

El control comunitario del cumplimiento de las normas para una conservación exitosa

Lecciones de la Amazonia Peruana

Marieke van der Zon



Principales recomendaciones para profesionales

Para formular e implementar con éxito las iniciativas de manejo forestal comunitario (MCF) en los bosques tropicales, es imprescindible prestar atención a los contextos sociales, organizacionales y biofísicos existentes de los bosques y las comunidades que los gestionarán. Específicamente:

- Dar prioridad al trabajo con las comunidades que ya cuentan con una gestión comunitaria activa y estructuras para el control del cumplimiento de las normas, ya sea para la gestión forestal o para otros fines.
- Apoyar a las comunidades para que utilicen estrategias relevantes a nivel local que refuercen y adapten estos mecanismos con el fin de gestionar y conservar los bosques.
- Apoyar a las comunidades para fortalecer sus derechos sobre el bosque, a través del fortalecimiento de mecanismos informales, semiformales o formales que sean respetados y considerados como legítimos en el contexto local.
- En un contexto en el que el gobierno no aplica activamente la conservación del bosque (como suele ocurrir en los bosques tropicales), promover las relaciones formales o informales entre comunidades y los funcionarios y autoridades gubernamentales locales.

Introducción

El interés de los responsables políticos y de los profesionales por las iniciativas de fomento de la gestión y conservación comunitaria de los bosques tropicales es cada vez mayor, debido a las posibles sinergias entre la conservación de la biodiversidad, el almacenamiento de carbono y la mejora de las condiciones de vida. Sin embargo, muchas de estas iniciativas no han tenido mucho éxito en la protección del bosque. Muchas veces, esto se debe a que los profesionales en campo y las comunidades no han sido capaces de adaptar el diseño de la iniciativa al contexto socioeconómico, cultural, político y ecológico específico. Para personas externas, entender el contexto local puede ser un reto.

Este documento informativo se enfoca en la pregunta: ¿Hasta qué punto las comunidades necesitan organizaciones de base comunitarias robustas para el control del cumplimiento de las normas, derechos formales sobre el bosque, y buenas relaciones con organismos gubernamentales para implementar de manera exitosa iniciativas de conservación y manejo forestal? Para responder a esta pregunta, se analizaron

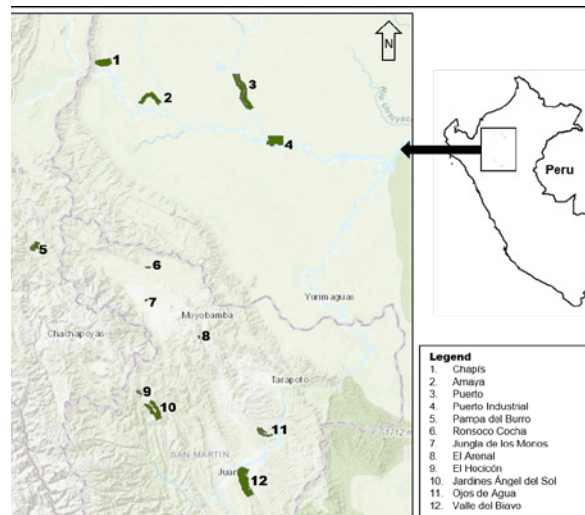
doce iniciativas comunitarias que gestionan sus bosques de manera voluntaria, independiente de políticas gubernamentales o financiación externa. Cada una de estas comunidades tiene un contexto socioeconómico, político y ecológico único y una motivación distinta para proteger el bosque.

Las doce iniciativas están ubicadas en la Amazonía norte del Perú, en un área que va desde el pie de monte de los Andes en la región de Loreto hasta los bosques de montaña en San Martín y Amazonas, entre los 0 y 2,300 m.s.n.m.. El área alberga a una diversidad de ecosistemas, incluyendo pantanos de la palma *Mauritia flexuosa* L., bosques húmedos tropicales de tierras bajas, bosques siempre verde montano, y bosques nublados. Las tasas de deforestación varían de muy bajas en los pantanos a altas y muy altas en los bosques de tierras bajas y de montaña.

Al igual que en otras iniciativas de conservación, los niveles de éxito varían. Se midió el éxito usando puntajes de deforestación para cada comunidad (Cuadro 1) y se encontró que ocho casos fueron parcial o totalmente exitosos, mientras que cuatro no tuvieron éxito o parcialmente.

Organizaciones de base comunitaria para el control del cumplimiento de las normas

En localidades remotas donde la administración pública y la aplicación de la ley está en gran parte ausente, como en muchos bosques tropicales, las comunidades dependen en gran medida de sus propias organizaciones para el control del cumplimiento de las normas. En el contexto del MCF, estas organizaciones vigilan los límites de su bosque, controlan la condición del bosque y sus usuarios autorizados y no autorizados, y sancionan a los infractores. La importancia de estas organizaciones para el éxito de las iniciativas de MCF solo ha sido reconocida recientemente por la comunidad científica y, a menudo, recibe poca atención en las iniciativas MCF por parte de donantes, agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG).



Las 12 iniciativas de conservación voluntaria en la Amazonía noreste del Perú.

Existe una variedad casi infinita de mecanismos comunitarios para el control del cumplimiento de las normas; cada uno con su propia lógica, basados en tradiciones y hábitos existentes y en el ambiente externo específico (Charnley et al. 2007).

Seguridad de la tenencia de la tierra

La seguridad de la tenencia de la tierra, la certeza que los derechos de la comunidad sobre el bosque son reconocidos por partes externas y protegidos en el caso de desafíos, es de vital importancia para una conservación y manejo forestal comunitario efectivo. Donantes, agencias gubernamentales y las ONG muchas veces equiparan dicha seguridad de tenencia con un título de propiedad formal, que consideran esencial para el éxito de las iniciativas MCF. En la práctica, hay muchos ejemplos de comunidades sin título que protegen exitosamente su bosque; y de comunidades con título que no lo hacen. Dado que los gobiernos tienden a ser débiles en áreas de bosques tropicales, una mezcla de arreglos de tenencia formales, semiformales y consuetudinarios tienden a tener una mayor aceptación local y mecanismos de cumplimiento de las normas más robustos, lo que resulta en una mejor seguridad

Cuadro 1. Puntuaciones para la deforestación

Para definir los puntajes para la deforestación, usamos el método antes-después-control-intervención (ADCI). Este método compara la deforestación en el área de intervención (para este estudio: la iniciativa de conservación voluntaria) con la deforestación en el área control (para este estudio: el distrito administrativo en el que está ubicada el área de intervención), antes que comenzara la iniciativa de conservación (entre 2003 y 2015) y mientras estaba en funcionamiento (Bos et al. 2017).

de la tenencia y contribuye a la conservación y el manejo más exitoso de los bosques (Kerekes, 2010).

Apoyo del gobierno local para el control del cumplimiento de las normas

Los efectos de la aplicación de las normas por parte del gobierno en las iniciativas de MFC son debatidos: algunos argumentan que complementa los esfuerzos de la comunidad, mientras que otros afirman que desplaza los esfuerzos locales y es contra productivo (Coleman, 2009). En las áreas forestales en Perú, el gobierno rara vez está involucrado en el control de las normas de conservación en las comunidades. Sin embargo, algunas comunidades logran establecer una relación de confianza formal o informal con agencias gubernamentales locales y pueden contar con estas cuando necesitan ayuda para manejar una situación de infracción de las normas con miembros de la comunidad o personas externas. Los profesionales en campo rara vez consideran el fortalecimiento de estos tipos de relaciones en iniciativas MCF.

Resultados

La investigación demostró que un **control comunitario del cumplimiento de las normas** robusto es indispensable para una conservación efectiva. Todas las iniciativas de conservación exitosas en la investigación tienen un mecanismo de control del cumplimiento de las normas

comunitarias robusto, mientras que todas las iniciativas no exitosas tienen un mecanismo débil. Las iniciativas de MFC exitosas en el estudio utilizaron los siguientes mecanismos para el control del cumplimiento de las normas:

- Un comité de conservación, con el apoyo de la ronda campesina (Cuadro 2).
- Un comité de conservación, bajo la supervisión de una asamblea general y con el apoyo de la policía comunal.
- Un comité de conservación, bajo la supervisión de una asamblea general y una unidad de conservación de varias comunidades.
- Una asamblea general, con el apoyo de la ronda campesina.
- Una asociación para la conservación
- Una asociación para la conservación, con el apoyo de una ronda campesina.
- Una ronda campesina.

Si bien los mecanismos robustos son claramente diversos, todos tienen sistemas sólidos tanto de control como de sanción. En algunos casos, el control se lleva a cabo principalmente desde el pueblo, ya que los límites se supervisan fácilmente o el único acceso es desde el pueblo. En otros, se necesitan patrullas frecuentes. Con respecto a las sanciones, se observó que la presión social de los miembros de las comunidades es importante. La sanción es más severa cuando las violaciones se repiten o resultan en infracciones más graves. La ocupación forestal física – por ejemplo, a través de

Cuadro 2. Ronda campesina en áreas de conservación

La ronda campesina es un sistema de patrulla tradicional en las comunidades campesinas en el norte del Perú. Fue creada durante la guerra de guerrillas en la década de 1990 y está compuesta por miembros de las familias de una comunidad. Los miembros patrullan las tierras comunales, mantienen el orden social, aplican justicia, y protegen los intereses de la comunidad. En la actualidad, la ronda se mantiene en muchas comunidades para compensar la ausencia del gobierno.

La mayoría de las rondas están actualmente legalmente reconocidas. Sin embargo, el gobierno no reconoce las áreas de conservación de la ronda campesina. Aun así, los mecanismos para el cumplimiento de las normas que brindan las rondas son generalmente robustos, y sus iniciativas voluntarias de conservación suelen ser exitosas.



Miembros de la comunidad La Primavera construyen un puesto de control en su área de conservación 'Jardines Angel del Sol'. (Foto: Ignacio Auger)

la limpieza de caminos, la instalación de letreros y la construcción de puestos de avanzada – también es un elemento clave de los mecanismos robustos de control del cumplimiento de las normas en la Amazonía Peruana. Cuanta más infraestructura tengan las comunidades en su bosque, más fuerte será su reclamación de la propiedad informal. Además, algunas comunidades restringen la entrada al crear áreas forestales semiprotegidas adyacentes al área de conservación.

Control comunitario del cumplimiento de las normas y los derechos formales sobre el bosque

Los resultados demuestran que los derechos formales sobre el bosque no resultan automáticamente en una conservación exitosa, y que la conservación exitosa es posible sin derechos forestales formales. Las iniciativas exitosas de MCF tenían las siguientes combinaciones de acuerdos (con niveles decrecientes de formalidad), todos adaptados a los contextos socioeconómicos, políticos, y ecológicos específicos de los bosques y de las comunidades:

- Áreas de conservación privadas en comunidades tituladas.
- Concesiones para la conservación sobre bosques en tierras públicas.
- Bosques en tierras públicas dentro de un área de conservación semiformal.

- Áreas informales de conservación ronderil en comunidades sin títulos.
- Bosques en tierras públicas con un contrato privado de conservación entre una comunidad y una ONG.

Los dos primeros acuerdos de tenencia son (bastante) formales, mientras que los últimos tres son (bastante) informales. Los acuerdos, ya sean formales o informales, ayudan a las comunidades a proteger sus bosques exitosamente, ya que reciben una aceptación local y las comunidades hacen un gran esfuerzo para hacerlos cumplir.

Cuando las comunidades que tienen mecanismos robustos de control del cumplimiento de las normas para proteger el bosque también tienen derechos formales sobre el bosque, los resultados de la conservación tienden a ser especialmente positivos.

En dos casos, el establecimiento de concesiones para la conservación permitió a las comunidades mantener a madereros y colonos ilegales fuera del área de conservación. En otro caso, la creación de un área de conservación privada facilitó a las autoridades comunitarias poner fin a la larga tradición de ceder una parte del bosque a nuevos miembros de la comunidad para establecer su chacra (ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Ronsoco Cocha

Ronsoco Cocha es un bosque comunitario manejado por una comunidad indígena en la región de San Martín. Los miembros de la comunidad producen café y tienen huertos. La comunidad ha tenido un título indígena oficial sobre la tierra desde 1999 y comenzó a proteger su bosque comunal poco después de recibir el título. Sin embargo, de acuerdo con las tradiciones locales, a los nuevos miembros de la comunidad todavía se les asignaban tierras en Ronsoco Cocha para establecer su chacra. En el 2015, la comunidad registró Ronsoco Cocha oficialmente como un área de conservación privada. Esto hizo posible que la comunidad pusiera fin a la tradición de asignar áreas de bosque para uso agrícola. La deforestación se redujo de un promedio de 2.86 ha por año a 0.



Miembros de la comunidad Paz y Esperanza (Región de San Martín, Perú) se reúnen para discutir su área de conservación privada 'Ronsoco Cocha'.

Mecanismos robustos para el control del cumplimiento de las normas comunitarias y el apoyo del gobierno local

El estudio reveló que cuando las comunidades con mecanismos robustos para el control del cumplimiento de las normas tienen acceso a la asistencia de agencias gubernamentales locales (a menudo a través de relaciones formales o informales preexistentes con estas agencias), es más probable que el manejo forestal comunitario tenga éxito. Este es el caso, independientemente del nivel de formalidad de la tenencia del bosque comunitario. En algunas comunidades, las organizaciones de control encargadas de hacer cumplir las normas tienen dificultades para sancionar a los miembros de la comunidad, debido a los fuertes lazos sociales entre las familias. En otros, los infractores externos de las normas no respetan la autoridad de las organizaciones comunitarias. En ambos tipos de casos, la sanción por parte de un actor externo es una alternativa práctica. Las iniciativas MCF exitosas tenían relaciones informales con y recibían apoyo en la aplicación de las normas de tres tipos de autoridades locales:

- La autoridad ambiental regional.
- El juez de paz y el gobernador distrital (ver Cuadro 4).
- La policía local.

Perspectivas y lecciones aprendidas

Mecanismos comunitarios robustos de control del cumplimiento de las normas de conservación son indispensables para que las iniciativas de MCF sean exitosas. Además, cierto respaldo del gobierno, en forma de apoyo del gobierno local para la aplicación de las normas y/o derechos formales sobre el bosque, aumentan significativamente la probabilidad de éxito. La propiedad formal de los bosques puede ayudar a la conservación comunitaria, pero no es un requisito para el éxito.

Al seleccionar comunidades para iniciativas de manejo forestal y conservación, las ONG y otras agencias implementadoras deberían seleccionar comunidades interesadas con estructuras comunitarias de control y sanción existentes, ya sea para manejo forestal u otros propósitos, que puedan servir como base para los mecanismos de control del cumplimiento de las normas de conservación.

Al interactuar con las comunidades seleccionadas, los profesionales en campo deberían aspirar a:

- Abstenerse de imponer una infraestructura específica de manejo y control del cumplimiento de las normas, sino apoyar

Cuadro 4. Amaya

Amaya es un bosque comunitario, que incluye un arroyo, ubicado en los pantanos de palmeras en la región de Loreto. Ocho comunidades mestizas manejan Amaya de manera conjunta, aunque ninguna tiene derechos formales sobre el área. Los miembros de las comunidades pagan un derecho para poder pescar en el arroyo para consumo doméstico. Los forasteros no pueden entrar en el arroyo o en el bosque. Los pescadores se turnan la responsabilidad de monitorear el área de conservación. Una junta de tres líderes comunitarios supervisa los asuntos cotidianos y administra el fondo con los pagos de derecho de pesca. Este fondo le ha permitido a la junta pedir el apoyo del juez de paz y del gobernador en varias ocasiones, cuando forasteros pescaban o talaban ilegalmente en Amaya. Con el fondo, pudieron viajar a la capital del distrito para denunciar a los infractores y financiar los gastos de viaje del juez de paz o gobernador, para que estos pudieran visitar Amaya, y, en última instancia, sancionar a los infractores.



Mauritia flexuosa (aguaje) palm in Pastaza Marañon Forest Basin (Loreto region, Peru)

a las comunidades para que elaboren y/o fortalezcan y adapten sus propios mecanismos de control y sanción.

- Promover el fortalecimiento de la relación formal e informal entre las comunidades y las agencias gubernamentales locales, para que las comunidades puedan solicitar el apoyo de las agencias gubernamentales locales cuando necesiten ayuda para manejar una situación de control cumplimiento de las normas con miembros de la comunidad o infractores externos.
- Abstenerse de promover la regularización de la propiedad forestales utilizando soluciones universales. En su lugar, apoyar a las comunidades para fortalecer sus derechos forestales formales y/o informales de una manera que aumente su seguridad de tenencia en un contexto específico, por ejemplo, mediante la colocación de hitos fronterizos o construyendo puestos de vigilancia en el bosque.

Referencias

Bos, A. et al., 2017. Comparing methods for assessing the effectiveness of subnational REDD+ initiatives. *Environmental Research Letters*, 12(7), pp.1-12. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/aa7032>.

Charnley, S. & Poe, M., 2007. Community forestry in theory and practice: where are we now?. *Annual Review of Anthropology*, 36, pp. 301-336. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.35.081705.123143>.

Kerekes, C. & Williamson, C., 2010. Propertyless in Peru, even with a government land title. *American Journal of Economics and Sociology*, July, 69(3), pp. 1011-1033.

Coleman, A. & Steed, B., 2009. Monitoring and sanctioning in the commons: An application to forestry. *Ecological Economics*, 68, pp. 2106-2113. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2009.02.006>.

Este documento informativo se basa en la investigación realizada por Marieke van der Zon, candidata PhD en la Universidad de Wageningen.

Autor: Marieke van der Zon

Citación sugerida: Van der Zon, M. 2021. El monitoreo comunitario del cumplimiento de las normas para una conservación exitosa. Lecciones de la Amazonia Peruana. Ede, Países Bajos: Tropenbos Internacional

Agradecimientos: Carlos Cornejo y Yolanda Guzman del Fondo ambiental del Perú para los parques nacionales y las áreas protegidas (PROFONANPE), Karina Pinasco de Amazónicos por la Amazonía (AMPA), Noga y Sam Shanee de Neotropical Primate Conservation (NPC), Bas Arts de la Universidad de Wageningen y Wil de Jong de la Universidad de Kyoto.

Foto primera página: Caficultores y ronderos de la comunidad La Primavera (Amazonas, Perú) monitoreando su área de conservación 'Jardines Angel del Sol'. (Foto: Ignacio Auger)

Las opiniones y puntos de vista expresados en esta publicación son la responsabilidad del autor, y no reflejan necesariamente las opiniones o puntos de vista de Tropenbos Internacional o sus socios.

Publicado por Tropenbos Internacional, Ede, Países Bajos, 2021

El texto puede reproducirse con fines no comerciales, citando la fuente.

