2021:1

ICON

Informe de política para la Banda Oriental de Indios Cherokee (EBCI) por parte del Programa Doctoral en Conservación Integrativa (ICON), Universidad de Georgia

Normas y gestiones que rigen la recolección de productos forestales de importancia cultural en las tierras forestales nacionales

Rachel N. Arney, Olivia M. Ferrari, Wezddy Del Toro-Orozco

Introducción

La Banda Oriental de Indios Cherokee (EBCI; por sus siglas en inglés) percibió falta de claridad respecto a las reglas que rigen el acceso a productos forestales culturalmente importantes en tierras del Servicio Forestal de los Estados Unidos (USFS; por sus siglas en inglés), específicamente en relación con la ambigüedad de las leyes de recolección en los suelos de los bosques nacionales de Pisgah y Nantahala.

La EBCI expresó interés para lograr claridad sobre las reglas que rigen la recolección de estos productos forestales de importancia cultural para los miembros de la tribu, así como oportunidades para una mayor flexibilidad en el sistema de permisos de recolección. Lo anterior refleja las necesidades cambiantes de la tribu debido a que la variedad de especies culturalmente significativas para la EBCI puede cambiar con el tiempo. La EBCI espera en última instancia que la tribu obtenga mayor autoridad, para otorgar acceso a los miembros que buscan recolectar estos productos en tierras del USFS. Asimismo, el USFS reconoce la confianza y las responsabilidades fiduciarias hacia las tribus reconocidas a nivel federal.[1]

El objetivo de este informe de política es ayudar a la EBCI en sus esfuerzos por acceder a productos forestales de importancia cultural en tierras históricamente bajo la jurisdicción de los bosques nacionales, y que esto funcione como una herramienta para ayudar en su comunicación con los oficiales y guardabosques respectivos del USFS.

Existe un cierto grado de descentralización en el USFS, donde los distritos dentro de un bosque nacional están auspiciados por el guardabosques del distrito del USFS (también conocido como Oficial de línea del Servicio Forestal) (**Figura 1**).

Objetivos

- Proporcionar antecedentes sobre las leyes y regulaciones vigentes que rigen el uso tradicional y cultural de productos forestales por parte de nativos americanos en los bosques nacionales de Pisgah y Nantahala.
- Generar oportunidades que logren una mayor flexibilidad en el sistema de permisos de recolección, a la luz del cambio de las necesidades tribales a lo largo del tiempo, y el deseo de la EBCI de tener una mayor autoridad tribal para poder otorgar acceso a miembros que buscan recolectar estos productos en tierras del USFS, basados en sistemas de permisos de otros bosques nacionales de los Estados Unidos y por regulaciones federales codificadas.

A raíz de la vasta naturaleza de las tierras del USFS, y debido a esta descentralización, la concesión de permisos queda en gran medida a discreción del guardabosques del distrito. Esto ha llevado a diferencias en la interpretación de las reglas entre los guardabosques del distrito, así como discrepancias en cómo se gestionan los permisos para la recolección de los productos forestales tradicionales y culturales.

Sin embargo, varios bosques nacionales en todo el país tienen acuerdos codificados entre tribus de nativos americanos como un medio para promover los intereses tribales y llegar a acuerdos sobre las normas de compromiso. Por su parte estos acuerdos brindan una oportunidad para codificar expectativas con tal de garantizar una mayor coherencia en la gestión de permisos. Ejemplos relacionados se discuten al final de este documento.

Autoridades legales: Reglas publicadas que rigen los derechos tribales para recolectar en tierras del USFS

Para comprender las reglas que rigen los derechos de aprovechamiento por parte de las tribus en las tierras del USFS, es importante aclarar cuáles son los principales tipos de permisos existentes: productos forestales especiales y productos forestales para fines tradicionales y culturales.[2]

En la **Figura 1** se muestra la estructura general del Servicio Forestal de los Estados Unidos (USFS). Como ejemplo, el bosque nacional Pisgah está en la región sur y se divide en tres distritos de guardabosques: Distrito de guardabosques Apalaches, Distrito de guardabosques Abuelo y Distrito de guardabosques Pisgah. Note que en el sistema del Servicio Forestal, "guardabosques" a menudo se refiere a un Guardabosques del Distrito (también conocido como oficial de línea), el cual es el supervisor de un distrito de guardabosques, mientras que los empleados del USFS son conocidos como "oficiales forestales".

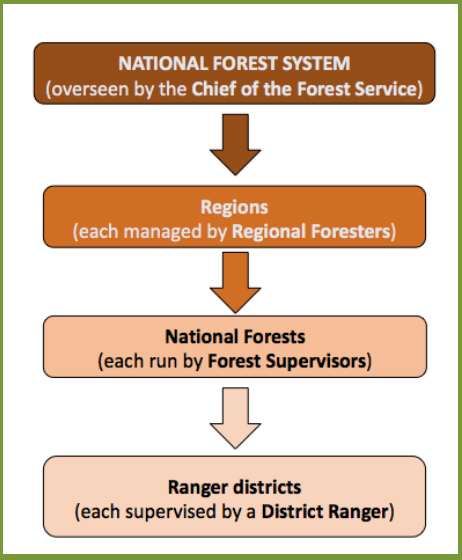


Figura 1. Estructura general del Servicio Forestal de los Estados Unidos (USFS).

En este contexto, el estatus de la tribu establece la línea divisoria entre el permiso de productos para fines culturales y tradicionales, y el permiso de productos forestales especiales.[2] Estos permisos se pueden emitir para la misma especie, pero el permiso de productos forestales especiales solo se aplicaría si el individuo que recolecta no es miembro de una tribu reconocida a nivel federal. A continuación describimos las leyes que rigen la recolección de productos forestales con fines tradicionales y culturales (FPTCP; por sus siglas en inglés), ya que este es el permiso de mayor interés y relevancia para la EBCI.

Las principales referencias para las reglas que rigen los FPTCP se pueden encontrar en la Ley de Alimentos, Conservación y Energía del 2008 (la Ley Agrícola);[3] la Autoridad de Cooperación Cultural y Patrimonial (CHCA; por sus siglas en inglés) y la Guía Técnica adjunta; y el Código de Regulaciones Federales.[4,5] Información adicional sobre cada uno se puede encontrar en las citas y sitios web que se enumeran en las notas al pie de cada página.

Ley de Alimentos, Conservación y Energía del 2008 (Ley Pública 110-234, Ley Agrícola)

Tras el reconocimiento por parte del Congreso de la necesidad de "facilitar relaciones federales-tribales más sólidas" entre el USFS y los indios americanos y las tribus nativas de Alaska, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos buscó medidas para aclarar y mejorar varias políticas clave, procedimientos administrativos y autoridades legales para que estas relaciones pudieran mejorarse.[6]

Estas medidas se introdujeron en la Ley de Alimentos, Conservación y Energía del 2008 (también conocida como Ley Agrícola del 2008) en la Sección 3055: productos forestales para fines tradicionales y culturales (FPTCP). Esta ley calificó a los miembros inscritos de la EBCI y otras tribus reconocidas federalmente para el libre acceso a los productos forestales en las tierras del bosque nacional del USFS.[3]

Asimismo, esta legislación autorizó al Secretario de Agricultura a proporcionar ciertos productos forestales libres de costo a las tribus indígenas y a las tribus nativas de Alaska, cuando se utilicen con fines tradicionales y culturales (**Recuadro 1**).[6] Estas nuevas disposiciones se codificaron posteriormente en el Código de Regulaciones Federales de los Estados Unidos como la Autoridad de Cooperación Cultural y Patrimonial (CHCA).

Figura 2. Roble blanco (Quercus spp.). Foto de Wikimedia Commons.

Autoridad de Cooperación Cultural y Patrimonial (CHCA) y la guía técnica de la CHCA

La Autoridad de Cooperación Cultural y Patrimonial (CHCA), codificada como el Código 25 de los Estados Unidos, Capítulo 32A, secciones 3051-3057, proporciona la autoridad legal para mejorar numerosos asuntos de interés con respecto a las relaciones entre las tribus indígenas reconocidas a nivel federal, el Sistema Forestal Nacional (NFS) y la sección de Investigación y Desarrollo del USFS.

Entre otras cosas, la CHCA "proporciona productos forestales libres de costo para fines tradicionales y culturales."[4] Esta autoridad puede utilizarse para otorgar árboles, productos de éstos o productos forestales a tribus indígenas reconocidas a nivel federal. Esto para una amplia variedad de usos no comerciales con tal de promover la cultura, actividades y prácticas tradicionales nativas, pueden utilizarse cuando los derechos reservados por tratados pueden estar ausentes o ser ambiguos. Por su lado, el uso comercial se refiere a la venta de productos de madera en cantidades masivas, y no a la venta comercial con fines artesanales.

Recuadro 1: Definición fines tradicionales y culturales. Según se define en la Ley de Alimentos, Conservación y Energía del 2008, el término "fines tradicionales y culturales" se refiere a cualquier uso, área o práctica identificada por una tribu indígena como tradicional o cultural, debido a la importancia o naturaleza ceremonial del uso, área o práctica para la tribu indígena establecida desde hace mucho tiempo.[3] Cabe señalar que los propósitos educativos y de investigación pueden no necesariamente caer dentro de la definición de usos tradicionales y culturales, y pueden requerir una solicitud por parte de un miembro del Ejecutivo Tribal para el Liderazgo Forestal.[7]

La Guía técnica de la Autoridad de Cooperación Cultural y del Patrimonio Tribal del 2019 es un complemento de las Directivas del Servicio Forestal de los Estados Unidos, para implementar la Autoridad de Cooperación Cultural y Patrimonial. La guía está diseñada para usarse como una referencia complementaria a las directivas del Servicio Forestal para las relaciones tribales (Manual del Servicio Forestal 1563 y Manual del Servicio Forestal 1509.13),[6] y proporciona recomendaciones adicionales derivadas de las mejores prácticas de manejo dentro de la Agencia.

El Capítulo Tres detalla específicamente las prácticas de recolección de productos forestales con fines tradicionales y culturales. Este capítulo se desarrolló para ayudar a los administradores del Servicio Forestal para ejercer esta autoridad.[5]

Regulaciones

El Código de Regulaciones Federales de los Estados Unidos codifica además la autoridad de "uso libre" que otorga autoridad discrecional al Secretario de Agricultura (a través del USFS y los guardabosques de distrito del USFS), para proporcionar árboles, productos de árboles o productos forestales a tribus indígenas reconocidas a nivel federal para una variedad de usos no comerciales con fines tradicionales y culturales.

El código establece además que:[2]

- No existen limitaciones en el número de solicitudes realizadas por tribus (miembros individuales de la tribu o representantes del gobierno tribal).
- No hay limitaciones en la cantidad de árboles, productos de árboles o productos forestales que pueden solicitar las tribus.
- Existen limitaciones en cuanto a quién puede conceder la solicitud y a quién se puede conceder (**Recuadro 2**). Los supervisores forestales del USFS tienen la autoridad para otorgar solicitudes de recolección, pero generalmente delegan esta autoridad a los guardabosques del distrito del USFS. Estos derechos sólo se otorgan a las tribus reconocidas a nivel federal.

Recuadro 2: Normas que rigen quién puede conceder solicitudes. Las diversas políticas derivadas de las autoridades judiciales, en lo que respecta a la recolección referida al libre uso por parte de los individuos, establecen que:[8]

- Los silvicultores regionales del USFS pueden aprobar solicitudes de aprovechamiento tribal que superen los $5,000 en valor.
- Las solicitudes que superen los $10,000 requieren una revisión previa por parte del Jefe del USFS.
- Los guardabosques del distrito pueden proporcionar material que no exceda los $25,000 en valor en cualquier año fiscal a una tribu.
- Los supervisores forestales pueden proporcionar material que no exceda los $50,000 en valor en cualquier año fiscal a una tribu.
- Los silvicultores regionales pueden proporcionar material que no exceda los $100,000 en valor en cualquier año fiscal a una tribu.
- El Jefe del USFS puede proporcionar material que exceda los $100,000 en valor a una tribu.

Oportunidades de flexibilidad en el sistema de permisos de recolección: Acuerdos codificados

Debido a la naturaleza de la descentralización en el USFS, existen varios mecanismos para mejorar tanto la flexibilidad como la soberanía tribal sobre la recolección de productos forestales en las tierras del USFS, de acuerdo

con el Código 25 de los Estados Unidos, capítulo 32A, secciones 3051-3057. Como no existen especificaciones sobre la forma que deben tomar estos acuerdos, o el tipo de acuerdos abarcados, *existe una flexibilidad considerable para adaptarlos a las aspiraciones particulares de la tribu.*

Varios bosques nacionales en todo el país utilizan diferentes medios para codificar un acuerdo de recolección. Estos pueden incluir, pero no se limitan a: memorandos de entendimiento, cartas de gobierno a gobierno y tarjetas de permisos para las tribus. Los detalles de cada uno se describen a continuación.

Memorandos de entendimiento

Un Memorando de Entendimiento (MOU; por sus siglas en inglés) es un acuerdo bilateral basado en el principio de las relaciones de gobierno a gobierno entre el gobierno de los Estados Unidos y las tribus indígenas reconocidas a nivel federal. Este puede ser un arreglo flexible en el que la tribu no necesariamente tiene que especificar las especies de interés por adelantado y puede negociar u obtener acceso a medida que surgen nuevas necesidades. Los memorandos de entendimiento son una manifestación de la descentralización, que equilibran la flexibilidad en el diseño con la coherencia en la aplicación.[1,9,10]

Un MOU también puede garantizar que haya un seguimiento de los niveles de recolección para garantizar la protección de los recursos. Además, un MOU puede ayudar a distinguir los límites de recolección entre miembros y no miembros de la tribu para garantizar la sostenibilidad de los productos forestales.

Cartas de gobierno a gobierno

Otros acuerdos de recolección entre bosques nacionales y gobiernos tribales en los Estados Unidos, utilizan una carta preparada y firmada por una autoridad del USFS. Para iniciar este proceso, un miembro o representante de la tribu se acerca a los guardabosques del distrito del USFS (oficiales de línea) para preguntar sobre un producto forestal en particular y la cantidad que se pretende recolectar. El guardabosques del distrito verifica al individuo como miembro de una tribu reconocida a nivel federal, confirma la presencia del producto solicitado, ayuda a identificar la ubicación del producto y, en última instancia, decide si la recolección se alinea con el plan forestal actual del USFS. Una vez acordado lo anterior, la carta se redacta y se envía al supervisor forestal del USFS para que la firme o se envía firmada por el guardabosques del distrito.

Esta carta establece los parámetros que incluyen la persona designada a la que se le permite recolectar, qué especies se permiten recolectar y la cantidad de recolección acordada. Una carta generalmente cubre un período de un año.

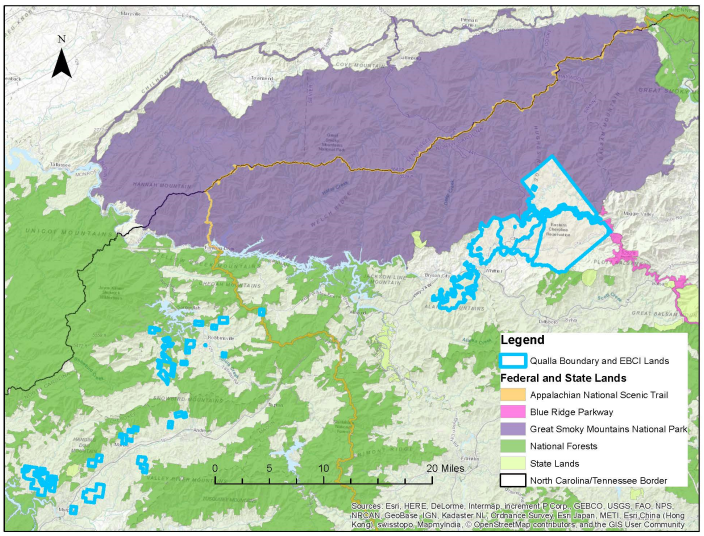


Figura 3. Mapa del límite del Qualla. Creado por Jonathan Hallemeier.

Un beneficio de una carta de gobierno a gobierno sobre un MOU es que, si bien el MOU debe ser aprobado en niveles superiores a través de subvenciones y acuerdos, la carta se acuerda a nivel local entre los tomadores de decisiones para ese bosque nacional en particular. Además, las cartas se envían caso por caso, por lo que pueden ser más eficientes que un MOU cuando sólo se realizan unas pocas solicitudes de recolección por año.

Tarjetas de permisos para las tribus*

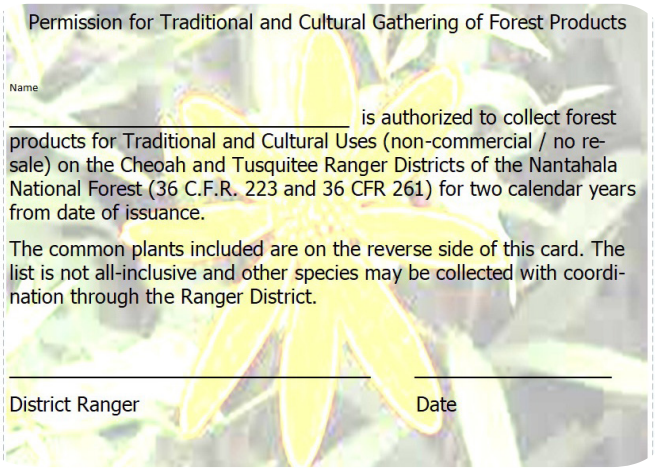
Otra forma de acuerdo puede consistir en una tarjeta de permiso para las tribus. Esta tarjeta de permiso para las tribus, similar a la carta de gobierno a gobierno, se obtendría mediante un acuerdo entre un miembro o representante de la tribu y un guardabosques del distrito del USFS, en relación con las necesidades específicas de la recolección.

La tarjeta de permiso establece un período de tiempo, generalmente un año, durante el cual se pueden recolectar los productos forestales especificados. La tarjeta también incluye el nombre del titular del permiso y está firmada por el guardabosques o supervisor forestal correspondiente.

La tarjeta de permiso suele ser del tamaño de bolsillo, lo que permite al titular del permiso llevarla fácilmente al recolectar en el bosque. Asimismo, el beneficio de esta tarjeta más pequeña es facilitar las interacciones con la aplicación de las leyes, ya que el titular del permiso puede presentar fácilmente su tarjeta si se le consulta durante la recolección.

**Nos ha sido informado que la EBCI usa dicha tarjeta de permiso para las tribus.*

Se pueden encontrar más detalles y referencias para toda la información en este informe de política en nuestra Guía Complementaria.


Permission for Traditional and Cultural Gathering of Forest Products

Name

_____ is authorized to collect forest products for Traditional and Cultural Uses (non-commercial / no re-sale) on the Cheoah and Tusquitee Ranger Districts of the Nantahala National Forest (36 C.F.R. 223 and 36 CFR 261) for two calendar years from date of issuance.

The common plants included are on the reverse side of this card. The list is not all-inclusive and other species may be collected with coordination through the Ranger District.

_____ _____

District Ranger Date

Figura 4. Un ejemplo de una tarjeta de permiso para las tribus.

Recuadro 3: Enlace con la tribu del Servicio Forestal para Carolina del Norte. Los miembros de la tribu del EBCI pueden comunicarse con el Coordinador de Enlace Tribal del Servicio Forestal de Carolina del Norte para obtener información y asistencia con respecto a la recolección de productos forestales:

Joël Hardison
Arqueólogo forestal / Coordinador de Enlace Tribal del Servicio Forestal
Bosques nacionales en Carolina del Norte
p: 828-257-4255 x255
c: 336-301-4608
f: 828-257-4884
joel.hardison@usda.gov

Agradecimientos

Este informe de política se desarrolló como parte del curso ICON 8002, el cual emplea un abordaje de estudios de casos para la práctica de la conservación integrativa. Para el 2020, el tema del curso fue un enfoque interjurisdiccional en un paisaje para el manejo de productos forestales de importancia cultural para la EBCI. Este estudio se realizó en consulta con los profesionales forestales y de recursos naturales de la EBCI. Laura German y Seth Wenger, profesores del curso ICON 8002 Spring 2020, y John Schelhas (USFS), contribuyeron sustancialmente a la idea y desarrollo del proyecto.

1 February 25, 2020 interview with Alicia Bell-Sheater.
2 Forest Service, U.S. Department of Agriculture. (2016). Provision of Trees, Portions of Trees, or Forest Products to Indian Tribes for Traditional and Cultural Purposes. (Code of Federal Regulations, Title 36, Chapter II, Part 223, Subpart A, §223.15). Retrieved from here.
3 (2008). Food, Conservation, and Energy Act. (Public Law 110-234; Title VIII, Subtitle B, Sections 8101-8107). Retrieved from here.
4 Forest Service, U.S. Department of Agriculture. (2012). U.S. Code, Title 25 - Indians, Cultural and Heritage Cooperation Authority. (Chapter 32A, sections 3051- 3057). Retrieved from here.
5 Forest Service, U.S. Department of Agriculture. (2019). Tribal Cultural and Heritage Cooperation Authority Technical Guide: A Companion to the Forest Service Directives. (FS-1137). Retrieved from here.
6 Forest Service, U.S. Department of Agriculture. (2016). Forest Service Handbook. (Chapter 80, pg. 6). Retrieved from here; Forest Service, U.S. Department of Agriculture. (2016). Forest Service Manual. (Chapter 1563). Retrieved from here.
7 April 20, 2020 interview with Lexie Rue-Harris.
8 Forest Service, U.S. Department of Agriculture. (2016). Sale and Disposal of National Forest System Timber; Forest Products for Traditional and Cultural Purposes. (Federal Register Vol. 81, No. 186). Retrieved from here.
9 Forest Service, U.S. Department of Agriculture. (2012). Memorandum of Understanding Regarding Tribal-USDA-Forest Service Relations on National Forest Lands Within the Territories Ceded in Treaties of 1836, 1837, 1842. Retrieved from here.
10 Forest Service, U.S. Department of Agriculture. (2019). Tribal Cultural and Heritage Cooperation Authority Technical Guide: A Companion to the Forest Service Directives. (FS-1137, pgs. 47-48). Retrieved from here.

Rachel Arney *es estudiante de doctorado en ICON y Geografía, y fue entrenada como ecóloga de campo cuyas experiencias pasadas la llevaron al campo de la ecología política y la política del conocimiento. Además, está interesada en la producción del conocimiento ecológico en espacios políticamente complejos, específicamente en cómo se produce la ciencia a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México.*

Olivia Ferrari *es estudiante de doctorado en ICON y Antropología. Su investigación anterior se enfatizó en las interacciones humano-vida silvestre en determinados hábitats de algunas aves en el Reino Unido y en varias partes de América Latina. Su trabajo actual se concentra en cómo el conflicto político se relaciona con el cambio del medio ambiente en las periferias urbanas de Colombia.*

Wezddy Del Toro Orozco *es estudiante de doctorado en ICON y Recursos Naturales. Wezddy está interesada en estudiar mamíferos y las interacciones humano-vida silvestre. Su investigación actual en la Amazonía brasileña se enfoca en la integración de las percepciones humanas, en el movimiento del jaguar y en medidas de prevención para mitigar los conflictos y lograr avances informados para la coexistencia humano-jaguar.*

UNIVERSITY OF GEORGIA 1785

The Integrative Conservation PhD Program (ICON) trains agile scientists to address 21st century socio-ecological challenges. ICON is currently a degree option in the Department of Anthropology, Department of Geography, Odum School of Ecology, and Warnell School of Forestry & Natural Resources.