

# Bosques y derechos comunitarios

## Las reformas en la tenencia forestal

Editores

Anne M. Larson, Deborah Barry,  
Ganga Ram Dahal y Carol J. Pierce Colfer

© 2010, Center for International Forestry Research. Todos los derechos reservados.

Impreso en Indonesia  
ISBN: 978-602-8693-10-3

Larson, A.M., Barry, D., Dahal, G.R. y Colfer, C.J.P. 2010. Bosques y derechos comunitarios: Las reformas en la tenencia forestal. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Fotografía de la tapa: Mark Linnard/istockphoto.com  
Diseño gráfico: Gun gun Rakayana Y.  
Traducción: Martha Cuba Cronkleton

Traducción de: Larson, A.M., Barry, D., Dahal, G.R. y Colfer, C.J.P. 2010. Forests for people: Community rights and forest tenure reform. Earthscan, Londres.

CIFOR  
Jl. CIFOR, Situ Gede  
Bogor Barat 16115  
Indonesia

T +62 (251) 8622-622  
F +62 (251) 8622-100  
E [cifor@cgiar.org](mailto:cifor@cgiar.org)

[www.cifor.cgiar.org](http://www.cifor.cgiar.org)

### **Centro para la Investigación Forestal Internacional**

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante investigación orientada hacia políticas y prácticas que afectan a los bosques de los países en vías de desarrollo. CIFOR es uno de 15 centros que forman el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR por sus siglas en inglés). La sede principal de CIFOR se encuentra en Bogor, Indonesia. El centro también cuenta con oficinas en Asia, África y Sudamérica.

# 6

## **Redes comunitarias, acción colectiva y beneficios derivados del manejo forestal**

Naya S. Paudel, Iliana Monterroso y Peter Cronkleton

Este capítulo tiene como objetivo entender las formas, el ámbito y la naturaleza de las instituciones comunitarias de segundo grado y su rol garantizando la tenencia y mejorando los beneficios derivados de los bosques. El capítulo anterior puso en evidencia los problemas que aún existen en los esfuerzos por construir mecanismos justos de representación y devolución de una autoridad apropiada. En este capítulo adoptamos un punto de vista pragmático, analizando los mecanismos de acción colectiva entre espacios organizativos de segundo grado, como las redes comunitarias por ejemplo, y explicamos el rol que éstas desempeñan mediando los procesos de reforma de tenencia en los bosques y, en última instancia, influenciando los resultados de dichos procesos.

Las redes comunitarias se construyen sobre la base de la acción colectiva comunitaria, aumentando la escala de estas acciones en otros niveles. La red comunitaria, de ahora en adelante ‘la red’, se refiere a las diversas organizaciones de segundo grado, como las federaciones, las alianzas y las asociaciones que defienden y promueven los intereses comunitarios. A pesar de que existe amplia literatura sobre la acción colectiva a nivel local (Ostrom 1999, 1990; Agrawal 2001; Bromley 2004), el trabajo académico referente a las organizaciones de segundo grado, en particular las redes, es relativamente escaso. Este capítulo explora la evolución y dinámica de las redes –como espacios de acción colectiva– de las comunidades que dependen de los bosques para su sustento y explora el papel que éstas tienen en contribuir a la seguridad de la tenencia forestal así como los beneficios para los medios de vida.

Con frecuencia, las redes se han convertido en un componente importante de las reformas de tenencia en los bosques. En la mayoría de los casos estudiados, las redes surgieron como parte de un proceso importante de reformas para luego convertirse en los promotores de una mayor devolución de derechos. En lugar de considerarlas como instituciones tradicionales aisladas y localizadas, las redes deberían ser concebidas como instituciones modernas de acción colectiva que facilitan el aprendizaje, la distribución de derechos y responsabilidades, el intercambio

mutuo y la colaboración. La interacción y la comunicación frecuente entre los grupos locales permiten, a su vez, que las redes avancen en sus respectivas agendas.

En vista de que las redes están cada vez más formando parte de los procesos de reforma de tenencia en los bosques, un mayor conocimiento y reflexión acerca de su evolución y dinámica podría facilitar el proceso de reforma en sí. Específicamente, ¿En qué contextos políticos y de políticas surgen estas redes? ¿Cuáles son sus estructuras organizativas, ámbitos, prioridades, estrategias y actividades? ¿Qué roles han desempeñado en la política y práctica forestal? ¿Cuáles son los principales logros en términos de garantizar la tenencia y mejorar los beneficios derivados del manejo forestal? ¿Cuáles son los principales desafíos? Las respuestas a estas interrogantes pueden ampliar nuestro conocimiento de las redes comunitarias en el contexto de las reformas en los patrones de tenencia de los bosques.

El presente capítulo explora cómo las comunidades locales y grupos de ciudadanos preocupados pueden participar efectivamente en la creación de redes e influenciar las prácticas de manejo en los diferentes niveles de la gobernanza forestal. Identificamos las condiciones que permiten el desarrollo y crecimiento de estas redes específicas así como el cumplimiento de las funciones antes mencionadas. Basamos nuestra investigación en los siguientes casos de estudio: la Federación de Grupos de Usuarios Forestales de Nepal (FECOFUN), la Asociación de Comunidades Forestales de Petén, Guatemala (ACOFOP) y la Cooperativa Integral Agroextractivista de Pando, Ltda., Bolivia (COINACAPA). Las dos primeras redes están conformadas por organizaciones comunitarias involucradas en actividades de manejo forestal. Están dedicadas principalmente a la promoción y defensa de acciones políticas a fin de garantizar los derechos y mejorar los intereses de la comunidad. La tercera red es una cooperativa de productores individuales que trabajan para garantizar los intereses de sus miembros en los mercados. Además, a fin de enriquecer la discusión, hacemos referencia a otras iniciativas similares desarrolladas en otros países.

La segunda parte de este capítulo presenta una discusión sobre los elementos teóricos relacionados con la acción colectiva y las redes comunitarias mientras que la tercera presenta los tres casos antes mencionados. La cuarta parte identifica, en base a estos casos, tendencias comunes así como lecciones relacionadas con la evolución y dinámica de las redes y el rol que han desempeñado garantizando los derechos forestales y mejorando los medios de vida.

## **Acción colectiva y redes comunitarias**

Algunos investigadores, respondiendo al creciente interés en organizaciones de segundo grado, han empezado a centrar su trabajo en la emergencia y las dinámicas que caracterizan a las redes comunitarias (Cronkleton *et al.* 2008; Ojha *et al.* 2008). Los teóricos se han concentrado en la acción colectiva desde las bases para el manejo de recursos de uso común (Baland y Platteau 1996; Ostrom 1999) pero no han explicado en forma satisfactoria las dinámicas de las redes en niveles más altos. En este capítulo, nosotros abordamos la acción colectiva de estas redes desde la perspectiva de los movimientos sociales. A pesar de que la noción de movimientos sociales por lo general implica resistencia, lo que refleja los problemas existentes en torno a las injusticias percibidas, utilizamos una definición más amplia, en la que dichos movimientos constituyen la búsqueda de agendas alternativas, como el establecimiento de cooperativas y la realización

de otras acciones afirmativas orientadas a mejorar los medios de vida. Igualmente, a pesar de que el concepto de red supone la noción de relaciones horizontales, aquí nos referimos a las organizaciones de segundo grado conformadas por instituciones comunitarias que funcionan dentro de una jerarquía, aunque ésta sea menos rígida en comparación con la que caracteriza a las burocracias del Estado o de las empresas.

En la medida en que adoptamos una perspectiva de movimientos sociales para explicar la acción colectiva a nivel de las redes, diferenciamos estas organizaciones de segundo grado de los movimientos tradicionales. Por lo general, los académicos distinguen entre movimientos sociales de acción colectiva tradicional y nuevos movimientos sociales, aunque tengan algunas características en común. En primer lugar, los movimientos sociales no constituyen clases (económicas) fundamentales; más bien, son agregados de varios grupos sociales (Offe 1985:831). En el caso de los recursos de uso común, personas de diferentes clases pueden compartir preocupaciones comunes y formar alianzas para promover sus intereses colectivos. En segundo lugar, mientras que los sindicatos y otras organizaciones políticas tratan por lo general de capturar el poder del Estado, los habitantes del bosque, los sin tierra y las minorías étnicas simplemente reclaman derechos más seguros sobre los recursos de los que dependen para su sustento (Hickey y Bracking 2005). En tercer lugar, como corolario de lo anterior, los nuevos movimientos sociales se han alejado de la esfera del Estado y los partidos políticos y operan dentro de la sociedad civil creando 'nuevos espacios y solidaridades' (Cohen 1983:106). Los movimientos liderados por las redes no responden a posiciones ideológicas ni tienen el objetivo de gobernar la Nación, aunque su intención pueda ser la de obtener mayor autonomía a nivel subnacional o local. Según Harvey (2003:182), se considera que los movimientos sindicales tradicionales se resisten a la 'acumulación mediante la explotación', mientras que los movimientos liderados por las redes se forman para combatir 'la acumulación mediante la expropiación'. En cuarto lugar, a diferencia de muchos movimientos tradicionales dedicados principalmente a la producción y distribución de materiales, los indígenas o los habitantes de los bosques también están interesados en el capital simbólico, como la identidad por ejemplo (Habermas 1981:33).

Las redes comunitarias han evolucionado a partir de mecanismos de acción colectiva que les permiten expandirse en un vasto territorio. Las formas de acción colectiva que buscan el cambio social pueden ser consideradas un movimiento social (Touraine 1985; Neidhardt y Rucht 1991; Jelin 1986). En efecto, a medida que la acción colectiva popular va convirtiendo gradualmente a los participantes en actores sociales, dichas acciones toman la forma de movimientos sociales. En vista de que estas acciones operan en gran parte dentro del espacio triangular de la familia, el Estado y el mercado, pueden ser identificadas como redes de la sociedad civil (Habib y Kotze 2002:3).

Sin embargo, estas distinciones se basan en gran parte en las experiencias de los movimientos sociales en países desarrollados, especialmente de occidente. Es posible que esta interpretación eurocéntrica de los movimientos sociales no pueda explicar en forma apropiada los movimientos sociales de los países en desarrollo. Por ejemplo, Forsyth (2007), en base a su estudio de los movimientos ambientales en Tailandia, sugiere que los movimientos sociales en los países en desarrollo tienen un componente de clase más fuerte. A diferencia de las sociedades postindustrializadas, las comunidades pobres y marginalizadas en los países en desarrollo siempre han estado luchando para garantizar su acceso a la base de recursos que conforman sus medios de vida. La protección del acceso a los bosques, las tierras y el agua continúa siendo la principal

fuerza detrás de los movimientos ambientalistas Chipko y Narmada en la India y el movimiento de los siringueros en Brasil. Por lo tanto, podría argumentarse que en los países forestales tropicales, las redes comunitarias –los líderes de los movimientos sociales basados en los bosques que tienen como objetivo obtener derechos a los recursos– presentan características similares a los movimientos convencionales.

¿Qué tipo de ambiente sociopolítico es conducente a la acción colectiva en otros niveles? En primer lugar, la emergencia de los movimientos sociales depende en gran parte de las oportunidades políticas, las que pueden facilitar o inhibir la acción colectiva. Los movimientos sociales son producto de oportunidades políticas, las mismas que son luego ampliadas por dichos movimientos, creando a su vez más oportunidades para el surgimiento de nuevos movimientos (Ballard *et al.* 2003:3). El régimen político y las tradiciones culturales de una sociedad pueden facilitar o inhibir vías legítimas que permitan canalizar reclamos. Generalmente, estos movimientos prosperan en el marco de regímenes políticos relativamente liberales, donde los derechos básicos de la ciudadanía son respetados y están libres de la función de los medios de comunicación. Igualmente, cuanto mayor la descentralización geográfica y funcional de un sistema político, cuanto más efectivo será el movimiento social (Ash-Garner y Zald 1987:310). Esto le da más espacio a los escalafones más bajos del gobierno y a las iniciativas comunitarias y permite el surgimiento de grupos locales de diferente naturaleza, forma y ámbitos. Es en este contexto que las organizaciones de segundo grado como las redes, cooperativas y alianzas emergen y prosperan. Esto también se aplica a los movimientos de derechos basados en los bosques. Por ejemplo, Cronkleton *et al.* (2008) observaron que las áreas con poca presencia del Estado creaban condiciones conducentes a la formación de movimientos sociales cuyos medios de vida están basados en los bosques porque las instituciones públicas que podrían defender los derechos o intereses locales se hallaban ausentes. Estos investigadores determinaron que la percepción de una amenaza a los intereses colectivos de los medios de vida de las comunidades sirvió como motor principal para la creación de estos movimientos.

En segundo lugar, la forma en que las comunidades movilizan sus recursos representa otro aspecto importante para entender estas redes. Por recursos entendemos aquí a los miembros que constituyen las bases comunitarias, entusiastas cuadros locales y partidarios simpatizantes así como recursos materiales. Las redes comunitarias colocan sus recursos bajo control colectivo para defender sus intereses de forma colectiva. Las redes movilizan recursos e incentivan a otros grupos a unirse en su disputa por el poder (Tilly 1978:78). McCarthy y Zald (1977:1215), por ejemplo, sugieren que los líderes actúan como ‘empresarios especializados en temas’, al desarrollar temas y reclamos. Carismáticos líderes identifican y definen los reclamos, desarrollan una identidad de grupo, diseñan estrategias y movilizan a los miembros, con frecuencia aprovechando el contexto político. Igualmente, es importante contar con apoyo externo, en particular durante las etapas iniciales de dichos movimientos. Cronkleton *et al.* (2008) determinaron que el apoyo externo, bajo la forma de asistencia técnica oficial y financiamiento comunitario para el desarrollo institucional, sigue siendo importante para la ampliación y sostenimiento de un movimiento.

A partir de esta discusión de aspectos teóricos generales de acción colectiva y movimientos sociales, nuestro objetivo es analizar cómo se desarrollan las redes de los grupos comunitarios que manejan los bosques. Específicamente nos concentramos en tres casos en Nepal, Guatemala y Bolivia para explicar la emergencia, funcionamiento y resultados de las redes comunitarias.

## Nepal: la Federación de Usuarios Forestales Comunitarios

La Federación de Usuarios Forestales Comunitarios de Nepal (FECOFUN), la organización de sociedad civil más importante de Nepal, representa a comunidades que dependen de los bosques para su sustento. Dicha federación surgió junto con la forestería comunitaria, en especial desde la década de los noventa. En la actualidad representa más de 14 000 grupos de usuarios forestales comunitarios (CFUG por sus siglas en inglés) dispersos en todo el país, los mismos que manejan alrededor de 25% de los bosques del territorio nacional (Dahal y Chapagain 2008; Ojha *et al.* 2008).

Nepal introdujo el manejo forestal comunitario hacia finales de la década de los setenta con el objetivo de detener la deforestación y degradación, particularmente en las montañas de altitud media. El programa cobró importancia después de que el sistema de *panchayat* (un sistema sin partidos en la monarquía de Nepal) fuera disuelto en la década de los noventa y se estableciera un sistema parlamentario multipartidario. El nuevo parlamento apoyó la Ley Forestal de 1993, permitiendo que los funcionarios forestales de los distritos entregaran los bosques nacionales a grupos de usuarios identificados (HMG/MoI 1993). La ley reconocía a los CFUG como instituciones de autogobierno, independientes, autónomas y corporativas que podían adquirir, poseer, transferir o manejar sus bienes, como los recursos de los bosques o cualquier fondo relacionado con ellos (HMG/MoI 1993, Art. 43). Un CFUG es una entidad colectiva que representa a todos los hogares del vecindario de un parche de bosque específico, usualmente mediante jefes de hogar como la base de su membresía. Los miembros, a través de su asamblea general anual, eligen un comité ejecutivo para asumir las actividades diarias de manejo forestal y otras actividades vinculadas al mismo. Estas comunidades abarcan desde 10 hogares (que manejan 0.5 hectáreas de bosque) hasta 10 000 hogares (que manejan 8000 hectáreas). Después de que la nueva ley fuera aprobada, se empezaron a formar miles de CFUG, los mismos que comenzaron a manejar los bosques en forma comunitaria (véanse los Capítulos 7 y 8).

FECOFUN, una red de segundo grado, surgió a medida que la forestería comunitaria se fue expandiendo. Cuatro factores contribuyeron a su establecimiento (Cuadro 6.1). En primer lugar, durante los primeros años de forestería comunitaria, los CFUG enfrentaron desafíos institucionales y técnicos, como la formación de comités ejecutivos efectivos, la preparación de las constituciones de los grupos y de los planes operativos de manejo forestal, así como la realización de actividades recomendadas de manejo forestal. Los CFUG trataron de beneficiarse de los intercambios con otros grupos de usuarios que enfrentaban desafíos similares. Segundo, si bien el Parlamento había sancionado la Ley Forestal de 1993, el gobierno, particularmente la burocracia forestal, socavó su espíritu diseñando normas restrictivas y usando su poder discrecional (véanse Capítulos 7 y 8). Los CFUG consolidaron su resistencia fortaleciendo a FECOFUN. Tercero, el sistema político multipartidario promovía valores, normas y principios democráticos y creó un espacio que permitió el surgimiento de diversas formas de grupos de ciudadanos. Cuarto, la asistencia externa apoyó la creación de redes de CFUG para promover e institucionalizar la forestería comunitaria. La Fundación Ford y proyectos forestales bilaterales del gobierno suizo, británico y danés financiaron más del 95% de los costos de FECOFUN durante las primeras etapas de su existencia (FECOFUN 1999). En la actualidad FECOFUN tiene 73 capítulos de distrito, 560 capítulos en un nivel intermedio y 11 700 CFUG formalmente inscritos como miembros.

### Recuadro 6.1. Evolución institucional de FECOFUN

- Julio 1992. Primer taller de trabajo para compartir experiencias entre representantes de CFUG del distrito de Dhankuta
- Febrero 1993. Taller nacional con 40 CFUG de 28 distritos
- Mayo 1995. Formación del comité ad hoc de FECOFUN tras la realización del taller nacional de CFUG
- Septiembre 1995. Inscripción formal de FECOFUN en Kathmandu

Fuente: FECOFUN (2002)

### Acciones y estrategias

A principios de la década de los noventa, los CFUG necesitaban apoyo institucional y técnico pero los servicios suministrados por el gobierno y algunos proyectos forestales bilaterales dejaban mucho que desear. FECOFUN se creó para apoyar en la preparación de los planes operativos, el mantenimiento apropiado de archivos, la mejora de prácticas de manejo forestal y el cumplimiento de estándares locales y globales para el manejo sostenible (como los del Consejo de Administración Forestal, FSC por sus siglas en inglés).

A medida que la forestería comunitaria se fue expandiendo, pasando de unos pocos grupos que recibían considerable apoyo y habían sido diseñados cuidadosamente, a un número mayor de grupos en el país, los siguientes problemas se hicieron evidentes, especialmente en el *terai*, áreas de las tierras bajas del sur con densos y valiosos bosques de una especie nativa denominada *sal* (*Shorea robusta*): casos de aprovechamiento no sostenible (Lunitel 2002), uso indebido de fondos (Gentle *et al.* 2007) y exclusión de personas marginadas (Agrawal 2001; Nightingale 2002). Las autoridades forestales reaccionaron en forma exagerada ante esta situación e introdujeron políticas restrictivas sobre el manejo y el aprovechamiento forestal, la venta de productos forestales así como el manejo financiero. Una serie de decisiones de políticas, directrices y circulares emitidas por el gobierno aumentaron el poder discrecional que los funcionarios forestales tenían para sancionar, monitorear y aprobar las actividades de los CFUG. FECOFUN consideró que esto minaba la autonomía local y se opuso a estas acciones ‘regresivas’. El Cuadro 6.1 presenta una lista de las principales decisiones tomadas por el gobierno así como las diferentes respuestas de FECOFUN. Dichas medidas, en su mayor parte, tenían como objetivo proteger los derechos comunitarios sobre los bosques.

Cuadro 6.1 Acción del gobierno y respuesta de FECOFUN

Fecha	Problema	Actividades FECOFUN	Resultados
1998	El gobierno le otorga a la Corporación de Madera de Nepal (Timber Corporation of Nepal) el monopolio sobre el comercio de madera	Organizó protestas en las calles, convocó a una conferencia de prensa, llevó a cabo actividades informales de cabildeo	El gobierno revirtió su decisión; implicación: un monopolio paraestatal no controlaría el comercio de madera manejada por comunidades y gobiernos locales
1999	Primera enmienda de la Ley Forestal de 1993 le dio más poder a los oficiales forestales y limitó los derechos de los CFUG, exigió que se invirtiera 50% de los fondos de los CFUG en manejo forestal	Desobediencia organizada, aumentó conciencia dentro de los CFUG sobre los impactos de la enmienda	Éxito parcial; tanto los oficiales forestales como los miembros de los GFUG pueden tomar acciones en contra de los comités de los CFUG por malos manejos. El requisito de 50% fue reducido a 25%
2000	Circular que restringía la forestería comunitaria en las zonas del terai	Convocó reunión masiva y conferencia de prensa, presentó memorándum, llevó a cabo actividades de cabildeo con diseñadores de políticas	Prohibición fue levantada
2002	Regulación forestal de 1995 es enmendada para anular la disposición que otorgaba 'prioridad especial' a la forestería comunitaria por sobre otras opciones de manejo	Ejerció presión contra la decisión, llevó a cabo campaña nacional, convocó reuniones masivas a nivel local, presentó memorándum	Sin éxito: la enmienda permite que el gobierno entregue parte del bosque nacional a las empresas privadas sin priorizar los bosques comunitarios.
2003	Ordenanza financiera que impone un impuesto del 40% a las ventas de productos forestales de los CFUG	Realizó campañas a nivel nacional, protestas en las calles y reuniones masivas, presión sobre tomadores de decisiones	Impuesto reducido al 15% y limitado a la venta de dos productos (sal y madera siso)
2005-2006	Interferencia ilegal y cuentas bancarias de CFUG confiscadas por administradores zonales	Organizó mítines en varios distritos	Detuvo la confiscación de cuentas bancarias
2006-2007	El gobierno utiliza algunos bosques comunitarios como barracas de la armada y acantonamientos de los grupos maolistas	Presentó memorándum con alternativas	La mayor parte de bosques comunitarios fue devuelto para control de los grupos locales

Fuente: adaptado de FECOFUN (2002)

FECOFUN utiliza diferentes tácticas y estrategias: sentadas, manifestaciones callejeras, bloqueos de oficinas forestales del gobierno, memorándums, conferencias de prensa, encuentros públicos, campañas de prensa. Aparte de lanzar campañas de defensa, ha presentado varios casos legales a nombre de los miembros de CFUG defendiendo su autonomía. Por ejemplo, en el año fiscal 1999–2000, presentó 15 casos en varias cortes. También se involucra en un diálogo constructivo de políticas al participar en varios foros de políticas, como en grupos especiales y grupos de trabajo como el Comité de Coordinación del Sector Forestal y el Comité de Coordinación Forestal del Distrito.

## Logros

El movimiento liderado por FECOFUN ha tenido algunos éxitos (véase Cuadro 6.1). Si bien no logró revertir todas las decisiones del gobierno, el movimiento permitió que los actores interesados continuaran organizándose a partir de acciones colectivas en torno al manejo forestal. Por ejemplo, FECOFUN promovió una representación del 50% de las mujeres y una mayor asignación presupuestaria para actividades que favorezcan medios de vida que beneficien a los pobres, ideas que fueron institucionalizadas por las directrices del 2009 emitidas por el gobierno. FECOFUN es ahora reconocido como uno de los principales actores en el proceso de políticas forestales. Su red nacional y el conjunto de personas que representa le han permitido desafiar los desequilibrios existentes entre la burocracia forestal y las comunidades locales y aumentar el sentimiento de seguridad de los grupos de usuarios respecto de sus derechos forestales.

## Desafíos

FECOFUN ha enfrentado desafíos tanto a nivel institucional como programático. La formación de nuevos líderes, especialmente mujeres y personas marginadas, no ha sido suficiente. Los hombres de las castas superiores aún dominan las posiciones de liderazgo. Con frecuencia, FECOFUN es criticado por su ciego apoyo a la agenda populista sin que haya una reflexión adecuada de por medio. Según algunos críticos, por lo general reacciona a la defensiva ante propuestas en lugar de esgrimir y analizar sus posiciones (Ojha *et al.* 2008). Uno de los desafíos importantes es que debido a que los líderes y cuadros están afiliados a ciertos partidos políticos, el movimiento podría ser obligado, en cualquier momento, a adoptar la agenda de algún partido. Asimismo, FECOFUN está bajo presión para satisfacer las crecientes demandas de los CFUG en términos de suministrar diversos tipos de servicios para su funcionamiento efectivo.

La sostenibilidad financiera representa otro desafío importante. El financiamiento general de la institución está disminuyendo y el financiamiento basado en proyectos está restringido a la realización de actividades específicas. Esto limita la capacidad de FECOFUN de defender los derechos de los grupos de usuarios. Más aun, no todos los proyectos son compatibles con sus prioridades (Ojha *et al.* 2007; Timsina 2003). Por ejemplo, cuando FECOFUN implementó un proyecto sobre salud reproductiva con apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, muchos miembros cuestionaron el vínculo de dicho proyecto con los derechos forestales.

## Guatemala: Asociación de Comunidades forestales de Petén (ACOFOP)

Como parte del esfuerzo por reconocer la importancia de la biodiversidad en los bosques, el gobierno de Guatemala estableció, con apoyo de organismos internacionales de conservación, la Reserva de Biosfera Maya en 1990 (Decreto Legislativo 5-90), el área protegida más grande de Mesoamérica, con una extensión de 1 millón de hectáreas (véase Capítulo 3). Para mediados de 1990, cuando la guerra civil llegaba a su fin en el país,<sup>1</sup> el gobierno de Guatemala enfrentó un conflicto nuevo e impredecible en el Petén. En una región que usualmente carecía de canales formales de comunicación y mecanismos mínimos de gobernanza, los organismos de conservación hicieron pocos esfuerzos por llegar a los asentamientos de las comunidades forestales distantes (Sundberg 1998). La economía regional había estado basada en la extracción de madera y varios PFNM. En 1994, el gobierno, con considerable apoyo de USAID, legalizó un sistema formal de concesiones forestales en la zona de usos múltiples de la Reserva de Biosfera Maya. Este sería el mayor esfuerzo comunitario en materia forestal implementado por el gobierno de Guatemala.

Según Monterroso y Barry (2008), las concesiones se convirtieron en una solución de compromiso para establecer un sistema de control en el que todas las partes colaboraran. La Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP), como representante de las concesiones comunitarias, desempeñó un rol importante en la promoción de intereses económicos, ambientales y políticos. Adicionalmente, los actores interesados consideraban que las concesiones basadas en el manejo forestal garantizarían mejor los beneficios económicos de corto plazo para la población residente en comparación con los beneficios obtenidos del aprovechamiento de PFNM o el turismo. Tanto las autoridades forestales como las concesiones comunitarias opinaban que los esquemas basados en la madera creaban suficientes incentivos para una participación local lo que permitiría eventualmente alcanzar la sostenibilidad a largo plazo. El modelo tenía como objetivo distribuir la toma de decisiones y los beneficios entre las comunidades locales y el gobierno descentralizando derechos y responsabilidades.

Una concesión comunitaria consiste en un contrato de entre un grupo organizado, legalmente reconocido, y el gobierno de Guatemala; el contrato otorga derechos de usufructo al primero para que maneje los recursos naturales renovables en las áreas protegidas.<sup>2</sup> Se pueden identificar dos tipos de concesiones comunitarias: un tipo de organización que se inserta en una comunidad dentro de la zona de usos múltiples mientras que la otra representa una organización cuyos miembros pertenecen a una o varias comunidades fuera de la zona de usos múltiples.

Las primeras concesiones ofrecidas a las comunidades eran demasiado pequeñas como para ser económicamente viables. Las comunidades ampliaron sus reclamos para aumentar el tamaño de los bosques otorgados, así como el nivel de acceso y grado de control, pero para lograr esto necesitaban integrar sus demandas en un discurso común, ya que estaban esparcidas en los bosques. Mientras que los reclamos de algunas comunidades tenían como objetivo *mantener* los derechos informales que tenían sobre los PFNM y defender sus derechos consuetudinarios de residencia en el bosque, otros grupos que vivían fuera de la zona de usos múltiples hicieron reclamos similares para *aumentar* el acceso a los recursos forestales. Con el establecimiento del sistema de concesiones, los grupos comunitarios empezaron a formar organizaciones de segundo grado que consolidaron el poder de negociación de las comunidades.

## Orígenes y evolución

Los esfuerzos por crear una red empezaron en 1995, cuando algunos líderes comunitarios dieron origen al Consejo Consultivo de Comunidades Forestales de Petén (CONCOFOP) con el apoyo del Sindicato Único de Chicleros y Laborantes de Madera (SUCHILMA). El objetivo era establecer una organización que pudiera integrar las diferentes demandas comunitarias para formar un frente común. Esta organización trabajaría por obtener el acceso de las comunidades a las concesiones en la zona de usos múltiples de la Reserva de Biosfera Maya. Los organizadores propusieron aumentar las áreas que inicialmente habían sido muy pequeñas. Adicionalmente, negociaron un cambio en el marco para incluir la asignación de derechos a las comunidades fuera de la zona de usos múltiples. Sobre todo, esta red fue el instrumento que permitió la participación activa de los grupos comunitarios en los procesos de toma de decisiones. Para 1997, la red se había convertido en ACOFOP, con 22 organizaciones comunitarias como miembros.

La primera concesión, otorgada en 1994, fue asignada a un grupo comunitario por un área de 7000 hectáreas; la última concesión fue otorgada en 2002. La concesión más grande tiene una extensión de 93 000 hectáreas. En total, las 12 concesiones comunitarias en la zona de usos múltiples ocupan más de 400 000 hectáreas, 96% de las cuales han sido certificadas por el FSC (véase Capítulo 3). Los beneficiarios directos incluyen más de 2000 familias en 16 comunidades y tres municipios.

## Actividades y estrategias

En la actualidad ACOFOP se define como el representante de las organizaciones comunitarias y actúa como un celoso defensor de las demandas comunitarias. En un principio, las actividades de la red se concentraron en defender el acceso de los grupos comunitarios a las concesiones; ahora estas actividades son más de tipo político para garantizar que los derechos de las comunidades sean respetados y que intereses externos no avasallen sus derechos.<sup>3</sup> ACOFOP también brinda asistencia técnica y acompañamiento (como asesoría política y administrativa) a sus comunidades miembros, fortaleciendo las capacidades organizativas, técnicas y productivas de los miembros para posibilitar el automanejo (ACOFOP 2005). También ha facilitado el acceso a mercados forestales y crédito, mejorando los medios de vida de los miembros. Las principales decisiones se toman por lo general en reuniones de la Asamblea General, las mismas que se llevan a cabo una vez al año. Los participantes designan una Junta Directiva junto con la oficina técnica, (conformada por varios técnicos de comunidades) para implementar proyectos financiados con el apoyo de los miembros u organismos donantes. La Junta Directiva está compuesta por siete miembros, elegidos por representantes legales de las organizaciones miembros y un representante de miembros individuales, elegidos por un periodo de dos años.

## Logros

Los arreglos obtenidos entre las autoridades de conservación, los concesionarios comunitarios, la industria maderera y el gobierno local representan un experimento único para América Latina (Monterroso y Barry 2008). El Petén se ha convertido en un centro de aprendizaje para otros líderes comunitarios. Con la excepción de México, en ningún país de América Latina se ha transferido un conjunto de derechos sobre la tierra y los recursos forestales a comunidades locales en un periodo tan corto de tiempo y, al mismo tiempo, recibido inversión y apoyo del gobierno y organismos donantes.

**Cuadro 6.2 Actividades de ACOFOP**

<b>Evento</b>	<b>Acciones</b>
Negociación del contrato (1994–2002)	Canalizó asistencia técnica, organizativa y legal para que las comunidades entendieran las implicaciones de los contratos; facilitó el proceso de negociación.
Nuevas normas legales para un manejo integrado y acompañamiento de ONG	Desafió la asignación de derechos de manejo integrado sobre madera y PFNM. Desafió el rol de ONG como proveedores legales de asistencia técnica y exigió cosignatarios para la validez de los contratos. Fortaleció el poder de negociación de las organizaciones comunitarias en la selección de los organismos externos que brindarían asistencia técnica.
Fortalecimiento de organizaciones comunitarias (1994–presente)	Promovió la legalización de las organizaciones comunitarias y el cumplimiento de los contratos. Mantuvo la comunicación y el diálogo con organizaciones de base mediante talleres de trabajo, discusiones y capacitación.
Expansión de las concesiones para exploración petrolera (1998); expansión del proyecto Cuenca Mirador (2002–2005)	Medió y apoyó a las organizaciones concesionarias comunitarias en las negociaciones con los defensores del proyecto. Se involucró en la discusión de mecanismos alternativos y legales y propuestas de proyectos que beneficien el manejo de la zona de usos múltiples. Mantuvo comunicación a nivel local y nacional respecto de las experiencias de las organizaciones comunitarias en el Petén mediante notas de prensa, TV, radio. Defendió los derechos de exclusión de las organizaciones concesionarias comunitarias cuando se vieron amenazadas por ciertos proyectos (petróleo, proyecto de turismo de la Cuenca Mirador). Estableció alianzas estratégicas con funcionarios del gobierno y representantes de ONG.
Plan de desarrollo regional para el Petén	Participó en discusiones multisectoriales relativas al desarrollo del Parque Mirador (Proyecto 4-Balam) Elaboró propuestas para participar en el proyecto

Fuente: ACOFOP-CIFOR (2007)

El modelo concesionario permitió que las comunidades garantizaran su residencia en el área y que gozaran de derechos de usufructo, por lo menos durante 25 años, con la posibilidad de ser renovados. Sus miembros pueden empezar a aprovechar recursos forestales bajo criterios de uso sostenible, con estándares e indicadores elaborados para los diferentes recursos. Las organizaciones comunitarias y ACOFOP tuvieron que aumentar su capacidad y proyectar sus agendas a nivel nacional y regional para poder enfrentar estos desafíos.

El aprovechamiento ilegal y el saqueo de monumentos arqueológicos han disminuido significativamente. La cobertura forestal ha sido mantenida, particularmente si se la compara con las áreas protegidas vecinas donde la deforestación ha ido en aumento (Bray *et al.* 2008; Monterroso y Barry 2009). Los miembros comunitarios establecieron sistemas de gobernanza local basados en un conjunto ampliado de derechos de acceso, usufructo y toma de decisiones sobre los recursos naturales. Esto incluía la organización de vigilancia continua y el patrullaje de las fronteras de las concesiones.

Los concesionarios comunitarios han aumentado sus ingresos notablemente a medida que han ido obteniendo beneficios del aprovechamiento de maderas preciosas; dichas actividades de manejo proporcionan empleo en la región, involucrando directamente a 2000 familias y beneficiando a más de 3000 familias indirectamente (Monterroso 2007). Más del 50% de las especies de madera manejada es exportada; 70% de la producción fue madera aserrada con valor agregado. Ocho grupos concesionarios comunitarios han comprado sus propios aserraderos. Mediante el trabajo de ACOFOP, los planes anuales de manejo forestal fueron aceptados por los bancos locales, garantizando así acceso a crédito.

Gracias al carismático liderazgo de ACOFOP fue posible integrar una diversidad de organizaciones locales dispersas en un solo ente representativo, permitiendo la incidencia y proporcionando un vehículo para aumentar la escala de sus demandas. ACOFOP ha posibilitado que las organizaciones locales defiendan sus derechos de exclusión.

### **Desafíos**

ACOFOP debe ser capaz de responder a las dinámicas cambiantes del Petén y satisfacer las diferentes demandas de sus organizaciones miembros. Desde un punto de vista técnico, sus labores deberían posibilitar que sus miembros satisfagan y cumplan con las regulaciones del manejo forestal sostenible para renovar sus derechos concesionarios. Algunos grupos de concesiones comunitarias tienen capacidad limitada para satisfacer estos criterios y enfrentan altos costos de transacción. Dichos grupos necesitan apoyo para obtener las evaluaciones anuales para la certificación de manejo forestal y para el desarrollo de planes de manejo y planes operativos anuales.

La incidencia política continúa siendo importante: los grupos de concesiones comunitarias están luchando constantemente por defender sus derechos de exclusión en las áreas de su concesión. Las demandas por la tierra son altas, y se necesita llevar a cabo actividades continuas de monitoreo y cabildeo. Las concesiones comunitarias dependen en gran parte de la voluntad política del gobierno y enfrentan amenazas constantes que pueden debilitar los derechos con los que ya cuentan. La tarea de las redes comunitarias va más allá del rol físico de defender los límites. Implica también niveles sofisticados y saludables de representación, con capacidad de interpretación y comunicación a sus miembros sobre las amenazas a la tenencia y los derechos de recursos. La campaña de defensa involucra la participación en un diálogo constructivo con actores de interés externos. Una participación activa requiere de dinero, movilización y tiempo. Además, ACOFOP necesita mejorar su legitimidad y credibilidad mediante la representación democrática y una mayor responsabilidad, sin duda importantes desafíos a nivel institucional (Monterroso y Barry 2008).

### **Bolivia: Cooperativa de Productores de Castaña**

En el norte amazónico boliviano, las organizaciones de base de los habitantes rurales del bosque han sido instrumentales para obtener mayor control sobre las tierras forestales y capturar una porción mayor de los beneficios derivados de la venta de PFM. En particular, la Cooperativa Integral Agroextractivista de Productores de Pando (COINACAPA) ha ayudado a sus miembros a negociar mejores precios en el mercado internacional de castaña. COINACAPA ha aumentado

el poder de negociación y los ingresos de estos productores forestales mediante el comercio justo y los mercados orgánicos. Este caso describe la emergencia de COINACAPA y sus estrategias, actividades e impactos sobre los medios de vida. Mientras que los casos de Nepal y Guatemala tienen fuertes elementos de un movimiento de resistencia para proteger los derechos sobre los recursos, en este caso, la acción colectiva tiene el objetivo de obtener control sobre los recursos forestales. Este caso muestra cómo se está utilizando la fuerza política de las redes comunitarias para mejorar los medios de vida basados en los bosques.

### **La industria de la castaña en Pando**

El territorio del departamento de Pando, cuya extensión es de 63 827 km<sup>2</sup>, es una de las fronteras más remotas de Bolivia. La población es pequeña: solo 52 525 personas según el último censo, con una densidad de 0.82 habitantes por km<sup>2</sup> (INE 2002). Sesenta por ciento de la población de Pando es rural, y la migración estacional vinculada al aprovechamiento forestal produce cambios dramáticos en la población rural.

Los bosques dominan el departamento y los PFNM, en lugar de la madera, han proporcionado la base de las estrategias de medios de vida durante generaciones. La castaña (*Bertholletia excelsa*) ha sido el principal PFNM desde mediados del siglo XX, cuando empezó a reemplazar a la goma. De hecho, la castaña se ha convertido en la base de la economía de la región (Stoian y Henkemans 2000).

Durante los primeros cinco años del siglo pasado, Bolivia producía más del 50% de las nueces exportadas en el mundo y 70% de las nueces procesadas (FAOSTAT 2007). Sin embargo, los trabajadores rurales han disfrutado poco de este creciente negocio. Históricamente, los barraqueros controlaban los recursos forestales, las redes de comercialización y el crédito. En décadas recientes se les han unido las plantas procesadoras de castaña, las beneficiadoras, empresas intensivas en capital que han permitido que el sector de la castaña prospere. La industria procesadora hace una contribución importante a los ingresos de exportaciones forestales (Cronkleton y Pacheco 2008a), pero la recolección continúa siendo intensiva en mano de obra y los recolectores aún representan uno de los segmentos más pobres de la región.

El proceso de reforma agraria fue contencioso durante la mayor parte de la década pasada (Ruiz 2005; de Jong *et al.* 2006). Sin embargo, desde el 2000, las comunidades rurales han ganado reconocimiento de sus derechos forestales y los productores comunitarios han logrado formar innovadores modelos de cooperación. Como resultado, los barraqueros han perdido considerable influencia. Sus derechos de propiedad sobre las barracas no han sido reconocidos y, en muchos lugares, ellos han perdido el monopolio sobre los mercados, el crédito y la mano de obra rural.

Las comunidades agroextractivistas de Pando tienen derechos de propiedad que evolucionaron a medida que los grupos étnicamente mixtos de trabajadores campesinos fueron tomando control de los bosques y empezaron a trabajar en forma independiente para extraer y comercializar PFNM. La unidad básica de producción es el hogar. En un principio, las familias rurales estaban dispersas en el bosque para facilitar la recolección diaria de goma silvestre. Luego, después del colapso de los precios de la goma, los hogares empezaron a desplazarse hacia asentamientos más nucleares, ocupando propiedades forestales solo durante la zafra, entre los meses de enero y marzo.

## Reconocimiento de las comunidades agroextractivistas

La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 1996, conocida como Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria) no produjo cambios inmediatos en la región; más bien, generó una disputa entre barraqueros y productores comunitarios y las organizaciones que los representaban (Larson *et al.* 2008). En un principio, los barraqueros trataron de valerse de sus contactos en la capital para que se promulgara un decreto que hubiera creado 3–3.5 millones de hectáreas de concesiones de no maderables, beneficiando alrededor de 200 barraqueros (Aramayo Caballero 2004; Ruiz 2005). Las noticias relativas a estos decretos canalizaron la oposición y se formó una coalición de organizaciones regionales campesinas e indígenas que incluía las federaciones campesinas de Pando, Madre de Dios, Vaca Díez, y la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO), junto con ONG regionales. Esta coalición formuló una respuesta desde las bases para presionar al gobierno nacional, que estaba cada vez más interesado en aplicar medidas populistas para calmar la tensión rural. Eventualmente, el gobierno decidió que el área mínima otorgada a las comunidades campesinas e indígenas en territorios castañeros sería de 500 hectáreas por familia (Ruiz 2005). La medida corresponde en cierta manera al área tradicionalmente utilizada por familias extractivistas para aprovechar PFNM y efectivamente reconoce su control *de facto* sobre vastas propiedades de tierras. Sin embargo, en lugar de tratar de titular parcelas individuales, la política fue interpretada de tal manera que las comunidades recibirían propiedades comunales equivalentes a 500 hectáreas por familia. Esto ha resultado en la titulación de 1.8 millones de hectáreas de bosque en Pando para solo 163 comunidades (Cronkleton y Pacheco 2008a).

El foco en las comunidades para propósitos de titulación utilizó marcos institucionales tradicionales. Estos grupos organizados de familias comparten un reclamo común al bosque pero son los hogares los que forman la unidad básica de producción. El acceso está organizado a nivel del hogar para manejar las propiedades forestales y vincularse a mercados y fuentes informales de crédito. Existe colaboración esporádica entre residentes, usualmente entre parientes. La autoridad comunal, generalmente como resultado de un consenso informal colectivo, distribuye los derechos individuales basados en prácticas consuetudinarias que determinan quién tiene derechos legítimos a usar los recursos y dónde. Cuando trabajaban por su cuenta, los hogares tenían poco poder para negociar con los compradores, debiendo aceptar términos de intercambio que les otorgaban bajos precios y por lo general dejaban a las familias endeudadas.

## Formación de COINACAPA

COINACAPA es un pequeño grupo de productores que ha obtenido acceso al mercado de comercio justo. Creada en 1998 como una cooperativa, exportó medio contenedor (8 toneladas) de castaña en el año 2000. Su estrategia consiste en subcontratar una de las beneficiadoras de la región para descascarar las castañas de los miembros, que luego el grupo exporta directamente a un bróker de mercado justo en Europa. El objetivo es apoyar a los pequeños productores en lugar de apoyar a las beneficiadoras, las mismas que usualmente se desempeñan como intermediarios exportando las castañas. Al vender directamente a los compradores en el extranjero, los miembros de COINACAPA reciben casi el doble del precio del mercado local por las castañas que entregan a la cooperativa. Desde que obtuvieron la certificación de comercio justo en 2001, COINACAPA ha utilizado la prima para otorgar un programa de salud y otros servicios a sus miembros. Como

resultado, su membresía ha crecido de 41 familias en 2001 a 465 familias en 40 comunidades agroextractivistas en 2007. Para el 2007, exportó 7 contenedores totalizando 112 toneladas de castaña sin cáscara.

Los líderes de COINACAPA sostienen que el uso de los mecanismos de mercado para la certificación orgánica y el comercio justo ha tenido más impacto sobre las prácticas de manejo y producción que cualquier norma o política forestal diseñada por el gobierno. Por ejemplo, para calificar para estos programas, los miembros de COINACAPA deben mantener estándares de control de calidad, los mismos que se centran en aspectos sanitarios de humedad, almacenamiento postcosecha seguro, y transporte en un ambiente libre de químicos, combustible y otros contaminantes. Los miembros en cada comunidad forman grupos de control de cuatro o cinco productores para asegurar la calidad de la castaña. Si una barrica de castañas es rechazada durante el control de calidad, entonces todo el lote es rechazado, lo que crea un fuerte incentivo para la autorregulación. Para demostrar que son pequeños productores, los miembros deben mapear y documentar la ubicación y tamaño de sus castañales (medidos por el número de árboles), lo que a su vez permite una mejor planificación de las actividades de manejo. Al aumentar los beneficios derivados de los productos forestales, COINACAPA está creando incentivos para que sus miembros mantengan los bosques naturales.

## **Redes comunitarias como actores emergentes en el manejo forestal**

En base a los casos presentados hemos podido identificar algunos patrones comunes. Diversas formas de redes comunitarias están surgiendo en varios países. Específicamente, identificamos tres dimensiones de las redes comunitarias: condiciones que permiten su emergencia y desarrollo, estrategias de movilización de recursos, y resultados en términos de garantizar la tenencia de recursos y beneficios a los medios de vida.

### **Emergencia de las redes comunitarias**

La acción colectiva en niveles más altos tiende a surgir cuando se percibe una amenaza al acceso a recursos valiosos. Tanto las comunidades forestales en el Petén como las comunidades agroextractivistas en Bolivia se organizaron para defender sus derechos cuando se percataron de que sus intereses estaban en peligro. Las comunidades en el Petén habían estado aprovechando PFM antes del establecimiento de la Reserva de Biosfera Maya y algunas personas eran empleadas por las empresas madereras. El establecimiento de la reserva limitó las actividades de aprovechamiento forestal, afectando directamente estas comunidades. En Bolivia, las comunidades indígenas y otros pequeños productores se vieron amenazados cuando los barraqueros intentaron obtener concesiones para productos no maderables. En Nepal, los usuarios forestales querían compartir y saber más acerca de la organización comunitaria y el manejo forestal; cuando sus derechos y autonomía se vieron minados, consolidaron su resistencia en contra de las decisiones del gobierno mediante el movimiento de FECOFUN. Todas estas redes surgieron por la necesidad de mantener sus medios de vida. En la actualidad, sin embargo, las actividades de estos organismos tienen como objetivo atender otras preocupaciones, incluyendo aspectos relativos al comercio, manejo empresarial, equidad y salud. Además de los tres casos presentados aquí, dos

ejemplos de Camerún (Cuadro 6.2) y Filipinas (Cuadro 6.3) muestran también que la formación de redes comunitarias se ha convertido en una herramienta que permite proteger los intereses comunitarios en manejo forestal.

Otro factor que favorece la emergencia de redes comunitarias tiene que ver con la gobernanza y el contexto político. En Guatemala, con la resolución del largo conflicto civil, los ciudadanos desplazados estaban retornando a la región del Petén y el gobierno estaba bajo presión por repatriar y asentar a una población importante. En Nepal, un régimen parlamentario multipartidario fue establecido en 1990 después de tres décadas de lucha política en contra del autocrático régimen de *panchayat*; el nuevo gobierno democrático abrió espacio para organizaciones de la sociedad civil. En Bolivia, el conflicto sobre los recursos forestales, junto con el crecimiento del sector de la castaña, aumentaron las demandas locales que exigían una mayor parte de los beneficios. En respuesta, el gobierno diseñó decretos con el objetivo de reconocer los derechos locales y disminuir la tensión existente entre los barraqueros y las comunidades rurales, y en el ínterin, surgió una red comunitaria.

En todos los casos estudiados, el carismático liderazgo de las redes fue crucial. En Nepal, ante la ausencia de gobiernos locales elegidos, los cuadros locales interesados en cuestiones sociales se involucraron en los movimientos que defendían los derechos forestales. En el Petén, los líderes desempeñaron un rol crucial congregando diversos grupos comunitarios dentro un grupo más amplio y consolidando su movimiento en pro de las concesiones comunitarias. En Bolivia, algunos pequeños productores activos en la lucha de las federaciones campesinas por la tierra emergieron como líderes en la formación de COINACAPA.

El apoyo financiero y técnico de instituciones nacionales e internacionales ha sido instrumental en todos los casos. Los organismos de cooperación internacional, en especial la Fundación Ford en el Petén y en Nepal, parecen haber hecho contribuciones significativas, apoyando a ACOFOP y FECOFUN respectivamente, durante sus etapas iniciales. En Bolivia, la ONG italiana ACRA proporcionó tanto apoyo técnico como financiero a COINACAPA. El apoyo permitió que las redes mejoraran su capacidad, aumentaran la interacción con otros actores interesados y consolidaran sus acciones. El apoyo externo también permitió que estas redes entraran en contacto con alianzas regionales y nacionales más amplias, como la Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (ACICAFOC), la Alianza Global de Forestería Comunitaria (GACF por sus siglas en inglés) y la Iniciativa para los Derechos y los Recursos (RRI por sus siglas en inglés).

### **Recuadro 6.2. Camerún: asociaciones de manejo forestal**

Para aunar los esfuerzos de manejo forestal de las comunidades locales, se han creado asociaciones entre aldeas. En el área de Oku se creó la Asociación de Instituciones de Manejo Forestal a principios del año 2000. En el área de Kirbi se creó una unión de bosques comunitarios en 2007 con apoyo logístico de una coalición de organismos, incluyendo Planet Survey, World Wide Fund for Nature y CIFOR, así como apoyo financiero del Forest Governance Facility (FGF). El objetivo de estos grupos es garantizar los derechos comunitarios en los bosques y promover los intereses comunitarios influenciando las políticas a nivel regional y nacional.

### **Recuadro 6.3. Filipinas: federación de manejo forestal comunitario**

La Federación Nacional de la Organización Popular de Manejo Forestal Comunitario de Filipinas (*National CBFM-PO Federation*), creada en 2004, es el grupo organizado más importante del país, conformado por 14 federaciones regionales, 71 federaciones provinciales, y 1691 organizaciones que representan más de 20 millones de residentes forestales. Se trata de una organización sombrilla, que engloba a otras organizaciones y defiende los derechos de las comunidades que dependen de los bosques para su sustento; sin embargo, también tiene como objetivo ayudar a sus miembros a ser responsables en términos ecológicos, con solidez económica, fuertes a nivel político y receptivos a nivel social.

Mientras que FECOFUN y ACOFOP surgieron principalmente para defender el acceso a los recursos forestales, COINACAPA fue creada para obtener acceso a los mercados. Sin embargo, con la consolidación de su poder, las primeras dos redes empezaron a mejorar los beneficios de los medios de vida. Los esfuerzos de FECOFUN por introducir la certificación del Consejo de Administración Forestal y apoyar a los grupos de usuarios en el desarrollo de empresas, ayudándolos a vincularse con empresarios privados, pueden ser vistos bajo esta luz. Los casos muestran que la acción colectiva a nivel comunitario va más allá de garantizar la tenencia del bosque para mejorar los beneficios sobre los medios de vida promoviendo calidad, logrando economías de escala y aumentando el poder de negociación.

### **Estrategias y acciones**

Las redes parecen haber utilizado estrategias semejantes para avanzar sus respectivas agendas. Observamos un patrón similar en la movilización de recursos institucionales, apoyo externo y herramientas políticas y legales. Los recursos no materiales como la legitimidad, la cohesión y el capital simbólico también están siendo movilizados efectivamente. En base a los casos presentados, nos fue posible identificar las siguientes estrategias.

*Desarrollo de la capacidad técnica e institucional.* Las redes comunitarias y la acción colectiva de segundo grado permiten fortalecer la capacidad institucional y técnica de las organizaciones. Las redes de FECOFUN y COINACAPA emergen en contextos donde la acción colectiva parecía inadecuada. El surgimiento de ambas redes apoyó el desarrollo de capacidades entre los miembros, favorecidas por terceros que fortalecieron el manejo organizativo, el mantenimiento de archivos, el reconocimiento de instrumentos legales vigentes, la elaboración de planes de manejo, el desarrollo empresarial, el monitoreo y evaluación así como otras capacidades profesionales y técnicas. Los grupos han empezado a mejorar su desempeño y han definido sus roles más claramente; asimismo, han ido ganando confianza en sus acciones.

Además de desempeñarse como observadores políticos y grupos de presión, las redes han mejorado la productividad de sus recursos brindando valor agregado. Por ejemplo, al ayudar a las cooperativas a encontrar mercados, facilitando el acceso al mercado y suministrando información, ACOFOP ha mejorado los beneficios de los medios de vida derivados del manejo forestal. El desarrollo de la capacidad institucional, entrenando a miembros a mantener la calidad y satisfacer los estándares orgánicos, así como la formación de grupos en las comunidades para vigilar la práctica local se

convirtieron en el foco central de COINACAPA. Este organismo permite que los pequeños productores cumplan con los estándares establecidos por el comercio justo de manera que todo el grupo pueda conservar el acceso a los beneficios. FECOFUN también ha empezado a apoyar a sus miembros para que obtengan la certificación a fin de mejorar su posición en el mercado.

El desarrollo de las capacidades de los grupos comunitarios, así como de sus redes forma parte también de la agenda de los organismos donantes y agencias externas. Con frecuencia, los donantes y las ONG tienen intereses instrumentales en las redes, ya que son consideradas vehículos apropiados para la realización de los objetivos de desarrollo. En otros casos, los gobiernos, las agencias internacionales y las ONG locales parecen estar deseosos de trabajar con estas redes. El contacto directo con ellas reduce los costos de transacción del desarrollo participativo. Sin embargo, esto no siempre es beneficioso para las redes, cuyos objetivos pueden no coincidir con lo que los donantes u ONG están ofreciendo.

*Influencia sobre el discurso público y creciente legitimidad.* Las redes comunitarias pueden influenciar el discurso público relativo a la gobernanza de los recursos ambientales. Antes de la formación de estas redes, las entidades públicas promovían un discurso y acciones centrados en el Estado y buscaban soluciones mediante el manejo burocrático. La nacionalización de los bosques en Nepal y el establecimiento de la Reserva de Biosfera Maya en Guatemala son acciones indicativas de esta perspectiva. Con el crecimiento de las redes comunitarias se desarrolló un discurso contrario que desafió eficazmente el monopolio del manejo estatal y que ofreció el manejo comunitario como una opción viable. Entretanto, las redes participaron activamente con los actores interesados y ejercieron presión para lograr un manejo participativo y comunitario. Dichas redes lograron aprovechar el espacio y contribuyeron a un cambio de enfoque dirigido hacia la gobernanza participativa de los recursos aumentando sus alianzas con las organizaciones de la sociedad civil. Gradualmente, el manejo comunitario se ha convertido no solo en una opción aceptada sino más bien, en muchos casos, en la opción preferida.

*Cambio en el balance de poder a favor de las comunidades.* Las redes traen agencia al proceso de reforma en los patrones de tenencia. Los procesos de reforma liderados por el Estado se originan a nivel central y son implementados por la burocracia, considerando por lo general a las comunidades locales como receptores pasivos de las políticas del Estado. Sin embargo, las redes comunitarias y otras organizaciones de segundo grado se han convertido en agentes activos. Una vez que las comunidades locales participan, ellas pueden demostrar su espíritu emprendedor e influenciar el proceso de reforma a través de la expresión colectiva.

Las redes pueden obtener poder a través de su base. Su membresía cuenta con bases sociales fuertes en regiones grandes y pueden movilizar miles de personas en defensa de una causa común. Históricamente, la acción colectiva a nivel local no era apreciada o reconocida. En la mayoría de los casos, los grupos aislados que actuaban por su cuenta eran demasiado débiles para defender sus derechos, ya fuera del poder burocrático centralizado o de amenazas externas, empresas privadas u otras comunidades. La transferencia de derechos formales representa tan solo el primer paso. El mantenimiento de la integridad de las concesiones comunitarias o la forestería comunitaria continúa representando un desafío en vista de los constantes intentos de apropiación de los recursos por parte de actores externos. Esto es particularmente evidente en el Perú y en Nepal, donde empresas privadas e incluso entidades del gobierno han tratado de recuperar los recursos

y los derechos comunitarios. Las redes han defendido los intereses comunitarios contra estos intentos. Dado el gran número de miembros y la capacidad de las redes de captar atención a nivel nacional, y de aliados a nivel nacional e incluso internacional, las autoridades del Estado y los actores del mercado han empezado a reconocer y respetar sus demandas.

Entre tanto, la interacción entre las autoridades, agentes de mercado y actores comunitarios ha ido cambiando. Anteriormente, las comunidades interactuaban a nivel bilateral con las autoridades del Estado o los actores del mercado. En la actualidad existen nuevas plataformas y mecanismos que permiten que las comunidades interactúen con otros actores de interés en diferentes contextos. Las plataformas se han ampliado de lo nacional a lo internacional. Con estos contextos y arenas ampliados, las relaciones de poder tradicionalmente desiguales entre las autoridades y las comunidades están empezando a derrumbarse. Han aparecido nuevas configuraciones de poder. Por ejemplo, cuando los representantes del gobierno y los líderes de FECOFUN se sientan juntos en un taller internacional y aplauden la forestería comunitaria, su relación asume características diferentes a pesar del nivel de conflicto en el plano nacional. Estos encuentros sirven como canales alternativos de comunicación y resolución. Igualmente, en muchos programas públicos, se invita tanto a los responsables de los distritos forestales como a los líderes de FECOFUN y se les otorga el mismo estatus, un patrón que puede eventualmente equilibrar las relaciones de poder existentes entre estos dos grupos.

*Influencia sobre las políticas y los marcos regulatorios.* Las actividades de las redes, las mismas que se han ido ampliando con el tiempo, han permitido establecer fuertes vínculos entre las comunidades locales y los líderes políticos. Tradicionalmente, los burócratas forestales han sido los diseñadores de políticas *de facto*, legitimados por el sistema político y, con frecuencia, han minado los intereses de los medios de vida locales imponiendo estrictos regímenes de exclusión. Las redes comunitarias han podido cuestionar estas políticas utilizando mecanismos como la desobediencia civil y denunciando a nivel nacional amenazas contra sus derechos. FECOFUN, por ejemplo, ha funcionado como un organismo de fiscalización y vigilancia desde finales de la década de 1990, resistiendo constantemente cualquier decisión de política regresiva que socave los derechos comunitarios.

Sin embargo, las redes han cambiado su estrategia. De simplemente oponerse a las decisiones del gobierno han pasado a participar activamente en los procesos formales de políticas. En un principio, existían dos problemas:

1. El partido establecido, la autoridad del Estado, rara vez escuchaba las preocupaciones expresadas por las comunidades locales; y
2. Los líderes comunitarios tampoco confiaban en el sistema ni tenían la capacidad de participar en forma constructiva y contribuir al progreso de las políticas.

Con el desarrollo de las redes comunitarias la situación ha cambiado. Aparte del reconocimiento por parte de las entidades del gobierno del proceso multipartito, las redes mismas se han convertido en actores legítimos y han comenzado a ampliar sus roles. Ellas han logrado sacar provecho de las relaciones estratégicas con líderes políticos que favorecen la participación de las redes comunitarias en el diseño de políticas, construyendo apoyo a través de ellas. Esto ha probado ser una estrategia efectiva para aumentar la participación en el proceso formal de políticas.

Esta práctica ha sido institucionalizada durante los últimos años. Los donantes externos y muchos acuerdos ambientales multilaterales han promovido la noción de que las comunidades locales deberían ser consultadas en relación a las políticas ambientales. Por ejemplo, la Convención sobre Diversidad Biológica y los esfuerzos por reducir las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD) demandan que las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil sean informadas y consultadas adecuadamente durante la formulación de las políticas a nivel nacional. Las redes ofrecen una vía conveniente para satisfacer este requisito. Debido a que representan tanto a la comunidad local como la sociedad civil, se han convertido en actores cruciales en todos los foros de política relacionados con la gobernanza del bosque y los recursos naturales. Por ejemplo, FECOFUN es ahora miembro permanente del Comité de Coordinación del Sector Forestal y del Comité de Coordinación del Distrito Forestal en Nepal, y ACOFOP representa a la sociedad civil en el directorio del Consejo Nacional de Areas Protegidas de Guatemala.

### **Resultados de la construcción de redes**

Las redes comunitarias han ayudado a fortalecer la tenencia de dos maneras:

- mejorando la acción colectiva a nivel grupal
- aumentando el poder de negociación de los grupos ante los representantes del gobierno o actores de los mercados (como en el caso de la Cooperativa COINACAPA).

A través de una interacción continua y la realización de actividades educativas, las redes han ayudado a mejorar las capacidades de los grupos comunitarios. Ellas han permitido ampliar las interconexiones entre las entidades del gobierno, mercados y otros actores de la sociedad civil mediante un diálogo formal entre múltiples actores y procesos informales. En un nivel más amplio, tienden a promover discursos democráticos, inclusivos, equitativos y participativos, aunque estos ideales no se ven siempre reflejados en la práctica. Por ejemplo, la agenda de FECOFUN tiene como objetivo alcanzar un 50% de representación de mujeres en los grupos de usuarios forestales comunitarios pero aún no ha logrado dicha meta.

Los procesos de reforma del Estado han creado un ambiente conducente al mejoramiento del acceso de las personas a los recursos, pero muchas reformas no se traducen automáticamente en mayores beneficios para los medios de vida (Cronkleton *et al.* 2008; Paudel *et al.* 2008), ya sea porque la devolución está limitada al uso de subsistencia (como en Nepal por ejemplo) o porque no está vinculada a los servicios complementarios que las comunidades necesitan (como en América Latina). Más aun, el Estado tiende a inventar nuevas intervenciones que impiden implementar las reformas o por lo menos limitan los beneficios potenciales que las comunidades pueden recibir del proceso de reformas. En dichos contextos, las iniciativas de las comunidades que dependen de los bosques para su sustento así como sus redes han ayudado a modificar los procesos dirigidos por el Estado.

Varios estudios han observado que estas redes han desempeñado roles importantes mejorando el acceso a los recursos forestales y los mercados para productos forestales y garantizando derechos sobre los recursos (Plant y Hvalkof 2001; Cronkleton *et al.* 2008). Igualmente, Komarudin *et al.* (2008), basados en investigación-acción en Indonesia, concluyen que la acción colectiva mejora

la seguridad de la tenencia así como los beneficios para los medios de vida de las comunidades que dependen de los bosques para su sustento. Asimismo, notaron que si bien la acción colectiva a nivel local ha reducido la captura por parte de la elite, la construcción de redes y el establecimiento de vínculos con niveles más altos son necesarios para mejorar el acceso a tierra, aumentar los ingresos y mejorar el estatus de las mujeres.

## Desafíos

Los desafíos son aún enormes. En primer lugar, las redes comunitarias tienen que estar atentas al contexto cambiante para satisfacer las expectativas de sus miembros y actores de interés. Segundo, las redes deben ayudar a sus miembros a desarrollar capacidades para satisfacer los estándares y criterios establecidos por los gobiernos y los mercados. Tercero, deben abordar cuestiones de gobernanza, particularmente cuestiones referidas a la equidad e inclusión dentro de la organización. Cuarto, deben encontrar un equilibrio en sus relaciones con los miembros, donantes, las entidades del gobierno, organizaciones de la sociedad civil y la prensa, particularmente teniendo en cuenta su creciente participación en foros internacionales. A medida que su membresía e influencia política aumentan, las redes se ven bajo el escrutinio minucioso de los organismos donantes y ONG. Finalmente, la experiencia de FECOFUN y ACOFOP muestra que una sola reforma de políticas no es suficiente; también se requiere una vigilancia continua contra políticas agresivas o regresivas en términos de los derechos adquiridos.

Este estudio nos ha permitido sacar importantes lecciones sobre la acción colectiva, las redes comunitarias y la seguridad de la tenencia. Las redes comunitarias surgieron a raíz de crisis percibidas en la gobernanza de los medios de vida y los recursos. Estas redes permitieron ampliar la escala y el ámbito de la acción colectiva. Al representar a las comunidades que dependen de los bosques para su sustento, las redes han surgido como nuevos actores en el manejo de los bosques de uso común. Ellas desempeñan un rol importante convirtiendo políticas agresivas en realidades prácticas de manera que las comunidades puedan obtener los beneficios de las reformas de tenencia.

## Notas

- 1 Entre 1966 y 1996 Guatemala vivió una guerra civil. Según los Acuerdos de Paz, el acuerdo socioeconómico y agrario establece que por lo menos 100 000 hectáreas deberían ser entregadas a grupos comunitarios organizados.
- 2 Existen dos diferencias importantes entre las concesiones comunitarias y las concesiones industriales, las mismas que están determinadas por los contratos. En primer lugar, los contratos le dan a las industrias derechos de usufructo solo para manejar productos madereros, mientras que las concesiones comunitarias constituyen un mecanismo para el manejo integrado tanto de recursos maderables como no maderables. Segundo, mientras que las concesiones comunitarias pagan por el uso de la tierra (entre US\$1.00 y \$1.50 por hectárea), las industrias pagan un valor intrínseco por la madera, dependiendo de la especie y la cantidad aprovechada.
- 3 Según Ostrom (2000), los derechos de exclusión incluyen el derecho colectivo de determinar quién tiene o no el derecho de acceso, extracción y manejo (véase Capítulo 1).