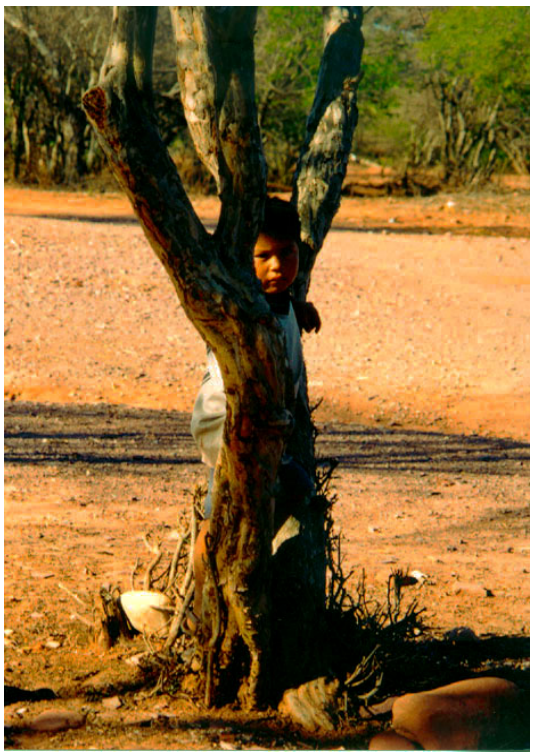
Lecciones aprendidas de la silvicultura comunitaria y su relevancia para REDD+

Informes regionales sobre América Latina, Asia y África, y panorama global

REDD+ puede avanzar a partir de las lecciones aprendidas de la silvicultura comunitaria

La Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación forestal, más la conservación y gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas de carbono forestal (REDD+) apunta a proporcionar incentivos potencialmente significativos a los países en desarrollo para que mitiguen el cambio climático a través de la protección y expansión de sus bosques. Estos últimos son de vital importancia para las comunidades locales y los pueblos indígenas, cuya participación puede hacer que la conservación de los bosques sea más afectiva y equitativa, y su manejo más sostenible.

Desde la época colonial, muchos de los gobiernos en los países en desarrollo han ejercido posesión sobre la mayor parte de los bosques, si bien son las comunidades las que los han aprovechado y manejado por miles de años. Sin embargo, durante los últimos 35 años se han reconocido –y en algunos casos adaptado–, varios ejemplos de silvicultura comunitaria. Asimismo se han hecho pilotos sobre nuevas modalidades, las cuales han sido reproducidas o llevadas a escala. Existe una cantidad suficiente de experiencia acumulada y de lecciones aprendidas emanadas de este trabajo.



Niño Itika Guasu, Bolivia. Foto: Janis B. Alcorn.

Las lecciones de la silvicultura comunitaria son especialmente relevantes para las estrategias, programas y proyectos de REDD+. En tal sentido, los responsables de planificar e implementar REDD+ son conscientes de su importancia y no tienen necesidad de aprender nuevamente cómo vincular a las comunidades locales a la conservación y al manejo de los bosques.

Reseñas regionales y globales

Reconociendo la importancia de mirar hacia atrás para seguir avanzando, el Programa Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC por sus siglas en inglés) de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) realizó una reseña de las lecciones aprendidas de la silvicultura comunitaria relevantes para REDD+ en torno a seis tópicos: empoderamiento y tenencia comunitarios; gobernabilidad y participación de grupos de interés; beneficios e incentivos; formación de capacidades; escalamiento; y sostenibilidad de largo plazo. Se solicitaron tres estudios –sobre África, Asia y América Latina—y una síntesis global. En este resumen se registran sus principales hallazgos.

¿Qué es silvicultura comunitaria?

En todo el mundo, la silvicultura comunitaria tiende a agruparse en dos categorías. En primer lugar, existen sistemas que han sido desarrollados localmente y sin ningún apoyo externo. Esta "**silvicultura**

comunitaria autogenerada" incluye el manejo tradicional de los bosques que ha tenido lugar a lo largo de varias décadas e incluso durante miles de años, aunque también puede incorporar medidas más recientes adoptadas por las comunidades o grupos como respuesta a amenazas externas cambiantes. Asimismo se han desarrollado "**modalidades de silvicultura comunitaria generada externamente**" con el apoyo de gobiernos nacionales, provinciales y locales, proyectos de donantes, organizaciones no gubernamentales (ONG) u otras agencias externas, entre ellas instituciones multilaterales o fundaciones.

¿Qué es silvicultura comunitaria?

La silvicultura comunitaria es una subcategoría en evolución en la que comunidades o grupos de personas tienen derechos parciales o plenos sobre bosques específicos, entre ellos los de establecer, implementar y hacer cumplir normas relacionadas con el acceso y aprovechamiento de los mismos. Tales derechos pueden ser formales de carácter legal, o tradicionales y/o consuetudinarios; estos últimos pueden o no ser reconocidos por el Estado. Los sistemas de silvicultura comunitaria pueden ser iniciados por las comunidades mismas o a partir de intervenciones externas de los gobiernos o de los distintos aliados en el desarrollo. La Gestión Forestal Participativa, la Gestión Forestal Comunitaria y/o la Gestión Forestal Conjunta pueden ser consideradas modalidades de silvicultura comunitaria si las comunidades tienen derecho a participar en la toma decisiones importantes sobre el uso y/o manejo de los bosques. Asimismo puede incluir no solo el manejo de bosques naturales y terrenos boscosos, sino también de plantaciones comunitarias y parcelas arboladas.

La silvicultura comunitaria autogenerada se encuentra muy extendida en América Latina, África y Asia (Figura 1). Esta es la modalidad dominante en América Latina, donde se acepta ampliamente como un uso del suelo legítimo y cuenta con varios grados de reconocimiento jurídico, incluyendo derechos de tenencia. En África y Asia, casi todas las tierras boscosas son administradas por el gobierno (bien porque son de su propiedad o porque son de propiedad de la nación o "del pueblo" y son administradas por él a nombre del país). Esta modalidad tiende a existir paralelamente con los regímenes de tenencia consuetudinarios, aunque su reconocimiento legal es débil.

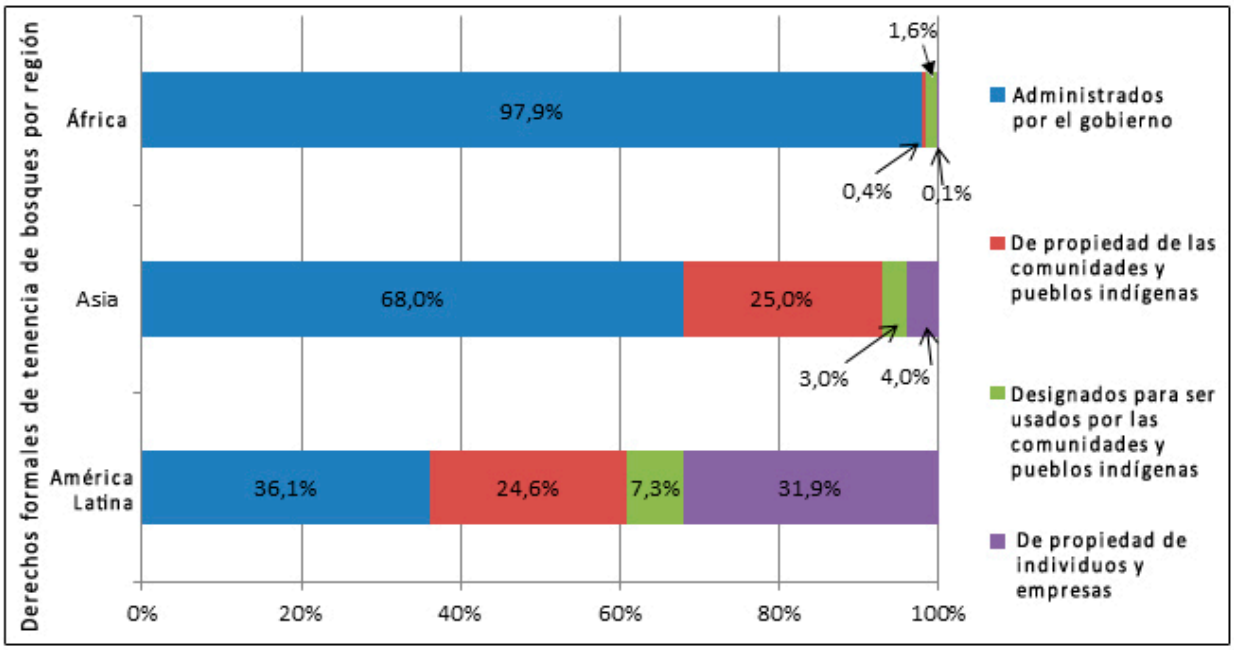
Los bosques y los seres humanos han evolucionado paralelamente durante cientos de años. En las tres regiones existe una rica historia de manejo tradicional y consuetudinario de los bosques naturales. **El concepto y el estudio de la silvicultura comunitaria surgieron hace poco más de 35 años**. En la década de los años setenta se creó el programa Silvicultura para el Desarrollo de las Comunidades Locales de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y en 1978 el tema central del Congreso Mundial de Silvicultura fue "Bosques para la gente". En los años subsiguientes, numerosas comunidades, gobiernos, donantes y otros socios en el desarrollo han suministrado apoyo sustancial al desarrollo de las distintas modalidades de silvicultura comunitaria en todo el mundo. La FAO, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, la Fundación Ford y muchos otros donantes bilaterales y multilaterales han obrado en el mismo sentido.

Las comunidades ejercen el manejo legal de 216 millones de hectáreas de bosque (un tercio del total de las áreas boscosas) en América Latina. En Sudamérica predominan los sistemas tradicionales que abarcan enormes superficies boscosas, especialmente en la cuenca amazónica, dotadas de selvas "ricas en capacidad de retención de carbono". En México y América Central, el núcleo está formado por los derechos tradicionales, mientras que los sistemas de silvicultura comunitaria de vocación comercial generados externamente figuran entre los mejores ejemplos de pleno empoderamiento comunitario sobre los recursos del bosque en las tres regiones.

El Rights and Resources Institute [Instituto de Derechos y Recursos] estima que el 98% de las tierras boscosas en África se encuentran "controladas" por los gobiernos nacionales, mientras que solo el 0,5 es de "propiedad formal" o ha sido designado "para el uso de comunidades y pueblos indígenas" (Figura 1). Sin embargo, en algunos países existe una forma más elevada de propiedad formal o de control de los bosques que se basa en el reconocimiento legal de la ley consuetudinaria. En África, existen paralelamente sistemas de silvicultura comunitaria autogenerados, y allí más del **90% de la población rural obtiene acceso a la tierra a través de instituciones consuetudinarias, aunque en su mayor parte los Estados africanos no las reconocen oficialmente**. Los sistemas de silvicultura comunitaria externamente

diseñados se iniciaron en los años ochenta en la región del Sahel, en África Occidental, con un énfasis comercial muy marcado; estos se concentraron en el manejo de bosques secos para la producción de combustible vegetal (leña y carbón) destinado a los mercados urbanos, como respuesta a la preocupación generalizada sobre la crisis de esta clase de combustible. En África Oriental, las iniciativas de silvicultura comunitaria comenzaron un poco más tarde, en la década de los años noventa, aunque con un énfasis mucho más pronunciado en la conservación y en la restauración de los bosques. El programa de silvicultura comunitaria más extenso de África se encuentra en Tanzania, donde las comunidades son dueñas de 4,1 millones de hectáreas. En el sur de África también se registra una variedad de esfuerzos, especialmente en el cinturón de bosque tropical de la costa de África Occidental y en la cuenca del Congo. En Camerún, por ejemplo, la reforma de la Ley Forestal de 1994 ha permitido que las asociaciones y cooperativas comunitarias adquieran las derechos exclusivos de aprovechamiento y manejo hasta de 5.000 hectáreas de bosques bajo regímenes consuetudinarios con un contrato a 25 años; lo anterior ha dado lugar a la creación de 147 bosques comunitarios que comprenden una superficie total de 637.000 hectáreas.

Figura 1. Derechos formales de tenencia de bosques por región



Fuente: Adaptado de *Turning Point: What future for forest peoples and resources in the Emerging World Order,* Rights and Resources Initiative, Washington, D.C., 2012, Figura 1, pág. 8.

En algunos países asiáticos, los bosques han permanecido bajo control estatal durante siglos. Por lo general la silvicultura comunitaria autogenerada no ha sido legalmente reconocida. En Filipinas las leyes sobre dominio ancestral, y en Indonesia el reconocimiento que hicieran la Corte Suprema de los derechos consuetudinarios de los residentes sobre los bosques, constituyen en realidad excepciones notables a la tendencia aludida anteriormente. En Nepal, los programas de silvicultura comunitaria diseñados externamente se iniciaron en los años setenta como resultado de una preocupación creciente por la deforestación de las tierras altas, así como por las inundaciones y por la sedimentación aguas abajo. Ahora se encuentran en toda la región asiática. En Nepal, el número de familias vinculadas a la silvicultura comunitaria asciende a 1,6 millones en una superficie de 1,3 millones de hectáreas. El programa de silvicultura comunitaria de Filipinas se inició en los años ochenta y cubre 1,6 millones de hectáreas e involucra a 1,3 millones de beneficiarios. Las lecciones emanadas de la silvicultura comunitaria han sido compartidas a través de dos redes importantes: Asia Forest Network y Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Social Forestry Network en el sur de Asia. El Center for People and Forests (RECOFTC,

antiguamente conocido como el Regional Community Forestry Training Center) también ha servido como instrumento para compartir las enseñanzas de la silvicultura comunitaria en ese continente.

En India, la Gestión Forestal Comunitaria surgió en los años ochenta y se convirtió en un programa de cobertura nacional. A partir de la expedición de la Ley sobre Derechos Forestales de 2006, el Departamento Forestal de India reconoció los derechos de los pueblos indígenas sobre los bosques e hicieron las modificaciones del caso al enfoque que empleaban para trabajar con las comunidades dependientes de los bosques. La silvicultura comunitaria ha sido legalmente reconocida en muchos países del Sudeste Asiático, entre ellos Vietnam, la RPD de Laos, Camboya y otros. En Papúa Nueva Guinea, y en toda la subregión del Pacífico, la silvicultura comunitaria autogenerada es la práctica predominante, aunque no en todos los países del Pacífico se cuenta con el respaldo pleno de todas las legislaciones nacionales.

Por lo general, **la silvicultura comunitaria ha tenido una serie de resultados positivos:**

- Mejora la condición y el manejo de los bosques, especialmente si se comparan con aquellos bosques manejados exclusivamente por el Estado (como son las reservas estatales);
- Mejora o mantiene el acceso, uso y/o beneficios de los bosques para las comunidades locales, bien sea directamente (a través de recursos y ganancias) o indirectamente (una mejor hidrología, mejores rendimientos de las cosechas o productividad en la ganadería); asimismo asegura el acceso de diversos grupos, entre ellos agricultores, pastores nómadas y sedentarios, comunidades de recolectores-cazadores y pueblos indígenas;
- Mejora la gobernabilidad de los bosques promoviendo la transparencia, las rendición de cuentas y la autonomía en la toma de decisiones locales, además de que reduce el uso no regulado de los bosques;
- Apoya las tendencias generales hacia la descentralización y devolución de responsabilidades; y
- Desarrolla capacidades y destrezas en la comunidad y en los individuos.

Como consecuencia de estos resultados ya documentados, la silvicultura comunitaria se percibe cada vez más como mecanismo atractivo para REDD+, en la medida en que puede reducir la deforestación y al mismo tiempo producir beneficios ambientales, económicos y sociales. Mientras que Sudamérica ha realizado varios pilotos de REDD+, el número de iniciativas piloto en África y Asia ha sido mucho más modesto. Aunque en ocasiones la sociedad civil ha manifestado su aceptación de REDD+, también existen riegos de que estas iniciativas priven a las comunidades locales de sus derechos si no se incorporan las salvaguardias del caso. Algunas poblaciones vulnerables y ONG desconfían de REDD+ y temen que su implementación revierta los sistemas actuales al antiguo estilo de “comando y control” que las mantenían marginadas. Entre los grupos vulnerables que pueden o bien beneficiarse o sufrir las consecuencias adversas de REDD+ figuran los pueblos indígenas, así como aquellas comunidades no indígenas que dependen de los bosques pero cuyos derechos son débiles o limitados. Las mujeres también corren el riesgo de ser marginadas si no se atiende y se abordan sus preocupaciones y prioridades en relación con los bosques.

¿Qué hemos aprendido del empoderamiento comunitario y los derechos sobre los bosques?

Los **derechos de propiedad comunitarios y la seguridad de tenencia** constituyen el determinante más importante para garantizar el éxito de la silvicultura comunitaria. La tenencia consta de un “paquete” de derechos entre los cuales figuran algunos de los que se listan a continuación o todos ellos: rurales pobres. El tiempo que toma revisar y aprobar los acuerdos formales puede hacer que la expedición de estos últimos consuma años, conduciendo así a que los administradores forestales comunitarios se desilusionen y pierdan interés:

1. Acceso: El derecho a entrar al área forestal bajo manejo.
2. Uso: El derecho a aprovechar los bosques y sus productos para uso doméstico o comercial.
3. Manejo: El derecho a regular los patronos de uso interno o a transformar el recurso.
4. Exclusión: El derecho a decidir quién puede y quién no puede usar el recurso.
5. Alienación: El derecho a vender o a arrendar la tierra.

Tanto en América Latina, como en Asia y África es difícil encontrar comunidades que cuenten con estos cinco derechos legalmente reconocidos y protegidos por el Estados. Lo más **común es que algunos de estos derechos se encuentran restringidos,** como por ejemplo el de la extracción de recursos específicos del bosque (por ejemplo madera, leña, pescado, fauna silvestre, agua). Los derechos de uso de los productos del bosque pueden limitarse al autoconsumo solamente o pueden abarcar derechos comerciales de aprovechamiento y comercialización, dependiendo del país y de las leyes y costumbres vigentes. En varias partes del mundo, especialmente en casi toda África, las comunidades tienen derechos consuetudinarios sobre los bosques, aunque estos se reconocen solo de manera parcial o bajo las leyes estatutarias vigentes. En otros países, las leyes nacionales ofrecen una sólida base jurídica para la silvicultura comunitaria, aunque por una variedad de razones (entre ellas la existencia de intereses creados), estas no se están aplicando. En tal sentido, si se quiere que los derechos sean efectivos, **es importante distinguir entre los "derechos en el papel"** y los **"derechos en la práctica".** Más aún, la experiencia de varios países ha demostrado que por lo general se transfieren responsabilidades a comunidades que cuentan con muy poco poder efectivo para tomar y poner en prácticas las decisiones relativas a los usos del bosque.

La Ley de Ostrom

Buena parte de lo que sabemos hoy en día sobre empoderamiento comunitario efectivo y sobre los derechos relativos a la silvicultura comunitaria se puede remontar al trabajo pionero de la Nobel de Economía Elinor Ostrom, quien **arguyó de manera efectiva que "Si funciona en la práctica, también puede funcionar en la teoría"**. Ostrom cuestionó la teoría en boga según la cual las áreas de acceso abierto --praderas y los bosques, por ejemplo-- inevitablemente estaban sujetas al uso excesivo y la degradación, dado que los intereses de corto plazo de los individuos primaban sobre los intereses colectivos de largo plazo. **Al refutar esta teoría sobre la "tragedia de los bienes comunes", Ostrom sostuvo que bajo las condiciones apropiadas, las instituciones colectivas pueden manejar de manera efectiva los recursos de propiedad común**. Asimismo propuso varios principios para lograr un manejo efectivo de la propiedad comunitaria: la importancia de establecer límites claros para grupos y recursos; propiciar procesos de toma de decisiones en el ámbito local; y abogar para que los usuarios locales creen sus propias instituciones sin que sean cuestionados por las autoridades gubernamentales nacionales.

Tanto los poderes burocráticos como los discrecionales pueden limitar gravemente el empoderamiento de las comunidades. En la mayoría de los países asiáticos, los derechos se "asignan" o se "conceden", y no se reconoce su existencia como tales. En Nepal, mediante la Ley Forestal de 1993 se autorizó la transferencia de bosques comunitarios a todas aquellas comunidades que estuvieran en capacidad de manejarlos y desearan hacerlo. Sin embargo, la implementación real quedó sujeta a un alto grado de control burocrático. La ley permite el aprovechamiento comercial de la madera por parte de las comunidades, pero esto pocas veces se incluye en los planes de manejo aprobados, pues los funcionarios forestales del distrito en cuestión tienen poderes discrecionales.

La existencia de **regulaciones engorrosas y complejas** crea obstáculos reales para la adopción de la silvicultura comunitaria. Por ejemplo, en materia de gestión forestal, muchos países han exigido complejos requisitos de planificación que superan ampliamente las capacidades de las comunidades rurales pobres. El tiempo que toma revisar y aprobar los acuerdos formales puede hacer que la expedición de estos últimos consuma años, conduciendo así a que los administradores forestales comunitarios se desilusionen y pierdan interés.

Pobladores cargando leña, Uganda. Foto: Tom Blomley

En Asia y África, por lo general la tenencia de los bosques comunitarios se concede solo por un tiempo corto o de manera limitada –como por ejemplo un contrato de arrendamiento—y, como ya se dijo, comúnmente se hace de manera discrecional y no en reconocimiento de derechos existentes o universalmente aplicables. En Camboya, los acuerdos en torno a la silvicultura comunitaria se limitan a un periodo de 15 años renovable. En Camerún se negocian a 25 años, pero están sujetos a revisión y a renovación cada cinco años y pueden ser cancelados si se considera que los bosques "están manejados de manera deficiente". En muchos casos, las áreas boscosas donde se lleva a cabo la silvicultura comunitaria se encuentran sumamente degradadas y es posible que no se logre producir en corto tiempo un flujo suficiente de beneficios de su manejo sostenible. El arrendamiento de bosques es un instrumento común empleado por el Estado en Honduras y en Guatemala, dos países latinoamericanos donde los derechos de tenencia se encuentran bastante limitados.

Dado que los recursos del bosque pueden representar un valor económico significativo, su transferencia a las comunidades puede constituir una pérdida de ingreso para las agencias gubernamentales y para los empleados del gobierno. El diseño de instituciones a cargo de los recursos naturales y de las políticas del ramo por lo general no responden a consideraciones de eficiencia y efectividad, sino más bien a una serie de intereses personales, redes clientelistas y consideraciones políticas. En África, la incapacidad de implementar políticas en favor de la silvicultura comunitaria puede derivarse de la resistencia pasiva de las agencias gubernamentales, las cuales se rehúsan a transferir poder hacia abajo o se muestran reticentes a renunciar a los beneficios personales que han obtenido con el sistema vigente.

Los derechos de tenencia más sólidos se encuentran en América Latina, donde por lo general se derivan de sistemas autogenerados que han recibido distintos niveles de reconocimiento legal por parte del Estado. En algunos casos, los derechos comunitarios sobre los bosques han sido incluso especificados en las Constituciones nacionales, especialmente en las de aquellas naciones latinoamericanas que modificaron sus Cartas fundamentales para incorporar el Convenio No.169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de las Naciones Unidas mediante el cual se protegen los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas. El tema de quién califica o no como indígena en Asia y África no es tan claro, en comparación con América Latina. Esta situación se debe en parte al hecho de que la protección que se ofrece a los pueblos indígenas bajo el Convenio No.169 y bajo la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas (UNDRIP) solo aplica a aquellos que se identifican como tales. Más aún, los países signatarios del Convenio No.169 son pocos, mientras que la UNDRIP, que cuenta con el apoyo de la mayoría de los países, no es jurídicamente vinculante.

La sociedad civil desempeña un papel fundamental en muchos países al abogar por el reconocimiento jurídico de los derechos consuetudinarios o en favor de que se definan los derechos comunales de las poblaciones rurales sobre tierras boscosas. La sociedad civil también cumple funciones importantes en el suministro de servicios, cabildeo y vigilancia. En Nepal, donde la silvicultura comunitaria se ha convertido

en un movimiento social de carácter nacional, las organizaciones de membresía dedicadas a la silvicultura comunitaria desempeñan una función vital en cuanto a asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos y no pretendan que "no es con ellos". En India, la Ley de Derechos Forestales que entró en vigencia en 2006 busca corregir las "injusticias históricas" cometidas contra los habitantes de los bosques. La ley aborda los temas de tenencia, propiedad y derechos sobre la tierra al garantizar la expedición de títulos de tierras boscosas y derechos de uso –individuales o colectivos-- a quienes los reclaman. Las organizaciones de base de la sociedad civil desempeñaron un papel fundamental en cuanto a presionar al gobierno para que introdujera este cambio en la ley.

¿Qué hemos aprendido sobre participación y gobernanza de los actores interesados en la silvicultura comunitaria?

Las estructuras de manejo forestal en el ámbito comunitario adoptan formas variadas en los diferentes países. En general, sin embargo, tales **instituciones tienden a ser más resistentes y adaptables cuando permiten que los grupos de usuarios se auto-identifiquen**. Estas deberían basarse en los derechos de aprovechamiento y manejo de los usuarios y ser lo suficientemente flexibles como para que surja una variedad de modalidades.

Uno de los **principios básicos en la silvicultura comunitaria en el de "la subsidiariedad"**. Según este, las decisiones deberán ser manejadas en el nivel de autoridad más bajo (o en el menos centralizado) que tenga la capacidad de abordar los temas del caso de manera efectiva. Las leyes y regulaciones atinentes a la silvicultura comunitaria deberán orientarse entonces a empoderar a las unidades locales de manejo y otorgarles autonomía en materia de toma de decisiones.

Las instituciones comunitarias funcionan mejor cuando rinden cuentas a sus miembros (grupos de usuarios, por ejemplo). Esto garantiza que las decisiones de manejo se tomen de manera tal que representen los intereses de los miembros y no de los gestores. Sin embargo, en muchos casos la rendición de cuentas de las instituciones locales de gestión forestal comunitaria ocurre hacia arriba – gobierno central y agencias forestales—y no hacia abajo, es decir, hacia los miembros de los grupos que realizan el manejo forestal comunitario. La deficiencia en materia de rendición de cuentas hacia abajo puede conducir a que se produzca una "captura generalizada por parte de las élites" en la que los gestores de los bosques se apropien de una parte desproporcionada de los beneficios del manejo forestal, como por ejemplo los provenientes de la expedición de licencias de aprovechamiento de los bosques, debido a sus niveles de educación, a su influencia política y a sus posición dentro de la sociedad. Esta situación ha sido reportada en países que cuentan con grandes programas de silvicultura comunitaria generados por agentes externos, como por ejemplo Nepal y Tanzania. Las posibilidades de que se presente este problema son mayores en aquellas comunidades que tienen niveles bajos de alfabetización y pocos conocimientos de aritmética, y allí donde la tradición de transparencia, comunicación abierta y rendición de cuentas es débil.

En países como Nepal, las **organizaciones paraguas o las federaciones constituidas por grupos individuales de usuarios han sido efectivas** en cuanto a ejercer presión ante los gobiernos locales o nacionales para que se expidan leyes y políticas favorables a la silvicultura comunitaria. En Guatemala y México, las organizaciones forestales comunitarias de segundo nivel han sido de gran utilidad en lo que hace a desarrollar economías de escala en empresas comunitarias de servicios, como por ejemplo los aserríos y las que se dedican a la comercialización de madera. Si bien este enfoque de dos niveles ofrece numerosas oportunidades, el garantizar que exista rendición de cuentas entre instituciones de gobernanza de primero y de segundo orden ha resultado todo un desafío.

Existen **diferencias significativas de género en términos de la manera en que hombres y mujeres perciben, usan, valoran y manejan los recursos del bosque**. En muchas partes de África y Asia, las mujeres rurales tienden a priorizar el uso de los bosques para el consumo doméstico y de subsistencia (como por ejemplo leña, frutas y productos forestales no maderables), mientras que los hombres tienden a involucrarse en el aprovechamiento de la madera, leña, carbón vegetal y otros usos comerciales.

Pobladores discuten el monitoreo de los bosques comunitarios, Nepal.
Foto: Paula J. Williams

No obstante estas claras diferencias, muchas iniciativas de silvicultura forestal iniciadas desde afuera **son por lo general o bien neutras o sesgadas en materia de género**. El uso de fórmulas simplistas, como por ejemplo exigir que haya cuotas de participación de la mujer en los comités locales de manejo de bosques o en talleres, puede no ser suficiente para contribuir a la equidad de género; se necesitan medidas específicas para trabajar con ellas y apoyarlas para así garantizar que sus prioridades y preocupaciones se reflejan en los planes y prácticas de manejo.

La gobernanza de la silvicultura comunitaria funciona mejor en el ámbito local, generalmente en el del poblado, donde todos los miembros pueden participar de manera directa. REDD+ debería aprovechar las economías de escala que ofrecen las instituciones forestales comunitarias de varios niveles, aunque solamente si el nivel(es) más alto(s) rinde cuentas a los niveles más bajos.

¿Qué hemos aprendido sobre los beneficios e incentivos en la silvicultura comunitaria?

Los beneficios del manejo de los bosques deben superar los costos si se quiere mantener el interés y la motivación de los gestores forestales locales en el mediano y largo plazo. Entre los costos figura el tiempo invertido por las comunidades en reuniones, así como en manejar, restaurar y proteger los bosques; los costos de oportunidad (los ingresos que se pierden si la tierra se dedicara a usos alternativos como por ejemplo de la agricultura), así como otros costos incurridos como resultado de un mejor manejo de los bosques (como por ejemplo los daños que se causan a la vida silvestre o a los cultivos por el aumento de la fauna silvestre en los bosques). Los pagos de REDD+ pueden llenar un importante "vacío de incentivos" para las comunidades durante el lapso en que los bosques están siendo restaurados y antes de que se produzcan beneficios económicos más tangibles procedentes de su uso sostenible.

Es posible que los costos y beneficios no se encuentren bien distribuidos dentro de las comunidades. Los estudios realizados en Nepal, Laos, Camboya, Uganda, India y Tanzania sugieren que quienes más se benefician con la introducción de la silvicultura comunitaria son los hogares de medianos y altos ingresos, mientras que los más pobres son los que se benefician menos e incluso pueden llegar a sufrir impactos adversos. A menudo son los hogares más pobres, que a su vez dependen más de los bosques, los que sufren los impactos negativos de la introducción de la silvicultura comunitaria, particularmente cuando esto conlleva restricciones a su uso y aprovechamiento que permitan su regeneración y recuperación.

En la silvicultura comunitaria autogenerada, los bosques se mantienen sin necesidad de que existan pagos externos como incentivo. Hasta ahora, los beneficios internos generados han funcionado como incentivo adecuado para el mantenimiento de los bosques. Hasta tanto no haya transcurrido tiempo suficiente una vez que haya finalizado el apoyo de los donantes o de otros agentes externos a las comunidades destinatarias, será difícil juzgar cuán adecuados han sido los beneficios e incentivos provenientes de modalidades de silvicultura comunitaria externamente generada. Este es un factor que

se debe tener en cuenta para el desarrollo de los programas de REDD+, puesto que existe el peligro de que los pagos "desplacen" a los incentivos de manejo existentes y creen patrones de dependencia externos.

En África, y en muchas partes de Asia, los beneficios de la silvicultura comunitaria han sido pocos en comparación con los costos en que han incurrido las comunidades en establecer y mantener sus sistemas de manejo. Esto ha sido así especialmente en los programas generados externamente, en los cuales la motivación principal de donantes y gobiernos para apoyar la silvicultura comunitaria ha sido la conservación y restauración de los bosques. En Tanzania, la silvicultura comunitaria fue concebida como estrategia para restaurar los bosques degradados y no se prestó atención a los temas de uso y aprovechamiento. Es por ello que hasta la fecha las ganancias derivadas del manejo de bosques han sido escasas y solo se han producido en algunos pocos casos que se encuentran ampliamente documentados. **El hecho de que se insista demasiado en la protección, más que en el uso sostenible, puede dejar a las comunidades en desventaja y afectar adversamente a los pobres en particular**. Si se quiere que los programas de REDD+ tengan éxito, es necesario que allí se integre el uso sostenible de los bosques a las actividades de silvicultura comunitaria, pues es posible que los pagos de carbono por sí solos no sean suficientes para crear incentivos de largo plazo para que las comunidades manejen los bosques.

América Latina ofrece ejemplos de áreas extensas donde la silvicultura comunitaria ha generado beneficios significativos de carácter financiero, ambiental y de subsistencia. Algunos países han diseñado esquemas de pagos por servicios ambientales (PSA) para promover la siembra de árboles y la protección de los bosques. REDD+ puede aprender de los análisis y de las lecciones extraídas de las varias modalidades de PSA que se han implementado en los bosques comunitarios de América Latina. México tiene el liderazgo en el manejo de bosques comunitarios con orientación comercial que producen ingresos significativos de la tala sostenible; asimismo ha tenido éxito en lo que se refiere a integrar estas iniciativas en los esquemas existentes de PSA y REDD+ para ofrecer incentivos y financiamiento adicionales.

¿Qué hemos aprendido sobre el desarrollo de capacidades de silvicultura comunitaria?

El desarrollo de capacidades en las instituciones comunitarias (especialmente en el caso de la silvicultura comunitaria generada externamente) es un componente esencial --aunque a veces descuidado-- de los programas de silvicultura comunitaria. El manejo de bosques requiere habilidades técnicas, así como destrezas más generales de gobernanza, liderazgo, contabilidad y documentación.

A continuación se registran los **tipos de medidas de desarrollo de capacidades que son importantes para las iniciativas de** REDD+ en las que se busca incorporar a la silvicultura comunitaria:

- adiestramiento para manejar y colaborar en los aspectos técnicos de un manejo sostenible de los bosques;
- desarrollo de capacidades de gobernanza para garantizar la aplicación de los mecanismos comunitarios de cumplimiento interno de normas relativas al acceso a los bosques y a su uso para mejorar la retención de carbono;
- desarrollo de herramientas de bajo costo y de conocimientos especializados para que los gestores comunitarios puedan monitorear tanto las condiciones de los bosques como los inventarios de carbono almacenado;
- capacitación y apoyo para abordar de manera efectiva los temas de mujer y diversidad, y para vincular a todos los actores claves, entre ellos mujeres, pueblos indígenas y otros grupos vulnerables o marginados;
- desarrollo de empresas básicas, así como de destrezas de manejo financiero como son los análisis costo-beneficio y la planificación financiera; y

- desarrollo de capacidades de contratación y negociación para los gestores de la silvicultura comunitaria, de modo que puedan entender y negociar contratos equitativos y viables con base en resultados de desempeño conducentes a reducir la deforestación. La mayoría de los gestores comunitarios están muy poco capacitados para entender el mundo de las finanzas modernas, y menos aún para negociar con él. Una de las principales preocupaciones actuales sobre el desarrollo de capacidades de silvicultura comunitaria en relación con REDD+, especialmente en América Latina, tiene que ver con los llamados "traficantes de carbono", quienes ofrecen contratos que entran en conflicto con todas las pautas ambientales y sociales que se han desarrollado para REDD+ o que son fraudulentos. Es por ello que las comunidades deben estar capacitadas para manejar esta clase de ofertas. Asimismo se requieren mecanismos de presentación de quejas y apelación que se puedan emplear en aquellos casos en que los derechos de las comunidades hayan sido vulnerados.

Además de los esfuerzos en materia de formación de capacidades, es **importante trabajar con instituciones de apoyo a la silvicultura comunitaria (como por ejemplo los gobiernos y ONG locales y nacionales)**. Los departamentos forestales de los gobiernos, que durante décadas han actuado en calidad de "reguladores" y "agentes de la ley" deben ser fundamentalmente reorientados y dotados de nuevas herramientas para que puedan obrar como "facilitadores", "capacitadores", y "promotores". Semejante reorientación no se puede emprender a través de cursos cortos de capacitación; requiere de un **"cambio de paradigma"**, es decir, de un proceso de largo plazo que apunte a imprimir una nueva dirección a estas entidades.

¿Qué hemos aprendido sobre el escalamiento de los programas de silvicultura comunitaria?

Las modalidades de silvicultura comunitaria autogenerada ya cuentan con instituciones comunitarias en funcionamiento y ofrecen el mayor potencial de escalamiento a través de REDD+. En Sudamérica, la silvicultura comunitaria ya se encuentra "escalada", en el sentido de que allí cubre grandes extensiones geográficas y cuenta con un amplio reconocimiento jurídico. La mitad del bosque amazónico –uno de los focos claves de REDD+-- está contenida en áreas protegidas y territorios indígenas de vastas superficies. Allí donde la silvicultura comunitaria ha sido externamente generada, entre las condiciones de escalamiento figuran el desarrollo de iniciativas piloto ya experimentadas y probadas, y de marcos jurídicos, regulatorios y de política que empoderen a los gestores comunitarios. El impulso para que la silvicultura comunitaria se lleve a escala surgirá cuando esta última produzca beneficios concretos y tangibles para las comunidades. Ello deberá acompañarse de la creación de agencias que apoyen el desarrollo de capacidades comunitarias (agencias gubernamentales locales y nacionales, ONG y entidades del sector privado) para responder a las crecientes exigencias de las bases.

Aserradero de propiedad de ACOFOP (Asociación de Comunidades Forestales de Petén), Guatemala. Foto de Janis B. Alcorn.

Trabajar en favor del escalamiento con los gobiernos locales puede resultar efectivo pero requiere la destinación de recursos específicos para que así sea, lo cual incluye tiempo suficiente y formación de capacidades. Los conflictos entre los niveles local, regional y nacional de gobierno, o entre los diferentes

organismos de manejo de recursos naturales, pueden impedir la expansión de los programas de silvicultura comunitaria.

La mayoría de las intervenciones de REDD+ que parten de la silvicultura comunitaria **requerirán de una inyección significativa de recursos,** más allá de lo que produzcan los pagos de carbono por sí solos. Esto por cuanto el apoyo a las iniciativas de silvicultura comunitaria --a nivel del paisaje y cuyo impacto en la reducción de la deforestación sea amplio-- conlleva costos significativos. De todas maneras, y teniendo en cuenta que los programas de REDD+ se apoyan en la silvicultura comunitaria, el potencial de financiamiento internacional para REDD+ podría contribuir a ampliar y a prolongar el apoyo de los donantes a la misma.

¿Qué hemos aprendido acerca de la sostenibilidad en programas de silvicultura comunitaria?

En los estudios realizados en Asia, África y América Latina se señala el **impacto que está teniendo la silvicultura comunitaria en términos de restauración o conservación de la cubierta forestal.** En el plano del paisaje, esto puede desempeñar un papel importante en cuanto a reducir la deforestación y la degradación de los bosques. Sin embargo, en otros estudios más detallados y realizados en algunas partes de África del Este se sugiere que la silvicultura comunitaria puede conducir al **desplazamiento de los impactos del aprovechamiento** hacia bosques que no se encuentren bajo esquemas de manejo (lo que se conoce en el contexto de REDD+ como "filtración"), especialmente cuando en las áreas gestionadas mediante acuerdos de silvicultura comunitaria se restringe el aprovechamiento.

Los incendios presentan un riesgo grave en los bosques húmedos si la alteración de los mismos supera un punto crítico. Las áreas de frontera de la Amazonía están plagadas de claros de bosque producto del desmonte para actividades de agricultura y ganadería; estos pueden facilitar la propagación de incendios hacia la selva en periodos de sequía extrema, como sucedió en 2005 y 2010. Se pronostica que el cambio climático va a aumentar la frecuencia de los incendios en sitios como la Amazonía. Las técnicas de regeneración y enriquecimiento asistidos que usan los gestores forestales comunitarios en la Amazonía también se pueden emplear para ayudar a que el bosque se regenere después de un incendio, y podrían contrarrestar estos riesgos.

En la cuenca del Congo, así como en partes del Sudeste Asiático y en la Amazonía, el **comercio descontrolado carne de animales salvajes** ha dado como resultado el "síndrome del bosque vacío" en áreas extensas, y todavía no se conocen bien los impactos de la ausencia de fauna silvestre en la sostenibilidad de los bosques. Las experiencias de Tanzania, Ghana, Kenia, Namibia y Guinea sugieren que las poblaciones de fauna silvestre podrían aumentar cuando mejoren las condiciones de los bosques donde se lleva a cabo la silvicultura comunitaria, con lo cual se generarán importantes beneficios adicionales para la biodiversidad.

Si bien las empresas comunitarias forestales –por ejemplo los aserraderos— pueden ser operadas como entidades autofinanciadas y que emplean mano de obra, **son relativamente pocos los casos en que la gestión forestal comunitaria en sí misma se maneja como un negocio autofinanciado.**

Los beneficios financieros de la silvicultura comunitaria a menudo resultan ser reducidos porque **los derechos de las comunidades al uso comercial de los bosques son limitados**. En México y Guatemala, las comunidades han establecido empresas comercialmente viables con base en el aprovechamiento sostenible y exportación de madera certificada proveniente de bosques comunitarios. En África del Este se pueden encontrar otros ejemplos (véase el recuadro a continuación).

Los donantes han apoyado la silvicultura comunitaria en muchos países de África y Asia, a veces hasta por varias décadas. Tal es el caso de Nepal, donde la ayuda se inició a finales de los años setenta. India, Filipinas, Indonesia y Tailandia también han contado con el respaldo de los donantes por largo tiempo.

Sostenibilidad financiera de la silvicultura comunitaria

Uno de los ejemplos más destacados y originales de sostenibilidad financiera proviene de la iniciativa de silvicultura comunitaria *Chantier d'Aménagement Forestier* (CAF) de Burkina Faso. Cerca del 30% de las ganancias originadas en la venta de leña se destinan a un fondo de manejo de donde se pagan los salarios del personal auxiliar, la mano de obra local y otros costos del manejo forestal. Cada una de las seis federaciones de gestión comunitaria emplea a un silvicultor con título universitario y a otro personal auxiliar para que presten apoyo a los gestores comunitarios del CAF. Este mecanismo autofinanciado ha funcionados desde que se suspendiera el financiamiento de los donantes en 1993. En Senegal, los siete grupos de gestión de silvicultura comunitaria del programa Wula-Nafaa, financiado por USAID, generaron en 2012 ganancias por US$700.000 de la venta de carbón vegetal obtenido de la gestión de los bosques secos de sabana.

En Tanzania, la silvicultura comunitaria ha sido apoyada por los donantes desde comienzos de los años noventa. **Si bien es cierto que este apoyo prolongado permite la institucionalización de los sistemas gubernamentales** con el objeto de lograr sostenibilidad de largo plazo, no se han identificado ejemplos de programas nacionales de silvicultura comunitaria en África, Asia o América Latina que actualmente operen sin un apoyo significativo de los donantes externos.

Recomendaciones

Si se quiere que REDD+ produzca beneficios plenos de carácter ambiental, social y económico para la sociedad, corresponde a todos sus socios —gobiernos, donantes, NGO, sector privado y comunidades— proceder en el siguiente sentido:

- **Apoyar reformas de política** que conduzcan a que los derechos de tenencia sean claros, seguros, aplicables y no discrecionales; esto para que las comunidades tengan el poder de garantizar la aplicación y cumplimiento de las normas de acceso y uso de los bosques. Lo anterior debería acompañarse de procedimientos sencillos, verificables y de bajo costo para el empoderamiento comunitario y para la aprobación de acuerdos sobre manejo de bosques. El empoderamiento debería incorporar a todos los actores y grupos de usuarios legítimamente interesados, entre ellos las mujeres, los hogares más pobres y los pueblos indígenas.
- **Desarrollar medidas efectivas para confrontar y mitigar los efectos de los intereses creados** que se manifiestan dentro de las instituciones del Estado y que buscan bloquear la implementación de aquellas políticas gubernamentales que favorecen el empoderamiento comunitario restringiendo el flujo de beneficios tangibles hacia las comunidades mismas.
- **Dotar a las comunidades de un alto nivel de autonomía** para que adapten o definan sus propias instituciones de gestión de la silvicultura comunitaria. Tanto en las políticas como en las regulaciones nacionales se deberán favorecer, siempre que sea posible, las instituciones comunitarias de manejo autogeneradas.
- **Aumentar significativamente los beneficios e incentivos destinados a las comunidades para que aprovechen los bosques de manera sostenible**. Los objetivos de gestión externamente establecidos para reducir la deforestación y la degradación de los bosques deben conciliarse con las necesidades e intereses de las comunidades locales para asegurar que los resultados que se produzcan sean sostenibles. Los beneficios comunitarios deben ser significativamente superiores a los costos de transacción, manejo y oportunidad de la silvicultura comunitaria o de REDD+.
- **Prestar apoyo a la formación de capacidades** en las instituciones de gestión comunitaria para que reflejen toda la mezcla de destrezas técnicas requeridas (manejo, aprovechamiento y planificación forestal); habilidades de desarrollo empresarial (gestión financiera y contabilidad); y capacidades de gobernanza (rendición de cuentas, comunicaciones y aplicación de normas sobre acceso y uso).
- Respetar las **dos condiciones esenciales que se requieren para el escalamiento:** marcos jurídicos favorables y la existencia de sistemas operativos probados de silvicultura comunitaria.
- Incluye **medidas para controlar "filtraciones"** causadas por el desplazamiento del aprovechamiento

desde bosques manejados hacia otros que no lo están. Estas medidas son necesarias para garantizar la sostenibilidad ambiental y pueden requerir la aplicación de ordenanzas locales en bosques circunvecinos y trabajar a escalas más amplias. El Estado debe conferir poder a las comunidades para que hagan cumplir las regulaciones locales.

- **Mejorar los prospectos de sostenibilidad ambiental y social,** para lo cual se deben fortalecer los derechos y la tenencia comunitarios, y promover estándares mínimos de buena gobernanza en las instituciones del Estado.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Para mayor información sobre los temas discutidos en este documento, favor consultar el informe completo:

> Hagen, Roy. 2014. *Lecciones aprendidas de la silvicultura comunitaria y su relevancia para REDD+.* Informe preparado para el programa Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC) de USAID, Arlington, VA. Disponible en: www.fcmcglobal.org

Las citas y el listado de todas las referencias utilizadas se encuentran en el documento completo.

Este es uno de cuatro informes sobre *Lecciones aprendidas sobre silvicultura comunitaria y su relevancia para REDD+*. La serie comprende tres reseñas regionales preparadas por 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. Los cuatro informes fueron revisados y editados por FCMC. La doctora Paula J. Williams se encargó del manejo de las reseñas y se desempeñó como editora general.

Silvicultura comunitaria en Java Central, Indonesia. Allí los bosques comunitarios estaban mejor manejados que los adyacentes gestionados por la

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, dirussell@usaid.gov
Página de Internet del proyecto FCMC: www.fcmcglobal.org

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD: Este documento temático se elaboró para ser revisado por 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 contrapartes principales como Conservation International, Terra Global Capital, Greenhouse Gas Management Institute y World Resources Institute.