibilidad de los recursos naturales, el grado de dependencia que se tiene del recurso y los usos tradicionales de los incendios para varias actividades de generación de ingresos.

La República Democrática Popular Lao

La investigación en la República Democrática Popular Lao fue realizada por un consultor del Proyecto de combate contra incendios de Asia Sudoriental, un programa mundial de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), los cuales trabajan para identificar a los actores, el uso que éstos hacen de los incendios y sus prácticas de manejo, así como las maneras de mejorar el manejo de incendios. El estudio proporciona varios ejemplos de estrategias de manejo comunitario de incendios, principalmente de proyectos promovidos por gobiernos o por donantes que se centran en la prevención y medios para afrontar situaciones de emergencia debidas a incendios. Muchos de los elementos claves necesarios para establecer prácticas comunitarias de manejo de incendios existen ya en la República Democrática Popular Lao o se encuentran en vías de establecimiento. Las entidades del gobierno provincial están cediendo la autoridad del manejo de incendios al ámbito de distrito y mantienen un interés continuo en desarrollar el manejo comunitario de incendios como un enfoque factible para esta región de la República Democrática Popular Lao.

En contraste con este ejemplo patrocinado por el gobierno y promovido por los donantes, otro estudio realizado en Salavan ilustra un enfoque más integrado de forestería comunitaria. Al partir de este caso, se concluye que, a fin de cumplir con los compromisos y poner en marcha un manejo de recursos coparticipativo eficaz, es necesario que la República Democrática Popular Lao cuente con apoyo técnico y con financiación suplementaria.

Turquía

El Ministerio de Bosques llevó a cabo una revisión de los mecanismos que existen para lograr una participación comunitaria activa en el manejo de incendios. Las diferencias entre estos mecanismos dependían de las situaciones socioeconómicas y políticas locales (las promovidas por el gobierno respecto a las que impulsa la comunidad). Se tomaron dos casos de participación comunitaria en las juntas directivas de Çal y Bergama del distrito forestal, los cuales fueron evaluados y comparados respecto a las estadísticas de incendios provenientes de cinco aldeas vecinas. Ambos casos proporcionaron ejemplos sólidos en los cuales la participación de la población local incrementó el éxito de las medidas de control y la prevención de incendios forestales. La proporción de incendios forestales intencionales en Çal y Bergama fue de 12.1 y de

10.8 por ciento, respectivamente, mientras que el promedio nacional en el curso del último decenio fue del 14 por ciento. Otros datos estadísticos validan la eficacia de esta participación comunitaria y los dos sitios se sugieren en calidad de modelos a ser aplicados en los demás lugares de Turquía a fin de probar mejor la eficacia de los enfoques de manejo comunitario de incendios.

LA VIA FUTURA

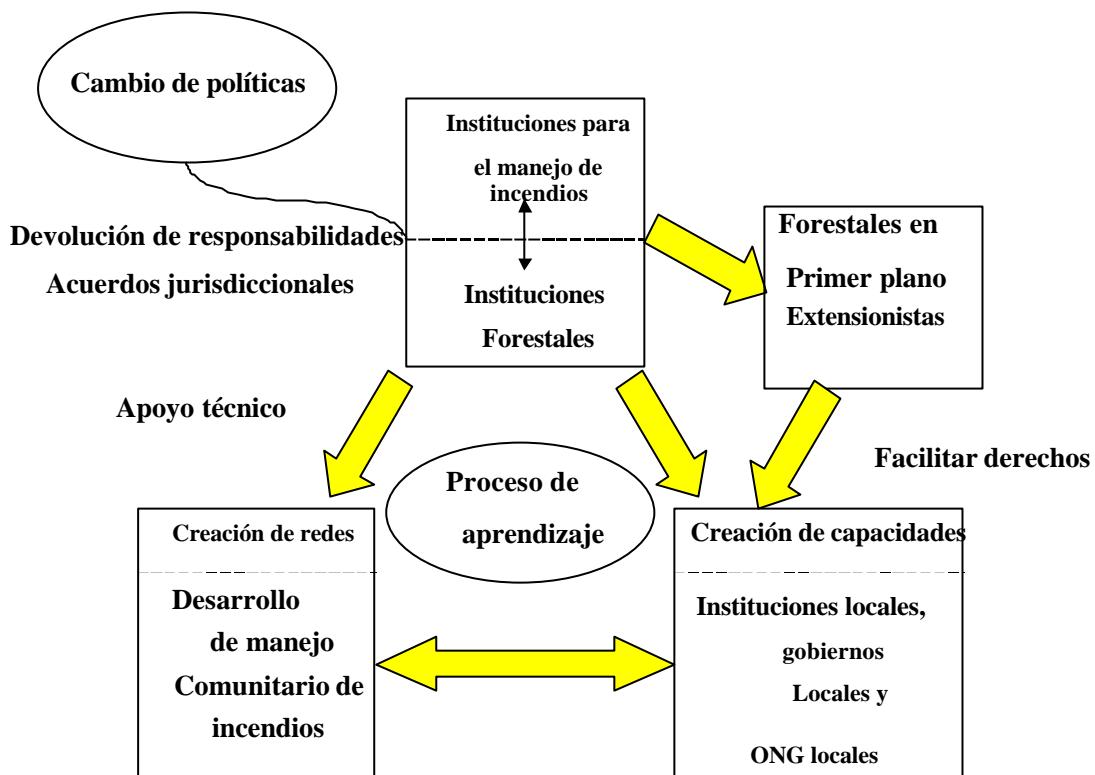
Varias conclusiones emergen a raíz de la revisión de los casos aquí presentados. Primero, el desplazamiento del enfoque de las agencias gubernamentales y no gubernamentales hacia un papel de índole técnica y consultiva, constituyó una tendencia positiva en este estudio de casos. Los viejos marcos de trabajo institucionales para el control y supresión de incendios demuestran ser cada vez más inapropiados para la situación actual, aún en los países desarrollados que cuentan con grandes presupuestos. Este modelo de control de incendios tan difuso se encuentra sujeto a una crítica creciente por parte de los forestales y gestores interesados del gobierno, amén de los académicos y la población que vive en los bosques y alrededor de ellos.

Existen muy pocas estadísticas acerca de la extensión y tipos que caracterizan a los incendios forestales. Aunque la mayoría de los incendios en los países en desarrollo se atribuyen a la agricultura itinerante, los fuegos incontrolados debidos a las prácticas de caza, pastoreo, acceso o desboscamiento pueden causar más daños que la agricultura itinerante. En muchos casos, el uso del fuego en los procesos de agricultura en gran escala y en las actividades de la agroindustria comercial no puede identificarse separadamente. También los incendios que surgen como una expresión de desigualdad social o como una manifestación de conflicto entre aldeas (como lo muestra el caso documentado en Sundergarh, India) se distinguen raramente de la utilización beneficiosa de los fuegos. No sólo existe una fuerte necesidad de recopilar los datos fundamentales necesarios para identificar y analizar cuáles son las causas subyacentes de los incendios forestales y terrestres, sino que además se necesita comprender cuál es el impacto que los marcos institucionales actuales tienen en esos incendios. Las causas subyacentes de estos incendios (por ej. La situación de la tenencia de la tierra y el manejo de conflictos) pueden mejorar la eficacia del manejo de incendios. Se requiere de una mejor contabilidad para distinguir entre las quemas prescritas y los incendios involuntarios e incontrolados (tal como las distinciones hechas en los casos de Turquía y Gambia). Con el fin de establecer cuándo y dónde se propician los incendios, se requiere además, de una serie de enfoques y directrices que primero tomen en cuenta a los diferentes actores y sus distintos intereses.

Asimismo, es necesario evitar la fuga potencial de finanzas cuando se concentra la atención únicamente en las estrategias de manejo de incendios basadas en la supresión de los mismos. Un desplazamiento en dirección del manejo comunitario de incendios también ayudará a los gobiernos a resolver los conflictos que surgen respecto a los derechos institucionales y a la autoridad, entidades que hayan podido inhibir la conservación de los bosques y el uso sostenible de los recursos naturales. Los elementos fundamentales necesarios para un cambio institucional comprenden:

- Un desplazamiento del control, alojado en el gobierno central, hacia el ámbito local;
- Un cambio en el marco de trabajo institucional dentro del cual el manejo de incendios pase de ser administrado por las instituciones estatales, a ser manejado por las instituciones locales (Figura 1);

FIGURA 1: Análisis del ámbito nacional y de las relaciones que existen entre los actores claves y cómo los cambios en estas relaciones pueden conducir a resultados positivos para el manejo comunitario de incendios⁴



- El reconocimiento de que los bosques no pueden ser mantenidos, conservados o manejados de manera satisfactoria por los gobiernos, sin tomar en consideración los impactos potenciales – positivos o negativos – que esos incendios tienen en las instituciones locales;
- Un cambio en el marco conceptual (Figura 1) dentro del cual el manejo de incendios se conciba y desarrolle, lejos de predominio del estado o de los intereses comerciales, desplazándose hacia un marco que reconozca y apoye las capacidades de las instituciones locales para planificar y manejar los incendios;
- Un cambio en la manera de llevar a cabo el manejo de incendios forestales cotidianamente, lejos de sistemas que induzcan al conflicto entre usuarios y guardianes, y orientado hacia una forma de manejo en la cual el usuario local ejerza el autocontrol y esté parcialmente a cargo de actividades de protección (como lo muestra el caso del condado de Dayao, en la provincia de Yunnan, en China);
- Un desplazamiento de enfoque dentro del ámbito de las instituciones académicas e instituciones de capacitación en materia forestal y manejo de incendios, que se aleje de una formación de los forestales y gestores de recursos, formados en calidad única de

⁴ Adaptado a partir de Hobley y Shields, 2000. Proyecto Forestal en Western Ghats en India apoyado por DFID.

expertos técnicos, en dirección de una formación que incluya un papel de facilitador que maneje y promueva acuerdos de colaboración entre aldeas (como muestra el caso de Salavan, República Democrática Popular Lao), instituciones locales y agencias gubernamentales (según muestra el caso de Gambia);

- Una gama de actividades de apoyo será cada vez más necesaria a fin de propiciar cambios institucionales, entre ellos: la reforma de las políticas; la existencia de legislación favorable; el desarrollo y creación de capacidades en el ámbito lo más local posible; la existencia de una autoridad encargada del manejo comunitario de incendios y de su ejecución, así como la inversión para elaborar documentación y campañas de concientización pública a fin de comunicar la eficacia de estos enfoques.

Existen grandes oportunidades para aprender de la forestería comunitaria y otras disciplinas afines. Los seis casos del estudio presentados aquí ofrecen algunos ejemplos provenientes de distintas regiones del mundo. Es probable que existan numerosos ejemplos más, en los cuales las comunidades locales manejen los incendios por otra serie de razones. Estos enfoques comunitarios mostraron tener una gran diversidad. A fin de que el manejo comunitario de incendios pueda progresar, éste debería abarcar esa diversidad e identificar las similitudes en los distintos contextos comunitarios que las albergan.

En un contexto general de descentralización, existe una evidente necesidad de que los distintos países determinen cuál es el mejor enfoque de manejo comunitario de incendios a través de la experimentación con los ejemplos que existen localmente. Los marcos legales no pueden ser enmendados de manera satisfactoria sin que exista la orientación de las políticas. Además, las políticas mismas podrán ser reformadas con más productividad a partir de los ejemplos y de la claridad que proporcionan las experiencias, y no a partir de hipótesis. Al igual que con la forestería comunitaria, el manejo comunitario de incendios carece de casos bien documentados que sirvan de propulsores para la reconstitución de las políticas. Con el fin de colmar esta tarea, esta recopilación de estudios de caso proporciona algunos pasos prácticos a realizar en dirección del manejo comunitario de incendios.

LISTA DE ACRÓNIMOS

CESVI	Cooperazione e Sviluppo (Cooperación y desarrollo)
CDS	Center for Community Development Studies (Centro para los estudios de desarrollo comunitario)
CCSF	Community-Controlled State Forests (Bosques estatales manejados por la comunidad)
PFNM	Productos forestales no madereros
RECOFTC	Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific (Centro regional de capacitación en forestería comunitaria para Asia y el Pacífico)
UICN	Unión Mundial para la Naturaleza
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza



Hilltribe community clearing fire lines in Thailand



Training of villagers to set back fires in Namibia



Villagers and youths suppressing a bush fire in Senegal