



¿De los gobiernos hacia la gobernanza? La cooperación forestal alemana en Mesoamérica

25
aniversario

PRISMA
Programa Regional de Investigación
sobre Desarrollo y Medio Ambiente

¿De los gobiernos hacia la gobernanza? La cooperación forestal alemana en Mesoamérica

Autores: Andrew Davis, Laura Sauls, Manuel Martí y Fausto Luna

Cartografía: Oscar Díaz

Traducción: Sofia González Barboza, Natalia Ávalos Mora y Pierrina Tenchio

Diseño: Mónica Schultz

Foto de portada: Andrew Davis



Esta publicación está liberada bajo licencia de Creative Commons, Reconocimiento-
No Comercial - Compartir Obras Derivadas Igual. Para mayor información: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_CL

Programa Regional de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA)
San Salvador, octubre 2017

Resumen ejecutivo	6
I. Introducción	8
Notas metodológicas	11
II. Tendencias en la cooperación ambiental hacia Mesoamérica desde 1990	13
III. Cooperación forestal alemana: revisión regional y nacional.....	18
La cooperación alemana en sus propias palabras: evolución de enfoques	18
Regionalización de la cooperación alemana.....	21
Cooperación alemana en Mesoamérica por país	22
México	22
Guatemala	24
Costa Rica	27
Honduras.....	29
Nicaragua	33
IV. Implementando la cooperación alemana: Comparación del apoyo para la gobernanza forestal en dos Reservas de la Biosfera.....	35
Construyendo las Reservas de la Biosfera: las primeras etapas.....	37
Cambiando contextos, derechos y estrategias: los caminos divergentes por los derechos y la conservación en Bosawas y Río Plátano.....	40
Conclusiones	50
Recomendaciones	54
Notas	59



Resumen ejecutivo

Fotografía: Paul Redman

En los últimos 30 años, la cooperación internacional ha influenciado significativamente la forma en que los países en desarrollo lidian con problemas como la deforestación, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático, temas en los cuales Alemania ha sido un actor con particular influencia. Durante las últimas décadas, el aumento en el reconocimiento del rol de actores no estatales en el tratamiento de problemas ambientales ha conducido los debates sobre cooperación internacional más allá de los gobiernos y hacia la gobernanza, donde se involucran diversas relaciones entre el Estado, el sector privado, organizaciones no-gubernamentales (ONG) y en particular comunidades locales y pueblos indígenas. Mesoamérica se destaca respecto a la gobernanza liderada por comunidades, pues un 65% de sus bosques han sido reconocidos formalmente a pueblos indígenas y comunidades locales; la mayor concentración de modalidad de tenencia colectiva en el mundo. Gran parte de este cambio ha ocurrido en décadas recientes, lo cual ha definido un nuevo esquema de relaciones en las que las comunidades gozan de niveles sustanciales -aunque variables- de autonomía del Estado. Al examinar la interacción entre este movimiento hacia la gobernanza comunitaria y la cooperación forestal, se rescatan lecciones importantes respecto a cómo hacer esta cooperación más efectiva en circunstancias dinámicas, complejas y con múltiples actores, aspectos comunes a lo largo de los trópicos globales.

Con este fin, el presente estudio examina cómo la cooperación alemana ha influido y afectado la evolución de la gobernanza forestal en Mesoamérica, particularmente en relación con los derechos comunitarios e indígenas. A través del tiempo, México, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica han sido receptores de cooperación forestal alemana de manera consistente y a largo plazo. Este financiamiento se ha enfocado predominantemente en apoyar iniciativas de manejo forestal lideradas por los gobiernos, y generalmente ha rechazado las organizaciones informales. A pesar del reconocimiento a gran escala de bosques comunitarios en Mesoamérica, estimamos que menos del 15% del trabajo de la cooperación alemana se ha enfocado en iniciativas basadas en las comunidades.

A pesar de que la cooperación forestal alemana solo ha dedicado una cantidad pequeña de su cooperación a los procesos de manejo comunitario, este apoyo ha producido impactos significativos. A través del apoyo brindado a los elementos sociales y técnicos de la gestión forestal comunitaria, las mismas comunidades y el personal de desarrollo de proyectos han generado conocimientos y aprendizajes importantes. El Plan Piloto Forestal en Quintana Roo, las concesiones forestales comunitarias de Petén en Guatemala, y las experiencias Gualaco y Guata en Honduras son ejemplos de intervenciones exitosas en este ámbito. Sin embargo, este aprendizaje se ha acumulado ampliamente a través de redes informales, y podría hacerse mucho más efectivo por medio de una coordinación deliberada, a través de la cooperación forestal alemana.

Los casos de estudio que analizan las Reservas de la Biosfera de Bosawas y Río Plátano en Nicaragua y Honduras, respectivamente, muestran cómo la cooperación forestal alemana se involucró en un escenario complejo en el que los pueblos indígenas lucharon por sus derechos y finalmente los obtuvieron a través de la titulación territorial. Estas experiencias resaltan los dilemas que enfrentaron programas de cooperación al trabajar en escenarios donde se traslapan reclamos y organizaciones. En general, la cooperación alemana no logró fortalecer las instituciones formales a nivel local, especialmente las instancias de gobierno, con impactos en detrimento de organizaciones indígenas, las cuales son críticas para la gobernanza. Ambos casos demuestran la adaptación y flexibilidad de los programas de cooperación, y en ambos casos la titulación territorial mejoró la vinculación con comunidades locales. Destacamos cómo estas experiencias demuestran el rol esencial de los donantes en la articulación de procesos complejos con multiplicidad de actores, con la capacidad de fortalecer o debilitar la gobernanza forestal.

Las lecciones clave de estas experiencias apuntan hacia la oportunidad de asignar la cooperación de manera más efectiva y eficiente, lo cual requeriría un ajuste en los modos de operación del apoyo forestal alemán. En particular, esto incluye mejorar el entendimiento de las dinámicas comunitarias locales, moverse más allá de conceptualizaciones meramente económicas de las comunidades, hacia entender mejor la importancia en la gobernanza de la legitimidad, la autoridad y la confianza. En los lugares donde la cooperación forestal se ha orientado en esta dirección, como en Quintana Roo, las concesiones comunitarias de Petén y Gualaco y Guata en Honduras; se han logrado grandes resultados. En los programas que se enfocan predominantemente en organizaciones formales y enfocadas en el Estado, en detrimento de las organizaciones comunitarias, se ha experimentado a menudo pérdida de bosque y un debilitamiento en la capacidad regulatoria en campo. Ya han ocurrido algunas transiciones en esta dirección, por esto la generalización de estas lecciones sobre gobernanza de parte de la cooperación forestal alemana juega un papel importante en el mejoramiento de la efectividad y eficiencia de dicho apoyo.

I. Introducción



Fotografía: Iván Santillan

Desde los años ochenta, las agencias internacionales de desarrollo han incrementado el financiamiento de acciones dirigidas a conservar bosques, proteger biodiversidad y asegurar el suministro de servicios ambientales. Esta cooperación “verde” se aceleró después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, o Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, cuando se firmaron nuevas convenciones sobre biodiversidad, cambio climático y degradación de los suelos; y los países desarrollados se comprometieron a brindar apoyo adicional para prioridades ambientales.¹ Desde 2007, el renovado reconocimiento sobre la importancia de los bosques para el cambio climático ha impulsado nuevos compromisos sustanciales para la Reducción de las Emisiones de la Deforestación y la Degradación de Bosques (REDD+, por sus siglas en inglés), consagrados ahora en acuerdos globales. Un importante financiamiento ha sido asignado a través de estas iniciativas: hoy, varios billones de dólares son invertidos cada año en esfuerzos de conservación, además de al menos US\$9.8 billones para REDD+.²

Demostrar el impacto de tales iniciativas se ha convertido en una tarea cada vez más importante, dado el escrutinio persistente por parte de los electorados nacionales, las crisis económicas recientes, así como otras tensiones en los presupuestos de la cooperación. Hasta el momento, los reportes acerca de los impactos reales de este financiamiento continúan siendo inconsistentes e irregulares, lo cual genera nuevos procesos para mejorar la transparencia y rendición de cuentas de los donantes. Estos esfuerzos buscan fortalecer las evidencias acerca de la efectividad de la cooperación, tanto en términos de dónde se asigna y la intención de la misma (focalización), así como lo que se hace realmente en campo (impacto).³ A pesar de que los estudios que buscan explicar mejor la distribución e impactos de la cooperación se están haciendo más comunes, muchos permanecen en escalas econométricas a nivel macro o intentan explicar una cantidad muy específica de estudios de caso de intervenciones específicas sobre desarrollo.⁴

Entender la efectividad de dicho apoyo es complicado porque, si bien la mayor parte de la cooperación ambiental se asigna a gobiernos, los problemas ambientales y sus soluciones correspondientes, implican múltiples relaciones complejas entre gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. El creciente reconocimiento de estas dinámicas ha ocurrido especialmente desde los años noventa, debido a una desilusión generalizada con respecto al Estado como ente regulador efectivo del ambiente, aunado a la globalización, las crisis fiscales y la apertura de espacios de participación para la sociedad civil, lo cual generó nuevas formas de conceptualizar los problemas y soluciones ambientales. Este cambio ha buscado alejarse de un enfoque en los *gobiernos* y acercarse a un enfoque en la *gobernanza*, en reconocimiento a la variedad de relaciones entre los estados, los mercados y la sociedad

civil, y la diversidad de métodos regulatorios disponibles a través de tales relaciones. Este trabajo sobre gobernanza se centra en *“quién toma las decisiones y cómo se toman, desde la escala nacional hasta la local, incluidas las instituciones formales e informales,⁵ así como las reglas, las relaciones de poder y las prácticas de toma de decisiones”*.⁶

Los programas de cooperación ambiental han impulsado y reflejado este cambio hacia la gobernanza en distintos momentos, a menudo en función de la lógica de que la participación mejorada de las comunidades locales, las responsabilidades distribuidas y la participación de los interesados mejoraría los resultados de la conservación y el desarrollo.⁷ El papel de los derechos comunitarios ha sido particularmente importante en esta discusión, especialmente dada la tendencia hacia el reconocimiento legal de tales derechos. A partir de los años ochenta y noventa, los gobiernos nacionales comenzaron a reconocer los derechos sobre la tierra y los bosques de los pueblos indígenas y las comunidades forestales. En los 20 años posteriores a la Cumbre de Río de 1992, se aprobaron más de 50 leyes relacionadas con los derechos en todo el mundo, mientras que el reconocimiento de las áreas indígenas y comunitarias aumentó del 21% al 31% de los bosques en el mundo en vías de desarrollo.⁸ El grueso de estas reformas se produjo en América Latina, donde se reconocieron los derechos de las comunidades y los pueblos indígenas en más de 270 millones de hectáreas de bosques, que representan más del 25% de los bosques tropicales y subtropicales de la región.⁹ Mesoamérica, la región que se extiende desde México hasta Panamá, tiene la tasa más alta de reconocimiento formal de tierras comunitarias e indígenas a nivel mundial, con el 65% de los 83 millones de hectáreas de bosques de la región.¹⁰

El reconocimiento legal de estos derechos altera fundamentalmente la arquitectura institucional formal de la gobernanza forestal mediante el reconocimiento legal del derecho de los grupos comunitarios a organizar y gestionar sus propios recursos. Además, proporciona certeza a las comunidades de que su inversión en la protección y el mantenimiento de los recursos generará beneficios locales y no será apropiada por personas externas. Este reconocimiento también es un factor clave en los sistemas de gobernanza comunitaria autorreguladores de larga data, que Ostrom (1990) planteó como una alternativa a las opciones de gobernanza únicamente centradas en el Estado o en el mercado.¹¹ Un amplio conjunto de investigaciones en Mesoamérica ha confirmado la hipótesis fundamental del trabajo de Ostrom: numerosos estudios han encontrado una correlación positiva entre los derechos forestales formales y los resultados forestales sostenibles, abarcando México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.¹² Un estudio reciente que analizó las investigaciones de conservación de toda la región, encontró que los estudios de casos que analizan el manejo forestal comunitario demostraron una mejora en la cobertura forestal el 81% de las veces.¹³ Un conjunto importante de esta literatura también destaca los resultados positivos en los medios de vida resultantes del reconocimiento de los derechos.¹⁴

Las investigaciones más recientes examinan específicamente los factores contextuales en torno a la aparición de dichos sistemas de gobernanza, dada la enorme heterogeneidad de las relaciones institucionales que existen dentro de la categoría de gobernanza comunitaria. Solo en Mesoamérica, estos sistemas incluyen modalidades híbridas de propiedad de las empresas comunitarias, acuerdos entre la industria y la comunidad, así como formas indígenas de organización social en evolución, todas las cuales tienen distintas modalidades de coordinación con los gobiernos nacionales y, en algunos casos, las ONG y las agencias internacionales de desarrollo. Estas relaciones también ocurren en contextos variados donde las relaciones económicas y políticas pueden moldear significativamente las opciones de la comunidad.¹⁵ Dichos factores son clave para comprender mejor la forma en que operan y evolucionan tales sistemas, y sus impactos sociales y ecológicos finales. También son fundamentales para comprender cómo las comunidades diseñan estrategias para garantizar que



los derechos legales se apliquen en la realidad, que sigue siendo uno de los desafíos más comunes y persistentes en estos sistemas.¹⁶ Estas experiencias sugieren que, si bien la gobernanza comunitaria puede ser una solución poderosa para abordar los dilemas ambientales y de desarrollo, también introduce nuevos niveles de complejidad que no son comúnmente entendidos por los profesionales de la cooperación.¹⁷

La cooperación ambiental en sí misma puede dar forma al funcionamiento de tales regímenes de gobernanza, aunque hay poca investigación que analice el papel de esta cooperación en el desarrollo de los mismos. Esto es algo sorprendente si se toma en cuenta el nivel masivo de financiamiento para grandes proyectos regionales de conservación que se encuentran principalmente en bosques administrados por comunidades, como el Corredor Biológico Mesoamericano, y dado el hecho de que la cooperación ambiental a menudo juega un papel importante en la conformación de los planes y esquemas de conservación. Este estudio busca llenar una parte de esta brecha mediante el análisis del papel de la cooperación ambiental alemana en la gobernanza forestal en la región. Esta investigación busca responder a la pregunta: ¿Cómo ha influido y afectado la cooperación alemana en la evolución de las instituciones de gobernanza forestal en Mesoamérica? En este sentido, se presta especial atención a los procesos de reformas de los derechos que ahora abarcan la mayor parte de los bosques de la región. Específicamente, se considera hacia dónde ha ido la cooperación ambiental alemana en la región, qué tipo de actividades y prioridades se han respaldado, y los resultados de procesos o espacios específicos en los que la cooperación alemana se ha involucrado activamente a lo largo del tiempo.

Se destaca la cooperación forestal alemana, ya que es uno de los mayores y más consistentes donantes de cooperación ambiental, tanto en Mesoamérica como en todo el mundo, con compromisos globales para mitigar el cambio climático a través de programas forestales y la conservación de la biodiversidad.¹⁸ La cooperación alemana es también una de las agencias más influyentes del mundo con respecto a la política forestal y de conservación, y por lo tanto sus experiencias y lecciones aprendidas pueden influir mucho más allá del alcance de sus agencias y organizaciones formalmente asociadas.¹⁹

Es probable que las lecciones de estos procesos en Mesoamérica sean útiles en las próximas décadas para el trabajo sobre gobernanza forestal en todo el mundo. En África, el 95% de los bosques todavía son reivindicados por el Estado, mientras que en Asia, esta cifra es de aproximadamente el 60%. El creciente reconocimiento del valor de apoyar los derechos comunitarios se refleja en los recientes

lanzamientos de fondos globales diseñados específicamente para este fin, y es probable que el reconocimiento de los derechos comunitarios sea una tendencia importante para que el mundo cumpla con sus metas sobre cambio climático y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.²⁰ Sin embargo, queda mucho por hacer para comprender cómo funcionan dichos sistemas de gobernanza y cómo los procesos internacionales de cooperación ambiental pueden articularse mejor con una variedad de actores nacionales y locales para fortalecer la gobernanza forestal. Este estudio busca contribuir a este debate examinando el papel de la cooperación forestal alemana en Mesoamérica, en medio del crecimiento de sus procesos de gobernanza basados en la comunidad desde los años ochenta.

Notas metodológicas

Este estudio se basa en el análisis cuantitativo y cualitativo de una variedad de diferentes tipos de datos. La mayor parte del análisis cuantitativo se basa en el AidData Research Release 3.0, que extrae información del compromiso de los donantes del sistema de informes de donantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y abarca la asistencia oficial para el desarrollo bilateral y multilateral (AOD) de 1943 a 2013.²¹ Se puede encontrar más información sobre la metodología cuantitativa en el sitio web de PRISMA.* El análisis cualitativo se basa en la revisión de documentos oficiales de políticas, programas y estrategias de desarrollo alemanas, especialmente aquellos centrados en la biodiversidad y el cambio climático, así como en 35 entrevistas a profundidad con personal de cooperación alemán, líderes gubernamentales nacionales y locales, representantes de organizaciones no gubernamentales, líderes de la sociedad civil y expertos temáticos de México, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. También se puede encontrar una lista de las organizaciones cuyos representantes fueron entrevistados en la nota de metodología en el sitio web de PRISMA.

El equipo de investigación enfrentó grandes dificultades para obtener información detallada sobre una serie de proyectos. Varios empleados de GIZ (pasados y presentes) participaron en entrevistas a profundidad. La oficina central de GIZ también hizo intentos considerables para proporcionar documentación de proyectos, aunque las restricciones de tiempo finalmente limitaron esta colaboración. Las solicitudes de información del KfW nos remitieron al Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ por sus siglas en alemán), con quienes no fue posible obtener una entrevista.

En este informe, la cooperación ambiental generalmente se refiere a la asistencia que se ajusta a la categoría “ambiente estrictamente definido” de AidData. Sin embargo, la mayor parte del análisis se enfoca más específicamente en lo que llamamos “cooperación forestal”, que en este caso se refiere a las categorías discutidas en la descripción de la metodología en el sitio web de PRISMA, incluidos proyectos o compromisos codificados a través de AidData como forestería, conservación de la biodiversidad, desarrollo sostenible, desarrollo rural e investigación ambiental, desarrollo, formulación de políticas y educación. El equipo de investigación revisó los proyectos incluidos en la contabilidad a nivel regional de la cooperación por país y la cooperación ambiental para determinar (en la medida de lo posible) cuáles eran las actividades bajo un programa dado y si encajaban en la definición de cooperación forestal del informe.

Al referirse a la cooperación alemana en general, este informe se refiere a los esfuerzos combinados de varias agencias de asistencia para el desarrollo, tanto pasadas como en funcionamiento, que proporcionaron los fondos para o ejecutaron programas en nombre del gobierno alemán. El Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ por sus siglas en alemán) tiene el mandato legal de representar a Alemania en cuestiones de cooperación internacional para el desarrollo, e

* [http://www.prisma.org.sv/index.php?id=detalle&tx_ttnews\[tt_news\]=723&cHash=182938e39cbb3094dcca602cdad3b52f](http://www.prisma.org.sv/index.php?id=detalle&tx_ttnews[tt_news]=723&cHash=182938e39cbb3094dcca602cdad3b52f)

incluye negociaciones sobre acuerdos internacionales, así como el desarrollo y la coordinación de programas y políticas de asistencia para el desarrollo.²² La mayoría de la cooperación oficial para el desarrollo procede del BMZ, aunque el Ministerio Federal de Medio Ambiente y Conservación de la Naturaleza (BMUB por sus siglas en alemán) ha sido cada vez más responsable de la cooperación relacionada con cuestiones ambientales nacionales e internacionales.

La mayoría de la cooperación alemana al desarrollo es implementada actualmente por dos organizaciones que ofrecen asistencia financiera y técnica. La primera es la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit o GIZ), una empresa de propiedad federal que implementa programas encargados por el BMZ, el BMUB, el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores de Alemania (AA por sus siglas en alemán) y la Unión Europea (UE). La segunda organización, el KfW Development Bank, es el banco de desarrollo estatal de Alemania, encargado de financiar iniciativas orientadas al progreso económico y social en los países en desarrollo.

En 2011, la GIZ surgió de la fusión de tres organizaciones: el Servicio Alemán de Desarrollo (Deutscher Entwicklungsdienst, DED), la Cooperación Técnica Alemana (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ) y Capacity Building International, Alemania (Inwent).²³ La GIZ ofrece principalmente cooperación técnica para mejorar el marco político e institucional para el desarrollo sostenible en los países socios a través de la construcción de capacidades en el gobierno y la sociedad civil. Esta asistencia generalmente se brinda a través de organizaciones especializadas que emplean principalmente personal alemán, para implementar acuerdos establecidos entre los gobiernos de los países socios y Alemania.

Por su parte, KfW opera como un banco de desarrollo. Su objetivo es “*construir y expandir las infraestructuras sociales y económicas y crear instituciones financieras eficientes a la vez que se protegen los recursos y el medio ambiente*”, principalmente a través de la participación y el apoyo a las instituciones públicas.²⁴

Estructura del reporte

Este informe tiene cinco secciones, que incluyen en gran parte análisis cuantitativos globales y regionales, además de escalas nacionales y territoriales que combinan métodos cualitativos y cuantitativos. La sección II utiliza las informaciones de AidData para describir las tendencias en cooperación general y forestal a Mesoamérica de todos los donantes y de la cooperación alemana de 1990-2013. Además, revela las tendencias de los donantes y los receptores para la región, en términos de la distribución y la cantidad de cooperación recibida, al identificar qué países han sido los principales objetivos de la cooperación forestal. La sección III toma la distribución cuantitativa como una base para profundizar en las tendencias regionales y nacionales de la cooperación forestal alemana basada en documentos de proyectos, informes estratégicos y de políticas, literatura académica y entrevistas. La sección IV indaga en dos estudios de casos distintos que revelan cómo la cooperación alemana ha interactuado con arreglos institucionales emergentes en áreas prioritarias para su cartera: las Reservas de la Biosfera de Río Plátano y Bosawas en Honduras y Nicaragua (ambas partes de la región binacional llamada Muskitia). Estos casos trazan la evolución del reconocimiento de los derechos de tenencia y las nuevas formas de gobernanza junto con el despliegue de algunos de los proyectos más importantes en la cartera de cooperación ambiental alemana en cada país, pues sugieren dónde y cómo la cooperación alemana ha influido en los regímenes de derechos. El informe concluye en la sección V con lecciones aprendidas y recomendaciones extraídas de los últimos 25 años de cooperación ambiental alemana en Mesoamérica con respecto al papel de la ayuda oficial del desarrollo en el apoyo a las instituciones que gestionan los bosques.



II. Tendencias en la cooperación ambiental hacia Mesoamérica desde 1990

Fotografía: Alianza Nacional de Organizaciones de Forestería Comunitaria

La asistencia bilateral alemana para el desarrollo ha jugado un papel importante en Mesoamérica, tanto en sentido general como para la cooperación forestal. Esta sección ubica la cooperación alemana en contexto, pues destaca el apoyo general a la región en su conjunto y el papel que Alemania ha desempeñado dentro de esta asistencia, y más específicamente en la cooperación forestal. También especifica qué países han sido los receptores más importantes de cooperación general y forestal. Estos hallazgos identifican los países prioritarios dentro de la región para la cooperación alemana desde 1990-2013, así como los lugares clave para una mayor investigación con respecto a sus modalidades específicas de actividades forestales en Mesoamérica.

Entre 1990 y 2013, Mesoamérica recibió un total de US\$287,520 millones en cooperación, incluido el alivio de la deuda, de todos los donantes.²⁵ Con respecto a la AOD, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, los Estados Unidos, Japón y Alemania son los donantes más grandes y consistentes en todos los países durante ese período de tiempo. Entre todos los donantes y tipos de cooperación, Alemania es el séptimo donante y el cuarto donante bilateral más grande de la región (de una lista reportada de más de 50 donantes), con un total de US\$5,800 millones comprometidos con Mesoamérica durante este período.

De la cooperación de todos los donantes, Mesoamérica recibió US\$14,350 millones en cooperación forestal (como se define anteriormente), o aproximadamente el 4.99% del monto total de la cooperación asignada (deuda incluida).²⁶ Alemania es el décimo donante más grande en general y el sexto mayor donante bilateral de cooperación forestal en la región. Entender una tendencia de cooperación forestal es más difícil que hacerlo para la tendencia de la cooperación general, en parte debido al método de informar los compromisos de cooperación; sin embargo, 2010 fue un año pico para la cooperación forestal alemana. Esta cooperación también está experimentando una tendencia general al alza (Figura 1).

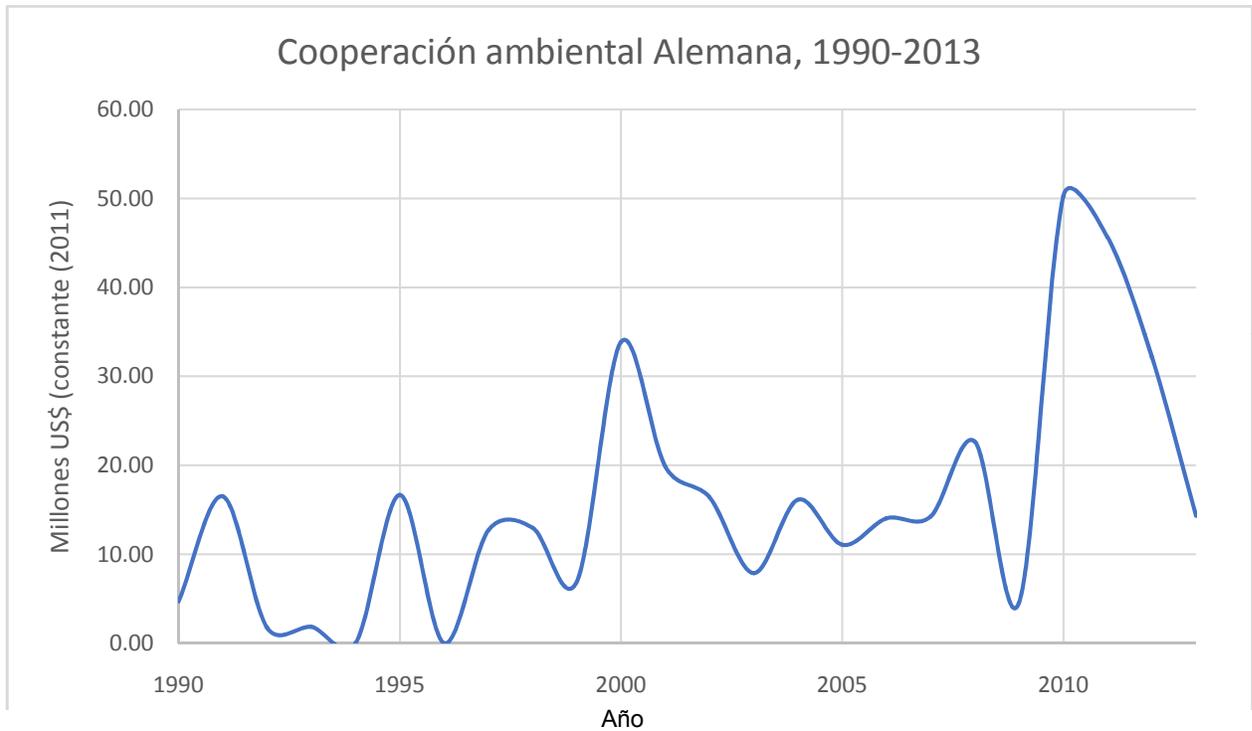


Figura 1. La cooperación ambiental alemana a través del tiempo. Los años 1994 y 1996, cuando la cooperación ambiental cae a cero, fueron años importantes de alivio y reescalonamiento de la deuda para la región, y la mayoría de las entradas en la base de datos para esos años entran en esa categoría o cooperación alimentaria. Los años pico para la cooperación ambiental no se alinean necesariamente con los años pico para la cooperación global.

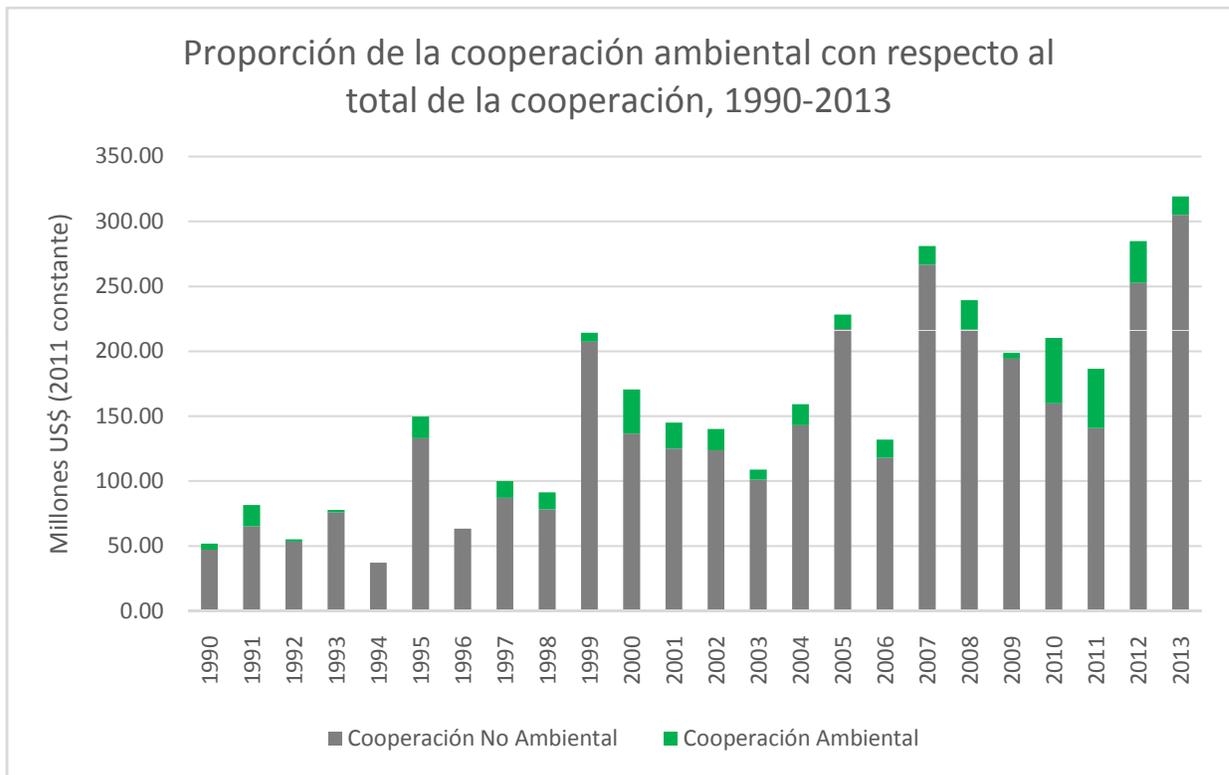


Figura 2. La proporción de la cooperación forestal varía con el tiempo, aunque en su máximo nivel se alcanzó en 2011, cuando representó el 25% de la cooperación total asignada.

La figura 2 muestra las tendencias temporales de la cooperación y la cantidad relativa de cooperación forestal a nivel regional donde, en promedio, el 9.8% de la cooperación alemana relacionada a Mesoamérica fue asignada a proyectos medioambientales estrictos en un año determinado. El año con la mayor cantidad de AOD alemana asignada a la programación relacionada con los bosques en todos los países fue 2010, seguido de cerca por 2011 y 1990. En 2010, Costa Rica, Honduras y Nicaragua recibieron más de US\$ 10 millones en cooperación forestal cada uno, mientras que en 2011, México solo recibió más de US\$ 26 millones, lo que resultó en el mayor porcentaje de cooperación forestal comprometida para cualquier año estudiado.

En Mesoamérica, Alemania contribuye con un porcentaje mayor de su cooperación por país a la cooperación forestal que su promedio global del 5.6% en 2012 (Tabla 1).²⁷ Cuando se incluye la deuda, Alemania asigna el 6.0% de su cooperación a “programas verdes”, mientras que el promedio regional (1990-2013) para todos los donantes fue de 5.0%. Al excluir la deuda, el nivel de cooperación alemana asignada a sectores forestales aumenta al 10.94% de la AOD. En el caso de Honduras, este número alcanza el 21% de toda la cooperación recibida, mientras que Costa Rica representa el porcentaje más bajo, si bien alcanza el 8.31%. Para varios países de la región, Alemania claramente ha priorizado la cooperación forestal.

País	Total	Ambiental	Porcentaje del Total
Costa Rica	381.13	31.69	8.31
Guatemala	464.07	41.24	8.89
Honduras	513.90	109.75	21.36
México	1,082.29	99.99	9.24
Nicaragua	693.38	61.63	8.89
Panamá	60.97	5.29	8.68
Total	3,195.74	349.60	10.94

Tabla 1. Cooperación total y ambiental de la AOD alemana para en Mesoamérica, con el porcentaje de toda la cooperación ambiental (excluida la deuda). Todos los valores están en millones de US\$ (constante de 2011). La asignación general de cooperación para los sectores ambientales a Mesoamérica en su conjunto durante este período de tiempo es de 10.94%.

En términos de cooperación forestal, Honduras recibió la mayor cantidad en general y cuando se ajustó para el tamaño del país, recibió más de 20 veces lo que fue asignado para Panamá (Figura 3). México recibió una gran cantidad de cooperación forestal durante este período, pero relativamente poco cuando se ajustó para el tamaño del país. Honduras y México recibieron más de US\$ 100 millones cada uno por cooperación forestal durante este período, casi el doble de la cantidad que Alemania comprometió para sus vecinos en Mesoamérica, aunque por kilómetro cuadrado, la cantidad de México es significativamente menor. La AOD alemana y la cooperación forestal a Nicaragua también fueron relativamente altas en total y por kilómetro cuadrado.



Fotografía: ACOFOP

Contexto de la cooperación alemana

Como región, Mesoamérica ha sido un destino importante para la cooperación forestal durante las últimas décadas, y Alemania ha sido un donante clave en el sector y en sentido general; priorizando la cooperación ambiental dentro de su cartera global. Precisamente, sus esfuerzos en Mesoamérica reflejan la importancia de este sector.²⁸ Su atención a los esfuerzos específicamente relacionados con los bosques en la región es significativa, especialmente en Honduras. Si bien ningún país en Mesoamérica se clasifica como el principal receptor de Alemania en términos de financiamiento forestal total, cuando se ajusta por tamaño del país, Honduras, Costa Rica y Nicaragua se encuentran entre los principales receptores globales de cooperación forestal alemana en todo el mundo.²⁹ De acuerdo con documentos alemanes de política, también han sido importantes para la conservación de la biodiversidad y la estrategia forestal en las últimas décadas.³⁰ Este análisis indica la importancia relativa de la cooperación forestal para la cooperación alemana en la región, y más ampliamente, la importancia de este sector como un importante destino de cooperación para Alemania con varios de sus destinatarios.

Este análisis básico revela tendencias a nivel macro. Para comprender mejor las acciones y rutas específicas de la influencia alemana y su impacto en la gobernanza forestal, debemos profundizar los contextos nacionales subnacionales, tal como se describe en la siguiente sección.

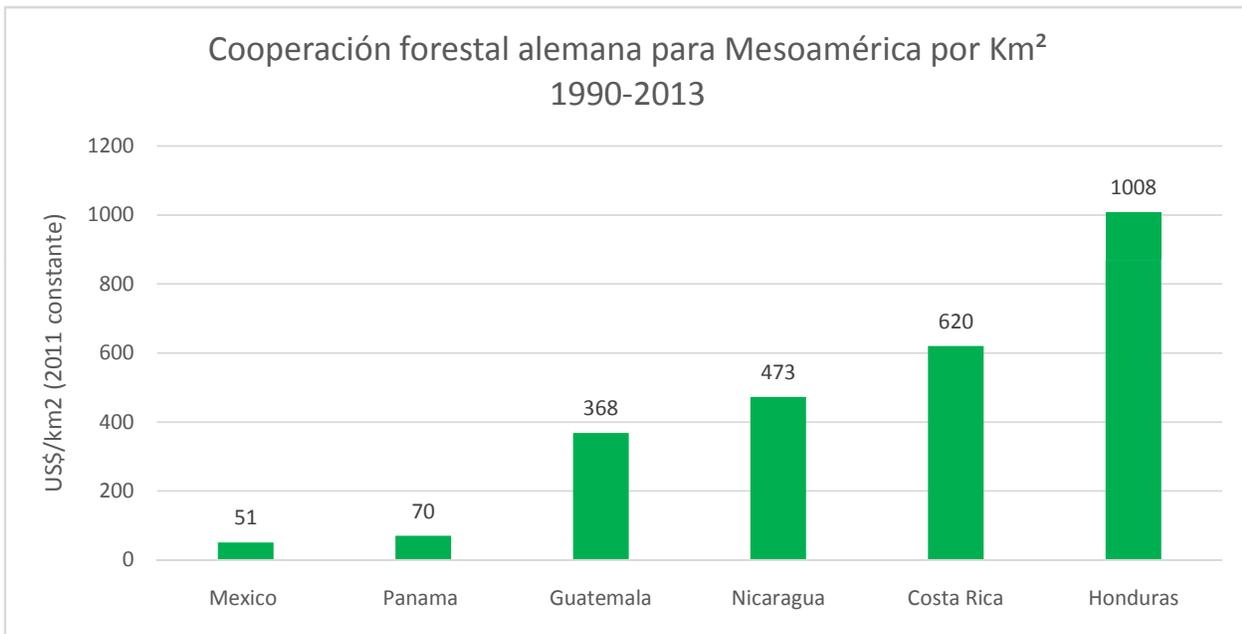
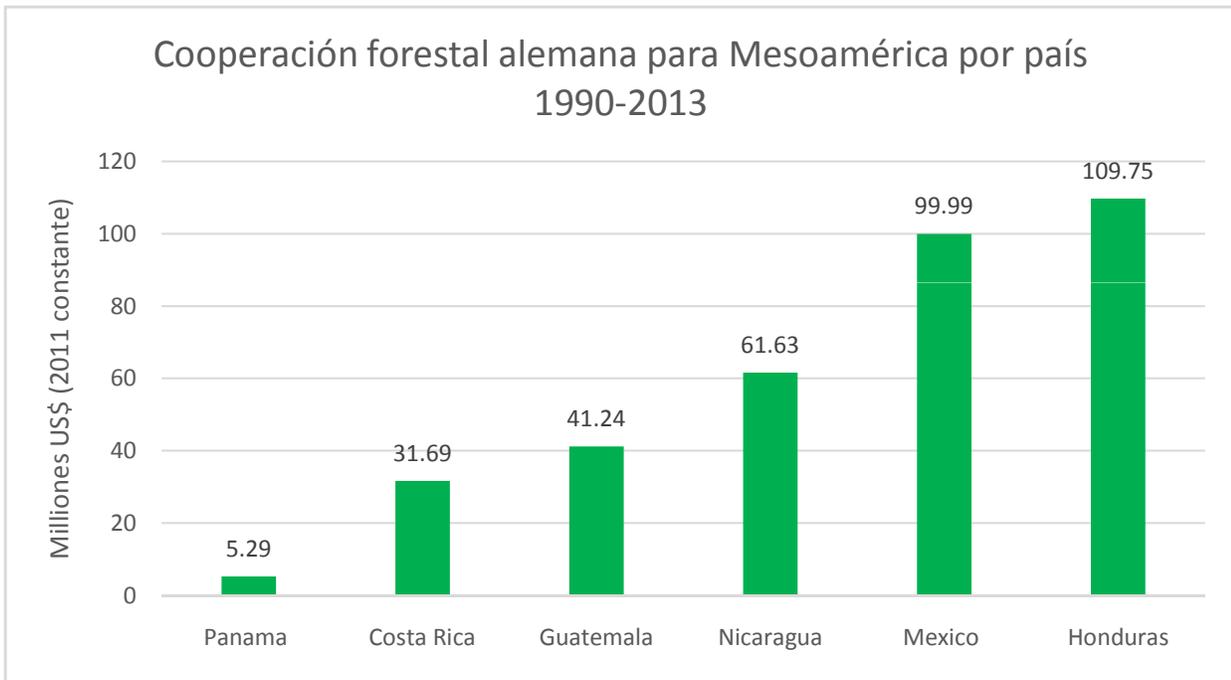


Figura 3. Cooperación forestal alemana en general y ajustada por área del país (km²), 1990-2013.

III. Cooperación forestal alemana: revisión regional y nacional



Fotografía: Andrew Davis

La cooperación alemana en sus propias palabras: evolución de enfoques

Las tendencias en la manera en que la cooperación forestal alemana concibe los problemas y las soluciones forestales proporcionan información importante sobre las estrategias y métodos que implementa. Pokorny (2015) proporciona un marco útil para comprender los diferentes enfoques utilizados por la cooperación forestal alemana, divididos en paradigmas de empoderamiento local, estatal y de mercado. El enfoque estatal plantea un papel central para la regulación gubernamental formal a nivel local, nacional e internacional. Los enfoques de mercado se centran en el valor del medio ambiente cuando éste se organiza a través de los mercados, haciendo énfasis en el papel productivo de los bosques en la sociedad. Un tercer enfoque enfatiza el rol de las comunidades y su habilidad para autorregular el uso y manejo de los recursos, a menudo destacando la tradicional falta de reconocimiento de estos actores en el manejo forestal. La prescripción correspondiente para este último enfoque, por lo tanto, exige el empoderamiento de las comunidades locales.

	Mando y Control	Mercado Libre	Empoderamiento Local
Enfoque General	El control efectivo de los usuarios de bosques y tierras forestales es de suma importancia para evitar la mala gestión de los bosques	El poder regulador de los mercados libres es la mejor manera de garantizar el desarrollo y la asignación eficiente de recursos	Las personas locales cuyos medios de vida e identidad cultural se basan en los bosques son los más apropiados para garantizar la protección y el uso sostenible de sus bosques
Agentes Clave	Agencias e instituciones gubernamentales	Los sectores privados, particularmente las empresas y los empresarios	Comunidades locales e instituciones de la sociedad civil
Estrategia Clave	Fortalecimiento de los organismos administrativos y sus capacidades para controlar y gestionar los bosques	Apoyo a la competencia y la privatización, mercantilización de los bienes y servicios forestales	Aumentar la autodeterminación y las capacidades comunitarias para el uso sostenible de los bosques
Campo de acción prioritario	Fuerte administración forestal	Concesiones de madera y mercados de carbono	Manejo forestal comunitario y bosques protegidos
Camino de Impacto	Los bosques y los administradores forestales controlados efectivamente garantizan la provisión continua de bienes y servicios forestales para el beneficio local y nacional	Las empresas madereras que trabajan de manera efectiva protegen sus concesiones mientras invierten en infraestructura local, al igual que pagan impuestos para financiar políticas públicas de beneficio local y nacional	Las personas locales que cuidan de sus bosques y se benefician de un flujo de ingresos continuo que estabiliza su fuente de sustento y da energía a los mercados

Tabla 2. Enfoques de la cooperación forestal alemana

Fuente: Adaptado de Pokorny (2015)

Aunque Pokorny señala que este marco puede ser “extremadamente simplificador”, es útil para comprender diferentes enfoques de la cooperación y la gobernanza forestal.³¹ Este informe hará referencia a estos marcos en las próximas discusiones regionales y nacionales. Sin embargo, primero se revisará la forma en que la cooperación ambiental alemana ha descrito su propio trabajo, incluidos los conceptos clave, las prioridades y los desafíos entre 2002 y 2016, años para los cuales se publicó el informe bienal “Biodiversidad en la cooperación alemana para el desarrollo”. Esto proporciona material de referencia relevante para comprender los conceptos y enfoques de la ayuda ambiental alemana a lo largo del tiempo.

Durante los 15 años de estas publicaciones, los enfoques orientados al mercado desempeñan un papel consistentemente prominente, aunque con un rol que ha evolucionado. En los primeros años se hace especial énfasis en la pobreza como fuente de degradación ambiental, como se indica en el informe de 2002:

*La sostenibilidad de la protección [...] de hecho sólo puede lograrse si se vincula con incentivos económicos. La intención aquí es la utilización controlada para permitir la supervivencia de las especies de plantas y animales, por un lado, mientras que, por otro lado, permite que los grupos de población locales se desarrollen económicamente.*³²

Posteriormente, este enfoque económico evoluciona para incluir la necesidad de integrar los valores ambientales en políticas y economías más amplias, como a través de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), que desempeñan un papel cada vez mayor a partir de 2006, así como en REDD+. Las disciplinas influyentes para esta línea de pensamiento incluyen economía ambiental y economía de recursos naturales, donde los problemas ambientales se conciben principalmente como externalidades del mercado, un problema abordado a través de la valoración del mercado para lograr el uso óptimo de todos los recursos.³³

Los informes también enfatizan constantemente un fuerte papel de los estados en la gestión de áreas protegidas y la regulación forestal. El gobierno nacional es una figura central en la gran mayoría de los proyectos discutidos, y los informes alemanes de cooperación a menudo nombran al Estado como el principal agente de cambio para abordar los problemas ambientales. Este enfoque refleja los abordajes más tradicionales promovidos por los gobiernos occidentales, donde se entiende que los problemas ambientales surgen de una falta de regulación estatal coercitiva para restringir los comportamientos locales, lo que exige soluciones de mando y control.³⁴

En el ámbito de la sociedad civil, el papel de las organizaciones no gubernamentales se ha destacado de manera notable y consistente en los informes. Según los reportes del BMZ, las ONG son fundamentales para su experiencia particular en cuestiones locales y nacionales y como representantes de la sociedad civil. Lo que no se reconoce es que dentro de la categoría “ONG” se puede incluir una amplia variedad de acciones que pueden no tener vínculos fuertes con las comunidades con las que trabajan. También pueden asumir funciones parecidas a un Estado, lo que es especialmente problemático ya que con frecuencia las organizaciones rinden cuentas a los donantes, a diferencia de los gobiernos, que son “en principio” responsables ante sus ciudadanos, a diferencia de las organizaciones indígenas y comunitarias, que rinden cuentas a sus miembros.³⁵

Estos informes de cooperación alemana mencionan a los pueblos indígenas y comunidades forestales desde el inicio, aunque informes anteriores vinculan específicamente la pobreza, la falta de ingresos y los medios de vida insuficientes con la degradación ambiental, lo cual convierte a las comunidades en objetivos de intervención de los proyectos de desarrollo. La importancia de los arreglos de gobernanza, especialmente la falta de inclusión de las comunidades en la toma de decisiones, está mucho menos representada inicialmente. Si bien la primera mención (breve) de la gobernanza en un informe se produce en 2004, es a partir del en 2006 cuando comienzan a aparecer elementos del enfoque de “empoderamiento local”, específicamente en lo que respecta a la gestión de áreas protegidas. BMZ declara en este punto:

*[...] las áreas protegidas que carecen de aceptación por la población local están condenadas al fracaso [...] la gestión exitosa de las áreas protegidas dependerá finalmente de la verdadera participación de la población local en la toma de decisiones y de los beneficios tangibles para esas personas.*³⁶

En 2008, la articulación más prominente del enfoque de empoderamiento local aparece en una sección titulada “Gobernanza de Áreas Protegidas - Empoderamiento de las Personas”, que se destaca por su énfasis no solo en apoyar las organizaciones y reclamos de los pueblos y las comunidades indígenas, sino también por su reconocimiento de los problemas causados por la falta de apoyo de las organizaciones de conservación. La sección detalla lo siguiente:

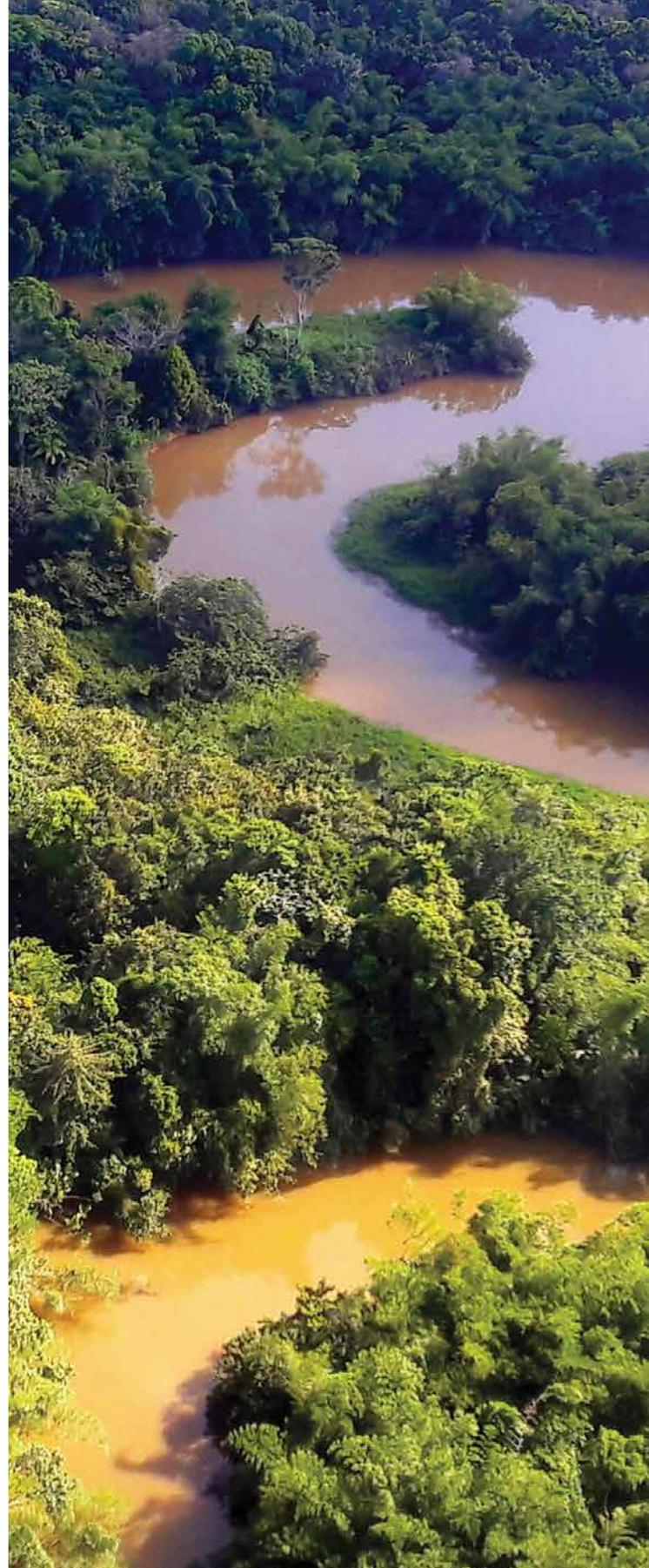
[...] estos enfoques convencionales, a menudo exclusivos, han generado costos sociales profundos que se han infligido principalmente a la población local, muchos de los cuales se encuentran entre

*los más pobres de sus sociedades [...] La gobernanza está conectada con el poder, las relaciones, la responsabilidad y la rendición de cuentas. Refleja lo que una sociedad considera justo con respecto al uso y preservación de los recursos naturales y demuestra cómo funcionan las relaciones y responsabilidades sociales y políticas.*³⁷

Los informes posteriores sí incluyen referencias consistentes a la gobernanza, principalmente en lo que respecta a las áreas protegidas, incluidas las estatales, los arreglos de gestión conjunta y la gestión privada o indígena. Estos informes también comienzan a reconocer el papel histórico de las comunidades indígenas y tradicionales en la protección de los bosques y la biodiversidad, lo que está en consonancia con las tendencias de los donantes y los discursos internacionales en general.³⁸ Sin embargo, los problemas de poder, legitimidad y confianza asociados con el enfoque de empoderamiento local están en gran medida ausentes de la formulación de problemas ambientales en estos informes posteriores, y se presentan con una prominencia considerablemente menor que las soluciones gubernamentales y de mercado.

Regionalización de la cooperación alemana

Si bien la cooperación alemana para el desarrollo se destina principalmente a los países socios a través de la cooperación bilateral, en la última década ha surgido una tendencia hacia el apoyo de iniciativas regionales. Este enfoque tiene como objetivo promover las sinergias entre los países, fortalecer las posiciones regionales en las negociaciones internacionales y apoyar la cooperación entre los países con el interés de reducir los conflictos regionales.³⁹ En el caso de Mesoamérica, desde 2010 los montos asignados a los presupuestos regionales se triplicaron respecto del período 2000-2010. A fines de 2015, 23 programas y proyectos operaban en coordinación con el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) con desembolsos superiores a US\$189.67 millones.⁴⁰ En particular, el 80% de estos fondos fueron asignados a la Protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (17 proyectos, US\$ 152 millones, €140 millones a diciembre 2015).



Fotografía: Andrew Davis

La mayoría de los programas y proyectos clasificados dentro de la categoría ambiental se canalizan a través de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) e incluyen intervenciones para la protección de recursos marinos, proyectos REDD+ e iniciativas transfronterizas como el proyecto Selva Maya (México, Belice y Guatemala) y el proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano (Honduras y Nicaragua). Los proyectos ambientales que involucran a otros organismos del SICA incluyen la Región Trifinio (Guatemala, Honduras, El Salvador), el Programa de Biodiversidad del Consejo Agrícola Centroamericano (CAC) y el seguro contra riesgos catastróficos a través del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas (COSEFIN). En febrero de 2017, luego de una evaluación de los resultados del trabajo previo, los representantes de la cooperación alemana reafirmaron su apoyo a los proyectos regionales a través del SICA y el Banco Centroamericano de Integración Económica, al anunciar la continuación del financiamiento previsto para este tipo de actividades.

Entre los receptores de financiamiento alemán, parece haber una nueva ronda de esfuerzos para brindar apoyo directo a las organizaciones indígenas y comunitarias, a través del proyecto de Gestión Integral de los Recursos Naturales con los Pueblos Indígenas en Centroamérica, implementado desde 2012 hasta 2019 (€15.7 millones), que incluye acciones para la conservación, los medios de vida y el apoyo organizacional. Adicionalmente, existe un nuevo tipo de apoyo a las ONG regionales aliadas con empresas privadas.⁴¹ Se espera que ambas iniciativas contribuyan a las acciones en el Corredor Biológico Centroamericano, uno de los principales compromisos históricos de la cooperación alemana en la región.

Cooperación alemana en Mesoamérica por país

México

Contexto sobre gobernanza forestal

La Constitución Mexicana de 1917 legalizó y produjo una gestión basada en la comunidad a gran escala. Si bien con frecuencia se le considera un modelo global para la forestería comunitaria, los arreglos locales que surgieron en México no fueron el resultado de una política forestal cuidadosamente diseñada para este fin, sino el producto de intereses multifacéticos y contingentes durante muchas décadas.⁴² La Constitución designaba a las figuras de propiedad común como ejidos y comunidades agrarias, pero en la práctica, esta designación de arriba hacia abajo significaba que estas formas de organización eran hasta fines del siglo XX en gran parte controladas por el Estado, con poca participación de las comunidades. Históricamente, las regulaciones superaron en gran medida la capacidad del gobierno mexicano para implementarlas, lo cual dio paso a abusos generalizados en la industria forestal. Las comunidades en general se quedaron sin oportunidades formales para beneficiarse de los bosques, lo que provocó la deforestación a gran escala.⁴³

En los años ochenta y noventa, una serie de reformas legales otorgó a los ejidos y comunidades agrarias nuevos derechos para administrar sus bosques. Estos derechos respaldaron un movimiento generalizado hacia el manejo forestal comunitario, que impulsó el surgimiento de aproximadamente 1,000 empresas forestales comunitarias que operan con diferentes niveles de capacidad y sofisticación.⁴⁴ La amplitud de este movimiento desafía la cuantificación exacta, pero uno de los estudios más exhaustivos realizados encontró que un gran porcentaje de los ejidos y las comunidades forestales implementan sus propias reglas básicas para el manejo forestal. Casi la mitad tiene áreas designadas específicamente para conservación y el 70% de las comunidades en el estudio reportan actividades de monitoreo y vigilancia para prevenir incendios y tala ilegal. El estudio también identificó sanciones

graduales por violar las reglas de manejo, y apenas en el 12% de los casos las infracciones quedaron impunes.⁴⁵

Junto a este movimiento de derechos comunitarios, el gobierno mexicano buscó una expansión masiva de áreas protegidas en el país. Entre 1981 y 2013, las áreas bajo protección aumentaron de 751,700 a 42,241,900 hectáreas, un aumento de 56 veces en 32 años.⁴⁶ La política de áreas protegidas, implementada a través de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad en México (CONABIO), dominó gran parte de la agenda forestal del gobierno mexicano en el país. El crecimiento paralelo en áreas protegidas y el manejo forestal comunitario han sido, en muchos casos, más contradictorios que complementarios; pues las áreas protegidas rara vez tienen reglas formales establecidas con las comunidades, sumado a la débil capacidad del Estado, lo que dificulta la implementación incluso cuando existen tales reglas.⁴⁷ El sistema resultante ha excluido el acceso a la comunidad y se ha convertido en un obstáculo para su organización, en varias ocasiones impulsando la actividad ilegal y la ruptura de la autorregulación comunitaria.⁴⁸ Las leyes forestales actuales también sobrerregulan el uso forestal de las comunidades, lo que irónicamente obstaculiza la capacidad de la comunidad local para beneficiarse y proteger los bosques.⁴⁹ Esta desconexión es crítica para la conservación de la biodiversidad, dado que todas las Regiones de Tierras Prioritarias identificadas por la CONABIO están contenidas dentro de los bosques comunitarios o colindan con ellos. De manera similar, las 111 Regiones de Cuencas Prioritarias identificadas por la CONABIO incluyen áreas forestales comunitarias.⁵⁰

A pesar de la tensión entre el manejo forestal comunitario y las áreas protegidas, ambas formas de gobernanza han contribuido a los patrones recientes de desaceleración de la deforestación en México, que disminuyeron en un 55% en la década de 2000, en comparación con los años noventa.⁵¹ Numerosos estudios documentan cómo los bosques comunitarios han representado una parte importante de esta reducción y, en muchos casos, la gobernanza comunitaria supera a las áreas protegidas⁵², si bien estas también han demostrado resultados de conservación en algunos casos.⁵³ Sin embargo, la deforestación continúa en muchas partes del país, impulsada por la expansión de la ganadería y la agricultura, y presenta dinámicas importantes en muchas regiones, como en la infraestructura turística de Quintana Roo y los incendios en los estados del sur.⁵⁴

Si bien las áreas protegidas y la gestión comunitaria han contribuido a la protección de los bosques en México, la falta de sinergia entre estos enfoques sigue planteando desafíos para un manejo forestal eficaz. Además, muchas comunidades todavía enfrentan el predominio de “caciques” locales, tenencia insegura debido a disputas fronterizas, y regulaciones forestales y de conservación que sofocan los beneficios locales, importantes para la capacidad organizacional. Las áreas protegidas, a su vez, han tenido grandes dificultades para ir más allá de los planes de gestión en papel y para implementar reglas sobre el terreno. Por lo tanto, existe una gran oportunidad para fortalecer la gobernanza forestal en México a través de un enfoque más equilibrado, que incorpore tanto al gobierno como a las comunidades.

Cooperación forestal alemana en México

La forestería comunitaria no ha sido una parte importante de la cooperación alemana para el desarrollo forestal en México. En las últimas décadas, estimamos que solo US\$1.9 millones de un total de US\$62 millones, esto es el 3% de los fondos, fueron asignados específicamente a proyectos de gestión comunitaria.⁵⁵ La mayor parte de este apoyo al desarrollo se ha destinado a iniciativas del gobierno central, con fondos significativos asignados a la CONABIO, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).⁵⁶

Si bien estos procesos a veces se han articulado con las prioridades comunitarias, los datos de financiamiento, complementados por entrevistas con expertos, sugieren que la gestión comunitaria no ha sido una parte importante del enfoque de la cooperación alemana en México.⁵⁷

A pesar de estas tendencias en el financiamiento general, la cooperación alemana desempeñó un papel fundamental en el apoyo a los procesos clave basados en la comunidad en México, que posteriormente tuvieron efectos colaterales tanto dentro de México como en toda Centroamérica. A principios de los ochenta, el gobernador de Quintana Roo, un Estado forestal en el sureste de México, reunió apoyo en torno a una iniciativa para frenar la deforestación que había dominado al Estado en décadas anteriores y afectó la imagen para potenciales inversionistas turísticos. En este contexto, logró atraer fondos alemanes para un nuevo enfoque de gestión forestal basado en la comunidad, que se conoció como el Plan Piloto Forestal (PPF), implementado por la GTZ.⁵⁸

Diversos estudios realizados sobre el PPF en Quintana Roo ejemplifican cómo este proyecto contribuyó positivamente a los ingresos monetarios, el capital social y cultural, y la condición del bosque en las áreas participantes.⁵⁹ Estos formaron parte de una serie más amplia de resultados que documentaron una reversión en la tendencia de pérdida de bosques: la tasa de deforestación en Quintana Roo cayó del 0.4% entre 1976-1985 al 0.1% durante 1984-2000.⁶⁰ Un estudio adicional demostró cómo los ejidos productivos en Quintana Roo se habían desempeñado de manera similar a las áreas protegidas vecinas en términos de conservación forestal.⁶¹

Los expertos entrevistados discutieron el gran progreso técnico realizado para comprender el manejo forestal sostenible en los trópicos a través de este programa, ya que los métodos europeos de manejo forestal se adoptaron en los trópicos bajo un régimen de gestión comunitaria.⁶² Este progreso técnico más tarde contribuiría a los procesos de manejo forestal comunitario a través de los bosques de tierras bajas de la península de Yucatán en México y a los proyectos desarrollados en Honduras, Nicaragua y Panamá. Sin embargo, el PPF terminó en la década de 1990, sin programación adicional o de seguimiento en México. Por lo tanto, si bien el programa en sí fue un momento clave de “semilla” en la región, no parece que se haya logrado un aprendizaje institucional formal y coordinado o una acumulación de capacidades a través del proceso, a pesar de sus muchos efectos en la región.

Guatemala

Contexto sobre gobernanza forestal

Guatemala tiene 3.72 millones de hectáreas de bosques que cubren el 34.2% del territorio,⁶³ la mayoría de los cuales están ubicados al norte del país, en el Departamento de Petén. Este departamento, junto con las porciones hacia el norte de los departamentos vecinos, representa la región con la dinámica de deforestación más significativa del país, un 85% de ella desde 2006 hasta 2010.⁶⁴ En Petén, los principales motores de la deforestación son la conversión a la ganadería, la agricultura a gran escala que incluye palma africana, asentamientos humanos e incendios forestales.⁶⁵ Los bosques de coníferas de la región central están bajo presión principalmente respecto a la conversión a la agricultura de subsistencia y la extracción de leña, que proporciona el 47% de la energía total del país.⁶⁶

Guatemala es un país de importantes contrastes en la gobernanza forestal comunitaria. Casi un millón y medio de hectáreas de tierras y bosques están bajo gestión comunitaria activa.⁶⁷ Tres cuartas partes de estas tierras son “tierras comunales” y están enraizadas en instituciones ancestrales, aunque la gran mayoría de ellas carece de reconocimiento seguro como territorios colectivos. Los

departamentos con mayor extensión de estas tierras son Petén, Quiché, Alta Verapaz e Izabal. Algunas de las experiencias más conocidas se encuentran en las tierras altas occidentales, donde las tradiciones de manejo han mantenido intactos los bosques, a pesar de las importantes presiones del mercado y la población.⁶⁸

Alrededor de un tercio de estas tierras administradas por las comunidades se encuentran en la Reserva de la Biosfera Maya, y surgieron cuando los grupos locales obtuvieron derechos renovables de concesión por 25 años en aproximadamente 500,000 hectáreas dentro de la Reserva a fines de la década de los noventa y principios del 2000.⁶⁹ Estos grupos están representados por una organización de segundo nivel, la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP), y las áreas bajo su control siguen siendo el bloque más grande de bosque en pie en Petén, ya que los actores ilícitos, la ganadería y la palma africana, han invadido el resto del Departamento. De 1994 a 2015, las concesiones comunitarias perdieron un total del 2.97% de su bosque, mientras que las áreas protegidas vecinas perdieron el 21.9%.⁷⁰ Actualmente, tres cuartas partes de la deforestación en Guatemala está ocurriendo en áreas protegidas.⁷¹

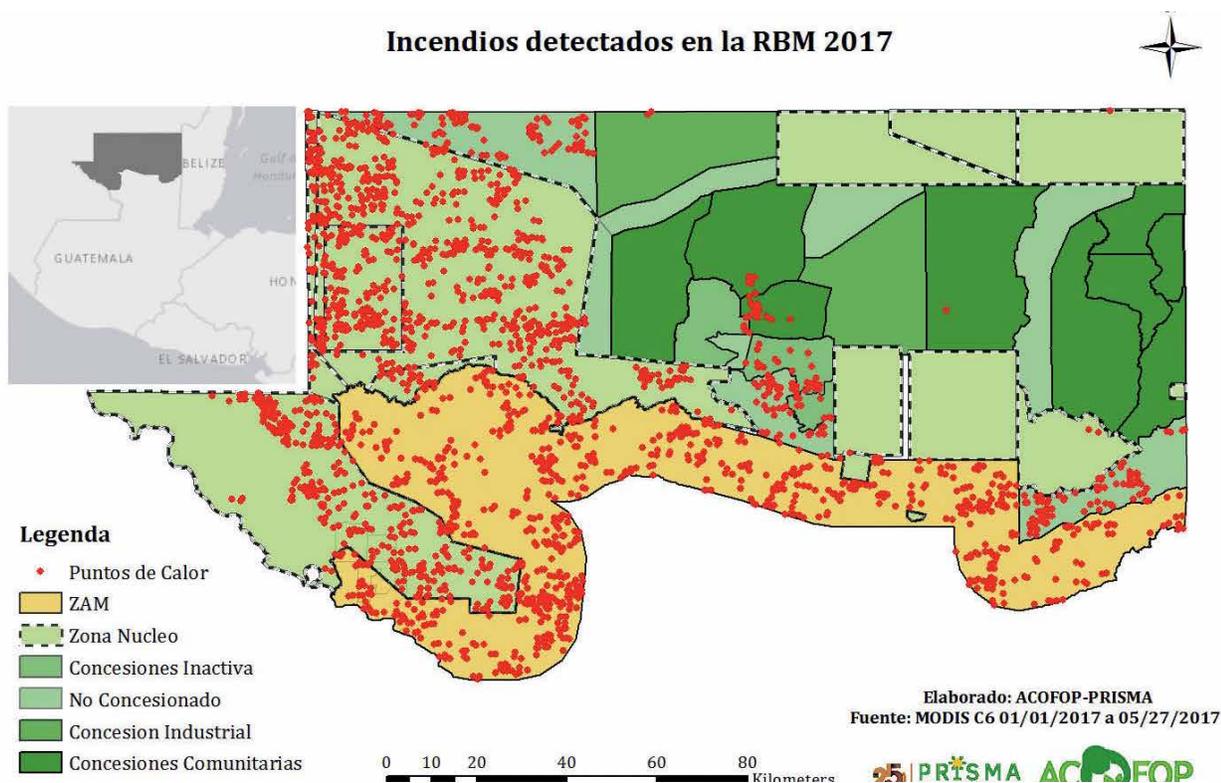


Figura 4. Incidencia de incendios en la Reserva de la Biosfera Maya durante la estación seca 2017, basada en el producto VIIRS 375 M. Cada punto rojo indica un incendio de vegetación, basado en la detección por satélite de un punto de acceso anómalo. Las áreas verdes más oscuras son las concesiones forestales comunitarias. A partir de una inspección visual, los incendios parecen estar concentrados principalmente en la Zona Núcleo (parques nacionales) y la Zona de Amortiguamiento, especialmente hacia los bordes occidentales de la RBM. Fuente de datos: VIIRS 375 M 01/01/2017 a 27/05/2017



Fotografía: Red Indígena Bri Bri Cabecar (RIBCA).

Cooperación forestal alemana en Guatemala

La influencia alemana jugó un papel clave en un momento decisivo en la historia de Guatemala en la década de los noventa, cuando las presiones nacionales e internacionales coincidieron para cambiar el marco institucional para el manejo de los recursos naturales en Petén. La presión de Alemania y de Estados Unidos contribuyó a un cambio de un modelo extractivista de gestión estatal basado en la minería, la tala y la expansión agrícola, hacia un modelo de conservación basado en gran medida en áreas protegidas. Esto resultó en la creación de la Reserva de la Biosfera Maya (RBM), junto con otras áreas protegidas en el sur de Petén.⁷²

La gran mayoría de la cooperación ambiental alemana desde este período se ha centrado en Petén, en particular en la construcción de nuevos arreglos de gobernanza en el departamento en forma de nuevas áreas protegidas, el fortalecimiento de la capacidad gubernamental de organismos de planificación y conservación, y el lanzamiento de una estrategia de conservación y desarrollo en torno a las atracciones arqueológicas y ecológicas. Las contrapartes principales para el apoyo alemán incluyeron la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), el Instituto de Arqueología, así como organizaciones académicas y de investigación como el Centro Agronómico Tropical de Investigación e Enseñanza (CATIE) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Aunque la mayor parte del apoyo técnico no se ha asignado al proceso de concesiones comunitarias, una asistencia importante ha fortalecido este modelo. La cooperación inicial de la GTZ apoyó la construcción de FORESCOM, una organización empresarial para nueve concesiones comunitarias que ha logrado avances importantes en la diversificación económica y la integración vertical para la transformación de productos forestales maderables y no maderables. El apoyo del DED durante más de una década también resultó importante para estas comunidades al proporcionar apoyo técnico para sus esquemas de manejo, y más tarde les ayudó a aumentar la visibilidad del proceso de concesión a nivel nacional.⁷³

Más de 25 años después del giro hacia la conservación en Petén, es posible identificar algunas conclusiones básicas sobre los resultados de este modelo institucional. Las áreas protegidas bajo la administración del CONAP han tenido resultados mixtos. Por un lado, las capacidades administrativas y técnicas en organismos clave que han recibido apoyo alemán han mejorado. El CONAP y su Centro de Evaluación y Monitoreo (CEMEC) producen análisis de alto nivel sobre una variedad de patrones sociales y ecológicos en Petén, aunque sigue dependiendo en gran medida de las ONG y otros financiamientos externos.⁷⁴ La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), otro importante receptor de apoyo alemán en Petén, también tiene altos niveles de capacidad para producir información y análisis.

A pesar de estos avances, la capacidad regulatoria de estos organismos en campo sigue siendo débil. Con la excepción de las áreas pequeñas que reciben altos niveles de financiamiento, las áreas protegidas más grandes de la región han sido rebasadas por actores ilícitos, como lo demuestra la deforestación a gran escala que se ha producido en la Laguna del Tigre y el Parque Nacional Sierra del Lacandón.⁷⁵ Las áreas protegidas al sur del Departamento, que fueron objeto de un importante financiamiento inicial alemán, también colapsaron, lo que significó la retirada del apoyo alemán a fines de la década de 2000. Algunas pequeñas áreas protegidas, especialmente con alto valor turístico, se han mantenido intactas bajo este sistema regulador, como el Parque Nacional Tikal (ver Figura 4).

Estos desafíos son complejos y muchos están arraigados en problemáticas institucionales más amplias en la formación del Estado. Sin embargo, llama la atención el hecho de que las áreas más grandes en las que se siguen aplicando las reglamentaciones ambientales son precisamente aquellas en las que se ha logrado una fuerte articulación con las comunidades: la Zona de Usos Múltiples de la RBM. El soporte técnico actual provisto a las comunidades de ACOFOP a través del programa Selva Maya ha contribuido a desarrollar sus capacidades, pero este apoyo ha constituido una pequeña fracción del apoyo histórico de Alemania a Petén. La mayor parte del financiamiento se ha destinado a apoyar un enfoque de conservación más estricto que sigue siendo ineficaz, especialmente en comparación con los modelos comunitarios en Guatemala.

Costa Rica

Contexto sobre gobernanza forestal

Costa Rica ha sido elogiado en las discusiones internacionales sobre ambiente por su transición forestal: luego de perder el 42% de los bosques entre 1960 y 1987 (reduciendo de un 67% a un 21% la cobertura forestal), el país había recobrado casi un tercio de su cobertura, la cual es un 51% del país.⁷⁶ En este contexto, se crearon nuevas instituciones para la gobernanza forestal, entre ellas el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) en 1994, así como el reconocido programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) de FONANIFO.⁷⁷ Este último ha generado una serie de lecciones importantes alrededor de los PSA, aunque el alcance de sus contribuciones a la transición forestal del país continúa en debate, pues cambios más amplios, tanto institucionales como de mercados, también ayudaron a la recuperación⁷⁸ de algunas regiones forestales del país. La deforestación continúa en algunas partes del Pacífico Central, Sur y Norte del país, aunque la reforestación supera estos procesos, lo cual resulta en un crecimiento neto en la cobertura forestal.⁷⁹

La titulación de los territorios indígenas en Costa Rica ha sido una dinámica poco reconocida en el proceso de mantener la cobertura forestal del país. En 1977, la Ley Indígena reconoce formalmente

los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios. Dicha Ley estableció a las Asociaciones de Desarrollo Integral (ADI) como los órganos de gobernanza para estos territorios; sin embargo, las tensiones entre esta forma de gobierno y las autoridades tradicionales continúa siendo un reto hoy en día.⁸⁰

Veinticuatro territorios han sido titulados, a pesar de que muchos de estos son pequeños, con poca cobertura forestal o, ya para el momento en que recibieron la titulación, habían perdido la capacidad organizacional de ejercer un control efectivo dentro de su propio territorio. El impacto más importante sobre la gobernanza forestal se experimentó en Talamanca y la vertiente del Caribe en 12 “reservas” indígenas, donde los procesos de apropiación territorial fueron seguidos en momentos distintos luego de la aprobación de la Ley Indígena de 1977. Los territorios pertenecientes a los Pueblos Bribri y Cabécar son el corazón de la región boscosa más biodiversa y extensa de Costa Rica y ha jugado un papel clave en la protección de los territorios ancestrales que contienen áreas del Parque Internacional La Amistad. Las regiones boscosas se han mantenido así en los últimos 20 años, y han logrado defenderse de sucesivos intentos de implementar proyectos mineros e hidroeléctricos, así como de intereses turísticos.⁸¹

Cooperación forestal alemana en Costa Rica

La cooperación ambiental de Alemania a Costa Rica ha sido distinta a la de la región desde los años noventa. Gran parte de su financiamiento desde 1990 ha sido dedicado al desarrollo de una industria forestal sostenible, en especial cuando las prioridades en esa época favorecían el desarrollo a nivel nacional. Durante esa década, más de 11 millones de euros fueron invertidos en el desarrollo de competencias para el manejo sostenible del bosque en la región norte de Costa Rica.⁸² Estos proyectos fueron acompañados por inversiones más pequeñas en agricultura y bosque en Puriscal y Acosta. Ambos procesos fueron citados por expertos como importantes para poder ir más allá de los planteamientos más tradicionales, en conservación los cuales se enfocan únicamente en la preservación por medio de la protección, y en trabajar hacia la conservación únicamente por medio del uso sostenible.⁸³

A medida que las prioridades a nivel nacional fueron cambiando hacia la biodiversidad y el cambio climático, así fue cambiando el apoyo alemán. En este sentido, se asignó un financiamiento significativo dirigido hacia las áreas protegidas y los corredores biológicos (aproximadamente 11.5 millones de Euros entre el 2002 y el 2014).⁸⁴ Este trabajo incluye un apoyo especial a las áreas protegidas en la Península de Osa, así como apoyo a los corredores biológicos subnacionales, los cuales están presentes a lo largo del territorio nacional, con la notable excepción de los territorios Bribri y Cabécar en la porción Suroeste del país.

La cooperación forestal alemana también ha apoyado el programa de Pago por Servicios Ambientales en el país, lo cual incluye la inversión de más de 1 millón de euros en la implementación de los PSA en la región Huetar Norte,⁸⁵ así como más de 6 millones dirigidos al Fondo de Biodiversidad, el cual tiene como objetivo asegurar la viabilidad a largo plazo de los PSA en el país, y de esta forma potenciar el financiamiento para la diversidad biológica en terrenos privados ubicados en zonas biodiversas.⁸⁶ Recientemente, Alemania ha anunciado la creación de un fondo de US\$ 15 millones para la contribución de planes de mitigación y adaptación del cambio climático a nivel nacional.

La cooperación alemana no ha estado articulada de manera significativa con el fortalecimiento de los procesos de las comunidades Bribri y Cabécar en Talamanca y la vertiente del Caribe. Aunque por medio de cooperación técnica, desarrollada por la GIZ y mediada por el CATIE, se ha podido

apoyar el desarrollo de capacidades de estas comunidades, el total de fondos destinados comprenden solo una pequeña fracción del total de la cooperación alemana.⁸⁷ Los líderes locales citan experiencias positivas con el apoyo alemán en años recientes, especialmente mediante el Programa de Mediadores Culturales, implementados por el programa regional GIZ REDD+, en colaboración con FONAFIFO y CATIE. En este caso, las negociaciones entre la Red Indígena Bribri Cabécar (RIBCA) y el gobierno nacional ha permitido que los territorios de RIBCA se involucren en el proceso de planeamiento desde un inicio, y que los representantes indígenas sean tratados de igual manera que los representantes del gobierno en el proceso. Un experto citó esta experiencia como evidencia de un cambio positivo, que se aleja de prácticas previas. Sin embargo, este experto atribuyó este cambio a una relación más cercana entre las comunidades indígenas y FONAFIFO, más que por un cambio en la política alemana.

Honduras

Contexto sobre gobernanza forestal

Honduras es conocido como el país “forestal” de la región debido a su tamaño e influencia en la industria forestal, así como al hecho que la gran mayoría de los suelos no son aptos para la agricultura. La industria forestal ha ejercido un control importante sobre los bosques del país y las políticas forestales, aunque se hayan logrado avances esporádicos en los derechos de las comunidades desde los años setenta.

El manejo forestal comunitario ha tenido una larga trayectoria en el país, a pesar de haber tenido muchos problemas debido al poco apoyo institucional por parte del gobierno nacional, condiciones de mercado adversas y relaciones de poder asimétricas. Hoy en día existen⁸⁸ aproximadamente 231 empresas comunitarias forestales que manejan, de manera activa, unas 485 mil hectáreas de bosque en el país.⁸⁹ La Ley Forestal del 2007 aseguró la creación de contratos comunitarios que garantizan derechos a largo plazo, eliminando así uno de los obstáculos históricos más grandes para el manejo comunitario. Como será descrito en la siguiente sección, la cooperación alemana fue un aliado importante en el desarrollo de esta Ley, la cual también disolvió al COHDEFOR, una entidad estatal semi-autónoma, para dar paso al Instituto de Conservación Forestal (ICF), como la instancia central para la conservación forestal.

Al igual que con los demás países del estudio, Honduras ha experimentado una mayor tendencia hacia la expansión de esfuerzos para crear áreas protegidas, y ha aumentado de 3,657,100 hectáreas⁹⁰ en 1990 a 5,056,368 hectáreas en el 2015, llegando así a conformar 91 áreas protegidas.⁹¹ Estas áreas protegidas continúan siendo una parte fundamental de las estrategias de conservación apoyadas por los gobiernos y las ONG en el país. La Reserva de la Biosfera de Río Plátano, el área protegida más grande de Honduras, es objeto de un análisis más profundo en la Sección IV de este estudio. Los procesos más importante de la titulación de tierras indígenas también se han desarrollado en la región de la Mosquitia.

Instituciones débiles, corrupción y predominio de actores ilícitos tienen efectos de gran alcance en la mayoría de los aspectos de las políticas públicas. La industria forestal vinculada a las élites nacionales continúa de ejercer influencia importante sobre los bosques del país y el control gubernamental sigue siendo inadecuado. Las áreas protegidas padecen de una carencia crónica en fondos y personal a la vez que enfrentan significativas presiones en las tierras. A pesar de recientes marcos que reconocen teóricamente los derechos, la concretización de estos derechos en ambas comunidades forestales y territorios indígenas siguen siendo parciales y disputados. Estos desafíos han obstacu-

lizado los esfuerzos por estabilizar bajo cualquier estrategia la pérdida de los casi 6 millones hectáreas de bosque del país y la gobernanza varía fuertemente según las regiones.⁹² La deforestación continúa con tasas estimadas entre 55,000 - 150,000 hectáreas por año, principalmente alrededor de la Mosquitia, Olancho y el norte de Comayagua.⁹³ Las principales causas de la deforestación son la conversión de bosque a agricultura de pequeña escala y agroindustria, tala ilegal, crecimiento urbano incontrolado, incendios forestales y plagas.⁹⁴

Cooperación forestal alemana en Honduras

Gran parte de la cooperación forestal alemana ha sido asignada a las áreas protegidas administradas a nivel nacional, así como al fortalecimiento de entidades estatales, las cuales representan un 75% de los fondos dirigidos a la protección ambiental.⁹⁵ A lo largo del tiempo, la cooperación forestal alemana ha apoyado a instancias nacionales y políticas forestales, desarrollando trabajo local enfocado en tres áreas: 1) Río Plátano en la Mosquitia; 2) el oeste de Honduras y 3) apoyo geográfico variado a las comunidades forestales en Olancho, la Mosquitia, Yoro, El Paraíso, Francisco Morazán y Santa Bárbara. Los primeros acercamientos en Río Plátano en los años noventa, como se analiza a detalle en el estudio de caso, se enfocaron en una implementación gestionada por el Estado. Si bien existió trabajo con las comunidades forestales a finales de los década del 2000, hasta hace poco la cooperación alemana había tenido problemas involucrándose con las comunidades indígenas.

En el occidente de Honduras, la cooperación se enfocó durante muchos años en el Parque Nacional Celaque, un proyecto que guardaba poca relación con las experiencias de manejo comunitario. Es más, este fue criticado duramente en un estudio por realizar desplazamientos forzados de las comunidades dentro del área protegida.⁹⁶ Además de ejecutar un proyecto paralelo en la región de Trifinio, el trabajo en esta región continúa realizándose bajo la categoría de cambio climático y áreas protegidas.

La cooperación alemana ha contribuido de forma significativa al surgimiento del manejo comunitario por medio de la combinación de proyectos a nivel local y política nacional, a pesar de que este financiamiento comprende únicamente un porcentaje pequeño de la cooperación total. Este apoyo comenzó en 1994 con el plan piloto para la comunidad forestal en Yuscarán, el cual, de acuerdo al equipo involucrado en el proyecto, extrajo una serie de lecciones sobre las comunidades forestales de México y Guatemala y ayudó a la implementación de nuevos enfoques al contexto hondureño, donde se prestó gran énfasis en la agricultura integrada y los medios de vida basados en recursos forestales. El proceso logró derivar en una serie de lecciones aprendidas, a pesar de que el marco legal vigente en aquel momento privaba a muchas comunidades de poder asegurar sus derechos a los bosques. Este tema se ha incluido como parte de la discusión a nivel nacional a medida que la deforestación, el conflicto y la violencia se esparce a lo largo del país.

A finales de los años noventa y durante parte de los 2000, la comunidad nacional y los movimientos de la sociedad civil demandaban por una reforma en el sector forestal, un proceso que la cooperación alemana apoyó por medio de asesoramiento legal. De acuerdo con varios expertos, el equipo que trabajó en Yuscarán tuvo un impacto importante, tanto en la discusión nacional como en el trabajo territorial. Después de implementar de forma exitosa el proyecto en Yuscarán, la GTZ logró involucrar a figuras importantes y formuladores de políticas y buscaron ampliar el enfoque comunitario forestal en otras regiones, al mismo tiempo que se lograron asegurar, a largo plazo, los derechos de las comunidades. El trabajo de la GTZ con las municipalidades de Gualaco y Guata han permitido la implementación del modelo de derechos comunitarios, los cuales han inspirado la incorporación de contratos a largo plazo dentro de las reformas legales (ver Recuadro 1).⁹⁷

Recuadro 1. Apoyo técnico estratégico de la GTZ a las comunidades forestales en Gualaco y Guata

Al final de la década de los noventa y principios de los 2000, las comunidades forestales hondureñas se enfrentaron a presiones muy fuertes de la privatización ilegal de bosques y el saqueo de recursos madereros por parte de extractores ilegales con vínculos a los intereses de la élite. Las provincias orientales de Olancho y Gracias a Dios (Muskitia) fueron profundamente afectadas por dichas presiones.

En el norte de Olancho, los extractores ilegales de los bosques locales amenazaron las reservas de agua de las comunidades. En 1998, el alcalde electo creó un “Foro forestal”, en donde convocó a todas las partes involucradas, incluyendo a la industria forestal, ganaderos locales, extractores ilegales y comunidades forestales. La creación de dicho espacio retó directamente los intereses relacionados a la explotación forestal, y fue una movida bastante audaz y poco común para un alcalde local. A pesar de que las partes con intereses a gran escala abandonaron el proceso rápidamente, el foro se convirtió en una oportunidad clave para que las comunidades establecieran un diálogo respecto a las amenazas de sus bosques y recursos.

Gualaco and Guata pronto recibieron la atención de tanto COHDEFOR y GTZ, que vieron el proceso como una oportunidad para expandir el modelo de Yuscarán, y de esta forma ampliar el proceso de diálogo iniciado por la municipalidad.

En el 2004, la GTZ comenzó a apoyar el proceso existente por medio del financiamiento del diálogo intercomunitario, promoviendo la resolución de conflictos y la construcción de cohesión social entre las comunidades. Dicho apoyo también presentó el modelo de comunidad forestal en el desarrollo de Yuscarán, lo cual ofreció apoyo técnico en administración de empresas y modelos técnicos de prevención de incendios, manejo de recursos forestales madereros y no madereros, en un área donde el manejo forestal comunitario nunca había existido.

Dicho proceso estuvo ligado al apoyo de la Ley Forestal del 2007, la cual reconoció los derechos comunitarios por medio de contratos de un plazo de hasta 40 años. Tales contratos fueron firmados por 7 cooperativas inter-comunitarias, que abarcaban unas 50,000 hectáreas de bosque. Dichas cooperativas - inspiradas por el modelo de concesión comunitaria de ACOFOP en Guatemala - finalmente daría lugar a la formación de una organización de segundo nivel, la cual serviría como plataforma política y ayudaría en las negociaciones con empresas madereras.

Como fue señalado por Davis (2014), un momento clave en este proceso fue reconocer la apertura entre las comunidades y autoridades municipales creada por acuerdos políticos. Esta oportunidad fue aprovechada por la GTZ para abrir paso a un cambio transformativo hacia la inclusión social y el manejo sostenible de los bosques. La FAO también reconoció este proceso como un buen ejemplo para el manejo sostenible de los bosques.⁹⁸

A pesar de los avances, las comunidades en Gualaco y Guata todavía enfrentan un gran número de retos. Estos se relacionan a los precios bajos del mercado, marcados por la tala ilegal desarrollada en otras partes del país. La discreción de los oficiales del ICF también establece un reto para las comunidades, pues les es difícil obtener sus permisos a tiempo. Tales desafíos han complicado la sustentabilidad de los procesos descritos.

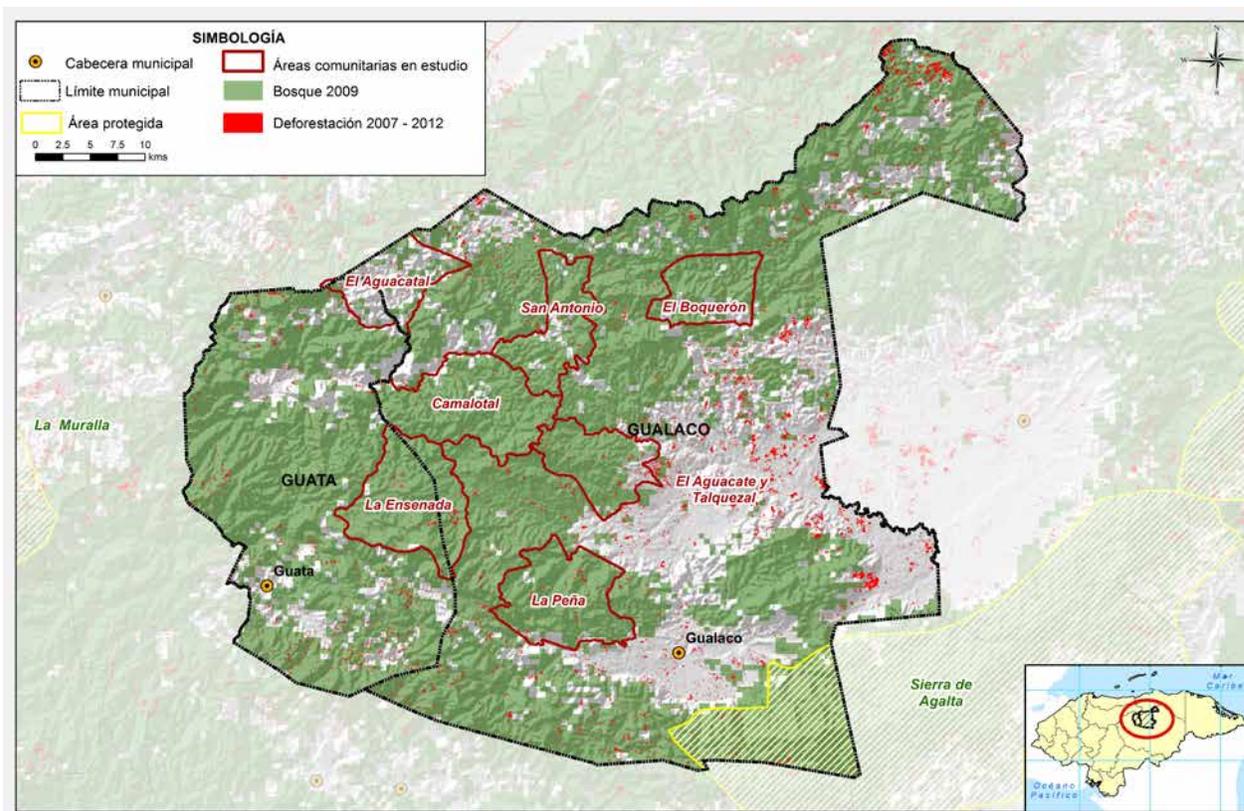


Figura 5. Áreas comunitarias de Gualaco y Guata, Honduras.

Fuente: Elaborado por PRISMA con base en el SINIT (2009) y el Documento de Sistematización (2013).

La experiencia acumulada de los programas forestales de la GTZ, junto con otros procesos comunitarios en el país, tuvo como resultado la implementación de una política nacional de forestería comunitaria en el 2011, lo cual amplió en el 2013 a 495 mil hectáreas las comunidades forestales con contrato.⁹⁹ La ampliación de dicha labor incluye la creación de cooperativas en la zona de amortiguamiento de la Reserva de la Biosfera de Río Plátano, la cual ha tenido éxito en reducir la deforestación. En el 2014, la cooperación alemana continuó su labor y formó parte de una iniciativa más amplia liderada por la Unión Europea llamada CLIFOR, que trabaja específicamente con bosques y cambio climático. Este esfuerzo desarrolla acciones en Yoro, Olancho, Francisco Morazán, El Paraíso, la Muskitia y dentro de la Reserva de la Biosfera de Río Plátano, con la meta de poder integrar bajo control comunitario unas 550 mil hectáreas de bosque, por medio de 30 contratos con las comunidades.

El legado de la cooperación alemana a las empresas forestales comunitarias incluye el apoyo a las políticas a nivel nacional que ha proporcionado un marco legal que permite una mayor seguridad los derechos de las comunidades en el país. Esto ha servido de apoyo para cientos de empresas forestales comunitarias que continúan en operación, con un número notable de experiencias en el manejo forestal maderero y no maderero. A pesar de esto, muchas comunidades enfrentan una gran cantidad de barreras, entre ellas la saturación del mercado con madera ilegal que debilita las oportunidades de las empresas locales, los “caciques” locales poderosos y el apoyo relativamente débil del gobierno local. Tales retos implican que, en general, las empresas forestales comunitarias no han logrado alcanzar los mismos niveles de organización e influencia que tiene en Guatemala y México.

Nicaragua

Contexto de gobernanza forestal



Fotografía: Paul Redman

En 1987, el Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (Ley 28) reconoció un tercio del territorio del país a las poblaciones indígenas y afrodescendientes de la vertiente del Caribe, la cual se ha mantenido relativamente aislada de las poblaciones del Pacífico hasta hace unas décadas. Los pueblos Miskitu, Mayangna y la población afrodescendiente obtuvieron autonomía legal en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Norte y Sur de Nicaragua (RACCN y RACCS), como parte de una concesión del gobierno nacional en medio de la contrarrevolución.¹⁰⁰ La gran mayoría de los bosques en Nicaragua se encuentran dentro de la RACCN y la RACCS.

En la década de los noventa, se establecieron nuevas dinámicas con el restablecimiento de ex-combatientes y comunidades desplazadas a la región. Esto incluyó a las poblaciones indígenas y campesinas en los programas de redistribución de tierras. Los conflictos surgieron a medida que los agricultores pequeños, financiados o apoyados por hacendados, comenzaron a ejercer presión a las Regiones Autónomas. Este conflicto apareció en la Reserva de la Biosfera de Bosawas, la cual había sido declarada en 1979 pero no se materializó hasta mediados de los noventa, cuando la cooperación alemana y estadounidense invirtieron recursos para su implementación.¹⁰¹

A pesar de la existencia de la Ley 28 de 1987, no fue hasta el 2003 que existió un proceso específico para asegurar la propiedad colectiva de las comunidades del Caribe. Dicho proceso fue precedido por un caso paradigmático presentado ante la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) respecto a la titulación de tierras indígenas en el país, así como el aporte por parte del Banco Mundial, entre otros. Los procesos de demarcación y titulación impulsados a partir del 2007 con la llegada del gobierno Sandinista, derivaron en el inicio del reconocimiento formal de derechos, alcanzando en 2016, 23 territorios indígenas a lo largo de 2,725,200 hectáreas.¹⁰²

A pesar de la titulación, la implementación de los derechos de tenencia reconocidos ha sido afectada por severas presiones relacionadas a las dinámicas de invasión. Muchas acciones por parte del gobierno nacional también han perjudicado los procesos de gobernanza, los cuales incluyen retrasos

administrativos que afectan a los líderes electos de estos territorios y la promoción de instancias de toma de decisión paralelas (como las municipalidades y organizaciones partidarias locales) que han frustrado los intentos locales por construir organizaciones más fuertes que ejerzan control sobre los territorios. Hoy en día, la incapacidad de poder reconocer estas diferencias y el desinterés continuo del gobierno por implementar los derechos reconocidos en la Ley 28 ha contribuido a la deforestación y agudización del conflicto en la región del Caribe.

Cooperación forestal alemana en Nicaragua

La cooperación forestal más consistente de Alemania se ha enfocado en la Reserva de la Biosfera de Bosawas, el área protegida más grande del país y un ícono nacional que simboliza la inmensa riqueza natural y cultural de Nicaragua. El siguiente caso de estudio se enfoca a detalle en el trabajo en Bosawas, y abarca desde los primeros años en los que la cooperación alemana comenzó a facilitar los primeros recursos para la implementación de la Reserva en 1990; hasta una evolución importante en los años siguientes que desencadenaría en un cambio de enfoque y culmina con un desencuentro con el gobierno nacional, el cual significaría el fin del programa.

Además del apoyo a Bosawas, la cooperación alemana - esta vez listada bajo la categoría de desarrollo rural, aunque también incluye intervenciones forestales significativas - amplió en el 2005 su apoyo a otras regiones con su Programa de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y Fomento de Competencias Empresariales (MASRENACE), el cual apoyó las actividades forestales de comunidades en la RACCN (en los alrededores de Bosawas), así como a los proyectos productivos y planeamientos de ordenamiento territorial en Rivas y Carazo. Este trabajo se redujo para enfocarse nuevamente en Bosawas en el 2011, un proceso que se describe en la siguiente sección. Los esfuerzos para apoyar a la comunidad forestal en Nicaragua generaron una serie de experiencias importantes, a pesar que la falta de apoyo institucional, en combinación con las presiones externas de invasión, han interferido en el progreso de dichas empresas.

La colaboración más sustancial respecto a los derechos forestales ocurrió específicamente en la Reserva de Bosawas con los territorios Mayangna y Miskitu, y también por medio del apoyo a la Ley 445. Dichas experiencias son discutidas a profundidad en la siguiente sección.



IV. Implementando la cooperación alemana: Comparación del apoyo para la gobernanza forestal en dos Reservas de la Biosfera

Fotografía: Allam Ramírez Zelaya

Comparar las diferentes trayectorias de la Reserva de la Biosfera de Río Plátano y de Bosawas, representa una oportunidad importante para analizar las diferentes modalidades y estrategias utilizadas por la cooperación alemana en los bosques tropicales. La cooperación alemana para el desarrollo, en conjunto con el financiamiento de USAID, el Banco Mundial, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés) y otras entidades han enfocado estrategias y esfuerzos sostenidos en ambas reservas desde los años noventa. Las dos reservas son también las más reconocidas, y tanto los expertos y líderes locales, nacionales y regionales admiten el papel fundamental que ha tenido la cooperación alemana en ambas.

Las dos biosferas se componen de bosques fronterizos remotos, los cuales se han vuelto cada vez más accesibles para la gran mayoría de la población en las décadas recientes. A pesar de que ambas se habían establecido “en papel”, los primeros intentos para implementarlas comenzaron en los años noventa, cuando emergen presiones por la colonización en territorio hondureño, promovida por el gobierno, y los reasentamientos post-conflicto en Nicaragua. La zona indígena binacional de Moskitia se expande en ambas reservas, y los pueblos Miskitu, Mayangna, Pech, Tahwaka, Garifuna y afrodescendientes de Honduras y Nicaragua han manejado y conservado históricamente los bosques tropicales de tierras bajas, las llanuras y las cordilleras. Aunque los sistemas de gobernanza local puedan variar, las instituciones de manejo tradicional de recursos de los mayangnas y miskitus comparten muchas similitudes en la regulación del uso local de recursos.¹⁰³

Desde el 2000, ambos países también han experimentado procesos de titulación de territorios indígenas. En Nicaragua, la Ley 28 le otorgó autonomía a los pueblos indígenas en 1987. Estos derechos permanecieron en el papel hasta el 2007, cuando se dio inicio al proceso de titulación, con base en la Ley 445 aprobada en el 2003. En Honduras, la titulación de la Moskitia no comenzó hasta el 2012, y la gran mayoría de los territorios de la Reserva de Río Plátano no recibieron el título hasta el 2015 o el 2016. Los procesos de titulación recibieron fuertes presiones de un sector agrícola en constante expansión. A pesar de esto, en el proceso de búsqueda y adquisición de los títulos territoriales, las instituciones indígenas han evolucionado y se han fortalecido.¹⁰⁴

La implementación de regulaciones es compleja por el traslape de formas institucionales y los reclamos divergentes sobre los recursos naturales. Las entidades gubernamentales nacionales, las municipalidades, los gobiernos territoriales indígenas y las cooperativas locales están entre las varias

formas institucionales que ofrecen posibles nexos con la gobernanza forestal, a pesar de que cada una de estas entidades haya cambiado con el tiempo y no estuviera exenta de la presión de intereses y agendas externas. La cooperación alemana ha respondido a los cambios en ambos casos - lo cual revela cómo la cooperación forestal reacciona a escenarios complejos y en constante evolución, especialmente en aquellos donde los derechos indígenas juegan un papel fundamental para la gobernanza forestal.

Recuadro 2. Descripción de la Reserva de la Biosfera de Río Plátano

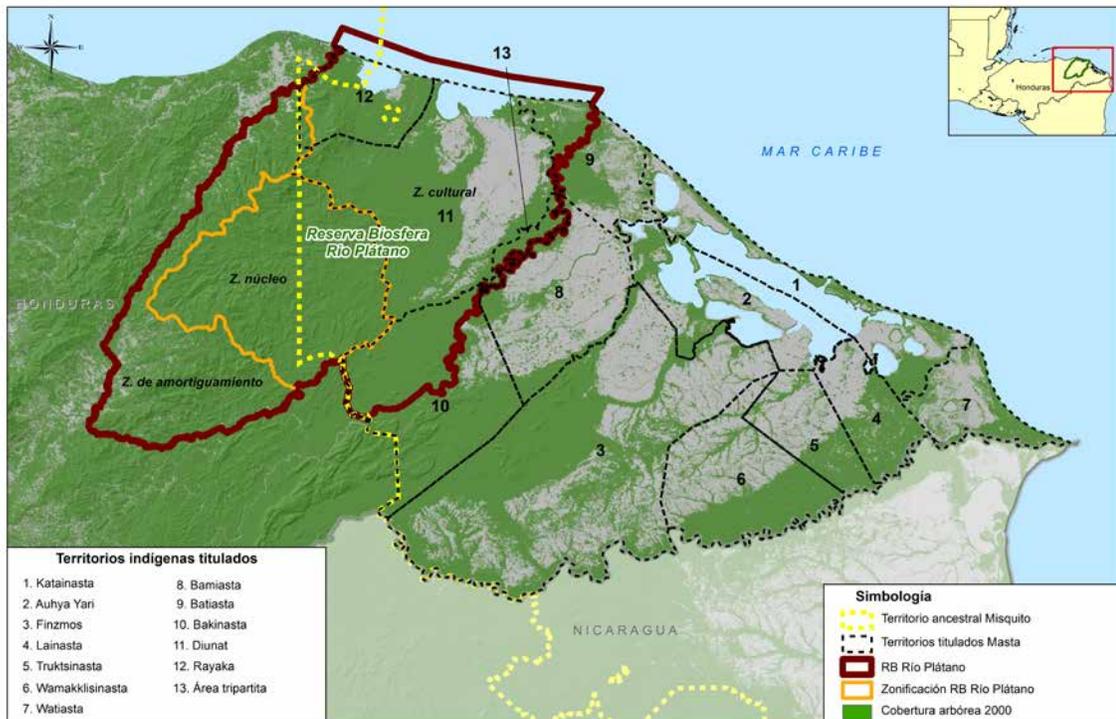


Figura 6. Reserva de la Biosfera Río Plátano. Fuente: Elaborado por PRISMA con base en Hansen et al (2013), Del Gatto, F. (2015) y el Sistema de Monitoreo Integral del ICF (<http://simoni.icf.gob.hn/>).

El área protegida más grande de Honduras, la Reserva de la Biosfera Río Plátano, se extiende sobre 500,000 hectáreas. Fue declarada por la UNESCO en 1980 y se encuentra entre los departamentos de Gracias a Dios, Olancho y Colón. Se divide en tres áreas: 1) la Zona Núcleo, que incluye bosques tropicales de tierras bajas de hasta 1,300 metros sobre el nivel del mar y proporcionan una barrera natural contra las invasiones del oeste; 2) la Zona Cultural al este de la Reserva, la cual incluye el bosque tropical de tierras bajas, humedales y manglares; y 3) la Zona de Amortiguamiento al oeste, compuesta por bosques de pino o una mezcla de pino y bosque latifoliado, mientras que al Norte hay humedales y manglares. La Reserva se encuentra en las tierras indígenas ancestrales de las comunidades Tahwaka, Garifuna, Pech y Miskitu, quienes ahora tienen títulos de gran parte de la Zona Cultural. La Zona Núcleo ha sido reclamada por el gobierno, a pesar de encontrarse ubicada parcialmente dentro del territorio ancestral Miskitu. Los agricultores se asentaron en la Zona de Amortiguamiento hace décadas. Los cinco territorios Miskitu se encuentran parcial o totalmente dentro de la Zona Cultural.

Recuadro 3. Descripción de la Reserva de la Biosfera de Bosawas

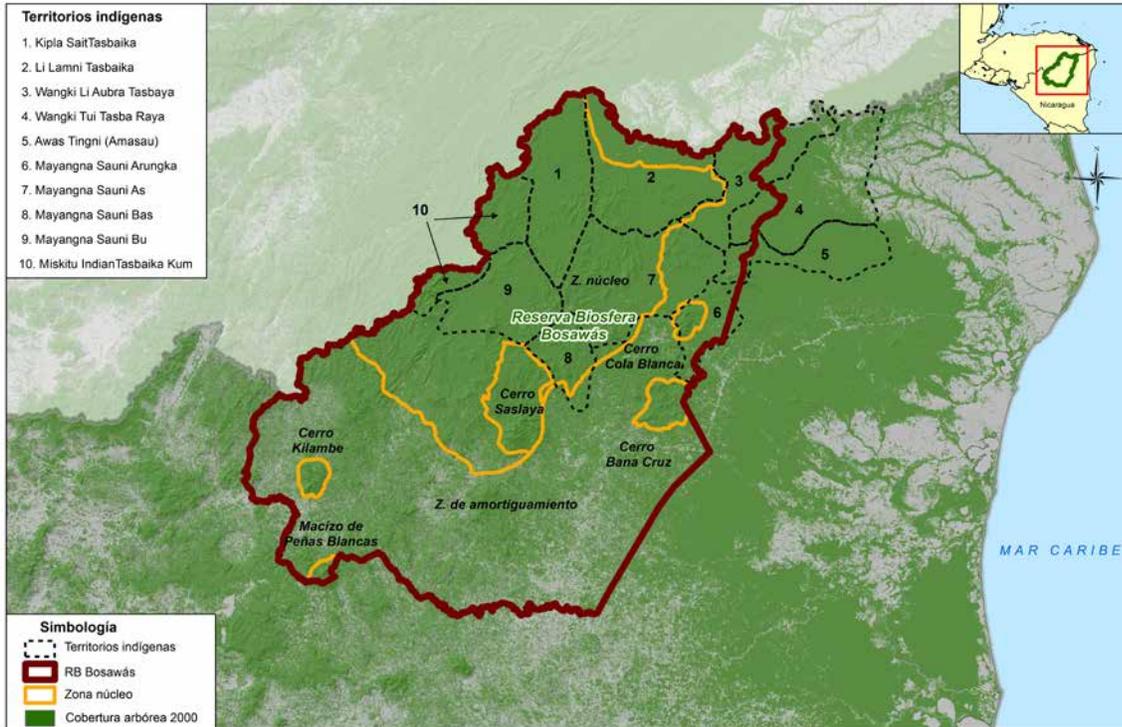


Figura 7. Reserva de la Biosfera Bosawas. Fuente: Elaborado por PRISMA con base en Hansen et al (2013) y la cartografía del proyecto GIZ-MASRENACE (<https://masrenace.wikispaces.com/>).

La Reserva de la Biosfera de Bosawas, declarada en 1979, se encuentra al norte del país, entre los departamentos de Nueva Segovia, Jinotega, Matagalpa y la RACCN. Es el área protegida más grande de Nicaragua, y cuenta con casi 2 millones de hectáreas. Se divide en dos áreas: la Zona Núcleo y la Zona de Amortiguamiento. La Reserva contiene bosques tropicales húmedos que se extienden desde tierras bajas hasta elevaciones montañosas. La Reserva de Bosawas se encuentra en las tierras ancestrales de los Pueblos Miskitu y Mayangna, y gran parte de las tierras pertenecen a este último grupo. Dentro de la Zona Núcleo existen 7 territorios indígenas: 2 Miskitu (Li Lamni Tasbaika Kum y Kipla Sait Tasbaika), 4 Mayangna (Mayangna Sauni As, Mayangna Sauni Bu, Mayangna Sauni Bas y Mayangna Sauni Arungka) y un territorio mixto (Miskitu Indian Tasbaika Kum).

Construyendo las reservas de la biosfera: las primeras etapas

Las estrategias iniciales para las reservas de la biosfera en ambos países se enfocaron en utilizar entidades administradas por el gobierno para establecer las nuevas regulaciones que funcionarían dentro de las áreas de conservación. Aunque ambas áreas habían sido designadas como áreas de conservación, ambas se mantuvieron como “parques de papel” hasta la llegada de la cooperación alemana con el Proyecto Bosawas (1994-2004) en Nicaragua y el componente del Programa Social Forestal de Reserva de la Biosfera de Río Plátano (1997 - 2005), en Honduras. La gran mayoría de estos esfuerzos se han enfocado en la construcción del marco legal e institucional para ambas áreas.

Quizá la implicación legal más importante de la entrada de la cooperación alemana fue el reclamo inmediato de los derechos estatales sobre las Reservas. En Honduras, una de las primeras acciones de COHDEFOR-AFE, luego de la creación del proyecto fue reclamar los derechos de manejo sobre la Reserva de Río Plátano.¹⁰⁵ En Nicaragua ocurre un caso similar, pues la nueva legislación también declaró derechos de manejo estatal sobre Bosawas, pese a la existencia del Estatuto de Autonomía (Ley 28) de 1987. El Proyecto apoyó la Ley 407 en el 2001, la cual declaró a la Reserva de la Biosfera y especificó sus límites geográficos.¹⁰⁶

El cambio del panorama legal incluyó la creación de nuevas instituciones que sirvieron como mecanismos de coordinación, cooperación y toma de decisiones para las áreas protegidas. En Nicaragua, esto significó la creación de la Comisión Nacional de Bosawas (CNB), así como la Secretaría Técnica de Bosawas. Dicha Comisión es dirigida por el Ministerio de Ambiente e incluye la participación del director del Instituto de Reforma Agraria, el Ministerio de Agricultura, el Presidente del Consejo de la RACCN, los alcaldes de los 6 municipios que traslapan con Bosawas, y los representantes de cada uno de los 7 territorios indígenas de la Reserva.¹⁰⁷ En Honduras, el gobierno entregó todos los derechos de manejo de la reserva de la biosfera a AFE-COHDEFOR. La Reserva fue entonces administrada por el Proyecto Biosfera, el cual ejerció sus derechos sobre todas las decisiones administrativas.¹⁰⁸

Las municipalidades tanto de Bosawas como de Río Plátano fueron catalogadas inicialmente como agentes importantes para la zonificación territorial y la aplicación de planes de manejo. En Nicaragua, los primeros esfuerzos se enfocaron en el desarrollo de planes de manejo municipal basados en ordenamiento territorial ambiental.¹⁰⁹ En Honduras, los esfuerzos para construir la Reserva fueron acompañados por la redistribución de las municipalidades de la Mosquitia, lo cual implicó el aumento de de 2 a 6 municipios. Esto dio inicio a una línea importante dentro de la cooperación alemana que continuó durante al menos 15 años.¹¹⁰

Trabajo con las comunidades y sus derechos en las primeras etapas de Bosawas y Río Plátano

Los programas diseñados por la cooperación alemana, tanto para Bosawas como para Río Plátano, destacaron la participación comunitaria y la importancia de poder asegurar beneficios locales. No obstante, aunque ambos procesos necesitaron de financiamiento para asegurar la participación de miembros de las comunidades en el desarrollo de los planes de manejo y proyectos de desarrollo, el proceso real de toma de decisiones por estas comunidades ha estado sujeto a procesos más informales.¹¹¹

En Nicaragua, las comunidades disfrutaron de mayor nivel de poder en la toma de decisiones, en comparación con Honduras, por lo que fue posible financiamiento a largo plazo para iniciativas indígenas. Por ejemplo, el desarrollo de un diplomado de dos años para los líderes de comunidades indígenas aportó resultados duraderos al fortalecer a una generación de jóvenes líderes que luego pudieron tomar el mando de las organizaciones locales.¹¹² Los líderes indígenas y expertos también citan la importancia del financiamiento a ONG locales en Nicaragua, pues esto ayudó a desarrollar la capacidad organizacional de las comunidades indígenas, que después serían reconocidas formalmente como Gobiernos Territoriales Indígenas (GTI) en el proceso de titulación.¹¹³ Otro compromiso a nivel comunitario se enfocó en todas aquellas actividades agroforestales diseñadas para mejorar los medios de vida locales.

A pesar de estos proyectos, los mecanismos de toma de decisión sobre Bosawas fueron reducidos a la CNB, donde las comunidades podían ejercer solo un grado de poder limitado en la toma de decisiones. La resistencia inicial al plan de manejo de 1998 - el cual fue criticado por las comunidades indígenas por ser demasiado técnico - condujo a su revisión y contó con la participación comunitaria en el proceso. Esto dio lugar al plan de manejo del 2001, el cual fue acordado junto con las comunidades indígenas;¹¹⁴ dicha iteración en los procesos formales marca una diferencia considerable con las experiencias de las comunidades Miskitu en Honduras.

En Honduras, el proceso para desarrollar el plan de manejo de Río Plátano incluyó un esfuerzo consciente para incorporar la participación de la comunidad. En una serie de reuniones, las comunidades Miskitu fueron capaces de incorporar sus propuestas para el manejo de la Reserva. Sin embargo, al igual que el plan de manejo inicial en Nicaragua, el producto final - de acuerdo con fuentes dentro de la comunidad y como fue documentado por Hayes (2007) - no reflejó las reglas acordadas durante el proceso. El plan claramente favoreció a las municipalidades, y a los recién creados comités municipales como las entidades encargadas de su implementación. Esto significó la exclusión del Comité de Vigilancia Territorial de los Miskitu (CVT), una entidad local creada para proteger a la región de las invasiones provenientes del norte de la Zona Cultural, en especial en los territorios de Rayaka y Diunat. Es importante destacar que los gobiernos municipales también fueron vistos por los Miskitus como un sistema de gobierno foráneo que llegó a acrecentar las tensiones históricas.¹¹⁵ La deslegitimación de las organizaciones de la población local finalmente obstaculizó los posteriores esfuerzos de gestión.¹¹⁶

La implementación de un nuevo régimen de gestión en Bosawas y Río Plátano: las dificultades de las instituciones incipientes

Tanto en Río Plátano como en Bosawas, la implementación de los planes de manejo demostraron ser increíblemente difíciles. En ambos casos, la falta de coordinación entre las agencias de conservación con otras políticas gubernamentales complicaron su implementación. Mientras las agencias de conservación elaboraban planes para reducir la deforestación, otras instancias de los gobiernos crearon políticas sociales que aceleraron dichas presiones - a través de programas de desarrollo en Nicaragua y por medio de un proyecto de colonización en Honduras.¹¹⁷ Las presiones antes descritas convirtieron la defensa de las biosferas en un desafío enorme, sin importar la estrategia utilizada.

En Honduras, las etapas tempranas de la implementación resultaron ser más débiles que las de Nicaragua. La labor de la COHDEFOR, agencia encargada de este proceso, había sido infiltrada por los intereses de grupos poderosos ligados a la tala ilegal, y carecía de la confianza por parte de las poblaciones locales, todo esto según lo reveló el Reporte de Agencia Ambiental (EIA) del 2005.¹¹⁸ Las acciones de la COHDEFOR fueron conocidas a nivel local y afectaron la legitimidad de la agencia como la entidad a cargo de la conservación de la Reserva. A pesar del financiamiento sustancial de KfW, la agencia no fue capaz de demostrar que su presencia era lo suficientemente significativa como para reducir la expansión de la frontera agrícola. En la Zona Cultural, la falta de apoyo logró la disolución de los CVT locales, situación que causó un vacío de gobernanza en los territorios de Rayaka y Diunat.

En Nicaragua, a pesar de un aumento en la participación en la construcción del plan de manejo de 2001, la estructura institucional de la Reserva enfrentó una gran cantidad de obstáculos. Los análisis posteriores revelaron una falta de difusión del plan de manejo, incluso a las municipalidades. A pesar

que los planes fueron creados de manera más participativa, muchos de los componentes nunca se implementaron; algunos elementos recibieron una atención considerable, en especial aquellas en relación con la tala ilegal, pero la gran mayoría no pasaron de ser anhelos plasmados en el documento.¹¹⁹ Al igual que COHDEFOR en Honduras, MARENA nunca logró una presencia significativa en BOSAWAS.¹²⁰

La falta de una fuerte presencia regulatoria es congruente con un aumento en la deforestación, un hecho que coincide con los períodos en los que los proyectos de ambas áreas estuvieron activos. En Río Plátano, la Zona Núcleo permaneció relativamente intacta debido a las barreras naturales y una serie de expulsiones de colonos dentro del área; lo que permitió un aumento de 0.19% en la reforestación del 2002 al 2005. El colapso de los CVT miskitus y la ausencia de entes reguladores alternos se evidenció en los avances en el norte de la Reserva: dichas áreas cuadruplicaron la deforestación a un 0.39% entre el 2002 hasta el 2005. En la Zona de Amortiguamiento, un breve período de freno en la deforestación del 1997 al 2001 fue seguido por repunte del 2.41% entre 2002 y hasta el 2005.

En Bosawas, la tasa de la deforestación en la Zona de Amortiguamiento se cuadruplicó a un 5.2% de 1999 a 2005, mientras la Zona Núcleo experimentó una tasa continua de 0.7%. En los territorios indígenas, se revirtió considerablemente la tasa neta de reforestación de 16,000 hectáreas en los noventas con la deforestación de 18,500 hectáreas durante el período de 1999 a 2005.¹²¹

Cambiando contextos, derechos y estrategias: los caminos divergentes por los derechos y la conservación en Bosawas y Río Plátano

Después de la primera ronda de proyectos en Bosawas y Río Plátano, la cooperación alemana continuó su trabajo en ambos países, esta vez con programas distintos. Esto incluyó MASRENACE (Programa de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y Fomento de Competencias Empresariales) en Nicaragua, y PRORENA (Programa de Momento al Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y Desarrollo Económico Local) en Honduras. Ambos representaron esfuerzos que pretendían ir más allá de las reservas de la biosfera y se enfocaron en las áreas campesinas de la Zona de Amortiguamiento, aunque todavía continuaban dependiendo de los gobiernos municipales como actores centrales en la implementación de las iniciativas de ordenamiento territorial. A pesar de la deforestación acelerada en los territorios indígenas, luego de una década de trabajo en las reservas, ninguno de los dos proyectos incluyó una agenda de trabajo en conjunto con los territorios indígenas ubicados al interior de las mismas.



Fotografía: Andrew Davis

Bosawas: el avance en los derechos revela un apoyo nacional escaso a la conservación

En Bosawas, MASRENACE no incluyó inicialmente respaldo alguno para los territorios indígenas, dentro o fuera de la reserva, aún a pesar del ya mencionado repunte en la deforestación entre 1999 y el 2005.¹²² La investigación no pudo determinar la lógica detrás de esta falta de relación, a pesar de ser consistente con el trabajo a lo largo de la primera década de la Reserva, que si bien incluyó algún tipo de apoyo a las iniciativas indígenas, no incluyó el fortalecimiento de las capacidades para que las comunidades pudieran organizarse y defender sus territorios frente a las invasiones.¹²³

Una serie de factores interrelacionados condujo a un cambio hacia el compromiso sustantivo con estos territorios en 2008, cuando los territorios Mayangnas y Miskitu en Bosawas iniciaban el proceso de titulación (Recuadro 4). Al año siguiente, nuevas evidencias de los niveles extremos de las invasiones que amenazaban la Zona Núcleo de la Reserva, incluidos los territorios indígenas, y una evaluación interna del programa ambiental alemán llevaron a un cambio en la estrategia de MASRENACE. Este cambio implicó un giro para trabajar más intensamente con los GTI locales, específicamente en Mayangna Sauni Bas y Mayangna Sauni As en 2008, y más tarde Mayangna Sauni Arungka / Matumbak en 2010 (tras la fusión de DED y GTZ en GIZ).¹²⁴

Recuadro 4. La cooperación técnica alemana en el proceso de titulación en Nicaragua

En Nicaragua, la presión continua de los Mayangnas y Miskitus, aunado al fallo en el caso de Awas Tigni (2001) y las condiciones impuestas por el Banco Mundial, ejercieron presión sobre la implementación de los derechos territoriales garantizados en la Ley 28 de 1987.¹²⁵ Esto requirió de la creación de una nueva ley que delinea el proceso para establecer los derechos colectivos a nivel territorial. La GTZ, por medio del Proyecto Bosawas, no tomó postura alguna respecto a la nueva ley, aunque sí proporcionó apoyo logístico y operacional para los diálogos, negociaciones y debates legales, los cuales incluyeron el financiamiento para expertos legales que pudieran dar asistencia y guía a los líderes indígenas.

Estos debates ayudaron en la creación de la Ley 445 del 2003, la cual reglamenta el proceso para la titulación inter-comunitaria de las zonas indígenas. El proceso de titulación comenzó en el 2007, y tuvo incidencia en la definición del panorama operacional de la cooperación alemana y uno de sus proyectos, MASRENACE. Dicho proyecto se enfocó en el ordenamiento territorial (al inicio, se enfocó principalmente en las municipalidades del sureste del país), producción sostenible (ganadería, cacao y forestería) y asesoramiento sobre las políticas en el sector forestal.

Los GTI mayangnas fueron capaces de negociar las condiciones de trabajo conjunto con la GTZ, e indicaron que la cooperación alemana tendría que apoyar el proceso de saneamiento (solucionar los reclamos con los colonos o terceros, especialmente aquellos relacionados con la invasión de agricultores y ganaderos en las tierras indígenas). Los encargados del proyecto también reportaron que el programa había llegado a la conclusión que la deforestación no podía detenerse si el saneamiento no se realizaba de forma efectiva.¹²⁶ Este acuerdo dio lugar a un conjunto importante de tareas en donde la GTZ, por medio del componente de ordenamiento territorial del MASRENACE, realizó hallazgos sustanciales sobre la ocupación ilegal de territorios indígenas, creando 360 expedientes de violaciones de propiedad que fueron entregados a la Policía. En Mayangna Sauni As, la mediación

con 35 familias logró el abandono voluntario de tierras invadidas, además de los juicios contra dos traficantes de tierras en los tribunales de justicia locales. En Mayangna Sauni Bas, 276 familias fueron registradas como invasoras en dicho territorio, y 38 familias fueron expulsadas por órdenes de un juez de Jinotega.¹²⁷ MASRENACE luego financió los viajes de los líderes indígenas a la oficina del Procurador General en Managua para que ejercieran presión y así lograr procesos judiciales más activos respecto a las violaciones a derechos indígenas y apoyar la creación de una ley que ayudara a fortalecer la postura de los GTI.¹²⁸

La DED apoyó la adquisición de los títulos territoriales en Mayangna Sauni Arungka (Matumbak) en el 2010, y luego inició un proceso de diálogo y negociación entre el GTI y los agricultores en la frontera agrícola. Esto incluyó talleres paralelos de una semana de duración sobre la resolución de conflictos entre los Mayangna y los agricultores, previo al inicio de un proceso de negociación local. La GTZ y la DED permanecieron neutrales dentro de este proceso y solamente ofrecieron apoyo logístico en las reuniones.¹²⁹

La implementación de estos derechos fue congruente con la postura pública del gobierno respecto a la importancia de salvaguardar los recursos del país. Sin embargo, esta retórica se tornó hueca con la creciente expansión de la frontera agrícola y dejó en evidencia el poco interés que tenía el gobierno en realmente apoyar la conservación forestal o los derechos de las comunidades indígenas.¹³⁰ El gobierno no procesó muchos de los casos presentados a través del MASRENACE, y el proceso de diálogo en Matumbak, cuyo esfuerzo se asemejaba al éxito adquirido en el territorio de Miskitu Indian Tasbaika Kum, fueron interrumpidos por la influencia de un partido político nacional que ejercía por medio de las municipalidades locales.¹³¹

La cooperación alemana recurrió a acciones más drásticas, al apoyar la creación del Batallón Ecológico (BECO), luego de mucho debate a nivel interno. Esta es una rama del Ejército Nacional encargada del cumplimiento de la ley ambiental, en especial en Bosawas. En algunos casos, el monitoreo de las comunidades mayangnas ayudó a que el Batallón Ecológico respondiera eficazmente al cultivo ilegal de marihuana dentro de la Reserva y al decomiso de árboles talados de forma ilegal.¹³² Sin embargo, las comunidades consideran que el Batallón tiene poco impacto por su escaso financiamiento y su falta de competencia legal a la hora de desalojar a los habitantes ilegales.¹³³

Para el 2012, los esfuerzos de la cooperación alemana comenzaron a revelar situaciones que reflejaban la ausencia de interés por parte del gobierno en apoyar los derechos y la conservación de Bosawas. Los factores políticos nacionales e internacionales revelaron que un desgaste agudizó la mala relación entre ambas partes. Las críticas por parte de la Unión Europea con respecto al proceso de reelección de Daniel Ortega deterioraron las relaciones entre ambos países.¹³⁴ En un esfuerzo por centralizar el control de la cooperación internacional, el gobierno de Nicaragua estableció como nuevo requisito que toda nueva cooperación pasara primero por el Ministerio de Relaciones Exteriores. En el 2013 se hizo un nuevo acuerdo para el Corredor Biológico Mesoamericano, pero el contenido del proyecto fue debilitado y se eliminó cualquier apoyo crítico para el saneamiento y los territorios indígenas, reduciéndolo únicamente a proyectos agroforestales.¹³⁵ Además, a la cooperación alemana se le prohibió actuar directamente con los GTI. A pesar de que MARENA seleccionó a 37 comunidades para el proyecto, los términos del acuerdo bilateral indican que la cooperación alemana no puede contactar directamente a las comunidades o viajar a los GTI. El proyecto finalizará en el 2014 y no hay planes de renovarlo.¹³⁶

Río Plátano: nuevas estrategias de derechos comunitarios en la Zona de Amortiguamiento y el impasse que se mantiene hasta la titulación de los territorios Miskitu

En Honduras, la cooperación alemana continuó como el programa PRORENA, el cual extendió su apoyo al trabajo catastral respaldado por KfW. Dicho trabajo incluye la expulsión y reubicación de las familias que habitan en la Zona Núcleo hacia la Zona de Amortiguamiento, por lo que el proyecto construyó 2 de las 6 oficinas catastrales en las municipalidades de la región.¹³⁷ No obstante, las dificultades que surgieron con los proyectos catastrales para las comunidades indígenas llegaron a paralizar las relaciones con estos territorios. En teoría, el apoyo al catastro que fue dado por la cooperación alemana incluía la titulación individual o colectiva, aunque tanto oficiales de las municipalidades como del Estado no incentivaron la titulación colectiva y argumentaron que dicho proyecto no iba a ser factible, promoviendo así la titulación individual como parte de una iniciativa para generar fondos para las municipalidades. Dichas propuestas eran profundamente contradictorias con las instituciones sociales comunales de los Miskitu, y por ende fueron recibidas con una fuerte resistencia.¹³⁸ Las disputas sobre esto resultaron en una ruptura de las relaciones entre el proyecto y las autoridades indígenas locales en el 2004, la cual duraría hasta el 2011.

Pese a esta ruptura, PRORENA continuó con su labor en los territorios indígenas, en ese entonces sin titular, aunque sin trabajar con las organizaciones indígenas. Se logró funcionar con los comités municipales que trabajaron en proyectos productivos como el cacao, y en empresas forestales comunitarias. El trabajo de las empresas forestales comunitarias era muy similar al realizado de la Zona de Amortiguamiento con las comunidades campesinas, y basados en la nueva Ley Forestal de 2007 (Recuadro 5).¹³⁹ Este trabajo en la zona cultural se vio afectado por el histórico desencanto de los miskitus con respecto a la cooperación alemana. A esto se le debe agregar la adopción de la figura de cooperativas como el ente organizacional que configuraba dichos esfuerzos entidad considerada foránea por los miskitus. Algunas de las familias locales se comprometieron con esta iniciativa, lo que resultó en un apoderamiento de estas empresas por parte de élites y causó el conflicto interno en las áreas hasta que fueran abrumadas por invasiones externas, hecho que interrumpió las actividades productivas a mediados de los 2010.¹⁴⁰

Recuadro 5. Las nuevas empresas forestales comunitarias en la Zona de Amortiguamiento

La Zona de Amortiguamiento de la Reserva de la Biosfera de Río Plátano fue un área clave empleada por la cooperación forestal alemana para construir instituciones de gobernanza forestal comunitaria basadas en los contratos comunitarios de largo plazo plasmados en la Ley Forestal del 2007 (ver Recuadro 1). Los esfuerzos de la cooperación alemana por construir empresas forestales comunitarias se convierten en un notable cambio de enfoque de esfuerzos previos dedicados a las áreas protegidas del país. De las primeras etapas a mediados de los 2000, dichas iniciativas enfrentaron presiones muy fuertes por la conversión de los suelos. Por los siguientes años, dichas empresas operaron a máxima capacidad y logran una certificación de la FSC; fueron capaces de resistir las presiones de la frontera agrícola y manejar el manejo problemático de la COHDEFOR, y así demostraron tener tasas en la deforestación más bajas que aquellas áreas que no se encontraban bajo manejo comunitario.¹⁴¹

Sin embargo, estas cooperativas tuvieron problemas tanto con las presiones físicas para convertirse a bosques, como su relación conflictiva con la arquitectura institucional a nivel nacional. Algunas de estas cooperativas fueron cómplices en la extracción ilegal de madera, hecho que estuvo vinculado a un caso de corrupción que involucró a la élite política y económica del país, y en donde COHDEFOR usó a las cooperativas locales para extraer madera de forma ilegal. La oficina de la cooperación forestal alemana trabajó activamente para llamar la atención sobre dicha situación.

El trabajo con estas cooperativas continúa a lo largo de los años 2000 y entrada la década del 2010. Muchas generaron un ingreso considerable para miembros de la comunidad, y se realizaron intentos para lanzar una organización de segundo nivel (UNICAF). Pero estas cooperativas tuvieron problemas resistiendo presiones por las tierras, situación que se volvió crítica a finales de los 2000, cuando la región se encontraba seriamente afectada por el narcotráfico y la siembra de palma africana. Los expertos también mencionan que el apoyo institucional nunca fue oportuno, lo cual llegó a aumentar los retos que aún enfrentan las cooperativas hoy en día.¹⁴²

Durante casi siete años - entre el 2004 y hasta el 2011 - no existió relación institucional alguna entre las organizaciones Miskitu y la cooperación alemana.¹⁴³ Durante este tiempo, la deforestación continuó en la Zona Cultural de la reserva de la biosfera, la cual luego se aceleró con el embate de la narco-deforestación, cuyo punto crítico fue alcanzado en el 2009. Estas presiones alentaron nuevas propuestas por parte de la cooperación alemana, aunque muchas resultaron controversiales a lo largo de la región. KfW lanzó un nuevo programa, PROTEP (Proyecto de Ordenamiento Territorial Comunal y Protección del Medio Ambiente en Río Plátano), con el propósito de implementar el ordenamiento territorial y la protección de la Reserva - aunque se destaca la ausencia de un acuerdo con los miskitus y su falta de enfoque en los territorios indígenas. En el 2011 hubo un nuevo intento de PRORENA para implementar una nueva figura institucional llamada Consejos Consultivos - con base en la Ley Forestal del 2007. A pesar de haber realizado varias reuniones con los miskitus, éstos rechazaron la propuesta y reclamaron su derecho a autogobernarse, establecido en el Convenio 169 de la OIT.¹⁴⁴

Un cambio en el compromiso frente a los miskitus no ocurrió hasta el 2012, luego del acuerdo histórico entre el gobierno hondureño y MASTA para la titulación de los territorios Miskitu (Recuadro 6). Para este momento, PROTEP proporcionó asistencia técnica en el proceso de titulación, aunque

varios líderes miskitus observaron que el programa no culminó en la emisión de ningún título de tierra dentro de la reserva de la biosfera; lo cual fue logrado por MASTA con el ICF en el 2016.¹⁴⁵ Existe poca información pública sobre PROTEP y sus resultados.

En general, el proceso de titulación marcó un punto importante para la ayuda de la región en donde, por primera vez, la cooperación alemana comenzó a comprometerse activamente con las autoridades territoriales del pueblo Miskitu, ahora reconocidos como Consejos Territoriales. El Proyecto de Corredor Biológico Mesoamericano, que tuvo inicio en el 2012, implementó por primera vez un proceso de consulta formal con los miskitus respecto a las actividades del proyecto. El proceso se basó en el Protocolo Biocultural Indígena desarrollado por MASTA, el cual da la oportunidad a las comunidades de expresar su descontento con proyectos previos en donde sintieron que sus voces no fueron escuchadas, y así impulsaron los primeros pasos hacia mejorar el diálogo entre el ICF y MASTA. Este diálogo avanzó aún más y logró la implementación de un protocolo forestal indígena, que contó con el apoyo del proyecto CLIFOR, un proceso creado para restablecer el control indígena sobre sus bosques. Quienes observaron dicho proceso también notaron que el gobierno reconoció su propia falta de capacidad para manejar los bosques y el papel fundamental que juegan las comunidades indígenas en esto.¹⁴⁶ La consulta también representó un precedente importante sobre el protocolo de consentimiento libre, previo e informado (FPIC por sus siglas en inglés) para poder responder a los compromisos de los intereses externos con los Miskitu.¹⁴⁷

Recuadro 6: La movilización de los miskitus para la titulación de sus tierras

Las dificultades que han tenido los miskitus por el reconocimiento de la soberanía de sus tierras data de la época colonial, e incluye una serie de victorias legales que se remontan a 1859 con la firma del tratado Cruz-Wyke entre Honduras e Inglaterra y que reconoció la autonomía de las comunidades indígenas de los miskitus.

Los nuevos intentos por lograr mayor seguridad a nivel legal iniciaron en 1990, cuando comenzaron a incrementarse las amenazas a invasiones a lo largo de la Reserva - lo cual dio inicio a un nuevo período de luchas que se prolongó por veinte años. Esta lucha incluyó los esfuerzos sostenidos por defender los territorios Miskitu a través de los Comités de Vigilancia Territorial, además de las décadas de esfuerzos por tratar de incidir en el gobierno nacional. Para el 2010, los miskitus organizaron esfuerzos para consolidar 12 gobiernos territoriales intercomunitarios que finalmente formarían parte de Miskitu Alsa Takanka-Unidad del Pueblo Miskitu (MASTA), la máxima autoridad del pueblo Miskitu en Honduras.

Estos esfuerzos no fueron apoyados ni reconocidos, pues las amenazas de proyectos extractivos, la ganadería y el narcotráfico se incrementaron hacia finales de la década del 2000, y llegaron a un punto crítico en el 2011, cuando los miskitus - reunidos en una Asamblea General de MASTA - tomaron la decisión de organizar una protesta debido a las repetidas violaciones a sus derechos territoriales, ocurridas alrededor del proyecto hidroeléctrico Patuca. En octubre del 2011, cientos de indígenas miskitus tomaron las calles de Tegucigalpa por un mes y marcharon frente a la Residencia Presidencial y el Congreso Nacional, además de los cientos de manifestaciones que se llevaron a cabo en los principales centros de la Muskitia. Su persistencia rindió frutos y el Presidente Porfirio Lobo finalmente accedió a reunirse con MASTA. A pesar de que no se pudo detener el proyecto hidroeléctrico, el gobierno se comprometió a titular los territorios Miskitu, un acuerdo histórico que logró materializarse en el 2016.¹⁴⁸

Independientemente de este progreso, siguen existiendo desafíos importantes en la Muskitia hondureña y la Reserva de la Biosfera de Río Plátano. Aunque el Proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano, incluyó a las instituciones Miskitu de manera constructiva y ha dejado un legado positivo, otros proyectos continúan con formas organizacionales paralelas. Es el caso de CLIFOR (Programa Adaptación al Cambio Climático en el Sector Forestal), el cual está avanzando con un trabajo importante en otras regiones del país, aunque en la Muskitia continúa promoviendo la figura institucional de cooperativas que ha sido fuente de tanta controversia histórica. Organizaciones locales afirman que esto continúa provocando conflictos en las instituciones territoriales y los recursos.¹⁴⁹ Aún más, las disposiciones sobre cómo gobernar la Reserva de la Biosfera de Río Plátano después de la titulación están todavía en proceso, y el resultado de estas negociaciones aún no está claro.

Gobernanza actual en las Reservas de la Biosfera de Río Plátano y Bosawas: 20 años de evolución

Se pueden aprender varias lecciones después de dos décadas de experiencia en estas reservas de la biosfera. La cooperación alemana ha invertido más de US\$ 100 millones durante este periodo entre las dos. Hoy, ambas reservas continúan enfrentando serias amenazas, mientras los cuerpos de autoridad nacional creados para manejarlas siguen sin posibilidades de detener los patrones de invasión por sí solos. En Honduras, la titulación reciente ha generado varios cambios favorables que han abierto las puertas para la coordinación genuina entre los Concejos territoriales indígenas y el ICF, aunque este proceso aún es incipiente (ver Figura 8); las relaciones gobierno-comunidad en Nicaragua, por otra parte, se han deteriorado en los últimos años, y las invasiones de tierras están en aumento (ver Figura 9).



Fotografía: Andrew Davis

En ambos países, el equipo técnico alemán demostró una tendencia a optar por instituciones formales y agencias gubernamentales nacionales, independientemente de la falta subyacente de legitimidad local. Esta preferencia significó que los proyectos invirtieron tiempo y fondos en construir regímenes de autoridad que no colmaron las necesidades locales y que generaron arreglos institucionales confusas en ambas reservas. La cooperación alemana también se centró en fortalecer las organizaciones municipales y los comités asociados, aunque prestando escasa atención a la importancia de la legitimidad en la construcción de tales formas institucionales, especialmente en territorios indígenas. Con algunas excepciones, la cooperación alemana limitó sus inversiones en las comunidades indígenas a actividades de sustento, lo cual aportó poco al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones y autoridades indígenas para defender y administrar sus territorios.

A pesar de un énfasis retórico en el apoyo a las comunidades locales, en la práctica, los pueblos indígenas que viven dentro y en zonas aledañas a las reservas de la biosfera frecuentemente fueron abandonados a su suerte ante una frontera agrícola violenta y en expansión. Aunque las instituciones alemanas para el desarrollo asignaron millones de dólares a los programas de Bosawas y finalmente avanzaron hacia el apoyo de autoridades indígenas, la situación política en aquel momento se había vuelto inestable y la posibilidad para mejorar una autoridad orientada a la comunidad había desaparecido. Aunque los resultados en Nicaragua hasta el día de hoy sugieren que es posible tomar conciencia y ajustar los programas con el tiempo, las posibilidades para el compromiso aún son lejanas en lo que se refiere a la Reserva de la Biosfera de Río Plátano. El financiamiento a largo plazo de instituciones que compitieron explícitamente con instituciones tradicionales (y pueden ser responsables de ventas ilegales de tierra y por facilitar la deforestación) y un enfoque de arriba hacia abajo para la consulta de proyectos, en lugar del consentimiento, han provocado que los líderes locales miskitu sean cautelosos ante la planificación alemana, incluso cuando necesitan con urgencia los fondos para apoyar el desarrollo institucional, la vigilancia de los bosques y sus programas de protección.

Ninguna de estas experiencias con la cooperación alemana forestal en las dos reservas principales de la biosfera son completamente positivas o negativas, aunque ambas sugieren un enfoque persistente en normas formales y la instauración de nuevas instituciones, en lugar de aceptar las posibilidades de un gobierno desde las instituciones comunitarias (o consuetudinarias). Los esfuerzos para apoyar los planes de gestión integrada y los “planes de vida” en Honduras sugieren un nuevo énfasis en el apoyo directo a las prioridades de las comunidades, aunque un compromiso efectivo con las autoridades representativas aún está en proceso. Estas experiencias plantean interrogantes importantes ante los métodos e instrucciones proporcionadas por la cooperación alemana forestal, las cuales serán retomadas nuevamente en la sección final.

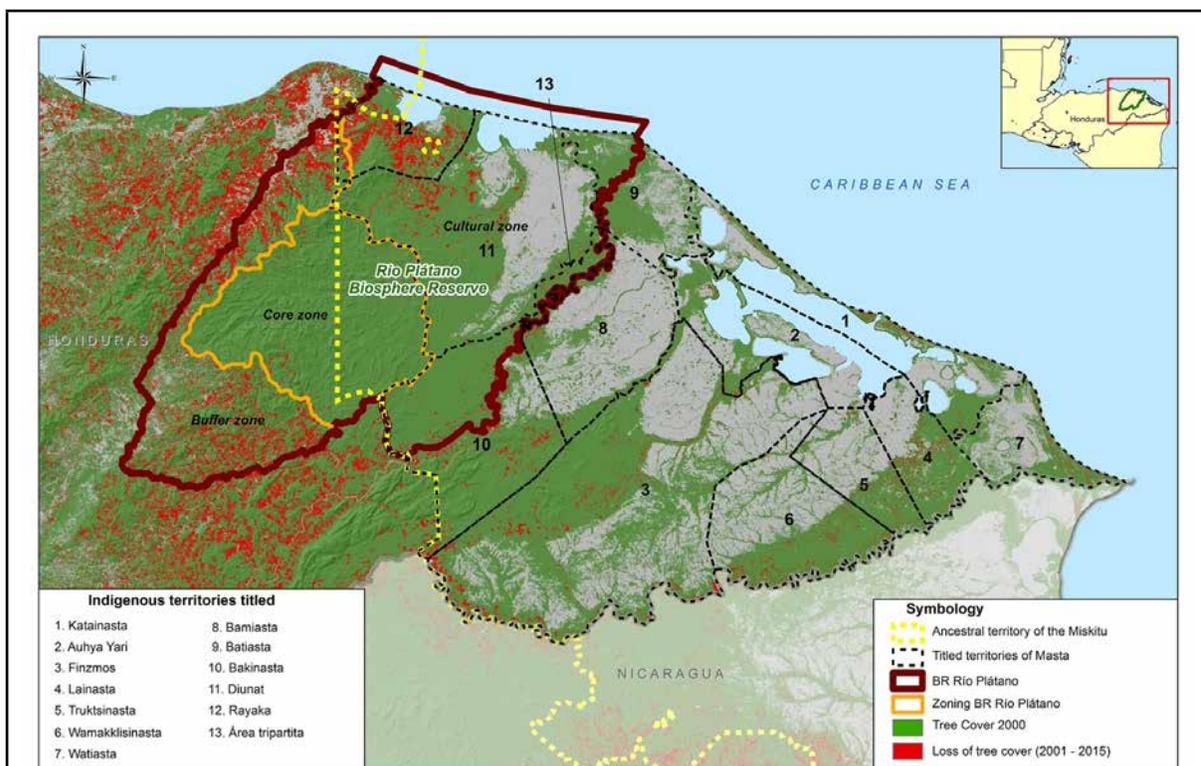


Figura 8. Reserva de la Biosfera Río Plátano: Pérdida de cobertura arbórea, 2001-2015. Fuente: Elaborado por PRISMA basado en Hansen et al (2013), Del Gatto, F. (2015) e Integral Monitoring System of ICF (<http://simoni.icf.gob.hn/>)

La deforestación en Río Plátano 2001 - 2015: la Zona Núcleo de la reserva, la cual incluye grandes porciones del territorio ancestral Miskitu ancestral no titulado, ha permanecido en gran parte intacta. En la parte norte de la Zona Cultural, donde las organizaciones Miskitu fueron debilitadas por disputas con el proyecto de la Reserva, hubo una deforestación del 4.66% de sus bosques, mientras que la Zona de Amortiguamiento perdió el 16.4%.¹⁵⁰ La deforestación total durante este periodo fue de 55.719 hectáreas.¹⁵¹

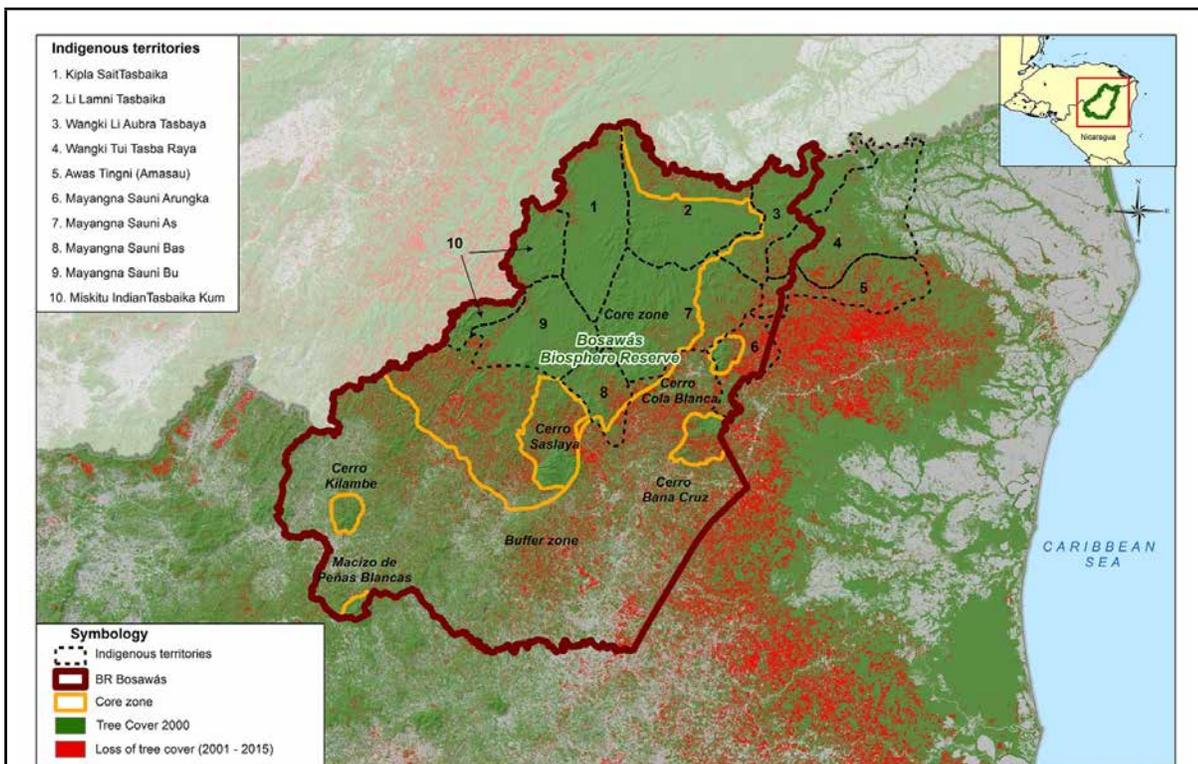


Figura 9. Reserva de la Biosfera Bosawás: Pérdida de cobertura arbórea, 2001-2015. Elaborado por PRISMA basado en Hansen et al (2013) y proyecto de cartografía de GIZ-MASRENACE (<https://masrenace.wikispaces.com/>)

Deforestación en Bosawás. Entre 2001 y 2015, la Zona Núcleo perdió aproximadamente el 2.7% de su cobertura boscosa, mientras que la Zona de Amortiguamiento perdió el 7.66%.¹⁵² Estudios complementarios entre 2005 y 2015 desglosan estos patrones dentro y fuera de los territorios indígenas. Durante este periodo, la deforestación anual en los territorios no indígenas en la reserva fue de 2.26%, en comparación con el 1.07% en los territorios indígenas.¹⁵³



Conclusiones

Fotografía: Andrew Davis

Este análisis permite comprender mejor los principales aspectos de la cooperación alemana forestal en Mesoamérica y proporciona lecciones potenciales para futuras cooperaciones forestales en la región y en el resto del tropico global. Primero, los gobiernos nacionales continúan siendo los nodos institucionales centrales de acción de la cooperación alemana. Los Acuerdos Marco son negociados directamente con los gobiernos cada dos años para guiar la implementación de la cooperación alemana forestal, lo cual claramente ha influenciado el contenido de los programas hacia una agenda del gobierno nacional y sus prioridades. A partir de los datos de AidData y la información básica de proyectos, estimamos que menos del 15% del trabajo de la cooperación alemana se ha enfocado en iniciativas basadas en las comunidades.

En toda la región, podemos identificar un conjunto de proyectos económicos y productivos orientados a pequeños propietarios y comunidades enfocados en mejorar el ingreso local, como parte de una estrategia más amplia para abordar la degradación ambiental. Estos proyectos buscan el uso sostenible del bosque tanto económica como ambientalmente, incorporando una orientación de mercado dentro de tipos específicos de incentivo de actividades productivas, o asegurando la prestación de servicios de ecosistemas (como en el programa PSA de Costa Rica). Los enfoques alemanes para el mejoramiento de los medios de vida se refieren tanto a los discursos de mercado y “empoderamiento local”; sin embargo, las experiencias en Mesoamérica sugieren que el “empoderamiento local” no puede interpretarse como simples “proyectos económicos locales”, a pesar de la tendencia de los donantes a hacerlo. Los esfuerzos para mejorar los medios de vida en la región responden a una demanda clara, pero la falta de compromiso con las instituciones que apuntalan la gobernanza de los recursos a largo plazo, ponen en duda la sostenibilidad de estas intervenciones, sugiriendo la necesidad de reflexionar de forma más sistemática sobre cómo las actividades económicas se articulan en los procesos más amplios del territorio.

Esto puede observarse en Río Plátano, donde los proyectos productivos locales continuaron con las comunidades, a pesar de la falta de acuerdo con las no reconocidas - en aquel momento - estructuras de autoridad Miskitu. Los proyectos productivos estuvieron vinculados a cooperativas con poca legitimidad local, y se relacionaron con los esfuerzos para fortalecer las autoridades y comités mu-

nicipales. Estas iniciativas aumentaron la desigualdad, promovieron tensiones, alentaron la captura por las élites, e hicieron poco para fortalecer las normas y los sistemas de coordinación necesarios para defender y manejar la Zonal Cultural ante presiones externas. Estas actividades no solamente fracasaron en abordar asuntos centrales y obstaculizaron la autoridad territorial, sino que realmente socavaron los esfuerzos de los Miskitus para manejar y defender su territorio.

Este caso proporciona uno de los ejemplos más claros sobre cómo ignorar las instituciones informales puede dañar las relaciones y entorpecer el desarrollo de procesos de gobierno y comprometer la sostenibilidad de los medios de vida. El hecho de que estas cuestiones mejoren después de la titulación plantea interrogantes en cuanto al trabajo de la cooperación alemana forestal en áreas donde los derechos todavía no son reconocidos. Ignorar a las autoridades locales puede ser desafiante en el terreno ético y el derecho internacional, sin embargo, mucho menos reconocidas son las consecuencias prácticas de socavar estos sistemas rurales de autoridad y regulación. En el contexto de Estados débiles, la imposibilidad de abordar tales sistemas de forma constructiva es arriesgarse a construir modelos complejos y ambiciosos orientados al control estatal, que tienen poca presencia y legitimidad para las comunidades locales. Esta política probablemente sea una propuesta mucho más costosa y riesgosa que invertir en un proceso para construir una agenda compartida entre las comunidades y los gobiernos nacionales.

En su favor, la cooperación alemana forestal en Mesoamérica ha estado dispuesta a invertir en las comunidades, particularmente en casos donde las instituciones deben diseñarse desde la base, en lugar de construir sobre sistemas consuetudinarios existentes. También ha sido audaz en la búsqueda de nuevos arreglos institucionales comunitarios bajo circunstancias difíciles. A pesar de representar menos del 15% de la cooperación forestal alemana a la región, los programas que proporcionan apoyo técnico a las organizaciones comunitarias, incluidos en un contexto de empoderamiento comunitario continuo (por ejemplo, en ACOFOP y en Quintana Roo), han demostrado lecciones importantes para mejorar la capacidad de los procesos de gobernanza y su fortalecimiento. Cabe destacar que prácticamente todo este apoyo ha ocurrido después que los derechos fueron formalmente reconocidos.

En estos casos, el apoyo a las economías locales está también ligado a las normas más amplias de toma de decisiones, acceso y manejo de los recursos. En Gualaco y Guata, se demostró claramente un fuerte conocimiento de estos elementos: la cooperación alemana brindó apoyo para las reuniones, deliberaciones y resolución de conflictos para la construcción de un nuevo modelo comunitario. El apoyo inicial a los esquemas técnicos de manejo en Quintana Roo también se incluyen en esta categoría, pues el conocimiento técnico fue movilizado en un marco de organización comunitaria. Este conocimiento más tarde contribuiría a otros procesos de forestería en toda la región, aunque en gran medida sin la coordinación o el apoyo de la cooperación alemana.

También es notable que, en los procesos de Gualaco y Guata, Quintana Roo y las concesiones comunitarias de Petén, la cooperación forestal alemana fue capaz de identificar contextos en los cuales las comunidades y gobiernos lograron construir agendas compartidas. Este apoyo técnico estratégico movilizado para estas oportunidades fue una parte importante del éxito en estos casos. La cooperación en el Petén, a pesar del apoyo limitado brindado a ACOFOP, resultó ser la más efectiva dentro de la inversión considerable en el departamento.

Donde este acuerdo entre comunidades y autoridades no se logra, el programa de Bosawas proporciona una lección desafortunada pero instructiva para la gobernanza. Luego de identificar la necesi-

dad de fortalecer las organizaciones locales e implementar el *saneamiento*, la cooperación alemana en Nicaragua ha limitado sus actividades a proyectos de agroforestería, y puede estar encaminándose hacia el retiro. Esto demuestra una lamentable, aunque preferible, opción a la alternativa de continuar con actividades de proyecto aprobadas solamente por autoridades gubernamentales en detrimento de organizaciones locales, como ocurrió en Río Plátano en los años 2000. Alternativas destacables en tales escenarios también incluyen el apoyo para el diálogo con el objetivo de superar obstáculos en el logro de agendas compartidas entre las comunidades y autoridades.

Reflexiones sobre la efectividad de la cooperación: el legado y el futuro

Las zonas que han sido principales receptoras de la cooperación forestal alemana continúan enfrentando serias dificultades. Como se demostró en Bosawas y Río Plátano, los antiguos receptores del gobierno de la cooperación forestal alemana, así como de otra financiación complementaria considerable, todavía no tienen la capacidad de manejar las áreas protegidas que se declararon casi 40 años atrás. En Petén, la infraestructura del Estado diseñada para manejar las vastas zonas forestadas, concebidas y construidas con la cooperación de Alemania, han probado ser inadecuadas como cuerpos regulatorios contra la expansión ganadera, agroindustrial y el narcotráfico. Con excepción de unas pocas áreas financiadas por el turismo, el único lugar donde funciona la regulación ambiental es en el aproximadamente medio millón de hectáreas administradas por las comunidades forestales de Petén.

En México han emergido patrones similares. Se han asignado grandes recursos a las agencias estatales que tienen una capacidad relativamente alta en comparación con sus vecinos de América Central. Sin embargo, el enfoque gubernamental continúa altamente centralizado, burocrático y a menudo con presencia inadecuada en los territorios locales. En muchos casos, normas gubernamentales paralelas han obstaculizado los esfuerzos regulatorios comunitarios. Costa Rica es una excepción a estos casos, ya que el gobierno ha mantenido una presencia regulatoria razonable al reforzar las áreas protegidas y el control de los contratos de PSA con los propietarios de las tierras. Notablemente, su presencia y capacidad es débil en territorios indígenas, donde los acuerdos sobre el manejo no se han alcanzado a través de SINAC. Sin embargo, los acuerdos sí han sido convenidos con el programa de PSA de FONAFIFO.

La suma de estas experiencias sugiere que una estrategia más integrada de creación de vínculos y fortalecimiento de relaciones entre agencias estatales y actores no estatales, en particular pueblos indígenas y comunidades locales, puede facilitar una asignación de recursos mucho más efectiva y eficiente. Algunas de las experiencias más exitosas han surgido a raíz de tales iniciativas.

Estas conclusiones son ampliamente coherentes con los reclamos de la llegada de más recursos a las comunidades locales. Sin embargo, este estudio enfatiza que el *método* para canalizar estos recursos a los actores locales es de suma importancia. Oculto en las amplias aunque tenues descripciones de proyectos sobre el “trabajo comunitario” y el “fortalecimiento organizacional”, subyace el difícil trabajo de discernir cuáles organizaciones realmente tienen la capacidad regulatoria, legitimidad, presencia y relaciones necesarias en las comunidades, y cuáles están simplemente creadas u orientadas a recibir el financiamiento de los donantes. De forma crucial, esta distinción no puede hacerse con una política uniforme o fórmulas preestablecidas, sino que puede lograrse solamente con un conocimiento local profundo, elemento fundamental para el desarrollo de una colaboración forestal efectiva.

Gran parte del personal de proyectos, las comunidades y otros expertos implicados en la cooperación alemana ya han aprendido estas lecciones y las han aplicado en su trabajo, cambiando los enfoques a través de los cuales los problemas ambientales se definen y proyectan. Esto implica un enfoque que aborde la legitimidad de las organizaciones con igual importancia que los beneficios de los medios de vida generados, así como la importancia de apreciar las agendas y el conocimiento de las comunidades, ya sea que estén formalmente reconocidas o no. También implica una mayor comprensión de los traslapes institucionales, las interacciones y los pluralismos, y la necesidad de cambiar de regulaciones como medidas puramente coercitivas de un nivel superior hacia un enfoque que fomente la cooperación entre los grupos sociales. Muchos de estos individuos también demuestran un gran conocimiento sobre la evolución de procesos de gobernanza colectiva, incluyendo la comprensión del contexto social y económico en el cual se reconocen los derechos, y las implicaciones sobre cómo las comunidades llegan a manejar sus bosques.

La investigación reveló, sin embargo, que este conocimiento no es una tendencia predominante dentro de las redes de cooperación forestal alemana. En varios casos, los proyectos principales, en niveles regionales y nacionales, con interacción directa con bosques comunitarios de gran extensión, por ejemplo, demostró poca conciencia de las lecciones aprendidas de estas décadas de experiencia. Este hallazgo sugiere una oportunidad importante no solo para ampliar el financiamiento a este tipo de iniciativas, sino hacer que el apoyo existente sea mucho más efectivo a través de la coordinación intencional de estas lecciones dentro de las redes de conocimiento forestal alemán. Dicho trabajo sería relevante para Mesoamérica y para los muchos lugares del mundo que están comenzando a considerar o ya están implementando modelos de gobernanza comunitaria más fuertes, con bosques de grandes dimensiones que son fundamentales para el cambio climático y la biodiversidad, como en Perú, Colombia e Indonesia.



Fotografía: Paul Redman

Recomendaciones

La cooperación alemana tiene una de las experiencias más completas en toda la región en el trabajo de la gobernanza, incorporando las instituciones de pueblos indígenas y comunidades locales. Esta experiencia será fundamental para asegurar que el apoyo financiero y el apoyo técnico realmente se traduzcan en cambios en el terreno. Las siguientes recomendaciones buscan ampliar el impacto de este trabajo y hacerlo más eficiente y efectivo:

- Involucrar a las organizaciones que son legítimas y responsables de acuerdo a las comunidades locales como contrapartes con todos los derechos, en la conservación y gobernanza del bosque. Estas autoridades indígenas y tradicionales tienen una larga historia de conservación y lucha en defensa de sus territorios, por lo que brindar apoyo técnico y productivo dentro de un marco de acuerdo con estas autoridades es una gran oportunidad para mejorar el impacto de la cooperación forestal.
- Priorizar la cooperación en áreas donde tales autoridades territoriales han logrado agendas compartidas con los gobiernos nacionales.
- Donde no se ha llegado a un acuerdo, evitar involucrarse en territorios locales aprobados solamente por gobiernos nacionales, especialmente cuando existe una competencia potencial con organizaciones locales endógenas; pues ese tipo de esfuerzos han demostrado ser inefectivos o contraproducentes. Alternativas para estas situaciones incluyen promover el diálogo entre los actores para lograr concertar agendas compartidas.
- Asegurar una investigación cuidadosa y el monitoreo de los procesos locales para lograr un conocimiento profundo y el discernimiento para escenarios complejos de apoyo y de varios actores.
- Es necesario tener un conocimiento general sobre las dinámicas de los procesos de los derechos comunitarios para así poder incorporar dichas lecciones en los programas de desarrollo. Esto puede aplicarse para el encuentro con las comunidades, así como en la asesoría de políticas a niveles nacionales, lo cual frecuentemente permanece desarticulado de los procesos de gestión comunitaria. También puede contribuir dentro y entre los programas de cooperación forestal, así como en el fortalecimiento del conocimiento global sobre este tema, especialmente donde los modelos de derechos comunitarios están apenas emergiendo.

ANEXOS

Table 3. German Projects in Bosawas, 1994- present.

Start	End	Name of Project	Agency	Counter-part	Total Amount (in US\$)*
1994	2004	Resource Protection and Rural Development in the BOSA-WAS Region (Bosawas Project)	GTZ	SREC/MARENA	12,303,681
2000	2003	Resource Protection and Rural Development in the BOSA-WAS Region (Bosawas Project)	KFW	SREC/MARENA	2,699,008
N/A **		Resource Protection and Rural Development in the BOSA-WAS Region (Bosawas Project) agroecologic buffer zone management	DED	SREC/MARENA	1 expert
2004	2007	Strengthening the Capacities of Indigenous Decision-makers in Meso-America for the Implementation of Article 8j of the Biodiversity Convention'	GTZ	URACCAN / IREMADES	163,416
2005	2013	Sustainable Management of Natural Resources and Strengthening of Entrepreneurial Capacities (MASREN-ACE)	GTZ	SREC / MARENA	18,102,331
N/A**		Conservation and Sustainable Use of Natural Resources Agroforestry in the area of Siuna-Bonanza-Rosita	DED	INAFOR	2 experts
2006	2011	Land planning program	DED	Mayang-na Sauni Arungka	1 expert***
2011	2012	Development with indigenous identity (INAP) application of the AVAR methodology	KFW	Nuevo FISE	8,434,400
2013	2017	Biodiversity conservation and local development in the Mesoamerican Biological Corridor	GIZ	CCAD	6,632,580****

Source: BMZ Report "Biodiversity in German development cooperation" 2002 a 2016 / GIZ Website

* The amounts originally in euros were converted to dollars with the average conversion rate of decembre 2016.

** BMZ reports does not give dates for DED support

*** Alternative Source: Interview N 9

**** Shared budget in bi-national project

Table 4. German Projects in Río Plátano, 1997- present.

Start	End	Name of Project	Agency	Counterpart	Total Amount (in US\$)*
1997	2007	Protection of the Río Plátano Biosphere Reserve (as a part of the Social Forestry Program / PSF)	KFW	COHDEFOR	9,393,813
1997	2005	Protection of the Río Plátano Biosphere Reserve (as a part of the Social Forestry Program / PSF)	GTZ	COHDEFOR	5,308,400
2004	2011	Program “Promotion of the Sustainable Management of Natural Resources and Local Economic Development” - PRORENA. Phase I and Phase II, Río Plátano component	GTZ	ICF	10,396,346**
2011	2013	Program “Promotion of the Sustainable Management of Natural Resources and Local Economic Development” - PRORENA. Phase III, Component of Natural Resources Management	GIZ	ICF	4,430,250**
2006	2012	Rural Municipal Development and Conservation of Río Plátano	KFW	Secretariat of the Presidency	15,287,350
2010	2016	Project of communal territorial ordering and protection of the environment in Río Plátano (PROTEP)	KFW	Secretariat of the Presidency	7,063,810
2013	2017	Biodiversity conservation and local development in the Mesoamerican Biological Corridor	GIZ	CCAD	6,632,580***

Source: BMZ Report “Biodiversity in German development cooperation” 2002 a 2016 / GIZ Website

* The amounts originally in euros were converted to dollars with the average conversion rate of decembre 2016.

** Alternative source: Secretaría de Finanzas de Honduras

*** Shared budget in bi-national project

Lista de Abreviaciones y Acrónimos

AA:	Oficina federal alemana de Relaciones exteriores
ACOFOP:	Asociación de Comunidades Forestales de Petén
ADI:	Asociaciones de Desarrollo Integral
AFE-COHDEFOR:	Corporación Hondureña para el Desarrollo Forestal
AVAR:	Aprendizaje Vinculado a Resultados
AOD:	Asistencia Oficial para el Desarrollo
BECO:	Batallón Ecológico
BMUB:	Ministerio Federal para el Medio Ambiente, Naturaleza y Conservación
BMZ:	Ministerio Federal para la Cooperación Económica y
CAC:	Consejo Agropecuario Centroamericano
CADPI:	Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CATIE:	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CBM:	Corredor Biológico Mesoamericano
CCAD:	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCMSS:	Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible
CEJUDHCAN:	Centro por la Justicia y Derechos Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua
	CEMEC: Centro para la evaluación y el Monitoreo
CIDH:	Corte Interamericana de los Derechos Humanos
CLIFOR:	Programa Adaptación al Cambio Climático en el Sector Forestal
CNB:	Consejo Nacional de Bosawas
CONABIO:	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONADETI:	Comisión Nacional de Demarcación y Titulación
CONANP:	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (México)
CONAP:	Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Guatemala)
COSEFIN:	Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas
CVT:	Comité de Vigilancia Territorial
DED:	Servicio alemán para el Desarrollo
EIA:	Agencia de Investigación Ambiental
FISE:	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FAO:	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FONAFIFO:	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
FORESCOM:	Empresa Comunitaria de Servicios del Bosque
FPIC:	Consentimiento libre, previo e informado
FSC:	Consejo de Administración Forestal
GEF:	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GIZ:	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
GTI:	Gobierno Territorial Indígena
	GTZ: Cooperación Técnica Alemana
IARN	A: Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente
ICF:	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal Áreas Protegidas y Vida Silvestre de Honduras
IICA:	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAFOR:	Instituto Nacional Forestal
INAP:	Desarrollo con Identidad Indígena
IREMADES:	Instituto de Recursos Naturales, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

KfW:	Cooperación Financiera Alemana
MARENA:	Ministerio del Ambiente y Los Recursos Naturales, Medio Ambiente Nicaragua.
MASRENACE:	Programa Manejo Sostenible de los Recursos Naturales y Fomento de Competencias Empresariales
MASTA:	Mosquitia Asla Takanka
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OETCA:	Proyecto Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Centroamericana
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
ONG:	Organización No Gubernamental
PPF:	Plan Piloto Forestal
PRORENA:	Programa de Fomento al Manejo Sostenible de los Recursos. Naturales y Desarrollo Económico Local
PROTEP:	Proyecto de Ordenamiento Territorial Comunal y Protección del Medio Ambiente en Río Plátano
PSA:	ago por Servicio Ambientales
PSF:	Programa Social Forestal
RACCN:	Región Autónoma de la Costa Caribe Norte
RACCS:	Región Autónoma de la Costa Caribe SUR
RBM:	Reserva de la Biósfera Maya
REDD:	Reducción de Emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la Deforestación y Degradación de los bosques
RIBCA:	Red Indígena Bri Bri-Cabecar
RRI:	Iniciativa para los Derechos y los Recursos
SEGEPLAN:	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SEMARNAT:	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SICA:	Sistema de Integración Centroamericana
SINIT:	Sistema Nacional de Información Territorial
TNC:	The Nature Conservancy
SINAC:	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SREC:	Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación del Ministerio del Exterior
UE:	Unión Europea
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICAF:	Unión de Cooperativas Agroforestales de la Biosfera del Río Plátano
URACCAN:	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense
USAID:	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Notas

- 1 Hicks, R. L. et al. (2010). *Greening Aid?: Understanding the Environmental Impact of Development Assistance*. Oxford University Press.
- 2 Pistorius, T. (2012). From RED to REDD+: the evolution of a forest-based mitigation approach for developing countries. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(6), 638–645. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2012.07.002>
Bertzky, B. et al. (2012). Protected Planet report 2012: Tracking progress towards global targets for protected areas. Cambridge, UK.: IUCN, Gland, Switzerland and UNEP-WCMC. Retrieved from https://cmsdata.iucn.org/downloads/protected_planet_report.pdf
- 3 Pokorny, B. (2015). *German bilateral development cooperation in the forest sector: A critical reaction based on the analysis of forest-related development initiatives from Indonesia, Cameroon, and the Democratic Republic of the Congo* (p. 148). Freiburg, Germany: University of Freiburg.
Hicks et al. (2010) as cited above
- 4 Hicks, R.L. et al. (2010)
- 5 Las “instituciones” se definen como un conjunto de reglas en la práctica utilizadas para definir quién es elegible para tomar decisiones en áreas específicas, qué acciones son permitidas y cuáles reglas de acumulación serán utilizadas, qué procedimientos se deben seguir, cuál información puede o no darse y cuáles resultados serán asignados a los individuos, dependiendo de sus acciones específicas. (E. Ostrom 1986a as cited in Ostrom 1990, page 51).
- 6 Larson, A. M., & Petkova, E. (2011). An Introduction to Forest Governance, People and REDD+ in Latin America: Obstacles and Opportunities. *Forests*, 2(1), 86–111. <https://doi.org/10.3390/f2010086>
- 7 Pokorny B. (2015), citado anteriormente
Kasperek, M. et al. (2010). *Biodiversity in German development cooperation*. Eschborn: GTZ.
- 8 RRI. (2012). *Respetando Los Derechos, Proporcionando Desarrollo: Reformas en la tenencia forestal a partir de Río 1992*. Washington, DC: The Rights and Resources Initiative. Retrieved from http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2014/01/doc_5061.pdf
- 9 Pacheco, P. et al. (2012). The Recognition of Forest Rights in Latin America: Progress and Shortcomings of Forest Tenure Reforms. *Society & Natural Resources*, 25(6), 556–571. <https://doi.org/10.1080/08941920.2011.574314>
- 10 PRISMA. (2014). *Mesoamerica at the forefront of community forest rights: Lessons for making REDD work*.
- 11 Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action* (Cambridge University Press). Cambridge, UK.
- 12 Bray, D. & Klepeis, P. (2005). Deforestation, Forest Transitions, and Institutions for Sustainability in Southeastern Mexico, 1900–2000. *Environment and History* 11 pp 195 – 223.
Duran, E. et al. (2005). Land-use Cover Change in Community based Forest Management Regions and Protected Areas in Mexico. In *The Community Forests of Mexico*, 215–40. D. Bray, L. Merino-Pérez y D. Barry (eds). Austin, TX: University of Texas Press.
DiGiano, M. et al. (2013). Changing Landscapes for Forest Commons: Linking Land Tenure with Forest Cover Change Following Mexico’s 1992 Agrarian Counter-Reforms. *Human Ecology*, 41(5), 707–723. <https://doi.org/10.1007/s10745-013-9581-0>
Ellis, E. A., & Porter-Bolland, L. (2008). Is community-based forest management more effective than protected areas?: A comparison of land use/land cover change in two neighboring study areas of the Central Yucatan Peninsula, Mexico. *Forest Ecology and Management*, 256(11), 1971–1983. <https://doi.org/10.1016/j.foreco.2008.07.036>

- Barsimantov, J., & Kendall, J. (2012). Community Forestry, Common Property, and Deforestation in Eight Mexican States. *The Journal of Environment & Development*, 21(4), 414–437. <https://doi.org/10.1177/1070496512447249>
- Nittler, J., & Tschinkel, H. (2005). *Community forest management in the Maya Biosphere Reserve of Guatemala: Protection through profits*. USAID. Recuperado de http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADO388.pdf
- Radachowsky, J. et al. (2012). Forest concessions in the Maya Biosphere Reserve, Guatemala: A decade later. *Forest Ecology and Management*, 268, 18–28. <https://doi.org/10.1016/j.foreco.2011.08.043>
- Hughell, D., & Butterfield, R. (2008). *Impact of FSC Certification on Deforestation and the Incidence of Wildfires in the Maya Biosphere Reserve*. Rainforest Alliance New York, NY, USA. Recuperado de <http://dk.fsc.org/preview.impacts-of-fsc-in-the-guatemala-maya-biosphere-reserve.a-240.pdf>
- Monterroso, I. y Barry, D. (2012). Legitimation of forests rights: The underpinnings of the forest tenure reform in the Protected areas of Petén, Guatemala. *Journal of Conservation and Society* 10 136-150.
- Larson, A. et al. (2010). *Forests for people: community rights and forest tenure reform*. Washington, D.C.: Earthscan.
- Bray, D. B. et al. (2008). Tropical Deforestation, Community Forests, and Protected Areas in the Maya Forest. *Ecology and Society*, 13(2), 56.
- Hayes, T. M. (2007). Does Tenure Matter? A Comparative Analysis of Agricultural Expansion in the Mosquitia Forest Corridor. *Human Ecology*, 35(6), 733–747. <https://doi.org/10.1007/s10745-007-9117-6>
- Stocks, A., McMahan, B., & Taber, P. (2007). Indigenous, Colonist, and Government Impacts on Nicaragua's Bosawas Reserve. *Conservation Biology*, 21(6), 1495–1505. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2007.00793.x>
- Mairena E. et al. (2007). *Gestión de los recursos naturales en comunidades indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua: Potencialidades y dilemas de la gestión colectiva*. Nicaragua: Nitlapan.
- Calvo-Obando, A. & Ortíz-Malavassi, E. (2012). Fragmentación de la Cobertura Forestal en Costa Rica durante los Períodos 1997-2000 y 2000-2005. *Revista Forestal Mesoamericana Kuru*. Volumen 9, NO. 22, Junio 2012.
- Herrera-Ugalde, M. E. y Castillo, J.P. (2012). *Propuesta de Indicadores Socio-Económicos y Ambientales para Evaluar el efecto del Programa de Pago por Servicios Ambientales en la Reserva Indígena Cabécar de Talamanca, Costa Rica Durante el Periodo 2007-2011*. Universidad Nacional de Costa Rica.
- IUCN (2009). *Pueblos indígenas afectados por desarrollos mineros, petroleros y represas en Mesoamérica, el Caso de Costa Rica*. IUCN, Gland.
- ANAM (2009). *Informe del Estado del Ambiente*. Autoridad Nacional del Ambiente/Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe (CATHALAC)/ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
- 13 Min-Venditti, A. et al. (2017) What policies improve forest cover? A systematic review of research from Mesoamerica. *Global Environmental Change* (47) 21-27.
- 14 Larson, A., Barry, B., Dahal, G.H. y Pierce Colfer, C. (eds.) (2010). *Forests for People: Community Rights and Tenure Reform*. Earthscan, London. Washington D.C.
- 15 Monterroso, I., & Larson, A. M. (2013). The Dynamic Forest Commons of Central America: New Directions for Research. *Journal of Latin American Geography*, 12(1), 87–110. <https://doi.org/10.1353/lag.2013.0006>
- Larson, A., & Lewis-Mendoza, J. (2012). Decentralisation and devolution in Nicaragua's North Atlantic autonomous region: Natural resources and indigenous peoples' rights. *International Journal*

- of the Commons*, 6(2).
- 16 Pacheco, P. et al. (2012). Citado anteriormente.
Schlager, E., & Ostrom, E. (1992). Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*, 68(3), 249–262. <https://doi.org/10.2307/3146375>
- 17 PRISMA (forthcoming) *Lessons from Mesoamerican community forestry*
- 18 Roberts, J. T., Parks, B. C., Tierney, M. J., & Hicks, R. L. (2009). Has Foreign Aid Been Greened? *Environment*, 51(1), 8–19.
Pokorny B. (2015), citado anteriormente.
- 19 Aurenhammer, P. (2013). *Development Cooperation Policy in Forestry from an Analytical Perspective* (Vol. 13). Dordrecht: Springer Netherlands. <https://doi.org/10.1007/978-94-007-4957-3>
- 20 RRI (2014). What Future for Reform? Progress and slowdown in forest tenure since 2002. Rights and Resources Initiative, Washington, D.C.
- 21 Tierney, M. J. et al. (2011). More Dollars than Sense: Refining Our Knowledge of Development Finance Using AidData - ScienceDirect. *World Development*, 39(11), 1891–1906.
AidData. 2016. AidDataCore_ResearchRelease_Level1_v3.0 Research Releases dataset. Williamsburg, VA : AidData. Accessed on 5 June 2017. <http://aiddata.org/researchdatasets>.
- 22 Kasperek, et al. (2012). *Committed to Biodiversity: German's international Cooperation in support of the convention on biological diversity for sustainable development*.
Pokorny B. (2015), citado anteriormente.
- 23 Nabiyeva, K. (2011). In sweeping aid reform, merged German agency becomes operational. Recuperado el 6 de julio del 2017 de <https://www.devex.com/news/in-sweeping-aid-reform-merged-german-agency-becomes-operational-71908>
- 24 KfW Development Bank. Our tasks and goals. Recuperado el 26 de septiembre del 2017 de <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Development-Bank/Tasks-and-goals/index-2.html>
- 25 Con base en el AidData Research Release 3.0 de 2016. Estos datos proveen los fondos de financiamiento en dólares constantes, los cuales son mejores para análisis de series temporales; dicho reporte usa la información de AidData del 2011 con el compromiso constante de poder estandarizar los niveles financieros a lo largo del tiempo. Para más información, se puede ver la nota metodológica en el sitio de PRISMA.
- 26 También contribuye a los esfuerzos de la Comunidad Europea en Mesoamérica, a pesar de que el porcentaje de cooperación alemana para cualquier proyecto es poco claro en estos casos.
- 27 Pokorny B. (2015), citado anteriormente.
- 28 Hicks et al. (2010) citado anteriormente.
- 29 Pokorny B. (2015), citado anteriormente
- 30 Hartmann, E. et al. (2006). *Biodiversity in German development cooperation*. Eschborn: GTZ.
- 31 Pokorny B. (2015), p. 19.
- 32 P. 20, Kasperek M. et al. (2002) *Biodiversity in German Development Cooperation* GTZ.
- 33 Jenkins, M. (2012). An Overview of Payments for Ecosystem Services. In J. C. Ingram, F. DeClerck, & C. R. del Rio (Eds.), *Integrating Ecology and Poverty Reduction* (pp. 129–136). Springer New York. https://doi.org/10.1007/978-1-4614-0186-5_10
- 34 Holling, C. s., & Meffe, G. K. (1996). Command and Control and the Pathology of Natural Resource Management. *Conservation Biology*, 10(2), 328–337. <https://doi.org/10.1046/j.1523-1739.1996.10020328.x>
Ostrom, E. et al.. (1999). Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges. *Science*, 284(5412), 278–282. <https://doi.org/10.1126/science.284.5412.278>
- 35 Fisher, W. F. (1997). Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices. *Annual Review of Anthropology*, 26, 439–464.

- Banks, N. et al. (2015). NGOs, States, and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort? *World Development*, **66**, 707–718. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.09.028>
- 36 Hartmann, E., Kasperek, M., Mueller, A., & Uebelhör, K. (2006). *Biodiversity in German development cooperation*. Eschborn: GTZ.
- 37 Kasperek, M. et al (2008). *Biodiversity in German development cooperation*. Eschborn: GTZ.
- 38 Kasperek, M. et al. (2014). Committed to Biodiversity: German's international Cooperation in support of the convention on biological diversity for sustainable development. Bonn, Germany: BMZ.
- 39 BMZ & BMUB. (2016). *Committed to Biodiversity: Germany's International Cooperation in Support of the Convention on Biological Diversity for Sustainable Development*.
- 40 Embajada de la República Federal de Alemania en El Salvador. Proyectos y Programas de la Cooperación entre Alemania y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en ejecución o preparación. (Asignaciones al 31 de diciembre de 2015 en millones de euros). Recuperado de: <http://www.san-salvador.diplo.de/contentblob/4379912/Daten/6255792/SICAProyectosyProgramasde-laCooperacin.pdf>
- 41 Los miembros de la Alianza Mesoamericana para la Biodiversidad incluyen CCAD-SICA; la Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de la Biodiversidad (CONABIO) de México; las empresas agroindustriales, las pequeñas y medianas empresas turísticas, la Alianza para los Bosques, la Universidad para la Cooperación Internacional y el Centro Agronómico Tropical de la Investigación y Enseñanza (CATIE).
- 42 Bray, D. B. (2013). When the State Supplies the Commons: Origins, Changes, and Design of Mexico's Common Property Regime. *Journal of Latin American Geography*, **12**(1), 33–55. <https://doi.org/10.1353/lag.2013.0003>
- Davis et al. (2016). *La gobernanza basada en derechos en México: Evolución, estado y resultados de instituciones para el manejo forestal comunitario*. PRISMA & CCMSS. Recuperado de http://www.prisma.org.sv/uploads/media/gobernanza_basada_en_derecho-CCMSS_mexico.pdf
- 43 Davis et al. (2016), citado anteriormente.
- 44 Ibid
- 45 Merino, L. y Martínez, A. (2014). A Vuelo de Pájaro: Las condiciones de las comunidades forestales de México. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México.
- 46 Cálculos PRISMA con base en la lista de las Áreas Protegidas de México de las Naciones Unidas en el 2014: 7,516.95 in 1981 / 58,976.37 in 1991 / 261,836.47 in 2002 / 422,419.1 in 2013 Protected areas: 637,87 antes de 1962 / 55,37 1962-1971 / 6823,71 1972 – 1981 / 51,459,42 1982 – 1991 / 202,860,10 1992 – 2002 / 160,582,63 2003 - 2013
- 47 Davis et al. (2016). *La gobernanza basada en derechos en México: Evolución, estado y resultados de instituciones para el manejo forestal comunitario*. PRISMA & CCMSS.;
- Davis, A., & Kandel, S. (2016). *Conservation and Community Rights: Lessons from Mesoamerica*. PRISMA; Rainforest Foundation; Clark University.
- 48 Davis, A., & Kandel, S. (2016). *Conservation and Community Rights: Lessons from Mesoamerica*. PRISMA; Rainforest Foundation; Clark University.
- 49 Davis et al. (2016). *La gobernanza basada en derechos en México: Evolución, estado y resultados de instituciones para el manejo forestal comunitario*. PRISMA & CCMSS.
- Vázquez, E. F., & Fuente, N. M. (n.d.). *Sobrerregulación Forestal: Un obstáculo para el desarrollo sustentable de México*. Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sustentable. Recuperado de <http://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/Sobrerregulacion-Mendoza-Fernandez-Vazquez-CCMSS.pdf>
- 50 Reyes, J.A. & D´Acosta. (2012) Memorias del Seminario Propiedad Social y Servicios Ambientales 8 de noviembre de 2011, Ciudad de México. Proyecto de Cooperación Registro Agrario Nacional (RAN) - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en Coordinación con

el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS) y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). México, D.F. 85 pp.

51 FAO (2010). Global Forest Resources Assessment 2010

Bray, D. (2010). Toward 'Post-REDD+ Landscapes': Mexico's Community Forest Enterprises Provide a Proven Pathway to Reduce Emissions from Deforestation and Forest Degradation. CIFOR Infobrief 30. Bogor, Indonesia; CIFOR (2010). Forests, Land Use and Climate Change Assessment for SAID/Mexico. USAID/CIFOR.

52 En los bosques tropicales de tierras bajas de Quintana Roo, las comunidades comenzaron actividades madereras sostenibles en los años 80, lo cual redujo la deforestación de un 0.4% de 1976 a 1985 a un 0.1% de 1984 a 2000. Para más información, ver Bray, D. B., & Klepeis, P. (2005). Deforestation, Forest Transitions, and Institutions for Sustainability in Southeastern Mexico, 1900-2000. *Environment and History*, 11(2), 195-223.

Los estudios han demostrado que los ejidos cuentan con sistemas de manejo productivos y las asociaciones de segundo nivel en Quintana Roo han tenido resultados igual de positivos que en áreas protegidas vecinas, y cuentan con hallazgos similares en los bosques templados de Guerrero al Suroeste de México. Para más detalle ver: Duran E. et al. (2005) Land-use Cover Change in Community based Forest Management Regions and Protected Areas in Mexico. In *The Community Forests of Mexico*, 215-40. D. Bray, L. Merino-Pérez, and D. Barry (eds). Austin, TX: University of Texas Press.

Este estudio muestra como ocho ejidos del Sureste de México redujeron la deforestación de forma más efectiva que los tierras de ejidos privatizados: DiGiano M. et al. (2013). Changing Landscapes for Forest Commons: Linking Land Tenure with Forest Cover Change Following Mexico's 1992 Agrarian Counter-Reforms. *Ecología Humana* 41(5), 707-723. <https://doi.org/10.1007/s10745-013-9581-0> Ellis & Porter-Bolland. 2008 compara los bosques comunitarios en el centro de la Península de Yucatán en oposición a la Reserva de la biosfera Calakmul en Campeche, que es parte del Corredor Biológico Mesoamericano. Sus hallazgos mostraron que las empresas forestales comunitarias juegan un papel importante en el ejercicio efectivos de las instituciones forestales para la conservación, lo cual se demuestra en resultados contundentes (0.002% de deforestación del 2000 al 2004) en comparación con el 0.7% de las áreas protegidas del 2000 al 2005 antes de llegar a la conclusión de que el área protegida había sido inefectiva en reducir la deforestación. Para más información ver: Ellis, E.A. & Porter-Bolland, L. (2008) *Is community-based forest management more effective than protected areas? A comparison of land use/land cover change in two neighboring study areas of the Central Yucatan Peninsula, Mexico*. *Forest Ecology and Management* 256: 1971-1983.

En Michoacán, hay instituciones comunitarias fuertes que han demostrado liderazgo en el mejoramiento de las condiciones forestales, y han perdido menos cobertura forestal (7.2-15.1%) si se compara con áreas en donde las instituciones comunales están ausentes (86.5-92.4%). Para más información, ver: Barismantov, J., and Antezana, J. (2012) *Forest Cover Change and Land Tenure Change in Mexico's Avocado Region: Is Community Forestry Related to Reduced Deforestation for High Value Crops?* *Applied Geography* 32: 844-53.

Un estudio ambicioso que analizó los regímenes de propiedad común a lo largo de 733 municipalidades en 8 estados encontró que las municipalidades que tenían porcentajes más altos de bosques poseídos y administrados por las comunidades redujeron la deforestación e incrementaron el ritmo en el que se recuperan los bosques coníferos. Para más información, ver: Barismantov, J., & Kendall, J. (2012) *Community Forestry, Common Property and Deforestation in Eight Mexican States*. *The Journal of Environment and Development*

53 Figueroa, F., & Sánchez-Cordero, V. (2008). Effectiveness of natural protected areas to prevent land use and land cover change in Mexico. *Biodiversity and Conservation*, 17(13), 3223. <https://doi.org/10.1007/s10531-008-9223-2>

doi.org/10.1007/s10531-008-9423-3

- 54 Gobierno de México. (2011). Propuesta de preparación REDD R-PP.
55 Con base en el 2016 AidData Research Release 3.0.
56 Un vacío importante de este estudio está relacionado a la falta de información respecto a la asistencia de la cooperación alemana respecto a los Pagos por Servicios Ambientales; la información adquirida en este punto no fue concluyente.
- 57 Entrevista N 1, 19, 26
58 Entrevista N 1
- 59 Ríos-Cortez, A. et al. (2012). Relación entre el manejo forestal y el bienestar socioeconómico en dos ejidos de Quintana Roo. *Revista Chapingo Serie Ciencias Forestales Y Del Ambiente*, XVIII(2), 251–259. <https://doi.org/10.5154/r.rchscfa.2010.08.052>
- 60 Bray, D. & Kleipis, P. (2005), citado anteriormente
61 Durán, E. et al. (2005), citado anteriormente
62 Entrevista N 1,2 y 19
- 63 Monterroso, O. et al. (2012). Análisis sistémico de la deforestación en Guatemala y propuesta de políticas para revertirla.
- 64 Regalado, O. Et al. (2012). *Mapa de cobertura forestal de Guatemala 2010 y dinámica de la cobertura forestal 2006-2010*. INAB-CONAP-UVG-URL.
- 65 Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Ed.). (2012). *Perfil ambiental de Guatemala, 2010 - 2012: vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo*. Guatemala, Guatemala: Universidad Rafael Landívar, IARNA, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente.
- 66 Larrañaga, M., & Marco, N. (2012). *Oferta y demanda de leña en la República de Guatemala*. INAB.
- 67 Elías, S. et al. (2008). *Diagnóstico de la conservación Y manejo de recursos naturales en tierras comunales*. CONAP.
- 68 Elías, S. et al. (2008), citado anteriormente.
- 69 Gomez, I., & Mendez, V. E. (2007). *El Caso de la asociación de comunidades forestales de Petén (ACOFOP): análisis de contexto*. Recuperado de http://www.cifor.org/publications/pdf_files/books/bcifor0802.pdf
- 70 Davis, A., & Kandel, S. (2016) citado anteriormente.
- 71 Regalado, O. et al. (2012). *Mapa de cobertura forestal de Guatemala 2010 y dinámica de la cobertura forestal 2006-2010*. INAB-CONAP-UVG-URL.
- 72 Nittler, J., & Tschinkel, H. (2005). *Community Forest Management in the Maya Biosphere Reserve of Guatemala: Protection Through Profits*. USAID. Recuperado de http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnado388.pdf
- 73 Entrevista N 9
74 Entrevista 27 y 28
- 75 Cuéllar, N. et al. (2011). *Territorial Dynamics in Central America: context and challenges for rural communities*. PRISMA.
- 76 Fondo de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) (2012). *Estudio de cobertura forestal de Costa Rica 2009-2010*. San José, Costa Rica;
Food and Agriculture Organizations of the United Nations. (2010). *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010 Informe Nacional Costa Rica*. Rome, Italy.
- 77 Sánchez-Azofeifa, G. A., et al. (2007). Costa Rica's Payment for Environmental Services Program: Intention, Implementation, and Impact. *Conservation Biology*, 21(5), 1165–1173. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2007.00751.x>
Carmona, N. E., & DeClerck, F. (2012). Payment for Ecosystem Services for Energy, Biodiversity Conservation, and Poverty Reduction in Costa Rica. In *Integrating Ecology and Poverty Reduction*

- (pp.191–210). Springer, New York, NY. https://doi.org/10.1007/978-1-4614-0186-5_14
- 78 Daniels, A. E. et al. (2010). Understanding the impacts of Costa Rica's PES: Are we asking the right questions? *Ecological Economics*, 69(11), 2116–2126. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2010.06.011>
- 79 Gobierno de Costa Rica (2011) Propuesta de preparación REDD R-PP.
- 80 Davis, A. et al. (2015). *Rights based governance: Experiences of territorial authorities in Mesoamerica*. Fundación PRISMA.
- 81 Davis, A. et al (2015), citado anteriormente.
- 82 Brenes, R. (2016). Cooperación Bilateral de Alemania con Mesoamérica en temas ambientales relacionados con el uso de los suelos y los recursos naturales. Caso Costa Rica.
- 83 Interview N 2,14
- 84 Aid Data, cálculo realizado por los autores.
- 85 En este caso, la cooperación financiera fue directa y se diseñó para co-financiar el 70% del pago por servicio ambiental en la región Huetar Norte. Este programa resultó en la formalización de unos 207 contratos de PSA, 75,604 ha bajo varias modalidades y entrenamiento técnico de los empleados de FONAFIFO y el desarrollo de un mapa de cobertura forestal de la región.
- 86 Brenes, R. (2016), citado anteriormente.
- 87 Brenes, R. (2016), citado anteriormente.
- 88 Arias, G. (2013). *Consultoría "fortalecimiento de la coordinación sectorial forestal": caracterización de actores y propuesta para fortalecer los procesos de coordinación y concertación en el sector forestal, áreas protegidas y vida silvestre*. Proyecto de modernización del sector forestal de Honduras (mosef). Recuperado de <http://mosef.org.hn/wp-content/uploads/2015/11/13.pdf>
- 89 Del Gatto, F. (2013). *Community forestry in Honduras: a pathway to better forest governance*. Forest Trends, Information Brief #8.
- 90 Información compilada de la base de datos de octubre del 2014 de la WDPA. Recuperado de: www.protectplanet.net
- 91 Unidad de estadísticas forestales centro de información y patrimonio forestal, & Unidad de estadísticas forestales centro de información y patrimonio forestal (CIPF). (2016). *Anuario estadístico forestal de honduras 2015*. ICF.
- 92 Davis, R., & Holmgren, P. (2001). FRA 2000 Bibliografía comentada, Cambios en la Cobertura Forestal Honduras. FAO.
- 93 República de Honduras (2013). Readiness Preparation Proposal (R-PP). Version 6 Working Draft. Honduras.
- 94 Vallejo, M. (n.d.). Evaluación Preliminar sobre Causas de Deforestación y Degradación de Bosques en Honduras. (REDD-CCAD/GIZ), Ed.).
- 95 Una aproximación con base en la información de AID Data y el Reporte de Biodiversidad Bianual de BMZ.
- 96 Timms, B. F. (2007). *Renegotiating Peasant Ecology: Responses to Relocation from Celaque National Park, Honduras*. Indiana University.
- 97 Entrevista N 8 y 13
- 98 Davis, A. (2014). De la degradación y conflicto a la gestión territorial: el reconocimiento de derechos comunitarios en Gualaco y Guata, Honduras. Fundación PRISMA.
- 99 Del Gatto, F. (2013), citado anteriormente.
- 100 Kaimowitz, D. et al. (2003). Your Biosphere is My Backyard: The Story of Bosawas in Nicaragua. Center for International Forestry Research (CIFOR), Working Paper No.25, 25.
- 101 Staver, A., et al. (2007). Nicaragua's frontier: the Bosawas biosphere reserve. *Extreme Conflict and Tropical Forests*, 57–74.
- 102 Gobierno de Nicaragua. (2017). *Análisis de Causas de la Deforestación y Degradación Forestal*

- en las Regiones Autónomas de la Costa del Caribe Norte (RACCN) y Sur (RACCS), la Reserva de la biosfera Bosawas y la Reserva Biológica Indio Maíz.* ENDE REDD. Retrieved from <http://enderedd.sinia.net.ni/Docs/DocsII/Informe%20de%20causas%20de%20la%20deforestaci%C3%B3n%20en%20degradaci%C3%B3n,%20vers%20final%2017%20abril%202017.pdf>
- 103 Davis, A. et al. (2015). *Rights based governance: Experiences of territorial authorities in Mesoamerica*. Fundación PRISMA.
Hayes, T. M. (2007). *Forest governance in a frontier: An analysis of the dynamic interplay between property rights, land-use norms, and agricultural expansion in the Mosquitia Forest Corridor of Honduras and Nicaragua*. Indiana University. Recuperado de <http://search.proquest.com/openview/5474f11a5728079465f195ff060313/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y>
- 104 Davis, A. et al (2015), citado anteriormente.
- 105 Hayes, T.M. (2007), citado anteriormente.
- 106 La Gaceta Diario Oficial No 244. 24 de Diciembre 2001, Managua, Nicaragua.
- 107 Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA). (2012). *Nicaragua: la Reserva de la biosfera de BOSAWAS y el territorio Mayangna Sauni As en Nicaragua. Desafíos para la gobernanza territorial* (Informe de Sistematización) (p. 91). Bogotá.
Entrevista N 4
- 108 Hayes, T. M. (2007), citado anteriormente.
- 109 Entrevista N 4
- 110 Davis, A., et al. (2016). *Evolución Histórica Territorial de la Reserva de la biosfera del Río Plátano*. (Fundación PRISMA, Ed.).
- 111 Hayes, T.M. (2007) Entrevista N 4, 11
- 112 Entrevista N 5, 4
- 113 Entrevista 5, 10
- 114 Mairena, E., & Paiz, F. (2009). *Manejo de áreas protegidas y la gestión ambiental llevada a cabo por las autoridades* (1a ed). Managua: Instituto de Investigación y Desarrollo, Nitlipan-UCA.
Entrevista N 4
- 115 Davis, A., et al. (2016). *Evolución Histórica Territorial de la Reserva de la biosfera del Río Plátano*. (Fundación PRISMA, Ed.).
- 116 Una excepción importante en la falta de apoyo a las organizaciones Miskitu en la década de los noventa fue la información generada para el mapeo territorial indígena, proyecto que fue liderado por un prominente investigador estadounidense, que llevó a la creación de los primeros mapas de reclamos de tierras indígenas. Estos mapas fueron financiados por la Cooperación Alemana, que fueron claves para en una propuesta importante de parte de la población Miskitu para la titulación de sus territorios; aunque inicialmente fueron rechazadas en 1994; la propuesta sería aceptada luego de la movilización de la Población Miskitu en la capital del 2011.
- 117 López, M. (2012). *Análisis de las causas de la deforestación y avance de la frontera agrícola en las zonas de Amortiguamiento y Zona Núcleo de la Reserva de la biosfera de BOSAWAS-RAAN, Nicaragua* (Informe Final) (p. 83). Unión Europea, UNAG, GIZ y OXFAM.
Davis, A., et al. (2016). *Evolución Histórica Territorial de la Reserva de la biosfera del Río Plátano*. (Fundación PRISMA, Ed.).
- 118 Agencia de Investigación Ambiental. (2005). *La crisis de la tala ilegal en Honduras: De cómo la importación de madera ilegal hondureña por los Estados Unidos y la Unión Europea incrementa la pobreza, acelera la corrupción y destruye bosques y comunidades*.
- 119 Mairena, E., & Paiz, F. (2009), citado anteriormente.
- 120 Hayes, T. M. (2007). "Forest governance in a frontier: An analysis of the dynamic interplay between property rights, land-use norms, and agricultural expansion in the Mosquitia Forest Corridor of Honduras and Nicaragua." PhD, Indiana University. <http://search.proquest.com/openview/>

- 5474f11a5728079465fbe195ff060313/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y.
- 121 INGTELSIG. (2008). *Análisis multitemporal aplicando imágenes satélite para la cuantificación de los cambios de uso de la tierra y cobertura en Bosawas-RAAN y en los departamentos de Rivas, Carazo y Granada*. GTZ.
- 122 López, M. (2013). Sistematización de la experiencia de la Cooperación Alemana con los indígenas de los territorios Mayangna Sauni As, Mayangna Sauni Bas y Mayangna Sauni Arungka que son parte de la Reserva de Bosawas: Lecciones aprendidas.
- 123 Esto contrasta un proyecto apoyado por un AID a un TNC que promovió tal capacidad organizacional para la defensa y manejo territorial en el territorio Mayangna en los años noventa, con resultados notables documentados por Hayes T. M. (2007).
- 124 López, M. (2013). as cited above
- 125 A pesar de que la Corte Suprema de Nicaragua declaró ilegal en 1997 una concesión maderera privada localizada dentro del territorio de Awas Tingni, el Estado no acató esta sentencia, por lo que el caso fue presentado ante la CIDH por el Síndico de la comunidad. Esta instancia internacional dictaminó en agosto del 2001 que se habían violado los derechos de la comunidad, por lo que ordenó al Estado de Nicaragua al pago de indemnizaciones y – aún más importante – a la adopción de medidas para la demarcación y titulación de territorios indígenas (Larson et.al, 2009; Larson, y Mendoza, 2009; CIDH, 2001).
- 126 Entrevista N 7
- 127 López, M. (2013) as cited above
- 128 Entrevista N 7
- 129 Entrevista N 9
- 130 Entrevista N7, 9
- 131 Entrevista N7, 9
- 132 PRISMA. (2014). Pueblos Indígenas y Comunidades Rurales Defendiendo Derechos Territoriales Estudios de Caso sobre Experiencias de Prevención y Defensa ante el Narcotráfico y el Crimen Organizado en Mesoamérica. Recuperado de http://www.prisma.org.sv/uploads/media/Pueblos_indigenas_y_comunidades_rurales.pdf
- 133 Entrevista N 4, 5, 7, 9
- 134 Entrevista N 6
- 135 Entrevista N 4, 3
- 136 GTZ. (2008). *Informe anual de monitoreo 2008-PRORENA*.
- 137 Mollett, S. (2010). Está listo (Are you ready)? Gender, race and land registration in the Río Plátano Biosphere Reserve. *Gender, Place & Culture*, 17(3), 357–375.
- 138 La cooperación forestal alemana había sido influenciada por modelos previos de titulación enfocados en la titulación de comunidades individuales. Este modelo ha sido promovido por el Instituto Nacional Agrario en 1983 cuando las comunidades Lenca fueron tituladas. Este modelo fue rechazado fuertemente por MASTA, pues lo consideraron una titulación fragmentada que podía traer conflicto interno en lugar de fortalecer la gobernanza indígena. Su rechazo se basa en parte en la observación de que la titulación comunitaria dentro de la Reserva Tawaka no frenó la colonización e incluso llevó a la venta de tierras en algunas comunidades.
- 139 Entrevista N 20
- 140 Entrevista N18
- 141 Forest Trend. (2013). Community Forestry in Honduras: A Path towards Better Governance. Forest Trends. Retrieved from http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_4081.pdf
- 142 Ibid
- 143 Entrevista N 15, 17, 18
- 144 Entrevista N 20

- 145 Solo hasta el 2012, cuando la titulación ya estaba en camino, PROTEP hizo contacto con MASTA para manejar el caso particular de titulación dentro de la Reserva. Sin embargo, la metodología propuesta era sumamente burocrática y hubo poco avance en la titulación durante el proyecto. Los líderes Miskitu aseguraron que la PROTEP retrasó el proceso de titulación en lugar de acelerarlo. Ellos iniciaron las negociaciones directamente con la ICF y el Instituto de Propiedad Agraria y completaron la titulación de todos los territorios dentro de la Zona Cultural en el 2016.
- 146 Entrevista N 15,17, 20
- 147 Davis, A., et al.(2016). Evolución Histórica Territorial de la Reserva de la biosfera del Río Plátano. (Fundación PRISMA, Ed.).
- 148 Davis, A., et al. (2015). Rights-based governance: Experiences of territorial *authorities in Mesoamerica* (p. 62). *San Salvador, El Salvador: PRISMA.*
- 149 Entrevista N 15, 17
- 150 Datos de deforestación obtenidos por Clark University, según Hansen et al. (2015) y World Database on Protected Areas
- 151 Calculado por los autores según Hansen, M. C., P. V. Potapov, R. Moore, M. Hancher, S. A. Turubanova, A. Tyukavina, D. Thau, S. V. Stehman, S. J. Goetz, T. R. Loveland, A. Kommareddy, A. Egorov, L. Chini, C. O. Justice, and J. R. G. Townshend. 2013. "High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change." *Science* 342 (15 November): 850–53. Datos disponibles en línea en: <http://earthenginepartners.appspot.com/science-2013-global-forest>.
La resolución de los datos de la pérdida del bosque (Hansen) presentados aquí no permiten la diferenciación en una escala pequeña en las tendencias de uso del bosque, aunque el análisis del cambio en la cobertura del suelo concuerda con [los resultados de estudios con mayor resolución en la región.](#)
- 152 Calculado por los autores según los datos obtenidos de Hansen et al (2013), como se citó anteriormente.
- 153 Gobierno de Nicaragua. (2017). Análisis de Causas de la Deforestación y Degradación Forestal en las Regiones Autónomas de la Costa del Caribe Norte (RACCN) y Sur (RACCS), la Reserva de la biosfera Bosawas y la Reserva Biológica Indio Maíz. ENDE REDD.
Estos resultados son congruentes con estudios previos que destacan las tasas inferiores de deforestación de los territorios indígenas en oposición a las tierras no indígenas, por ejemplo, en Stocks et al (2007) Indigenous, colonist, and government impacts on Nicaragua's Bosawas reserve. *Conservation Biology* 21(6): 1495-1505





25
aniversario

PRISMA
Programa Regional de Investigación
sobre Desarrollo y Medio Ambiente