

La silvicultura comunitaria y REDD+ en América Latina: Lecciones aprendidas y pasos a seguir Informe Temático



Introducción

Las preocupaciones originadas por la deforestación, junto con la esperanza de que los esfuerzos para mejorar la gestión de los bosques puedan contribuir a la mitigación del cambio climático, exigen que nos formulemos la siguiente pregunta: ¿Qué podemos aprender de las experiencias relativas a la silvicultura comunitaria? Debido a que actualmente se está trabajando intensamente en el Programa para la Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y Degradación Forestal (REDD+)¹, resulta oportuno evaluar las lecciones

principales a partir de varias décadas de práctica de la silvicultura comunitaria. Los proponentes de REDD+ no tienen que empezar de cero ni reinventar la rueda, sino que pueden basarse en las valiosas experiencias y los sistemas ya existentes.

REDD+ logrará un mayor éxito si parte de las enseñanzas de la silvicultura comunitaria en torno a los temas siguientes: qué es lo que permite que estos sistemas funcionen adecuadamente, qué factores impulsan la conservación y una gestión sensata, qué tipo de intervenciones pueden servir solamente como medidas temporales, cuáles son los conflictos pueden menoscabar las posibilidades de éxito, y cuáles son las barreras derivadas de las políticas y de las prácticas forestales que se deben evitar o eliminar para velar por que REDD+ continúe avanzando sin mayores problemas.

El Programa de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC, por sus siglas en inglés) encargó la elaboración de una serie de cuatro informes —tres regionales y una síntesis global— sobre las *Lecciones aprendidas de la silvicultura comunitaria y su relevancia para REDD+*. En el presente informe temático se sintetizan los puntos más importantes del informe sobre América Latina.

Se puede afirmar que América Latina es la región líder en el ámbito mundial en cuanto a experiencias exitosas sobre la silvicultura comunitaria. Ésta se fundamenta en el reconocimiento de los derechos de las comunidades a establecer y hacer cumplir las reglas que rigen el acceso a los bosques y su aprovechamiento. Existen extensas áreas que se encuentran bajo sistemas de tenencia indígena y

¹ REDD+ se está desarrollando bajo la orientación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). El signo “+” (más) en REDD+ (o REDD-plus, en inglés) se refiere a la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación, más la conservación y gestión sostenible de los bosques, y el aumento de las reservas forestales de carbono. Para algunos, REDD+ comprende mucho más que los beneficios relacionados con la captación de carbono y abarca los denominados beneficios múltiples o co-beneficios, los cuales incluyen algunos muy importantes de carácter ambiental y social.

comunitaria², una de las bases esenciales para garantizar el éxito de la silvicultura comunitaria y de REDD+. Entre las tendencias de las políticas públicas que han incidido en la silvicultura comunitaria en América Latina figuran las tendencias de descentralización y de reformas económicas de corte neoliberal, y aquellas que se inclinan más hacia la recentralización y las reformas económicas socialistas. Las condiciones más importantes para lograr el éxito son el empoderamiento de las comunidades como instancias decisorias y la existencia de sólidas instituciones comunitarias, al igual que una gobernabilidad adecuada con relación a las instituciones y las agencias nacionales. Hasta el momento, las instituciones que han resultado ser más exitosas son aquellas que han surgido del seno de las propias comunidades y que se ajustan tanto a las condiciones culturales y ecológicas de su entorno como a los marcos jurisdiccionales nacionales.

Para el año 2013, América Latina ostentaba más de la mitad de los bosques del mundo gestionados bajo proyectos privados de mercado de REDD+, tanto existentes como proyectados. Estos abarcan 12,5 millones de hectáreas, en comparación con 3 millones en África y 7 millones en Asia. Casi todos los países de América Latina están recibiendo apoyo de los donantes para llevar a cabo actividades en el marco de REDD+. Sin embargo, la silvicultura comunitaria en la región se encuentra amenazada por la expansión acelerada de la agricultura, las industrias extractivas y la infraestructura. En consecuencia, resulta paradójico que América Latina produzca el 47 por ciento de las emisiones mundiales originadas de la deforestación.

¿Qué es la silvicultura comunitaria?

Los sistemas de silvicultura comunitaria son aquellos que puede iniciar la propia comunidad o que se pueden desarrollar a partir de intervenciones externas por parte de los gobiernos o de diversas contrapartes del desarrollo. La silvicultura comunitaria puede incluir la gestión de bosques naturales y tierras boscosas, al igual que de plantaciones y parcelas arboladas.

En América Latina, si bien los **tipos de silvicultura comunitaria** varían ampliamente, por lo general éstas se pueden categorizar en **“descubiertas”** o **“diseñadas”**. La silvicultura autogenerada ya existía en América Latina desde antes de la llegada de los europeos. Durante miles de años, las comunidades asentadas en esta región han integrado la agricultura migratoria y los bosques en paisajes gestionados de forma consistente con las ecologías locales, incluso en la Amazonía. En los años ochenta, los gobiernos de América Latina reconocieron la modalidad comunitaria como una forma de silvicultura. Sin embargo, y si bien es cierto que la **silvicultura comunitaria descubierta ha prosperado cuando se le presta el apoyo adecuado, la silvicultura comunitaria diseñada ha tendido a fracasar**. Esto se ha debido a factores que van desde la aparición de enfermedades en plantaciones exóticas hasta la desaparición de incentivos externos una vez que ha finalizado el proyecto, al igual que desde conflictos en torno a otros alicientes,

Una silvicultura comunitaria descubierta versus una silvicultura diseñada

Frances Seymour (1994) propone la siguiente distinción analítica: la silvicultura comunitaria se puede categorizar como i) “descubierta” por parte de personas externas que estudian e intervienen en una silvicultura comunitaria que surgió de manera autónoma o “autogenerada”, como respuesta a las condiciones internas y exógenas donde las comunidades ejercen derechos de tenencia, versus ii) una silvicultura comunitaria “diseñada”; es decir, aquella en que las intervenciones se diseñan sin incorporar o reconocer los sistemas locales autogenerados que puedan existir.

² Según las cifras mundiales sobre la tenencia de bosques, alrededor del 40 por ciento del total pertenece a comunidades o grupos indígenas, o se ha designado para que éstos los aprovechen; el 36,1 por ciento está bajo la administración de los gobiernos y el 24,6 por ciento pertenece a personas y/o empresas (RRI 2012).

riesgos inadvertidos e incertidumbres que menoscaban la motivación, hasta la desconfianza, el desacople con la cultura laboral y de inversión local, y asuntos de poder y costos de oportunidad.

En América Latina existe una amplia diversidad de prácticas de gestión de bosques comunitarios a lo largo de un continuo que abarca tres tipos. Por lo general, el primer tipo, las **intervenciones forestales de baja intensidad** (IFBI, o bien LIFI por sus siglas en inglés), se encuentra en sitios remotos donde los bosques comunitarios son de gran extensión –comprenden varios millones de hectáreas– y la densidad de población es baja. Situadas en el extremo inferior de esta gama, las IFBI con frecuencia están en manos de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes en sus respectivos territorios y las mismas predominan en América del Sur. Entre las actividades típicas de esta modalidad figuran la conservación de los bosques, la defensa frente a posibles invasiones, la tala controlada de madera bajo acuerdos establecidos, el aprovechamiento de productos no maderables de los bosques para la venta o para el consumo, y los sistemas agrosilvícolas rotativos de corte y quema. En términos generales, esta modalidad es “descubierta” o invisible (es decir, auto-organizada pero no descubierta). Las IFBI abarcan extensos tramos de bosque que ofrecen el mayor valor para las inversiones de REDD+. En el rango intermedio de esta la gama se encuentran las **intervenciones forestales de intensidad moderada** (IFIM, o bien MIFI por sus siglas en inglés), las cuales por lo general se llevan a cabo en sitios no tan apartados donde las comunidades poseen menos tierras cultivables y usualmente enriquecen sus bosques naturales con cultivos de alto valor como café, cacao, frutas tropicales y algarrobo. Si éstas cuentan con acceso a los mercados y producen madera de valor comercial, es posible que establezcan empresas dedicadas a la tala y lleven a cabo esta actividad según sus planes de gestión. El tercer tipo, las **intervenciones forestales de alta intensidad** (IFAI, o bien HIFI por sus siglas en inglés), se presenta en comunidades que viven en áreas con una mayor densidad de población (más de 100 personas/km²) y que mantienen entre el 10 y el 25 por ciento de sus tierras individuales como bosques mejorados o manejados. Por lo general estas comunidades talan árboles para el consumo local únicamente, incorporan sistemas agroforestales de orientación comercial y participan en esfuerzos de reforestación. Las IFAI se encuentran principalmente en zonas con un menor grado de silvicultura comunitaria incorporada durante procesos de colonización espontánea y/o dirigida. Se trata de áreas donde “el grado de deforestación que acompaña la colonización constituye en cierto sentido una medida del fracaso de los programas gubernamentales orientados a otorgar títulos de propiedad adecuados; los agricultores prefieren valerse de los derechos de usufructo y no de programas gubernamentales para proteger sus nuevas fincas” (Jones 1990). Sin embargo, en otras situaciones las prácticas de gestión de las IFAI surgen de decisiones autogeneradas de gestión forestal en comunidades que tienen pocas tierras y cuentan con mejores oportunidades de emplearse en labores externas a las de las fincas.

¿Qué factores contribuyen al éxito de la silvicultura comunitaria latinoamericana?

El Estado **desempeña funciones relevantes para el éxito de la silvicultura comunitaria**, tal como la definición de la tenencia de los bosques. Los derechos de tenencia que los gobiernos nacionales otorgan a los pueblos indígenas son más sólidos en América Latina que en otras partes del mundo. La mayoría de los gobiernos de esta región han incorporado a sus Constituciones el Convenio No. 169 de la Organización

El Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (PROCYMAF) dio inicio en 1997, con financiamiento del Banco Mundial. Este programa ha permitido que las agencias forestales del gobierno realicen una transición para pasar de su tarea como entes encargados de hacer cumplir las normas a una función orientada a prestar asistencia técnica a las comunidades para fortalecer la productividad y la sostenibilidad de la silvicultura comunitaria.

Internacional del Trabajo (OIT 169) que rige los derechos de los pueblos indígenas y tribales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha respaldado los derechos forestales de estas comunidades y ha concedido indemnizaciones a las comunidades indígenas y afrodescendientes cuando los gobiernos nacionales no han respetado tales derechos.

En América Latina el Estado desempeña cuatro funciones adicionales de importancia vital en la silvicultura comunitaria. Primero, al reconocer la gobernabilidad comunitaria y los derechos de representación, y al designar foros y recursos para estos propósitos, el Estado permite que las comunidades participen directamente en calidad de actores y no a través de las ONG. Igualmente, el Estado ofrece lineamientos técnicos y la asistencia solicitada. Como segundo punto, el Estado ejerce control en la silvicultura comunitaria mediante el otorgamiento de licencias y labores de monitoreo. En tercer lugar, el Estado tiene la responsabilidad de aplicar honestamente políticas sólidas encaminadas a controlar actividades ilegales, y por último, define políticas macroeconómicas que no amenacen los bosques. Los problemas causados por la tala indiscriminada en América Latina son graves y las políticas macroeconómicas de desarrollo están poniendo en peligro la silvicultura comunitaria.

¿Qué hemos aprendido de la silvicultura comunitaria en América Latina?

Características regionales: América Latina posee el 40 por ciento de la biodiversidad del mundo y el 25 por ciento de la totalidad de bosques. Asimismo, la región comprende el área más extensa de bosques bajo gestión comunitaria en sus diversas modalidades de silvicultura autogenerada por las comunidades, las cuales cuentan con un amplio reconocimiento jurídico a lo largo de extensas áreas geográficas. La silvicultura comunitaria en México y en Centroamérica difiere significativamente de la de la cuenca amazónica. América del Sur cuenta con el 90 por ciento de los bosques de América Latina. Solo el 1,4

Silvicultura comunitaria: Vínculos institucionales y uso de ganancias para el desarrollo de empresas comunitarias.

En San Juan Nuevo, estado de Michoacán, México, los sólidos vínculos entre la empresa maderera colectiva, el consejo de ancianos y la asamblea comunal fueron la clave del éxito. Con el tiempo, la asamblea comunal empleó el capital que generó el aprovechamiento de los bosques de pino como fondo inicial para nuevas empresas que produjeran mayores ingresos que los bosques, entre ellas el embotellamiento de agua de manantial para la venta y la oferta de servicios de telecomunicaciones.

por ciento de los bosques de esta región está conformado por plantaciones, pues el 98 por ciento son bosques naturales. La silvicultura comunitaria ha sido ampliamente eficaz en el mantenimiento de los bosques.

Empoderamiento de las comunidades: La silvicultura comunitaria se basa en el reconocimiento de los derechos de las comunidades a establecer y hacer cumplir las reglas que rigen el acceso a los bosques y su

aprovechamiento. En la mayor parte de la región, los derechos de tenencia de las comunidades son relativamente sólidos. La existencia de marcos jurídicos claros ha sido una de las claves del éxito en este campo. La silvicultura comunitaria autogenerada ha prosperado en áreas de colonización donde no existen marcos jurídicos claros, aunque en la actualidad estos sistemas se encuentran cada vez más amenazados.

Gobernabilidad y participación de los actores interesados: Las instituciones comunitarias efectivas son aquellas que logran establecer y hacer cumplir las reglas que rigen el acceso a los bosques y su aprovechamiento, al igual que distribuir de manera equitativa los costos y beneficios de la silvicultura comunitaria. Las instituciones comunitarias autogeneradas que se acoplan a la cultura local, a las

condiciones ecológicas y a los marcos jurisdiccionales nacionales son las que han logrado una mayor eficacia.

Beneficios e incentivos: Con frecuencia, en América Latina las comunidades obtienen de forma directa beneficios monetarios, ambientales y de subsistencia. REDD+ puede extraer enseñanzas del análisis de las lecciones generadas de la aplicación de los numerosos sistemas de pagos por servicios ambientales (PSA) que se han puesto en práctica en los bosques comunitarios de América Latina. En un meta-análisis de 301 estudios sobre 40 esquemas aplicados en diversas cuencas en América Latina, se reveló que la media del valor de los pagos que se efectúan a los vendedores es un 60 por ciento más alto que el que reciben los compradores, lo cual indica que los PSA están subsidiados. En el estudio también se señala un tema que puede ser pertinente a REDD: los altos costos de transacción para promover y administrar un esquema de pagos a través de intermediarios. México se sitúa a la cabeza en cuanto a los planes de gestión forestal que generan ingresos significativos de actividades de tala sostenible, al igual que en lo que se refiere a integrar los PSA y REDD+ en esquemas existentes de gestión forestal comunitaria.

Aumento de capacidades: Los gestores comunitarios son más efectivos si poseen capacidades y destrezas relacionadas con una gobernabilidad adecuada, o si tienen acceso a personas aptas para abordar asuntos tales como la gestión de los bosques, el desarrollo empresarial, la planificación y los temas contables. Los técnicos forestales del gobierno y otros funcionarios también pueden ser más eficaces si cuentan con las habilidades que les permitan apoyar la participación comunitaria.

Ampliación paulatina: Ésta funciona mejor si se sigue la regla de que “no hay talla única”. Los sistemas a gran escala pueden contribuir a que los esquemas locales potencien los beneficios y la sostenibilidad de los bosques. Los movimientos sociales han generado la ampliación paulatina más efectiva de los sistemas en América Latina y han contribuido a lograr efectuar los ajustes del caso.

Título de territorio indígena.

Título del territorio indígena ayoreo de 77.454 hectáreas de Santa Teresita otorgado por el gobierno de Bolivia. Se ha enmarcado el documento para protegerlo de posibles daños o para evitar que se pierda. Los ayoreos son un grupo indígena asentado en Paraguay, Brasil y Bolivia. Se considera que este pueblo está en vías de extinción, pues quedan menos de 3.500 en estos tres países. Existen algunos grupos de ayoreos que no han tenido contacto con el resto de la población. Éstos viven en el Parque Nacional Kaa Iya —que bordea este territorio— y en Paraguay. No todos los ayoreos tienen títulos de sus territorios.



Sostenibilidad: Los factores críticos que determinan la sostenibilidad son de carácter económico y social. Entre las condiciones importantes para lograrla figuran el empoderamiento de los gestores comunitarios para que asuman la toma de decisiones, la existencia de instituciones comunitarias sólidas que puedan desarrollar y hacer cumplir las reglas, el otorgamiento de títulos de tenencia colectiva y una buena gobernabilidad con relación a las agencias e instituciones nacionales.

Recomendaciones sobre la forma de apoyar la silvicultura comunitaria y REDD+

Las recomendaciones pertinentes a la silvicultura comunitaria y a REDD+ para que generen servicios económicos, sociales y ambientales son esencialmente las mismas:

Fortaleza subregional a través de la diversidad: Desarrollar conocimientos sólidos sobre prácticas existentes, derechos, instituciones, amenazas y oportunidades en cada país. Aumentar las capacidades para REDD+, a partir de otras experiencias y de intercambios de visitas a sitios donde se ejecute este mecanismo. Impulsar la comunicación intercultural y el valor de la diversidad dentro de las agencias gubernamentales. Apoyar la diversidad, en lugar de dirigir esfuerzos hacia la estandarización y la homogenización. Diseñar marcos que sustenten la silvicultura comunitaria en los ámbitos subregionales como parte del REDD+ con un enfoque “anidado”.

Empoderamiento de las comunidades: Centrar la atención en la silvicultura forestal autogenerada o “descubierta”, utilizando como guía la “Ley de Ostrom”: si funciona en la práctica, también puede funcionar en la teoría y en las políticas. Determinar qué funciona en la práctica. Utilizar el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) y protocolos bioculturales que se ajusten a los contextos nacionales. Otorgar autonomía a las comunidades para que definan sus instituciones de gestión forestal.

Gobernabilidad y participación de los actores interesados: Colaborar con los movimientos de la sociedad civil, convocar a una gran variedad de actores para promover una comunicación de doble vía con aquellos que participan en actividades de silvicultura comunitaria. Mejorar la aplicación de las leyes pertinentes a la tala indiscriminada y evitar el despojo de tierras y otras actividades ilícitas que amenazan la seguridad de las comunidades. Desarrollar políticas macroeconómicas, agrícolas y sectoriales que sirvan de respaldo a la silvicultura comunitaria. Sustentar procesos emergentes y en las organizaciones existentes. Apoyar el desarrollo de enfoques basados en derechos y mecanismos de apelación. Apoyar reformas de políticas que empoderen a las comunidades para que formulen y hagan cumplir normas que regulan el acceso a los bosques y su aprovechamiento, y que además incorporen los intereses de las mujeres, de los hogares pobres y de los pueblos indígenas. Identificar instrumentos jurídicos para el empoderamiento y ejercer presión para que estos se apliquen.



Beneficios e incentivos: Fortalecer la tenencia y los derechos de las comunidades. Apoyar la instauración de normas para una gobernabilidad adecuada, de modo que los beneficios lleguen a sus destinatarios. Los beneficios comunitarios deben ser mayores que los costos de transacción, gestión y oportunidad de la silvicultura comunitaria y de REDD+. Fortalecer a las comunidades para que puedan hacer cumplir las normas locales y las leyes nacionales, y ampliar el alcance de los estatutos y reglamentos a los bosques contiguos para evitar que se produzcan fugas.

Respuesta de la gestión comunitaria a la ampliación paulatina de empresas forestales.

Una cooperativa de mujeres guaraníes dedicada a la cestería dentro del territorio indígena de Itika Guasu, Bolivia, recibió apoyo de USAID para comercializar sus productos. Esto dio origen a una mayor presión para cosechar la palma endémica de la localidad, a medida que aumentaba la demanda de sus cestas. La cooperativa de mujeres guaraníes buscó asistencia técnica para colaborar con sus comunidades en la evaluación de opciones jurídicas para proteger sus palmas frente a personas externas, así como en el desarrollo de métodos para que las mujeres determinaran sistemáticamente los impactos de la cosecha y evaluaran las prácticas de la regeneración mediante esfuerzos experimentales de diversas iniciativas de mujeres en un plano individual.

Aumento de capacidades: Reforzar la participación de los líderes de la silvicultura comunitaria en los foros públicos relacionados con REDD+. Apoyar la génesis de prácticas de rendición de cuentas para REDD+ que sean culturalmente adecuadas, incluso si las personas externas no comprenden muy bien esa lógica cultural. Desarrollar las capacidades de los miembros de las comunidades, los gobiernos y otras contrapartes, en una combinación de habilidades técnicas (gestión, aprovechamiento y planificación forestal), el desarrollo empresarial (gestión financiera y contabilidad) y la gobernabilidad (rendición de cuentas, comunicación y aplicación de normas en materia de acceso y aprovechamiento), con el fin de aumentar las posibilidades de éxito de la silvicultura comunitaria.

Sostenibilidad y ampliación paulatina: Facilitar procesos formales para la ampliación paulatina impulsada localmente. Documentar la población que habita en los bosques –incluidos aquellos grupos que son invisibles frente al Estado, ya sea porque están indocumentados o porque sus comunidades se encuentran asentadas en áreas designadas formalmente como bosques estatales– mediante encuestas y mapas que muestren a las poblaciones radicadas en las reservas forestales del Estado. El conocimiento sobre las características, la distribución y el tamaño de esas poblaciones “invisibles” ofrece información real para determinar las opciones de REDD+, tales como esquemas de arrendamiento de bosques o de reconocimiento de la tenencia, en lugar de concesiones para talas que perturben a las poblaciones asentadas allí y desencadenen nuevos movimientos migratorios hacia los bosques. Hacer un esfuerzo sostenido para velar por que se reconozca a las mujeres y a otras poblaciones vulnerables por su papel como administradores responsables de los bosques. Apoyar la creación y la ejecución de planes de desarrollo generados localmente (planes de vida y de gestión territorial, ordenamiento territorial) que incluyan la silvicultura comunitaria y REDD+. Apoyar ejercicios de mapeo comunitario —lo cual ofrece un excelente punto de partida para ayudar a que las comunidades evalúen sus bosques y planifiquen su aprovechamiento— con el fin de que puedan mejorar sus medios de vida, y elaborar escenarios y análisis que puedan ser útiles para determinar si desean o no incorporar a REDD+ en sus planes de desarrollo. Establecer una mayor sensibilización pública en las áreas urbanas acerca de los temas relativos a la silvicultura comunitaria, con el fin de que surja la voluntad política de abordarlos.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Para obtener mayor información sobre los temas tratados en este documento, por favor consulte el informe completo:

Alcorn, Janis B. 2014. *Lecciones aprendidas de la silvicultura comunitaria en América Latina y su relevancia para REDD+*. Informe elaborado para USAID. Programa de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC), Arlington, VA. Disponible en: www.fcmcglobal.org/resources.html.

Todas las citas y la lista completa de referencias se encuentran en el informe. Todas las fotografías son de Janis B. Alcorn.

Este es uno de cuatro informes acerca de las *Lecciones aprendidas sobre silvicultura comunitaria y su relevancia para REDD+*. La serie comprende tres reseñas regionales sobre este tema a cargo de la doctora Janis B. Alcorn (América Latina), el señor Tom Blomley (África) y el doctor Robert Fisher (Asia). La síntesis global de las tres reseñas regionales estuvo a cargo del señor Roy Hagen. FCMC revisó y editó los cuatro informes. La doctora Paula J. Williams se encargó de las revisiones y se desempeñó como editora general.

Persona contacto de FCMC SES: Stephen Kelleher, stephen.kelleher@fcmcglobal.org
Jefe del Programa FCMC: Scott A. Hajost, scott.hajost@fcmcglobal.org
Gerente de Actividades de USAID FCMC SES: Dra. Diane Russell, drussell@usaid.gov
Página de Internet del proyecto FCMC: www.fcmcglobal.org

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD: Este documento temático se elaboró para su revisión por parte de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). La elaboración del informe estuvo a cargo del programa FCMC, no de USAID. Por lo tanto, su contenido no refleja necesariamente los puntos de vista de USAID o del gobierno de Estados Unidos.

La ejecución de FCMC está a cargo de Tetra Tech, como contratista principal, junto con sus contrapartes principales tales como Conservation International, Terra Global Capital, Greenhouse Gas Management Institute y World Resources Institute.