



FLACSO
ARGENTINA

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE
CIENCIAS SOCIALES
— SEDE ACADÉMICA ARGENTINA —**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS
SOCIALES**

TÍTULO DE LA TESIS:
Gobernanza y participación
en el manejo forestal en Centroamérica

AUTORA:
Mónica Gabay

DIRECTOR:
Dr. Ricardo A. Gutiérrez

FECHA:
31 de julio de 2013

Resumen

Esta tesis tiene por objeto estudiar los modelos de gobernanza a fin de analizar y explicar las variaciones en la participación de los actores interesados en los procesos de toma de decisiones en los “bosques modelo” de América Central. Un bosque modelo es un modelo de gobernanza consistente en la asociación de un grupo de actores provenientes de diferentes sectores (público, privado, grupos de base, sociedad civil, academia), relacionados con la temática forestal en un territorio determinado, que construyen una visión compartida y llevan adelante acciones conjuntas para el desarrollo sustentable local. Se plantean las siguientes preguntas: ¿Es factible un modelo de gobernanza para el manejo forestal basado en la horizontalidad y el consenso? ¿Cuáles son las condiciones bajo las cuales esto es posible?

A fin de responder a estos interrogantes, se analizará la concentración de actores vinculados al manejo de los recursos naturales en el ámbito territorial donde se instalan los bosques modelo. Se examinarán las reglas que trazan el diseño organizacional de los bosques modelo, la inclusión/exclusión de actores y los *non-issues* y las relaciones de poder al interior de los bosques modelo, como indicadores de la participación de los actores en los procesos de toma de decisiones.

Dedicada al análisis de tres bosques modelos de América Central, el argumento que guía esta tesis sostiene que *la dinámica interna de un bosque modelo está asociada a la concentración de actores e intereses presente en el territorio en el que el mismo opera*. Esa concentración de actores incide en tres aspectos fundamentales de la dinámica del bosque modelo: la definición de las reglas, la inclusión y exclusión de actores y las relaciones de poder entre los actores participantes.

Esta tesis busca aportar elementos para contribuir a una mirada renovada de las teorías de gobernanza, donde los postulados del paradigma tradicional constituyen un caso especial caracterizado por una prevalencia de las relaciones de poder consensuales, como resultado de una distribución predominantemente simétrica del poder. En este sentido, se afirma aquí que la adopción de determinadas reglas no resulta suficiente para asegurar la inclusión de todos los actores interesados y que las relaciones de poder sean consensuales dentro de un arreglo de gobernanza, puesto que el grado de concentración de actores en el territorio puede determinar la tendencia al poder como dominación y afectar a dicho arreglo.

Abstract

This dissertation aims to study governance models to analyze and explain variations in the participation of stakeholders in decision-making processes in the "model forests" of Central America. A model forest is a governance model consisting of the association of a group of actors from different sectors (public, private, grassroots, civil society, academia) related to forest issues in a given territory, that build consensus over a shared vision and carry out joint actions aimed at fostering local sustainable development.

I intend to answer to the following questions: Is a governance model for forest management based on horizontality and consensus feasible? What are the conditions under which this is possible?

In order to answer these questions, I analyze the concentration of actors involved in the management of natural resources in the territory where the model forests are located. I examine the rules dealing with the model forests' organizational design, the inclusion / exclusion of actors and non -issues and the power relations within the model forest as indicators of the participation of stakeholders in decision-making processes.

Dedicated to the analysis of three model forests in Central America, the argument underlying this dissertation is that *the internal dynamics of a model forest are associated with the concentration of actors and interests present in the territory in which it operates*. This concentration of actors affects three fundamental aspects of model forest's dynamics: rules definition, the inclusion and exclusion of actors and power relations between the actors involved.

This dissertation aims at contributing to a renewed vision of the theories of governance, where the principles of the traditional paradigm are a special case characterized by a prevalence of consensual power relations as a result of a predominantly symmetrical aspect of power. This dissertation argues that rules are not sufficient to ensure that all the stakeholders are included and that power relations within a governance arrangement are consensual, because the degree of concentration of actors in the territory may result in power as domination and affect that arrangement.

Agradecimientos

Hay muchas personas y organizaciones hacia las cuales tengo una enorme gratitud porque gracias a ellos he llegado a este momento. Espero poder hacer justicia a todos y me disculpo de antemano con quienes, involuntariamente, omite.

En primer lugar, deseo agradecer al Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de FLACSO – Sede Argentina por el apoyo que recibí de la institución a través de las becas PROFOR y de finalización de FLACSO. También a la Red Internacional de Bosques Modelo y la Red Iberoamericana de Bosques Modelo, al Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, al Instituto Nacional de Bosques de la República de Guatemala y al Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre de la República de Honduras por su apoyo para posibilitar la realización de mi trabajo de campo. Mi agradecimiento especial a quienes me apoyaron en mis dos visitas a campo: Ronnie De Camino, Fernando Carrera, Mildred Jiménez, Roger Villalobos, Ligia Quirós, Eddie Romero, Adolfo Revolorio, Rony Vaides, Erwin Winter, Eric Ac, Inocenta Mac Caal, Lili Acosta y Carlos René Romero (q.e.p.d.).

Agradezco a mi Director de Tesis, Ricardo A. Gutiérrez, por su constante aliento y sabios consejos para guiarme por un espacio disciplinario que me era ajeno. Sin su paciente guía no habría logrado completar este trabajo. También agradezco a Ana Laura Rodríguez Gustá y a Valeria Llobet porque ambas fueron una guía muy importante desde los tres Seminarios de Tesis de FLACSO – Sede Argentina. A Alicia Méndez, por sus enseñanzas para una escritura académica clara en el Taller de Escritura Académica de FLACSO – Sede Argentina: si este trabajo tiene defectos en ese aspecto, son todos por mi causa. A mis compañeros de los tres talleres de tesis del Doctorado de FLACSO por sus comentarios y sugerencias, siempre enriquecedoras. A mis compañeros del Grupo de Ambiente y Política de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, por sus comentarios vibrantes que me hicieron reflexionar y salir de la “zona de confort”.

A todas las personas que me permitieron entrar en sus mundos y me dieron su confianza para entrevistarlas. A mis queridas amigas, Marcela D’Amico y Patricia Poch, porque gracias a ellas pude rescatar las voces de los Bosques Modelo Reventazón y Atlántida de las decenas de horas de grabaciones que traje de mis viajes.

A mi familia y mis amigos por tolerar mis ausencias físicas y psíquicas durante los años que demandó este trabajo. A Manchester y Graciela Arroyo de Bofill, por acompañar esta espera. A Athena, Calypso, Galatea y Panchi, compañeros de largas noches de escritura.

Índice

Resumen	ii
Abstract.....	iii
Agradecimientos	iv
Índice	v
Introducción.....	1
1. Los modelos de gobernanza y el manejo de los recursos naturales	1
2. Trayectoria del concepto de “bosque modelo”	3
2.1. De Canadá para el mundo: exportación del concepto. La Red Internacional de Bosques Modelo	5
2.2. El concepto de “bosque modelo” en América Latina y el Caribe. La Red Iberoamericana de Bosques Modelo	7
3. Gobernanza, poder y participación en los bosques modelo	10
4. Los casos seleccionados.....	13
5. Aspectos metodológicos	14
6. Estructura de la tesis	18
Capítulo 1. La teoría tradicional contrariada: gobernanza, poder y participación	20
1.1. Los procesos de descentralización democrática y los nuevos modelos de gobernanza	21
1.1.1. Orígenes y trayectoria de la descentralización en el manejo de los recursos naturales	21
1.1.2. El surgimiento de los modelos de gobernanza	25
1.1.3. Las limitaciones del enfoque de la gobernanza.....	34
1.2. El poder y sus manifestaciones	36

1.2.1. Noción de poder	37
1.2.2. Poder, intereses y agenda	41
1.2.3. Poder y concentración de actores	43
1.2.4. Inclusión y exclusión de actores.....	46
1.3. Participación y poder	48
1.4. Alcances de la descentralización democrática y los modelos de gobernanza	53
Capítulo 2. La participación tecnocrática: el Bosque Modelo Reventazón (Costa Rica)....	56
2.1. Contexto y adopción del concepto de “bosque modelo” en Costa Rica. La creación del Bosque Modelo Reventazón	57
2.1.1. Antecedentes	57
2.1.2. La adopción del concepto de “bosque modelo”. Surgimiento del Bosque Modelo Reventazón	60
2.2. Las reglas concebidas por los fundadores.....	63
2.2.1. El Directorio del BM Reventazón.....	65
2.2.2. Los “miembros asociados” del BM Reventazón.....	69
2.2.3. Los comités específicos.....	70
2.2.4. El Comité de Gestión	71
2.3. Concentración de actores en la Provincia de Cartago.....	73
2.4. Inclusión y exclusión de actores	84
2.5. La participación en el bosque modelo	94
2.5.1. El Bosque Modelo Reventazón y sus actores.....	95
2.5.2. Niveles de asistencia a las reuniones de Directorio	104
2.5.3. Agenda de las reuniones.....	108
2.5.4. El proceso de toma de decisiones.....	111
2.5.5. Las relaciones de poder al interior del Bosque Modelo Reventazón	114

2.6. Bosque Modelo Reventazón: la participación tecnocrática	116
Capítulo 3. La participación comunitaria: el Bosque Modelo Lachuá (Guatemala)	119
3.1. Contexto y adopción del concepto de “bosque modelo” en Guatemala. La creación del Bosque Modelo Lachuá	119
3.1.1. Antecedentes	119
3.1.2. La adopción del concepto de “bosque modelo”. Surgimiento del Bosque Modelo Lachuá	127
3.2. Las reglas co–construidas	130
3.2.1. El proceso de construcción colectiva del estatuto	131
3.2.2. Las previsiones estatutarias en torno a la participación	132
3.3. Concentración de actores en el ámbito de la Ecorregión Lachuá	137
3.4. Inclusión y exclusión de actores	148
3.5. La participación en el bosque modelo	154
3.5.1. El Bosque Modelo Lachuá y sus actores	155
3.5.2. Niveles de asistencia a las reuniones de Directorio	166
3.5.3. Agenda de las reuniones	170
3.5.4. El proceso de toma de decisiones	171
3.5.5. Las relaciones de poder al interior del Bosque Modelo Lachuá	177
3.6. Bosque Modelo Lachuá: la participación comunitaria	181
Capítulo 4. La participación aparente: el caso del Bosque Modelo Atlántida	183
4.1. Contexto y adopción del concepto de “bosque modelo” en Honduras. La creación del Bosque Modelo Atlántida	183
4.1.1. Antecedentes	183
4.1.2. La adopción del concepto de “bosque modelo” en Honduras. Creación del Bosque Modelo Atlántida	186
4.2. Reglas y paradojas del Bosque Modelo Atlántida	190

4.2.1. La asimetría originaria: protagonistas y espectadores.....	191
4.2.2. La Asamblea General de Asociados.....	194
4.2.3. El Directorio del BM Atlántida.....	195
4.2.4. La Gerencia del BM Atlántida	199
4.3. Concentración de actores en el Departamento de Atlántida	201
4.4. Inclusión y exclusión de actores	210
4.5. La participación en el bosque modelo	216
4.5.1. El Bosque Modelo Atlántida y sus actores.....	216
4.5.2. Niveles de asistencia a las reuniones de Directorio	222
4.5.3. Agenda de las reuniones.....	224
4.5.4. El proceso de toma de decisiones.....	224
4.5.5. Relaciones de poder al interior del Bosque Modelo Atlántida.....	228
4.6. Bosque Modelo Atlántida: la participación aparente.....	231
Capítulo 5. Un modelo, tres “sabores”: gobernanza y participación revisitadas.....	233
5.1. La concentración de actores en la arena del manejo de los recursos naturales en los territorios estudiados.....	233
5.2. Las reglas de los bosques modelo	235
5.3. La exclusión de actores y los <i>non-issues</i> en los bosques modelo	237
5.4. Las relaciones de poder en los bosques modelo	244
5.5. Tipología de participación en los bosques modelo	253
Conclusiones.....	257
1. La gobernanza y el manejo de los recursos naturales	257
2. Concentración de actores y participación	259
3. Alcances de los modelos de gobernanza y la descentralización democrática	264
Referencias bibliográficas	266

ANEXO I – Acrónimos	1
ANEXO II - Entrevistas y observaciones realizadas 2009 – 2010.....	1
A. Bosque Modelo Reventazón, Costa Rica.....	1
B. Bosque Modelo Lachuá, Guatemala	4
C. Bosque Modelo Atlántida, Honduras	8
ANEXO III – Mapas situacionales ordenados de los bosques modelo	1
A. Bosque Modelo Reventazón, Costa Rica.....	1
B. Bosque Modelo Lachuá, Guatemala	5
C. Bosque Modelo Atlántida, Honduras	9

Índice de gráficos y cuadros

Gráfico 1. Composición del Directorio del BM Reventazón	98
Gráfico 2. Asistencia a las reuniones de Directorio (total).....	105
Gráfico 3. Asistencia a las reuniones de Directorio (por año).....	105
Gráfico 4. Composición del Directorio del BM Lachuá	156
Gráfico 5. Asistencia a las reuniones de Directorio (total).....	167
Gráfico 6. Asistencia a las reuniones de Directorio (por año).....	167
Gráfico 7. Composición del Directorio del BM Atlántida	217
Cuadro 1. Principios y atributos de asociación y gobernanza	6
Cuadro 2. Las conceptualizaciones del poder	37
Cuadro 3. Organizaciones integrantes del Directorio del BM Reventazón.....	97
Cuadro 4. Matriz de relaciones de poder del BM Reventazón.....	116
Cuadro 5. Organizaciones integrantes del Directorio del BM Lachuá.....	156
Cuadro 6. Matriz de relaciones de poder del BM Lachuá	180
Cuadro 7. Organizaciones integrantes del Directorio del BM Atlántida.....	217
Cuadro 8. Matriz de relaciones de poder del BM Atlántida.....	231
Cuadro 9. Tipología de participación en los bosques modelo	253

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. La escalera de la participación ciudadana	49
Ilustración 2. Mapa de la Provincia de Cartago.....	57
Ilustración 3. Análisis relacional de FEDEMUCARTAGO en base a un mapa situacional	75
Ilustración 4. Análisis relacional del CATIE en base a un mapa situacional	77
Ilustración 5. Análisis relacional del Centro Agrícola Cantonal de Turrialba en base a un mapa situacional	78
Ilustración 6. Análisis relacional en base a los mapas situacionales de las organizaciones presentes en la Provincia de Cartago.....	80
Ilustración 7. Mapa de la arena de los recursos naturales en la Provincia de Cartago	86
Ilustración 8. Mapa de la Ecorregión Lachuá y sus comunidades.....	120
Ilustración 9. Análisis relacional de K'atb'alpom en base a mapa situacional.....	139
Ilustración 10. Análisis relacional del INAB en base a mapa situacional	140
Ilustración 11. Análisis relacional de ASOCOCOSERESA en base a un mapa situacional	142
Ilustración 12. Análisis relacional en base a los mapas situacionales de las organizaciones presentes en la Ecorregión Lachuá	143
Ilustración 13. Mapa de la arena del manejo de los recursos naturales.....	149
Ilustración 14. Mapa del Departamento de Atlántida.....	184
Ilustración 15. Análisis relacional de la MAMUCA en base a un mapa situacional	202
Ilustración 16. Análisis relacional del CURLA en base a un mapa situacional	204
Ilustración 17. Análisis relacional de la FUPNAPIB en base a un mapa situacional.....	206
Ilustración 18. Análisis relacional en base a los mapas situacionales de las organizaciones presentes en el Departamento de Atlántida	208
Ilustración 19. Mapa de la arena del manejo de los recursos naturales.....	211

Introducción

1. Los modelos de gobernanza y el manejo de los recursos naturales

La presente investigación tiene su origen en una inquietud nacida en la práctica profesional de la autora, que la motivó a incursionar en un campo disciplinario ajeno a su formación universitaria de grado como abogada. A lo largo de los años, ha tenido la oportunidad de conocer varios modelos de gobernanza asociados a los recursos naturales, en particular las cuencas hidrográficas y los paisajes forestales. Una pregunta fue emergiendo junto con esa experiencia: cuáles eran las razones que hacían que lo que podía considerarse como un buen diseño institucional no se tradujera linealmente en un manejo “exitoso” del recurso en cuestión.

Haciéndose eco de ese antiguo interrogante, esta tesis tiene por objeto estudiar los modelos de gobernanza a fin de analizar y explicar las variaciones en la participación de los actores interesados en los procesos de toma de decisiones en los “bosques modelo” de América Central. Un bosque modelo es un modelo de gobernanza consistente en la asociación de un grupo de actores provenientes de diferentes sectores (público, privado, grupos de base, sociedad civil, academia), relacionados con la temática forestal en un territorio determinado, que construyen una visión compartida y llevan adelante acciones conjuntas para el desarrollo sustentable local.

A fin de responder a aquel interrogante, se analizará la concentración de actores vinculados al manejo de los recursos naturales en el ámbito territorial donde se instalan los bosques modelo. Se examinarán las reglas que trazan el diseño organizacional de los bosques modelo, la inclusión/exclusión de actores y los *non-issues* (Crenson, 1971)¹ y las relaciones de poder al interior de los bosques modelo, como indicadores de la participación de los actores en los procesos de toma de decisiones.

¹ Los *non-issues* son asuntos no resueltos que no han emergido, no han sido problematizados por la sociedad debido a la influencia de ciertos individuos o grupos sobre los procesos de toma de decisiones.

Esta tesis dialoga con las teorías celebratorias de gobernanza, que plantean la posibilidad de diseñar modelos “exitosos” para el manejo de los recursos naturales basados en unas prescripciones normativas para la elaboración de diseños “apropiados” (por ejemplo, Ostrom, 1999, 2005, 2006 [1990]; Pellow, 1999; McCool&Guthrie, 2001; Sawhney et al. 2007). Según este paradigma, los individuos tienen capacidad para auto-organizarse y auto-gobernarse para el manejo de los recursos naturales o bienes comunes, sin necesidad de un agente externo que los organice. Según Ostrom (Ostrom, 2006 [1990]), las instituciones mixtas (público-privadas) serían “exitosas” en el manejo de los bienes comunes puesto que permitirían que los individuos alcanzaran resultados positivos, evitando caer en conductas de *free-riding*. En este contexto, como señalan Mayntz & Scharpf (2001), se atribuye a las reglas una potencia creadora esencial, así como la virtualidad de determinar las relaciones de dominación y dependencia entre actores. Sostiene Ostrom que las reglas son “un conjunto de instrucciones para crear una situación de acción en un ambiente particular [...] se combinan para construir la estructura de una situación de acción” (2005, p. 17). Subyacente a estas teorías se encuentra una conceptualización de poder con puntos de contacto con la mirada de Arendt, quien concibe el poder como una “capacidad humana, no simplemente para actuar, sino para actuar concertadamente” (1970, p. 60). Se trata de un poder consensual, que excluye la dominación, la cual Arendt asocia a la violencia.

Frente a estas teorías celebratorias de gobernanza, se plantean las siguientes preguntas: ¿Es factible un modelo de gobernanza para el manejo forestal basado en la horizontalidad y el consenso? ¿Cuáles son las condiciones bajo las cuales esto es posible?

Dedicada al análisis de tres bosques modelos de América Central, el argumento que guía esta tesis sostiene que *la dinámica interna de un bosque modelo está asociada a la concentración de actores e intereses presente en el territorio en el que el mismo opera*. Esa concentración de actores incide en tres aspectos fundamentales de la dinámica del bosque modelo: la definición de las reglas, la

inclusión y exclusión de actores y las relaciones de poder entre los actores participantes.

Esta tesis busca aportar elementos para contribuir a una mirada renovada de las teorías de gobernanza, donde los postulados del paradigma tradicional constituyen un caso especial caracterizado por la prevalencia de relaciones de poder consensuales, como resultado de una distribución de poder predominantemente simétrica. En este sentido, la consideración de la concentración de actores existente en los territorios en los cuales se pretende promover la adopción de modelos de gobernanza asociados al manejo de los recursos naturales puede resultar de utilidad para una comprensión más acabada de las “fuerzas” en juego y de la dinámica de las relaciones que despliegan las partes interesadas.

2. Trayectoria del concepto de “bosque modelo”

El concepto de bosque modelo tiene su origen en Canadá. Las actividades foresto-industriales constituyen una parte importante de la economía canadiense², más allá del valor intrínseco de los bienes y servicios ambientales suministrados por los bosques. Hacia el año 1991, los conflictos suscitados entre las empresas concesionarias forestales³ y las comunidades residentes en las zonas boscosas se intensificaron. Ante la imposibilidad de afrontar esta situación con instrumentos de política tradicionales, el gobierno de Canadá buscó una alternativa para manejar los conflictos y asegurar la sustentabilidad de los ecosistemas forestales. A esta situación se añadió la necesidad de dar respuesta a los reclamos de una mayor transparencia en la gestión pública así como de posibilitar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. El concepto tradicional de manejo forestal —ya fuera del bosque nativo y/o las plantaciones forestales— estaba centrado en asegurar

² La contribución de la industria forestal al PBI canadiense es del orden del 1,9% y aporta unos 600.000 puestos de trabajo (Servicio Forestal Canadiense: cfs.nrcan.gc.ca/pages/64# y cfs.nrcan.gc.ca/pages/242. Fecha de consulta: 26/05/2013).

³El 93% de los bosques canadienses son tierras fiscales (*crownland*) y se otorgan concesiones para su explotación (Servicio Forestal Canadiense: cfs.nrcan.gc.ca/pages/242. Fecha de consulta: 26/05/2013).

determinados rindes en términos de volúmenes de extracción y calidad de productos forestales madereros. Esta noción ha evolucionado hasta incluir también los aspectos sociales, económicos y ambientales. En este orden de ideas, la “Declaración sobre Principios Forestales” aprobada en el marco de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992)⁴ establece que:

Los recursos y las tierras forestales deberían ser objeto de una ordenación sostenible a fin de atender a las necesidades sociales, económicas, ecológicas, culturales y espirituales de las generaciones presentes y futuras. Esas necesidades se refieren a productos y servicios forestales, como madera y productos de la madera, agua, alimentos, forraje, medicamentos, combustible, vivienda, empleo, esparcimiento, hábitat para la fauna y flora silvestres, diversidad en el paisaje, sumideros y depósitos de carbono, y se refieren asimismo a otros productos forestales. Habría que tomar medidas adecuadas para proteger a los bosques de los efectos nocivos de la contaminación, incluida la transportada por el aire, y de incendios, plagas y enfermedades a fin de mantener íntegramente su múltiple valor.

El concepto de “escala”, se aplica a la dimensión espacial de la planificación y gestión, es decir, el área territorial sobre la cual se pretende intervenir⁵. El paisaje forestal está definido por la conjunción de elementos físicos, ecológicos y sociales, los cuales forman una unidad con características afines. La planificación y gestión, en lo que interesa a esta tesis, se elabora y ejecuta a escala de paisaje.

El Consejo Nacional Asesor en Bosques Modelo, creado en el ámbito del Servicio Forestal Canadiense, concibió un nuevo modelo de planificación y gestión, basado en una plataforma bio–regional a fin de adquirir experiencia en el desarrollo forestal sustentable. En 1991 lanzó una convocatoria a concurso de iniciativas del que surgieron los primeros diez bosques modelo que representaban a las regiones forestales del país (Canada’s Model Forest Program, 2003). La iniciativa constituía una novedad en el panorama del sector

⁴ El documento completo puede consultarse en: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-3annex3s.htm>. Fecha de consulta: 26/05/2013.

⁵ En el caso forestal, las escalas más habituales para el manejo o gestión son el predio o lote, el paisaje y la región.

forestal canadiense en cuanto a la creación de un “espacio invitado” (Gaventa, 2005) ya que, hasta ese momento, no existían instancias de participación en el ámbito del manejo de los recursos forestales.

2.1. De Canadá para el mundo: exportación del concepto. La Red Internacional de Bosques Modelo

En junio de 1992 se creó el Programa Canadiense de Bosques Modelo y, ese mismo año, Canadá presentó su iniciativa en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (Río '92). Allí se comprometió a promover el concepto hacia otros países, como opción para concretar el desarrollo forestal sustentable con participación de los actores interesados. En 1995 se creó la Red Internacional de Bosques Modelo (RIBM) en el ámbito del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional —más adelante pasaría a depender del Servicio Forestal Canadiense— a objeto de identificar oportunidades y ofrecer asistencia para la creación de bosques modelo en el mundo (Canada's Model Forest Program, 2003).

Desde sus inicios, la RIBM definió una serie de atributos que debían cumplirse para que una iniciativa pudiera considerarse como un “bosque modelo”. En la etapa inicial, esos atributos respondían a una definición puramente canadiense, con un énfasis en la innovación tecnológica y las prácticas de manejo forestal. Esta definición “mundial” de los bosques modelo tenía un sesgo silvícola, al igual que la adoptada en Canadá:

Desde una perspectiva organizativa, un bosque modelo es una asociación voluntaria de todos aquellos que tengan interés en el manejo sustentable de los recursos forestales dentro de una superficie específica a escala de trabajo. Los miembros de la organización —su asociación— representan plenamente [a] las fuerzas ambientales, sociales y económicas en juego dentro de esa superficie a través de una asociación que funciona en forma transparente y sobre la base del consenso. La asociación del bosque modelo trabaja con el fin de identificar, desarrollar y aplicar opciones innovadoras de manejo del recurso forestal en el territorio del bosque modelo (Secretaría de la Red Internacional de Bosques Modelo, 1999, p. 2).

Hacia 2005, la RIBM lanzó un proceso consultivo —con participación muy limitada— en el que se involucraron académicos y profesionales seleccionados

por la propia red con la finalidad de revisar una propuesta de “Principios y Atributos de los Bosques Modelo”. La versión final del documento se distribuyó en una reunión internacional —Foro Global de Bosques Modelo— en 2008. En su esencia, este nuevo marco mantiene los atributos originales, que eleva al rango de principios:

1. Asociación,
2. Paisaje,
3. Compromiso con la sustentabilidad,
4. Gobernanza,
5. Programa de actividades,
6. Intercambio de conocimientos, construcción de capacidades y trabajo en red.

Los principios vinculados con el objetivo de esta tesis son los de asociación y gobernanza (Cuadro 1).

Cuadro 1. Principios y atributos de asociación y gobernanza

Principio de asociación: Cada bosque modelo es un foro neutro que acoge con agrado la participación voluntaria de los representantes de los intereses de las partes interesadas y los valores que tienen los actores sobre el paisaje.

Atributo: Los actores del bosque modelo representan diversos valores e intereses de varios sectores de la sociedad, los cuales desarrollan una visión común para el manejo sostenible del área.

- ✓ El bosque modelo procura contar con representantes de los sectores público, privado y de voluntariado, organizaciones comunitarias, instituciones académicas y de investigación que participan en sus actividades.
- ✓ La participación en todos los aspectos de la gobernabilidad del bosque modelo es voluntaria.
- ✓ Al interior de la alianza del bosque modelo no se discrimina a ninguna persona ni agrupación.

Principio de gobernanza: El proceso de manejo de los bosques modelo es representativo, participativo, transparente y responsable; promueve el trabajo en colaboración entre los actores involucrados en el bosque.

Atributo: Los actores trabajan juntos, valiéndose de procesos consensuados, en pos de la visión y metas del bosque modelo.

- ✓ Los actores desarrollan juntos una visión para manejar el paisaje y sus recursos naturales de manera sostenible.
- ✓ El bosque modelo es un foro para explorar opciones que lleven a abordar eficazmente los conflictos por el manejo de recursos naturales.

Atributo: Las acciones del bosque modelo se rigen por principios de confianza, transparencia, toma de decisiones en colaboración y respeto a los distintos intereses y valores.

- ✓ Existen políticas, prácticas y procedimientos claros para que los actores expresen sus puntos de vista e incidan en la toma de decisiones.

Atributo: El bosque modelo tiene una estructura que es transparente y responsable, que determina prioridades y maneja eficazmente las actividades.

- ✓ Existen comités, procedimientos de dotación de personal y otros mecanismos ejecutivos para desarrollar e implementar las actividades.

Fuente: Red Internacional de Bosques Modelo (2008).

En el corazón de estos principios y atributos resuena claramente la voz de los promotores de la teoría de la gobernanza y sus prescripciones normativas para el diseño de modelos “exitosos”. Desde la Secretaría de la RIBM se espera que, a partir de su aprobación como tales, los bosques modelo evolucionen hacia la situación ideal según estos principios de diseño y, en línea con esta visión, sus publicaciones muestran “historias de éxito” de los bosques modelo del mundo⁶.

2.2. El concepto de “bosque modelo” en América Latina y el Caribe. La Red Iberoamericana de Bosques Modelo

El aterrizaje del concepto de bosque modelo en América Latina y el Caribe se inició en 1994 con un proyecto de cooperación bilateral de Canadá con México a través de la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ACDI) de Canadá para la creación de tres bosques modelo en territorio mexicano⁷. En 1996 se dio el siguiente paso, con la implementación de una asistencia de la ACDI a Chile, que estableció así su primer bosque modelo en Chiloé. Ese mismo año, Argentina adoptó el concepto sin asistencia económica canadiense, con una definición propia que enfatizaba los aspectos sociales, construida por actores clave del sector forestal nacional y provincial.

La actual Red Iberoamericana de Bosques Modelo (RIABM) es el resultado de un proceso lento de descentralización decidido en 1998 en una reunión realizada en Canadá, con participación de funcionarios canadienses y representantes de los países que integraban la RIBM. Entre los años 2000 y 2002 se negoció una asistencia de la ACDI para el establecimiento de una red regional en América Latina, a ejecutarse a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con aportes de Argentina, Chile y México.

⁶ Pueden encontrarse en: www.imfn.net. Fecha de consulta: 21/03/2013.

⁷ Estos sitios dejaron de existir hacia el año 2002, cuando México decidió retirarse de la RIBM.

La deserción de este último país en pleno trámite de suscripción del proyecto llevó a la rápida incorporación de la República Dominicana, merced a contactos efectuados por uno de los impulsores de la iniciativa.

La Red Regional de Bosques Modelo para América Latina y el Caribe entró en operaciones en octubre de 2002. Su Directorio se integró con representantes de los países, la Secretaría de la RIBM, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el PNUD y ACIDI. A comienzos de 2003 se sumó al Directorio la ONG canadiense de voluntariado Canadian University Students Overseas (CUSO, actual CUSO International), que tiene un rol significativo en la asistencia a los bosques modelo de la región. Los consultores que gestionaron la primera etapa de esa iniciativa regional impusieron como prioridad —en la práctica y contrariamente a lo resuelto en varias oportunidades por el Directorio Regional— el crecimiento vertiginoso de la red merced a la incorporación de nuevos países y bosques modelo. Sin embargo, no se contaba con un instrumento normativo que regulara de modo adecuado y transparente su funcionamiento, ni con procedimientos aprobados para la inclusión de nuevos países y sitios.

Esta etapa culminó con la decisión de ACIDI de retirarse del proyecto en 2004 en razón de las dificultades experimentadas en su funcionamiento y su descontento con la ejecución del proyecto. La red perdió su principal soporte financiero ya que los aportes de la RIBM y los países no cubrían sus altos costos operativos. Esta circunstancia marcó el fin del proyecto, con la consiguiente pérdida del apoyo del PNUD —que albergaba a la sede⁸— y la necesidad de reestructurar la red. Urgía, entonces, lograr atraer a una nueva organización anfitriona, desafío que aparecía como de difícil solución tras el rechazo del ofrecimiento efectuado a la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza.

Un año antes, como parte de la política de expansión rápida, el entonces Presidente del Directorio Regional había invitado a Costa Rica a ingresar en la

⁸ La red tenía su sede desde finales de 2002 en las oficinas del PNUD de Santiago de Chile.

red. En oportunidad del XII Congreso Forestal Mundial en Quebec (2003) se celebró una reunión de Directorio en la cual dicho país se incorporó formalmente a la red. Su representante fue el Director del Departamento de Recursos Naturales y Ambiente y Subdirector General —actual Director General— del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), quien presentó la iniciativa para crear un bosque modelo en la cuenca del río Reventazón.

La necesidad de encontrar una organización dispuesta a fungir como sede de la red fue considerada como una oportunidad para el CATIE, que presentó un ofrecimiento formal en ese sentido. Con la aceptación de la propuesta del CATIE, su representante fue elegido Presidente del Directorio de la entonces Red Regional de Bosques Modelo para América Latina y el Caribe (Lac-Net), cuya sede se estableció en Costa Rica. A la nueva sede se añadió una conformación de un nuevo equipo de Gerencia con un perfil más afín a la misión y objetivos de la red, lo cual fue acompañado por una inyección de fondos de la RIBM. La transformación se completó con el ingreso de Castilla y León (España) al Directorio en 2006, que llevó a la adopción del nuevo nombre: Red Iberoamericana de Bosques Modelo (RIABM). Al momento de elaborar esta tesis, la RIABM comprende 15 países y 28 bosques modelo⁹. La definición actual de bosque modelo de la RIABM es la siguiente:

Un Bosque Modelo (BM) es un proceso en el que grupos que representan a una diversidad de actores trabajan juntos hacia una visión común de desarrollo sostenible en un territorio en donde el ecosistema forestal juega un papel importante. Un BM es tanto un área geográfica, lo suficientemente grande para que estén representados todos los usos y valores de esta, así como la población que reside en ella, quienes utilizan los bienes y servicios suministrados por el bosque. Como proceso de gestión participativa, los actores involucrados en un BM buscan investigar, identificar, adaptar y aplicar perspectivas innovadoras para el manejo sostenible de los recursos del área (Red Iberoamericana de Bosques Modelo, 2011).

⁹ Puede obtenerse más información en: www.bosquesmodelo.net. Fecha de consulta: 26/05/2013.

3. Gobernanza, poder y participación en los bosques modelo

Las teorías de la gobernanza prescriben unos principios de diseño que caracterizarían a las instituciones “exitosas” de manejo de recursos naturales, es decir, a los sistemas de gobernanza que perduran en el largo plazo y se adaptan a las perturbaciones, superando los incentivos perversos propios de la lógica de la acción colectiva (Ostrom, 2006 [1990], 1999). Sin embargo, a pesar de estas expectativas de “éxito”, la dinámica de estos modelos es dispar en cuanto a la participación efectiva de los actores interesados en los procesos de toma de decisiones. Se verifican, en la práctica, situaciones de exclusión e invisibilización así como asimetrías en términos de poder de agenda. En consecuencia, el enfoque de gobernanza sería insuficiente para dar cuenta de estos fenómenos. Por este motivo, se postula la necesidad de darle un giro de manera de incluir la cuestión del poder en el análisis de esas estructuras decisorias y considerar los actores silentes o invisibilizados.

Las reglas son las normas de diseño de los modelos de gestión bajo análisis. Ellas configuran sus estructuras de gobernanza y constriñen el modo en que se toman las decisiones. Definen, además, qué actores son incluidos y, por ende, cuáles no lo son. A diferencia de lo que postula la teoría tradicional de gobernanza, se sostiene en esta tesis que las reglas no determinan las relaciones de dominación y dependencia, como sostienen Mayntz y Scharpf (2001), sino que son moldeadas por éstas. En rigor, los actores interesados no constituyen un grupo homogéneo, sino que se trata de individuos u organizaciones con intereses y recursos disímiles, aún dentro de un mismo sector. Cada parte despliega estrategias tendientes a promover sus intereses en la agenda colectiva, lo que resulta en tipos definidos de relaciones de poder al interior del órgano decisorio según su grado de asimetría.

Por lo tanto, esta tesis recurre al concepto de poder siguiendo a Lukes en la segunda edición de su obra *Power: A Radical View* (2005). Según este autor, poder es la “habilidad de los agentes para producir efectos significativos, específicamente promoviendo sus intereses propios y/o afectando los intereses

de otros, sea de manera positiva o negativa”¹⁰ (p. 65). Se trata de un “concepto disposicional” que identifica una capacidad (*potentia*), una potencialidad, que puede realizarse o no (Lukes, 2005, pp. 69-71). Esta conceptualización provee el fundamento para el análisis de la concentración de actores, como variable independiente. En esta tesis se entiende por “concentración de actores” al grado de homogeneidad en la distribución de las relaciones entre los actores presentes en un ámbito territorial definido. Esta se expresa en la cantidad de “actores focales” y de “actores interrelacionados” presentes en un territorio definido, con independencia de su participación o no en un bosque modelo. En este trabajo se denomina “actor focal” a aquel en el cual converge una cantidad de relaciones notablemente superior a la media observada para el resto de los actores analizados en un territorio determinado (Hafner–Burton & Montgomery, 2010; Opsahl et al., 2010; Freeman, 1978/79; Clarke, 2005). Los “actores interrelacionados” son aquellos que presentan una cantidad de relaciones en torno a la media observada en los actores examinados en un espacio territorial delimitado. El recorte que se adopta a efectos de analizar la concentración de actores es el ámbito del manejo de los recursos naturales, con especial atención a los recursos forestales. Desde esta perspectiva, la prevalencia de “actores focales” implica un poder asimétrico, con predominio del poder como dominación (*potestas*). Por el contrario, la presencia de “actores interrelacionados” se relaciona con un poder más bien simétrico, con predominio del poder en su faceta consensual.

El argumento que guía esta tesis sostiene que *la dinámica interna de un bosque modelo está asociada a la concentración de actores e intereses presente en el territorio en el que el mismo opera*. Esa concentración de actores incide en tres aspectos fundamentales de la dinámica del bosque modelo: la definición de las reglas, la inclusión y exclusión de actores y las relaciones de poder entre los actores participantes.

¹⁰ Todas las traducciones que aparecen en esta tesis son propias.

En primer lugar, la concentración de actores en el territorio condiciona las reglas, que tienden a reproducirla al interior de los bosques modelo. Una alta concentración de actores en el territorio expresa un poder asimétrico que engendrará procesos regulatorios que tenderán a perpetuar esa desigualdad. Es decir que, en un contexto de poder tendiente a la dominación, las reglas tenderán a expresar esa circunstancia. En caso de no hacerlo, no serán aplicadas. En contraste, cuando la concentración de actores en el territorio es baja, con una distribución de poder más simétrica, se tiende a producir unas reglas abiertas a la participación, con predominio del poder consensual. Este caso se aproximaría a los postulados del paradigma de la gobernanza.

En segundo lugar, la concentración de actores en el territorio guarda relación con la inclusión y exclusión de actores al interior de los bosques modelo y, vinculado a ello, con la presencia o no de *non-issues*. A una mayor concentración de actores —definida por la presencia marcada de actores focales— se asocia una mayor exclusión y, por ende, una menor posibilidad de participar en los procesos de toma de decisiones. Al contrario, un grado bajo o moderado de concentración de actores —lo que implica una mayor presencia de actores interrelacionados— se vincula con una mayor inclusión y participación en los procesos de toma de decisiones. En cuanto a los *non-issues*, cuanto mayor sea la concentración de actores y, por ende, más asimétrico sea el poder, más probable será la existencia de *non-issues*. A la inversa, un poder más bien simétrico se relaciona con la posibilidad de visibilizar temáticas que, de otro modo, podrían ser *non-issues*.

Finalmente, las relaciones de poder al interior de los bosques modelo reflejan la concentración de actores existente en el territorio. Las relaciones de poder desplegadas por los actores al interior de los bosques modelo varían en un continuum que comprende desde las facetas más consensuales de poder hasta las facetas asociadas a la dominación, según una tipología que se construye en esta tesis partiendo de la conceptualización de Lukes (2005), ajustada para este análisis. A estos tipos se añade la indiferencia, como una no-relación que puede tener puntos de contacto con el ejercicio del poder como resistencia al cambio,

así como con el interés por propiciar la existencia de *non-issues*, según la noción de Crenson (1971). La mayor o menor presencia de actores focales en el territorio se manifiesta dentro del bosque modelo en unas relaciones de poder más o menos tendientes a la dominación. Inversamente, a mayor presencia de actores interrelacionados en el territorio, mayor inclinación al consenso de las relaciones de poder dentro del bosque modelo y, por tanto, mayor cercanía al paradigma de la gobernanza.

4. Los casos seleccionados

Esta tesis toma tres casos de estudio, ubicados en Costa Rica, Guatemala y Honduras, seleccionados en función de sus características contrastantes que permiten iluminar distintas situaciones en lo que respecta a construcción de reglas, concentración y participación de actores y relaciones de poder.

El Bosque Modelo Reventazón, en Costa Rica, se origina a partir del interés del CATIE en desarrollar una iniciativa en ese país, para lo cual orientó el trabajo de investigación de maestría de uno de sus estudiantes. Este trabajo proporcionó las bases para la elaboración de la propuesta de bosque modelo, que fue liderada por el CATIE conjuntamente con el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones y la Federación de Municipios de Cartago. Se trata de un bosque modelo de perfil eminentemente tecnocrático, con espacios de participación acotados y un Directorio integrado por actores seleccionados. Su agenda está marcada por la impronta conservacionista de las organizaciones que despliegan mayor injerencia en los procesos de toma de decisiones.

El Bosque Modelo Lachuá, en Guatemala, se monta sobre un proceso participativo comunitario existente, con una presencia fuerte del Instituto Nacional de Bosques, que llevaba largo tiempo trabajando en la zona en procura de restañar las heridas del conflicto armado, luego de la firma de los Acuerdos de Paz en el año 1996. El proceso de construcción tiene una marcada impronta comunitaria, con una gran apertura a la participación de todos los actores del ámbito de la Ecorregión Lachuá en su Directorio. Su agenda es construida de manera colectiva y se endereza al mejoramiento de la calidad de

vida de los comunitarios y la conservación del Parque Nacional Laguna Lachuá y ecosistemas asociados.

El Bosque Modelo Atlántida, en Honduras, se crea a instancias de la ACIDI, con base en la Mancomunidad de Municipios del Centro del Departamento de Atlántida (MAMUCA), con la anuencia de la Administración Forestal del Estado – Consejo Hondureño de Desarrollo Forestal (AFE – COHDEFOR). El diseño estuvo a cargo de cooperantes de la organización canadiense Canadian University Students Overseas (CUSO) con apoyo financiero de ACIDI. Este bosque modelo tiene un Directorio cerrado a la participación de nuevos actores y una fuerte impronta de la cooperación internacional. Su agenda se define sobre la base de la disponibilidad de proyectos de cooperación.

5. Aspectos metodológicos

La estrategia metodológica adoptada está basada en un diseño flexible de investigación inscripto en la tradición de la investigación cualitativa (Vasilachis, 2006), encuadrado en el estudio de caso colectivo o múltiple con diseño holístico (Neiman & Quaranta, 2006), utilizando herramientas de la teoría fundamentada en datos (*grounded theory*), especialmente los mapas situacionales y los mapas de arenas y mundos sociales (Clarke, 2005, 2003; Strauss y Corbin, 2008). La unidad de análisis para el desarrollo de la investigación es el modelo de gobernanza asociado al manejo de paisajes forestales. Los tres casos de bosques modelo seleccionados se analizan con un recorte temporal que abarca desde el momento de su creación hasta el cierre del trabajo de campo, en los primeros días del mes de agosto de 2010.

Las fuentes de datos utilizadas son:

- ✓ Entrevistas semi–estructuradas a informantes clave pertenecientes a organizaciones vinculadas a la temática forestal, agropecuaria, de manejo de cuencas, de desarrollo local: funcionarios públicos nacionales y municipales, técnicos de proyectos, académicos, miembros de organizaciones comunitarias, empresarios, miembros de organizaciones

de la sociedad civil, integrantes de organizaciones de productores, funcionarios internacionales, campesinos.

- ✓ Observación de reuniones de Directorio, de comités de trabajo y de actores de los bosques modelo.
- ✓ Recopilación y análisis de documentación producida por los bosques modelo: actas de Directorio, memorandos, informes, planes estratégicos y planes de trabajo, publicaciones, material de divulgación, artículos periodísticos, videos, sitios web.
- ✓ Recopilación y análisis de información secundaria: materiales relativos a la historia, la cultura, las características biofísicas y socioeconómicas de las áreas estudiadas, informes de proyectos de cooperación técnica en materia forestal, de recursos hídricos y de desarrollo productivo local, artículos científicos sobre las áreas de estudio.
- ✓ Conversaciones informales con actores comunitarios, técnicos y funcionarios.

La concentración de actores se determina empleando la metodología de análisis situacional propuesta por Clarke (2005, 2003). Mediante esta metodología, la situación investigada se construye empíricamente elaborando mapas situacionales basados en el análisis de los datos colectados en el trabajo de campo que se completan por saturación (ver Capítulo 1, 1.2.3 y Anexo III). A partir de estos mapas situacionales, se analizan las relaciones entre los actores vinculados con los recursos naturales (con énfasis en los forestales) identificados en el territorio correspondiente (Clarke 2005, pp. 102-108). Se trata de un análisis limitado que no pretende construir un mapa social detallado, sino extraer información sobre el grado de relacionamiento de cada uno de los actores identificados. Se construyen matrices donde se marcan las relaciones de cada actor. Se contabiliza el total de relaciones para cada uno de los actores identificados y se estima la cantidad media de relaciones por actor para ese territorio. Aquellos actores con una cantidad de relaciones superior a la media se clasifican como “actores focales”; los actores con un número de relaciones en el orden de la media se califican como “actores interrelacionados”. Esta

clasificación abrevia en el concepto de “centralidad de grado”, que asigna más capacidad potencial de influenciar a otros al actor con más cantidad de relaciones (Hafner–Burton & Montgomery, 2010; Opsahl et al., 2010; Freeman, 1978/79). Estos resultados se contrastan con las respuestas de los entrevistados en la primera etapa de campo, a los cuales se solicitó que identificaran quiénes consideraban que eran los actores más destacados/importantes en el territorio¹¹. Las relaciones entre los actores presentes en el territorio se vuelcan a un gráfico para su mejor visualización¹². Los datos se extraen de las entrevistas semi-estructuradas y las conversaciones informales, suplementados con información secundaria extraída de documentos y publicaciones de y sobre los diferentes actores identificados en el territorio.

Las reglas se examinan en base a la normativa disponible en cada bosque modelo, en particular sus estatutos y posibles modificaciones resultantes de decisiones del Directorio, para lo cual también se revisan las actas, cuando están disponibles¹³.

La exclusión de actores y los *non-issues* se analizan mediante la construcción de mapas de la arena del manejo de los recursos naturales y sus mundos sociales, basados en los mapas situacionales antes citados, todo ello mediante la metodología propuesta por Clarke (2005, pp. 109-125) (ver Capítulo 1, 1.2.4 y Anexo III). Los mapas confeccionados para visibilizar la inclusión y exclusión de actores y, de modo indirecto, los *non-issues* se grafican utilizando diagramas de tipo Euler. Están basados en los mapas situacionales que también se utilizan para extraer información para examinar la concentración de actores, por lo que los datos se extraen de las mismas fuentes. La identificación de los *non-issues*

¹¹ Algunos entrevistados mencionaron, entre los actores que consideraba más destacados/importantes, organizaciones ajenas a la temática de los recursos naturales, las cuales no son consideradas para este análisis.

¹² Los gráficos se elaboraron utilizando el software Agna 2.1, pero con limitaciones puesto que sólo se pretendía contar con una herramienta ilustrativa.

¹³ En el caso del Bosque Modelo Atlántida no es posible revisar las actas pues no están disponibles: ninguno de los miembros del Directorio ni la gerente poseen copia de las mismas. Solamente se obtuvo copia de cuatro “ayuda memorias”, correspondientes a las últimas cuatro reuniones del Directorio del período analizado, cuyo contenido es pobre (p.ej. no consta el orden del día ni los Directores presentes y ausentes).

se realizó utilizando el mapa situacional (Anexo III), con una revisión adicional de los datos extraídos de las entrevistas semi–estructuradas, conversaciones informales e información secundaria sobre el territorio estudiado, más las observaciones realizadas por la autora en sus recorridas a campo sobre la base de sus veinte años de experiencia laboral en materia de gestión de recursos naturales.

Las relaciones de poder se determinaron en base al análisis de las entrevistas semi–estructuradas, actas de Directorio, observación de reuniones y conversaciones informales. También se emplearon algunos documentos institucionales de los bosques modelo. En las entrevistas, entre otras cuestiones, se indagó: quiénes se consideraba que eran los miembros más activos del Directorio, cómo era la asistencia a las reuniones, cómo surgían los temas, si había consultas pre o post reunión entre Directores, si había temas que evitaran llevar al Directorio o que fueran conflictivos, cómo surgían las ideas de temáticas para trabajar con proyectos y los propios proyectos, cómo se asignaban los proyectos, cursos y viajes, cómo eran los aportes de los socios, cómo elaboraban su planificación, cómo decidían en el Directorio, si recibían el temario, los documentos e información para analizar con anterioridad a las reuniones y otras cuestiones de detalle sobre la dinámica del Directorio. Además, se extrajo de las actas el detalle de presentes y ausentes a cada reunión¹⁴ y se registró la cantidad de intervenciones y propuestas de cada integrante en cada reunión¹⁵.

El trabajo de campo se realizó en dos etapas, en los años 2009 y 2010, procurando evitar la época de lluvia puesto que el BM Lachuá es de muy difícil acceso al encontrarse en la selva, en un área cercana a la frontera con México. Cada visita a campo tuvo una duración de casi dos semanas para cada sitio visitado y, además de la realización de actividades de recolección de datos, entrevistas y observaciones, se tuvo la oportunidad de recorrer los sitios y

¹⁴ A excepción del caso del Bosque Modelo Atlántida por el motivo apuntado más arriba.

¹⁵ Esto no fue posible en el caso del Bosque Modelo Atlántida, a excepción de las dos reuniones observadas. Se hizo para el Bosque Modelo Reventazón y el Bosque Modelo Lachuá (con alguna dificultad aquí por tener actas más bien resolutivas).

visitar a distintos actores en sus poblados, lo que permitió tener una representación más acabada del contexto. Se compartieron, además, espacios de socialización que facilitaron los intercambios informales, con lo que se obtuvieron datos que no surgieron en las entrevistas realizadas ni en la documentación analizada.

El listado de las entrevistas y observaciones realizadas se agrega como Anexo II. En el caso de las entrevistas, se consigna el nombre de las organizaciones pero se omiten los nombres de los entrevistados para preservar la confidencialidad de las entrevistas.

6. Estructura de la tesis

El capítulo 1 presenta el marco teórico utilizado para el análisis de los casos que informan el desarrollo de esta tesis. Se pasa revista a los procesos de descentralización democrática y se explora la trayectoria de las teorías de gobernanza, como respuesta a las perspectivas “pesimistas” sobre la acción colectiva en materia de recursos naturales, y se apuntan sus limitaciones. Se incorpora la noción de poder y sus manifestaciones en materia de intereses y construcción de agenda. Sobre esta base, se propone una herramienta de análisis para examinar la concentración de actores en un territorio determinado, proponiendo las categorías de “actores focales” y “actores interrelacionados”. A fin de analizar la inclusión y exclusión de actores, se presentan herramientas provenientes del análisis situacional (Clarke, 2005, 2003), que también resultan de utilidad para indagar acerca de los *non-issues*. Se examina luego la vinculación entre participación y poder al interior de los bosques modelo y se construye una tipología de relaciones de poder, tomando como base la conceptualización de Lukes (2005). El capítulo cierra con una reflexión en torno al alcance de la descentralización democrática y los modelos de gobernanza.

Los capítulos 2 a 4 están dedicados al análisis de los tres bosques modelo seleccionados, Reventazón, Lachuá y Atlántida. Están organizados en seis secciones. La primera sección trata de los antecedentes y la creación del bosque

modelo; la segunda sección examina las reglas en su aspecto formal; la tercera sección indaga acerca de la concentración de actores en el territorio; la cuarta sección explora la inclusión y exclusión de actores así como la presencia de *non-issues*; la quinta sección está enfocada en la participación en los procesos de toma de decisiones; la sexta sección contiene unas conclusiones que integran los aspectos revisados en las secciones anteriores.

El capítulo 5 contiene un análisis comparativo de los tres casos desde el punto de vista de la concentración de actores, las reglas, la exclusión de actores y los posibles *non-issues* y las relaciones de poder al interior de los bosques modelo. La sección final del capítulo presenta una tipología de participación construida sobre la base del análisis de esas variables.

El último capítulo contiene las conclusiones que resumen el argumento analizado a lo largo de la tesis y lo examina a la luz de los resultados de los casos de estudio.

Capítulo 1. La teoría tradicional contrariada: gobernanza, poder y participación

En contraste con las teorías celebratorias, se sostiene en esta tesis que no es posible analizar la gobernanza y, por ende, la participación en los procesos de toma de decisiones sin tomar en cuenta la noción de poder. La perspectiva que aquí se propicia dialoga con el paradigma de la gobernanza al sugerir que la concentración de actores en territorio modela la construcción de acuerdos para la gestión de recursos naturales. Ese paradigma, configurado a partir de unas prescripciones normativas que fueran largamente estudiadas por el institucionalismo en sus diversas vertientes, tropieza en la práctica con las limitaciones que la concentración de actores en el territorio impone en el interior de esos arreglos organizacionales. En efecto, si bien las reglas tienen importancia a la hora de habilitar la participación de los actores interesados en los procesos de toma de decisiones, no es menos cierto que estos modelos de gobernanza no garantizan una arena igualitaria. Por el contrario, como se verá en este capítulo, el grado de concentración de actores en el territorio¹⁶, expresada en la existencia de actores focales y actores interrelacionados, tiene su correlato en las relaciones de poder al interior de las estructuras de gobernanza vinculadas al manejo forestal en los casos estudiados.

Por lo tanto, se sostiene que el principal factor que da cuenta de las variaciones en la participación en los procesos de toma de decisiones en los bosques modelo —en tanto estructuras de gobernanza participativa— es la concentración de actores en el territorio, la que incide en las reglas, la exclusión y *non-issues* y las relaciones de poder al interior de aquéllos. Corresponde ahora desarrollar los principales aspectos conceptuales a la luz de los tres casos seleccionados.

¹⁶ En este trabajo se emplean en forma indistinta las expresiones “territorio”, “espacio geográfico” y “ámbito territorial” para aludir a un área comprendida dentro de ciertos límites definidos.

1.1. Los procesos de descentralización democrática y los nuevos modelos de gobernanza

El paradigma de la gobernanza (*governance*), tal como se reconstruye aquí, acompaña en su desarrollo los procesos de descentralización democrática que, impulsados desde los organismos de cooperación internacional, procuran incorporar a los actores locales, públicos y privados, en la toma de decisiones sobre materias reservadas al gobierno central. La disponibilidad inicial de recursos financieros permitió que los conceptos de descentralización democrática y gobernanza participativa ingresaran al ámbito de la gestión de las políticas públicas y a la academia. El crecimiento exponencial de las experiencias y la literatura en este campo dan cuenta del “éxito” de la promoción de estas ideas a nivel mundial.

Sin embargo, transcurridos unos veinte años, los resultados de la aplicación del enfoque de gobernanza siguen siendo más bien magros, verificados en casos puntuales. ¿Cuál es el motivo de tan modestos logros? Este trabajo propone buscar la explicación en la falta de consideración del poder como factor que se manifiesta en la concentración de actores en el territorio, condicionando las relaciones de poder de los participantes en los procesos de toma de decisiones al interior de los bosques modelo. En efecto, las más perfectas y completas reglas no resultan suficientes para asegurar la horizontalidad en la toma de decisiones, de modo que todos los actores interesados tengan oportunidades equivalentes para hacer escuchar su voz.

Esta sección procura mostrar la trayectoria y alcances del enfoque de gobernanza que orientó el desarrollo del concepto de bosque modelo y del cual se derivan sus principios y atributos.

1.1.1. Orígenes y trayectoria de la descentralización en el manejo de los recursos naturales

La preocupación por la degradación y agotamiento de los recursos naturales es una cuestión de larga trayectoria en el ámbito internacional. Sin embargo, durante el siglo XX se produce una toma de consciencia a escala “planetaria”

sobre la necesidad de modificar el paradigma imperante en cuanto al manejo de los recursos naturales. La Segunda Guerra Mundial demuestra la capacidad de destrucción del ser humano y el peligro cierto que ella supone para la vida en la Tierra. La creación de la Organización de las Naciones Unidas, que vino a reemplazar a la Sociedad de las Naciones, brinda un ámbito propicio para la negociación de acuerdos que permitan abordar la problemática asociada a los recursos naturales. Así, en el año 1949 se desarrolla la Conferencia Científica de las Naciones Unidas sobre Conservación y Utilización de los Recursos, bien que con una orientación económica y social. A ella siguen numerosas reuniones internacionales, especialmente en temas vinculados con los ríos compartidos y el derecho del mar. Cabe destacar, por ejemplo, las “Reglas de Helsinki sobre los usos de las aguas de los ríos internacionales”, adoptadas por la Asociación de Derecho Internacional en su 52ª Conferencia celebrada en Helsinki en 1966. En 1968, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas recomienda a la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución N° 1.346 (XLV)¹⁷, la convocatoria a una conferencia sobre “los problemas del medio humano”. En consecuencia, la 23ª Asamblea General dicta la Resolución N° 2.398 (XXIII) para la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano “con objeto de proteger y mejorar el ambiente natural, en el interés del hombre”, considerando que los avances científicos y tecnológicos brindan beneficios pero plantean graves peligros ante el deterioro constante y acelerado“ de la calidad del medio humano” y “los efectos consiguientes en la condición del hombre, su bienestar físico, mental y social, su dignidad y su disfrute de los derechos humanos básicos, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados”¹⁸.

¹⁷ Disponible en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/592/83/IMG/NR059283.pdf>.

Fecha de consulta: 10/06/2013.

¹⁸ Disponible en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/247/12/IMG/NR024712.pdf>.

Fecha de consulta: 10/06/2013.

La “Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano” (1972)¹⁹ marca la transición hacia un nuevo enfoque en cuanto a la participación pública en los procesos de toma de decisiones referidos al manejo de los recursos naturales. En la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992) se destaca la importancia de la participación de los actores clave en los procesos de desarrollo sustentable y del derecho de acceso a la información²⁰. En materia forestal, la “Declaración sobre Principios Forestales” (1992)²¹ dispone que los gobiernos deben promover y proveer oportunidades para la participación de las partes interesadas, incluyendo las comunidades locales y los aborígenes, industrias, sindicatos, ONG e individuos, habitantes del bosque y mujeres, en el desarrollo, implementación y planificación de las políticas forestales nacionales. La Declaración de Johannesburgo (2002)²² reafirma esta orientación, al igual que el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2012) titulado “El futuro que queremos”²³.

A partir de la mitad de la década de 1990, los organismos bilaterales y multilaterales de asistencia al desarrollo y de crédito reflejan estas orientaciones

¹⁹Naciones Unidas. (1972). Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. Disponible en:

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&I=en>. Fecha de consulta: 17/08/2008.

²⁰ Naciones Unidas. (1992). Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Principio 10. Disponible en:

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>.

Fecha de consulta: 17/08/2008.

²¹ Naciones Unidas. (1992). Principio 2 d). Disponible en:

<http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-3annex3s.htm>. Fecha de consulta: 17/08/2008.

²² Naciones Unidas. (2002). Particularmente, los párrafos 26 y 30. Disponible en:

http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/WSSDsp_PD.htm.

Fecha de consulta: 17/08/2008. El Plan de Implementación no vinculante aprobado en la Cumbre de Johannesburgo contempla iniciativas de alianzas entre el sector empresario, las ONG, la sociedad civil y los gobiernos para lograr atender las necesidades básicas —acceso al agua potable, alimentación suficiente, saneamiento, viviendas adecuadas, energía y salud— y la conservación de la diversidad biológica.

²³ Naciones Unidas. (2012). Resolución A/RES/66/288 “El futuro que queremos”, título II. Renovación del compromiso político, sección C. Participación de los grupos principales y otros interesados. Especialmente, párrafos 42, 43, 45, 49 y 50. Disponible en:

http://www.pnuma.org/sociedad_civil/documents/reunion2012/CIVIL%20SOCIETY%20PARTICIPATION/20120727%20Rio+20%20Documento%20El%20futuro%20que%20queremos.pdf.

Fecha de consulta: 26/05/2013.

en sus manuales operativos y guías y promueven el enfoque colaborativo en los países en desarrollo. En materia forestal, por ejemplo, un trabajo conjunto de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Comisión Económica para Europa y la Organización Internacional del Trabajo (FAO/ECE/OIT, 2002, p.4) conceptualiza a la participación pública como “un proceso voluntario por el cual la gente, en forma individual o en grupos organizados, puede intercambiar información, expresar opiniones y articular intereses y tener el potencial de influir en las decisiones o en el resultado del asunto entre manos”. Desde esta perspectiva, se pretende ver en la participación pública un proceso cuyas características consistirían en ser: i) inclusivo en relación con los intereses, ii) voluntario respecto de la participación, iii) suplementario de los requisitos legales, iv) justo y transparente para todos los participantes, v) basado en la buena fe de los interesados y vi) no pre-determinante de resultados.

En América Latina y el Caribe, se observa cierto interés en los procesos de descentralización referidos a la planificación y gestión de los recursos naturales, particularmente en paisajes forestales y cuencas hidrográficas. Estos son impulsados, principalmente, por los organismos de cooperación internacional, con alcance y resultados heterogéneos según el caso. La descentralización se vincula con la democratización y el empoderamiento de gobiernos y otros actores locales y con una profundización del involucramiento de las partes interesadas en un contexto basado en los derechos (Ribot, 2002a, 2002b y 2004; Bruns, 2003). Sostiene Ribot (2002b y 2004) que la lógica subyacente se basa en las nociones de equidad y eficiencia, esta última asociada a una optimización en materia de costos y recursos, rendición de cuentas, coordinación y movilización de conocimientos locales.

Estos avances en el ámbito multilateral, tanto en la órbita del Sistema de las Naciones Unidas como en los organismos de crédito y asistencia al desarrollo, impulsan la investigación de los fenómenos de descentralización en el mundo académico, la que dará lugar a las teorías sobre la gobernanza de los recursos naturales. Se desarrolla, asimismo, un instrumental metodológico de

investigación basada en la acción (*action research*) que involucra a científicos sociales en la resolución de situaciones problemáticas a través de la colaboración con actores sociales interesados y que, a la postre, los aproxima a los organismos de cooperación internacional. Poco a poco, se consolida esta tendencia a “aterrizar” la investigación científica en el trabajo con comunidades, lo cual es notable en materia agropecuaria y forestal²⁴.

1.1.2. El surgimiento de los modelos de gobernanza

Los principales desafíos a resolver para el manejo de los recursos naturales tienen que ver con la sustentabilidad en el uso de los llamados bienes públicos o comunes (*common-pool resources*)²⁵. Ellos son “un sistema de recursos, natural o hecho por el hombre, que es suficientemente grande para hacer costoso (pero no imposible) excluir a beneficiarios potenciales de obtener beneficios de su uso”²⁶ (Ostrom, 2006 [1990], p. 30). Son estas características las que motivan el interés de la academia en ofrecer una mayor comprensión acerca de cuestiones tales como los factores que determinan la sustentabilidad o no de su utilización o los posibles modelos de manejo y pautas regulatorias.

La acción colectiva sobre los recursos naturales es objeto de investigaciones desde hace más de cuarenta años. Entre finales de la década de 1960 y principios de la de 1970, en coincidencia con la preocupación creciente en el ámbito internacional por el aumento poblacional y la presión sobre unos recursos naturales limitados, en el mundo académico surgen unos modelos

²⁴ Un ejemplo de ello lo constituye el Center for International Forestry Research (www.cifor.org, fecha de consulta: 21/06/2013), entidad creada en 1993 después de la Cumbre de la Tierra. Es miembro del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (más conocido como CGIAR, www.cgiar.org, fecha de consulta: 21/06/2013), que naciera en 1971 con el aporte del Banco Mundial con el objeto de reforzar las investigaciones agrícolas de las Fundaciones Ford y Rockefeller en América Latina y África.

²⁵ En este trabajo se utilizan las expresiones “recursos naturales”, “bienes comunes” y “bienes públicos” en forma indistinta. Cuando se menciona a los “recursos forestales” se los asimila a esta categoría de bienes.

²⁶Ostrom sostiene que debe distinguirse entre el “sistema de recurso” (*resource system*) y el flujo de “unidades de recurso” (*resource units*), si bien son interdependientes. El “sistema de recurso” sería una variable stock, productora de la máxima cantidad de variable de flujo, sin dañar el stock o el recurso, bajo condiciones favorables. Si bien el “sistema de recurso” es susceptible de utilización colectiva, las “unidades de recurso” sólo son apropiables en forma individual (Ostrom, 2006 [1990]).

“pesimistas” en cuanto a las perspectivas futuras de la humanidad. Estos se orientan a informar el diseño de políticas públicas con el fin de evitar lo que se avizora como un probable colapso planetario por la sobreexplotación de los recursos.

En esta línea de pensamiento se ubica el modelo de Garrett Hardin (1968) de la “tragedia de los bienes comunes” (*tragedy of the commons*), que causó un impacto significativo tanto en el ámbito académico como en las discusiones sobre políticas públicas. Tras haber confiado por un tiempo en que, siguiendo los postulados de Adam Smith, la suma de los intereses egoístas de los individuos podría redundar en un beneficio para la sociedad como un todo, Hardin encuentra más próxima a la realidad la postura de William Forster Lloyd en su discurso de 1833. Se refiere al ejemplo acerca del uso de un área de pasturas abierta, a disposición de los pastores y sus rebaños. En un primer momento, los pastores más codiciosos obtendrían la mayor ganancia al llevar a pastar allí una cantidad de animales superior a la capacidad de carga del área, sin considerar que esta conducta acarrearía, eventualmente, la ruina de todos. Sin manejo, librados al accionar individual según los propios intereses egoístas, estos bienes comunes estarían destinados a la degradación por sobrepastoreo pues la mayor utilidad lograda por el individuo es superior al daño socializado a la comunidad. Dicho de otro modo, el individualismo competitivo combinado con la libertad irrestricta llevarían a una catástrofe social: la tragedia de los bienes comunes. Hardin (1968) examina los problemas de la contaminación, la pesca en los mares y el uso abusivo de los parques nacionales —sobre los cuales llega a sugerir venderlos como propiedad privada o asignar derechos de acceso y de uso como modo de protegerlos. La alternativa para evitar la destrucción de los bienes comunes en un mundo superpoblado sería el socialismo, como control gubernamental, o la privatización mediante la atribución de la gestión a un sistema empresarial privado, todo ello implementado con uso de la coerción, “Leviatán” necesario para prevenir la tragedia, según sostiene en un trabajo posterior (Hardin, 1978).

Dawes (1973, 1975, 1980) plantea otro modelo “pesimista”: el enfoque de los “dilemas sociales”, especialmente los atinentes a la sobrepoblación, la contaminación y el agotamiento de los recursos. Según esta perspectiva, los límites que existían para evitar estas situaciones fueron derribados por los progresos tecnológicos y médicos, con lo que se superará la capacidad de carga del planeta y la gente padecerá las consecuencias de estos excesos. Abordado como un juego de dilema del prisionero, se trata de situaciones con dos propiedades: a) cada persona obtiene el mayor beneficio optando por una estrategia contraria al interés social, sin importar lo que hagan las demás (estrategia dominante); b) todos los individuos están mejor si cooperan que si obran en contra del interés colectivo. Contrariamente a lo esperable, la preferencia colectiva se inclina por las estrategias dominantes, lo que trae aparejado un resultado sub-óptimo de Pareto, es decir, inferior al que se habría obtenido si las personas hubieran decidido colaborar. Es un resultado paradójico ya que, según los postulados de la economía clásica, los sujetos económicos tienen una conducta racional y procuran maximizar sus ganancias, lo que no se verifica en esta situación. Se trata de un caso de juego en que, si bien los participantes poseen información completa, no se comunican ni cooperan entre sí y tampoco existen acuerdos legalmente vinculantes entre ellos, como “coerción mutua acordada mutuamente” (Hardin, 1998, p. 682). Aplicado a los bienes comunes o recursos naturales, este enfoque es consistente con la visión de “tragedia” postulada por Hardin (1968).

Dawes plantea una posible salida a la situación de “dilema social”, puesto que habría dos factores que podrían llevar a las personas a cooperar, a saber (1980, p. 170): a) pensar y comprender la naturaleza del dilema de manera que, además de las ganancias externas, las consideraciones morales, normativas y altruistas influyeran sobre el comportamiento; y b) las personas deberían tener un motivo para creer que los otros no desertarán ya que, más allá de lo que hagan los demás, la ganancia sería siempre mayor si no cooperaran, pero el beneficio total sería mayor si todos cooperan. Se trataría de rechazar el axioma de la “insaciabilidad de la codicia” como motor de la conducta humana o, al

menos, matizarlo con “conocimiento, moralidad y confianza” si hay otras utilidades implicadas y si el beneficio perdido al cooperar no es significativo (Dawes, 1980, p. 191).

Un tercer modelo “pesimista” es el propuesto por Mancur Olson y procura explicar “la lógica de la acción colectiva” orientada a los bienes públicos (2002 [1965, 1971]). El autor parte de la teoría económica clásica según la cual, tratándose de intereses económicos, los individuos tienden a actuar en interés propio. Según la teoría clásica, los grupos de individuos con intereses comunes deberían impulsar esos intereses: esta sería la conducta esperable conforme la premisa de la racionalidad de los agentes económicos. Sin embargo, aunque los miembros de un grupo con un interés u objetivo compartido estarían mejor si lo lograran, este autor observa que ocurre lo contrario. Afirma Olson (2002 [1965, 1971], p. 2) que:

[...] a menos que la cantidad de individuos en un grupo sea muy pequeña o a menos que haya una coacción o algún otro dispositivo especial para hacer que los individuos actúen en su interés común, *los individuos racionales y con intereses propios no actuarán para alcanzar su interés común o grupal*. En otras palabras, aun si todos los individuos en un grupo grande fueran racionales y con intereses propios y ganaran si, como grupo, actuaran para alcanzar su interés u objetivo común, aún así no actuarían voluntariamente para lograr el interés común o grupal” (énfasis en el original).

Olson refuta como errónea lo que califica como una visión difundida en las ciencias sociales según la cual los miembros de un grupo actuarían para propiciar el interés grupal simplemente porque es lo que harían como individuos en procura de un interés propio, salvo que ellos fueran altruistas o irracionales. La explicación reside en que los integrantes del grupo deben afrontar los costos o cargas derivadas de la prosecución de un interés común o grupal. Si todos los integrantes de un grupo reciben el beneficio derivado de su acción conjunta y no es posible excluir del beneficio a quienes no afronten la carga asociada a la persecución del interés común, hay un incentivo para recibir el beneficio sin afrontar el costo asociado (*free-riding*). Sólo mediante la

coerción o, en su defecto, un incentivo selectivo diverso del logro del objetivo perseguido, sería factible que cada individuo del grupo admitiera asumir esos costos o cargas. Aún así, Olson señala que cuanto más grande sea el grupo, más lejos estarán los resultados del óptimo de Pareto.

El panorama no es más alentador en grupos pequeños, ya que Olson entiende que, en general, la acción colectiva no alcanza a lograr el resultado óptimo para el grupo en su conjunto. Más aún, existe una tendencia a la explotación de los “grandes” por parte de los “pequeños” en la distribución del esfuerzo (y el costo) de las acciones del grupo en la promoción del beneficio común. Desde esta perspectiva, los arreglos institucionales o procedimentales podrían ser útiles para modificar esta situación, acompañados de mecanismos de coerción y/o incentivos selectivos (Olson, 2002 [1965, 1971], p. 35).

Los enfoques de Hardin, Dawes y Olson tienen puntos de contacto en cuanto al reconocimiento de la inaplicabilidad de los postulados de la racionalidad económica clásica cuando se trata del uso de los bienes comunes. Las consecuencias del obrar “no racional” varían, según el autor, desde un resultado sub-óptimo de Pareto del aprovechamiento hasta la destrucción misma del bien común. Más allá de las consideraciones “morales” de Dawes, la noción de un agente organizador externo a los usuarios está presente en estas concepciones, sea por la privatización de los derechos de acceso o por su centralización en un ente estatal.

Frente a esas posturas sombrías aparece una corriente académica enrolada en lo que será el enfoque de la gobernanza (*governance*), que se enraíza en la tradición del institucionalismo en sus diversas variantes. Se procura rescatar la racionalidad de los agentes²⁷ que, si bien pueden carecer de información completa, buscarían optimizar el uso de los bienes comunes. A este fin, se

²⁷ Ostrom desarrolla lo que denomina un “marco” universal de conducta racional compuesto por conjuntos anidados de componentes que explicarían la conducta humana, denominado “Institutional Analysis and Development (IAD) framework” (Ostrom, 2005). Esta construcción está basada en la teoría de los juegos y procura modelizar las situaciones vinculadas al uso de los bienes comunes. En este contexto, las reglas, conjuntamente con el “mundo biofísico y material” y la naturaleza de la comunidad, afectan los tipos de acción humana individual, sus beneficios y costos, así como los resultados y sus beneficios y costos.

plantea que las instituciones, en su faceta de “reglas”, son la clave para minimizar el riesgo de que se verifique la “tragedia”. En consecuencia, desde esta perspectiva, acaso más “optimista”, estas teorías propician soluciones basadas en la adopción de marcos regulatorios que traducen en recomendaciones a los tomadores de decisiones, de manera de favorecer la creación de espacios para la participación pública en el manejo de los recursos naturales. Surge de este modo una nueva generación de modelos de gobernanza que tiene su correlato organizacional plasmado en alianzas multisectoriales. Según Warner (2006), estos modelos proveen un medio alternativo para el manejo y resolución de conflictos, facilitan el co–manejo de los recursos naturales, la democratización de los procesos de toma de decisión y el empoderamiento de los actores locales.

Elinor Ostrom se destaca entre los proponentes de este enfoque, el que se pretende superador de la trampa aparente que plantearían los bienes comunes. Se trata de demostrar que no hay una única salida, sino que debe adecuarse una solución específica para cada situación empírica. Ostrom critica tanto las posturas de quienes proponen privatizar los bienes comunes como las de quienes propician la regulación estatal centralizada (2006 [1990]). Según la autora, se trataría de metáforas que promueven instituciones idealizadas y sobre–simplificadas que omiten detalles importantes sobre su aplicación efectiva y, por tanto, aplican modelos teóricos a la realidad empírica sin considerar si las variables observadas se ajustan a ellos (Ostrom, 2006 [1990]).

Frente a la propuesta de instituciones *públicas o privadas* —el mercado o el estado— que plantean los teóricos “pesimistas”, Ostrom sugiere apelar a instituciones mixtas, que serían “exitosas” en el manejo de los bienes comunes ya que permitirían que los individuos alcanzaran resultados productivos, evitando caer en conductas de *free–riding* (Ostrom, 2006 [1990]). Tras admitir que desarrollar instituciones “correctas” es un proceso largo, difícil y conflictivo, destaca que los nuevos arreglos institucionales sólo funcionarán correctamente si los modelos abstractos están bien especificados y son válidos empíricamente y siempre que los participantes comprendan cómo hacer

funcionar las nuevas reglas (Ostrom, 2006 [1990], pp. 14-15). Por otra parte, defiende la capacidad de los individuos para auto-organizarse y auto-gobernarse para el manejo de los recursos naturales o bienes comunes, sin necesidad de agentes externos que los organicen, al tiempo que señala la necesidad de contar con una teoría de la acción colectiva que contemple estos casos.

En contraste con la literatura “pesimista”, Ostrom (2006 [1990]) propone enfocar los problemas de la oferta de nuevas instituciones, de los compromisos creíbles y del monitoreo mutuo a partir de dos presunciones alternativas: i) en lugar de asumir que el problema subyacente es siempre un juego de dilema del prisionero, señala que los individuos enfrentan una variedad de problemas con estructuras que varían de un caso a otro, conforme parámetros subyacentes; ii) rechaza el análisis en un único nivel para plantear la necesidad de moverse analíticamente entre distintos niveles y arenas.

La implementación de estos modelos estimula investigaciones sobre las experiencias de manejo de los recursos naturales desde enfoques tan diversos como los sistemas complejos (Holling, 2001, 2004), las estructuras de gobernanza (Loorbach, 2004), las instituciones o reglas para la gobernanza (Ostrom, 2006 [1990], 2005), la gobernanza adaptativa (Folke, et al., 2005; Ruitenbeek & Cartier, 2001) y las plataformas multi-actores (*multi-stakeholder platforms*) (Faysse, 2006; Steins & Edwards, 1999a; Warner, 2004, 2006).

Mayntz (2000, pp. 1-2) analiza el debate en torno al concepto de gobernanza (*governance*) y lo resume en tres perspectivas conceptuales:

- a) “...un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de las redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”.
- b) “...una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social.”
- c) “Una combinación de las perspectivas anteriores”.

En esta última línea, Zadek & Radovich (2006, p. 5) señalan que la gobernanza involucra “las estructuras, procesos, reglas y tradiciones a través de las cuales se ejercita el poder de toma de decisiones que determina acciones y así las responsabilidades se manifiestan y se realizan”. Por su parte, Graham et al. (2003, p. 1) sostienen que la gobernanza “es un proceso por medio del cual las sociedades u organizaciones toman sus decisiones importantes, determinan a quién involucrarán en el proceso y cómo rendirán cuentas”. La gobernanza colaborativa puede concebirse como un proceso en el cual los actores, en forma conjunta, identifican problemas y preocupaciones, buscan opciones, descubren o diseñan soluciones y actúan (McKinney & Harmond, 2007).

McKinney & Harmond (2007) caracterizan a la gobernanza colaborativa como un proceso en el cual los actores, en forma conjunta, identifican temas y problemas, buscan opciones, descubren o diseñan soluciones y actúan. Estos nuevos modelos de gobernanza pueden ser definidos como:

cuerpos tomadores de decisiones (estatutarios o voluntarios) que comprenden diferentes actores que perciben el mismo problema de manejo del recurso, se dan cuenta de su interdependencia para resolverlo y se reúnen para acordar estrategias de acción para resolver el problema (Steins & Edwards, 1999b)²⁸.

En esta línea, Meadowcroft (2003) concibe la participación como una vía para expresar diferencias, contradicciones y antagonismos así como un medio para manejarlos.

La literatura inscripta en este paradigma prescribe principios o reglas para el diseño de modelos de gobernanza “exitosos” (Pellow, 1999; Ostrom, 1999, 2005, 2006 [1990]; McCool & Guthrie, 2001; Sawhney, et al., 2007). Las regulaciones se refieren a las características del recurso natural a manejar, sus usuarios, las reglas sobre su uso, las pautas para el monitoreo y las sanciones para el caso de incumplimientos. Ostrom (2006 [1990], p. 51) define las “instituciones” como “conjuntos de reglas de trabajo que se usan para determinar quién es elegible para tomar decisiones en alguna arena, qué acciones están permitidas o restringidas, qué reglas de agregación serán

²⁸ Citado en Faysse (2006), p. 219.

utilizadas, qué procedimientos deben seguirse, qué información debe o no ser provista y qué retribuciones serán asignadas a los individuos dependiendo de sus acciones”. Ellas contienen “prescripciones que prohíben, permiten o requieren alguna acción o resultado” (p. 51), son “un conjunto de instrucciones para crear una situación de acción en un ambiente particular [...] se combinan para construir la estructura de una situación de acción” (Ostrom, 2005, p. 17). Las reglas de trabajo son de conocimiento común de la mayoría de las personas cuyas estrategias son afectadas por aquéllas, operan cuando los individuos deciden qué acciones realizar. La aplicación de las reglas puede ser realizada por otros actores directamente involucrados, agentes contratados, agentes externos o una combinación de los mencionados. Las reglas de trabajo pueden coincidir o no con las leyes formales que, a su vez, son fuentes de reglas. Ostrom, quien basa su análisis en el neoinstitucionalismo, indica que todas las reglas están anidadas en otro conjunto de reglas que definen cómo pueden modificarse las primeras. Por tanto, deben tenerse en cuenta dos pautas relativas al cambio institucional: i) los cambios en las reglas ocurren dentro de un conjunto “fijo” de reglas de nivel más profundo; ii) es más difícil y costoso cambiar reglas de nivel más profundo, lo que estabilizaría las expectativas recíprocas entre individuos que interactúan conforme un conjunto de reglas. En cuanto a los niveles anidados, Ostrom propone tres niveles de reglas que afectan de modo acumulativo las acciones en el uso de los bienes comunes (p. 52). El nivel más “superficial” está dado por las reglas operativas que se refieren a las condiciones de uso del recurso y definen los procesos de apropiación, provisión, monitoreo y aplicación. Las reglas de elección colectiva se ubican a mayor profundidad que las anteriores y rigen los procesos de diseño de políticas, manejo y adjudicación; afectan indirectamente las reglas operativas. El nivel más profundo está conformado por las reglas de elección constitucional, que se vinculan con los procesos de formulación, gobernanza, adjudicación y modificación; afectan las actividades operativas y sus resultados al determinar quiénes son elegibles y sustentar el diseño de las reglas operativas.

Sostiene Ostrom que, más que las reglas, lo que puede cambiar con mayor facilidad son las estrategias que los individuos adoptan en el marco de las reglas. La razón para ello es que de este modo se reduce la incertidumbre ya que las reglas estabilizan las expectativas. La propuesta general se endereza entonces a extraer las reglas emergentes de los casos “exitosos” de manejo de los recursos naturales, entendiendo como tales aquellos en los cuales se pudo asignar unidades del recurso evitando el conflicto, la incertidumbre, la percepción de inequidad en la asignación, la sobreinversión y el deterioro o destrucción de los recursos implicados (Ostrom, 2006 [1990], p. 56). En base a estas reglas, se propone un modelo de acción colectiva auto-organizada que vendría a complementar las teorías sobre la acción colectiva organizada externamente, como las de la firma y del estado. Este modelo prescribe unos principios de diseño que caracterizarían a las instituciones robustas de manejo de recursos naturales, es decir, a los sistemas de gobernanza que perduran en el largo plazo y se adaptan a las perturbaciones, superando los incentivos perversos propios de los dilemas de la acción colectiva (Ostrom, 2005, pp. 258-260, 2006 [1990], pp. 88-90).

1.1.3. Las limitaciones del enfoque de la gobernanza

Un rasgo compartido por las diversas vertientes de la gobernanza es su vocación prescriptiva, lo cual podría inducir a la sobre-simplificación de las situaciones empíricas. Esta tendencia normativa permea el trabajo de los autores que abordan la problemática asociada al manejo participativo de los recursos naturales (Cornwall, 2008a, 2008b). Faysse (2006), desde una postura favorable a los modelos de gobernanza, anota sin embargo algunas condiciones fácticas que dificultarían su implementación:

- i. Altos niveles de inequidad social.
- ii. Un Estado que es demasiado fuerte o demasiado débil para apoyar un proceso de gobernanza participativa y sus decisiones. En el caso de ser demasiado fuerte, tendría pocos incentivos para compartir el poder mediante la construcción de un espacio de participación abierto a otros

actores. Si fuera demasiado débil, el proceso podría ser cooptado por las élites existentes, que reproducirían la situación de dominación y exclusión al amparo de la nueva estructura de gobernanza.

- iii. Grupos de actores desorganizados o sin capacidades financieras y técnicas. La implementación de los modelos de gobernanza requiere actores con capacidades suficientes que, en su caso, deberían construirse previamente.

Desde una mirada más crítica, Steins & Edwards (1999a) consideran que la teoría de los bienes públicos (*common pool-resource —CPR— theory*) es excesivamente limitada para dar cuenta de los fracasos o la persistencia de los procesos de acción colectiva debido a que:

- i. Se basa en el supuesto que los CPR son recursos de uso único.
- ii. Tiende a focalizarse en factores internos que contribuyen al manejo de los CPR y, por ello, descarta los factores externos que influyen sobre las decisiones de los actores involucrados.
- iii. Asume que los resultados de la acción colectiva dependen de unos principios de diseño predefinidos y no considera el proceso mediante el cual los actores involucrados construyen y reconstruyen la acción colectiva.

Mayntz & Scharpf (2001) propician lo que consideran una aproximación heurística al tema, la cual denominan “institucionalismo centrado en los actores”. A diferencia del institucionalismo clásico, no atribuye a las instituciones un carácter determinante, sino que las ubica como un contexto para la acción, que la estimula, potencia o limita. En este sentido, no basta con las prescripciones normativas: “para estudiar la regulación sectorial y la autorregulación en los sectores paraestatales y sus resultados, es necesario interesarse prioritariamente en *las interacciones entre los actores corporativos*, estos últimos pueden ser definidos provisoriamente como las organizaciones capaces de acción” (p. 100; énfasis en el original).

Desde un análisis de estructuras sectoriales y procesos de toma de decisión, las reglas definen las normas materiales de comportamiento y los procedimientos

formales, autorizan o no el acceso de ciertos grupos a los recursos (financieros, jurídicos, personales, técnicos o naturales) y determinan las relaciones de dominación y de dependencia entre los actores (Mayntz & Scharpf, 2001). Pero el marco normativo no abarca todos los tipos de acción ni a la totalidad de los factores que entran en juego. Más allá de que se puede enfrentar las normas, abusar del poder o recurrir a interacciones informales, las reglas sólo ofrecen una regulación parcial del acceso a los recursos naturales.

Esta tesis profundiza estas críticas al enfoque de gobernanza centrándose en su concepción acerca del poder. En efecto, en las teorías sobre gobernanza subyace una noción de relaciones de poder consensuales y, por tanto, simétricas que se seguirían de la aplicación de los principios de diseño prescriptos para los modelos asociados al manejo de los recursos naturales. Sin embargo, como se verá, el consenso es sólo una de las posibles relaciones de poder que existen al interior de espacios de participación como los bosques modelo. Por otra parte, estas relaciones de poder guardan relación con la concentración de actores en el territorio delimitado como ámbito de incumbencia del modelo de gobernanza, así como con la inclusión y exclusión de los actores interesados en esos espacios.

1.2. El poder y sus manifestaciones

Las teorías de gobernanza, en sus formulaciones celebratorias, se construyen a partir de un presupuesto restringido sobre el poder, con puntos de contacto con la perspectiva consensual de Hannah Arendt. Para Arendt, el poder:

[...] corresponde a la capacidad humana, no simplemente para actuar, sino para actuar concertadamente. El poder nunca es propiedad de un individuo; pertenece a un grupo y sigue existiendo mientras que el grupo se mantenga unido. [...] En el momento en que el grupo, del que el poder se ha originado (*potestas in populo*, sin un pueblo o un grupo no hay poder), desaparece, “su poder” también desaparece. [...] surge allí donde las personas se juntan y actúan concertadamente [...] (Arendt, 2006 [1969, 1970], pp. 60-71).

En el paradigma de la gobernanza, pueden reconocerse, además, ecos de la mirada de Talcott Parsons en cuanto a su concepción del poder como “medio generalizado de movilizar compromisos u obligaciones para la acción colectiva” (Parsons, 1967, p. 331).

Aquí se plantea que este recorte teórico debilita la fuerza explicativa del enfoque de gobernanza para dar cuenta de situaciones en las cuales las relaciones de poder aparecen alejadas del consenso y se aproximan a modalidades más o menos evidentes de dominación. Esta sección introduce una conceptualización de poder que se considera más apropiada para dar cuenta de las variaciones en la participación de los actores en los modelos de gobernanza asociados al manejo de los recursos naturales en un área geográfica determinada, como son los bosques modelo. Se define, además, la concentración de actores en el territorio como variable independiente. En efecto, el grado de concentración de actores en un territorio determinado condiciona el diseño de las reglas, la inclusión o exclusión de los interesados y la existencia de *non-issues* y las relaciones de poder de los participantes en los procesos de toma de decisiones al interior de los bosques modelo.

1.2.1. Noción de poder

La dificultad para construir una definición de “poder” ha sido largamente reconocida en la literatura política, al tiempo que se ha debatido su utilidad como categoría teórica en orden al análisis de su origen, tipología, manifestaciones y no manifestaciones. En la versión original de su trabajo, actual capítulo 1, Lukes (2005) distingue tres posiciones teóricas, según la cantidad de dimensiones o caras consideradas en la conceptualización del poder (Cuadro 2).

Cuadro 2. Las conceptualizaciones del poder

	Visión unidimensional del poder	Visión bidimensional del poder	Visión tridimensional del poder
Autores clave	Dahl, Polsby, Wolfinger	Bachrach y Baratz	Lukes
Enfoque	Conductista	crítica calificada al conductismo	crítica al conductismo
Decisiones	toma de decisiones	toma de decisiones y no toma de decisiones	toma de decisiones y control sobre la agenda política (no

	Visión unidimensional del poder	Visión bidimensional del poder	Visión tridimensional del poder
			necesariamente a través de decisiones)
Problemas	problemas (clave)	problemas y problemas potenciales	problemas y problemas potenciales
Conflicto	conflicto observable (abierto)	conflicto observable (abierto o encubierto)	conflicto observable (abierto o encubierto) y latente
Intereses	intereses (subjetivos) vistos como preferencias de política revelados por la participación política	intereses (subjetivos) vistos como preferencias de política o quejas	intereses subjetivos y objetivos

Fuente: Elaborado en base a Lukes(2005).

La visión unidimensional del poder, el pluralismo, se opone a la visión “elitista” de C. Wright Mills y Floyd Hunter y su “modelo de la élite dominante”. En el enfoque unidimensional, el poder es concebido como intencional, activo y se identifica con su ejercicio, esto es, que resulta medible en términos de quién prevalece en los procesos de toma de decisiones relativas a temas clave específicos que afectan a una cantidad grande de personas en un determinado tiempo y lugar. La crítica a este enfoque marca su estrechez como noción de poder, al tiempo que la juzga como elitista. Surge así una visión “bidimensional”, que añade una dimensión no observable con los métodos pluralistas: se trata de la posibilidad de que una persona o asociación incida sobre los valores de la comunidad, sus rituales y procedimientos políticos de manera de restringir los procesos de toma de decisiones a asuntos poco controvertidos, aunque existan conflictos de poder serios, pero no ventilados, en esa comunidad. Estos conflictos, al igual que en el caso de la concepción unidimensional, deben ser observables —ya sean abiertos o encubiertos— pues, de lo contrario, se asume que habría cierto consenso sobre la atribución de valores.

La perspectiva tridimensional de Lukes, en su primera formulación, responde a la necesidad de explicar la causa de la subordinación voluntaria a la dominación de los poderosos, aun cuando ella lesione consistentemente los intereses de los grupos subordinados. La tercera dimensión es el poder de “evitar que la gente, en cualquier grado, tenga quejas mediante la conformación de sus percepciones,

cogniciones y preferencias de manera que acepten su rol en el orden de cosas existente” (Lukes, 2005, p. 11). Se trata del poder como dominación, en tanto “A puede ejercer poder sobre B haciéndolo hacer lo que no quiere hacer, pero también ejerce poder sobre él influenciando, moldeando o determinando sus propios deseos” (p. 27). En esta línea de pensamiento, el ejercicio supremo del poder consiste en hacer que otro u otros tengan los deseos que se quiere que tengan. De este modo, el poder consiste en que “A ejerce poder sobre B cuando A afecta a B de manera contraria a los intereses de B” (p. 30).

A partir de esta concepción tridimensional del poder, Lukes (2005) critica las posturas de Arendt y Parsons debido a que, por definición, estos autores borran del “paisaje teórico” fenómenos como la coerción, la explotación, la manipulación, al considerarlos ajenos al concepto de poder (p. 33). En el caso de Arendt, Lukes rechaza su conceptualización de poder como elemento de persuasión al notar que ella responde a su marco teórico en el cual la gente consiente a la cosa pública (*res publica*), se comporta de modo no violento y discute racionalmente. En cuanto a Parsons, señala con Anthony Giddens que, en su teoría de la integración social basada en consensos sobre valores, esconde los problemas relativos a la coerción al colocar el énfasis teórico fuera del poder como expresión de una relación entre individuos o grupos y convertirlo en una “propiedad sistémica” (p. 33).

En este trabajo, el énfasis conceptual está puesto en la noción de poder propuesta por Lukes en la segunda edición de su obra *Power: A Radical View* (2005). El autor examina allí su primera edición, verifica sus limitaciones y, en consecuencia, postula un concepto más amplio que recepta el anterior y expande sus alcances para abarcar fenómenos antes excluidos. En su autocrítica se destaca el haberse concentrado exclusivamente en el “ejercicio” del poder — esto es, en su faz activa— y el haberse enfocado exclusivamente en un subtipo del poder, asimétrico, consistente en asegurar la sumisión a la dominación. El poder asimétrico, como capacidad de tener a otro “en su poder” (*potestas*), comprende una amplia gama de resultados, entre ellos la dominación, la subordinación, la subyugación, el control, el conformismo, la aquiescencia y la

docilidad (Lukes, 2005, p. 74). Además, considera necesario abordar el poder entre múltiples actores con intereses divergentes. Así, en una definición más apropiada para la vida social, poder es la “habilidad de los agentes para producir efectos significativos, específicamente promoviendo sus intereses propios y/o afectando los intereses de otros, sea de manera positiva o negativa” (pp. 64-65).

El poder, según esta mirada más amplia de Lukes, no requiere intención, previsión, ni acciones positivas. Se trata de un “concepto disposicional” que identifica una capacidad (*potentia*) y no su ejercicio real dado que el poder, en tanto potencialidad, existe aunque pueda no realizarse nunca (Lukes, 2005, pp. 69-71). En este orden de ideas, los autores que adhieren a la visión unidimensional caen en la denominada “falacia del ejercicio” cuando asimilan poder al “éxito” en la toma de decisiones, esto es, a prevalecer sobre otros en situaciones conflictivas. Debe evitarse, además, caer en la “falacia del vehículo”, que implica equiparar el poder con los recursos que se ponen en operación al ejercitarlo.

En la vida social, el poder en sentido amplio alude a las capacidades de los agentes sociales, individuales o colectivos. Las estructuras, relaciones o procesos no pueden, en consecuencia, tener poder dado que no son agentes sociales. Lukes amplía la definición de John Locke y sostiene que tener poder es “ser capaz de hacer o recibir cualquier cambio, o de resistirlo” (Lukes, 2005, p. 69), siendo esta última posibilidad de no-acción el fundamento de los procesos de no-toma de decisiones y de invisibilización de temas y actores en la arena del manejo de los recursos naturales que aquí se analiza.

La posibilidad de ejercer esta capacidad o no, a voluntad del agente, hace que el poder sea considerado como “bidireccional” (*two-way*). La faz pasiva del poder se verifica cuando el agente no hace un cambio sino que lo recibe y, en lugar de producir el resultado, lo experimenta. Lukes explica las facetas activa y pasiva del poder con el ejemplo de la capacidad pasiva de recuperación de un desnutrido al ser alimentado y la capacidad activa de un asceta para ayunar (p. 71). En síntesis, los poderes humanos son habilidades que se activan por la

decisión de los agentes de hacerlo, aunque sea con limitaciones, pero también son poderes pasivos que los agentes poseen más allá de su voluntad.

La noción amplia de poder que se adopta aquí presta soporte teórico a un continuum de fenómenos empíricos, al tiempo que permite superar los enfoques reduccionistas, sea en el sentido del consenso, sea en el de la dominación. El consenso es, en este contexto, una posibilidad más del poder, como también lo es el poder como *potestas* o dominación. Entre ambos extremos, se despliega una rica gama de relaciones posibles, más o menos simétricas y consensuales. Es en este punto donde se evidencia una debilidad crítica del enfoque de gobernanza: no toda relación de poder es consensual, sino que éste es sólo uno de los tipos posibles.

1.2.2. Poder, intereses y agenda

Las teorías de gobernanza propugnan procesos participativos de toma de decisiones orientados al uso sustentable de los recursos naturales, en el marco de organizaciones que involucren a los actores presentes en un ámbito geográfico delimitado. En el corazón de esos procesos está la construcción de la agenda, que demarca el campo decisorio en cuanto a los temas, su priorización y acciones a ejecutar, con unos beneficios y costos cuya distribución es la resultante de los acuerdos logrados. A los efectos de esta tesis, resulta útil examinar cómo se define la agenda de los bosques modelo, para lo cual se recurre a la noción de poder en la versión revisada de Lukes (2005) como herramienta analítica que permite visibilizar las estrategias de los actores. El carácter más o menos simétrico de las relaciones de poder se expresa en la construcción de la agenda, así como en la inclusión y exclusión de actores.

En lo concerniente a la agenda, cada actor participante en los órganos decisores procurará promover los temas afines a sus intereses, de manera de obtener un beneficio. Según la perspectiva desde la cual se los analice, los intereses de los actores tienen que ver con sus preferencias, las condiciones necesarias para su bienestar o los elementos constitutivos del mismo (Lukes, 2005). El enfoque de las preferencias tiene raigambre económica y pueden ser abiertas, revelándose

en las elecciones de los individuos, pero también pueden ser encubiertas. Ello ocurre cuando están más o menos ocultas y toman la forma de quejas o aspiraciones que no son escuchadas o expresadas debido al sesgo de la agenda dominante o a la cultura imperante (ibíd.). Los intereses tomados como condiciones para el bienestar se traducen en lo que cada actor estima necesario para tener lo que considera como una vida satisfactoria. Finalmente, los intereses como elementos constitutivos del bienestar pueden reflejarse en los objetivos a largo plazo que modelan la vida de una persona o las “meta-preferencias”...en cuyos términos usted juzga cuáles deseos o preferencias harían que su vida marchara mejor..., o en la red completa de deseos, preferencias y meta-preferencias involucradas en vivir esa vida, la que usted puede o no respaldar” (Lukes, 2005, p. 82). Desde esta última postura, los intereses no son directamente dependientes de las preferencias, puesto que se asume que las personas pueden preferir tener vidas que van en contra de lo que reconocen como su bienestar.

Cada uno de los actores participantes en los procesos de toma de decisiones al interior de las estructuras de gobernanza lleva consigo sus intereses y obra en consecuencia, en procura de materializarlos en la agenda y, por tanto, en acción. Sin embargo, existe también la posibilidad de que esos intereses impulsen a los actores en el sentido contrario, esto es, a procurar evitar que ciertos asuntos sean visibilizados y capturados en una agenda compartida. Esta suerte de “invisibilidad” de las cuestiones problemáticas sería funcional al interés en eludir incorporarlas a un proceso de toma de decisiones. Crenson (1971) define un “problema” (*issue*) como un asunto no resuelto, controvertido o no, que espera una decisión autorizada y está incluido en la agenda política de una comunidad. A diferencia de la postura de los pluralistas, sostiene que ciertos estamentos políticos son “impenetrables” y, por tanto, existe un proceso local de no-toma de decisiones (*non-decision-making process*)²⁹. Esa no-toma de decisiones puede reflejarse en el hecho que un problema no emerja como tal en

²⁹ El único obstáculo para su estudio, según Crenson, es de orden metodológico.

la sociedad (*non-issue*) y, por tanto, no sea incluido en la agenda política local. Lejos de no ser “importantes”, hay cuestiones que son *non-issues* debido a la influencia de ciertos individuos o grupos sobre los procesos de toma de decisiones.

Según Crenson (1971), la “reputación de poder”, independientemente de que el poder se traduzca en “actos de poder”, puede influir sobre el curso de la política local y los procesos de toma de decisiones de manera significativa. No sólo afecta la resolución de problemas (*issues*) políticos sino que controla su irrupción como tales transformándolos en *non-issues*. Si se piensan estos procesos de no-toma de decisiones en términos de un modelo de gobernanza participativa, una consecuencia posible es la invisibilización y exclusión de ciertos actores cuya presencia en la mesa decisora supondría la emergencia de los *non-issues* cuyo tratamiento se busca eludir. Esta circunstancia motiva la exploración de la “concentración de actores” en un espacio geográfico delimitado, como variable que condiciona la participación de los actores en los procesos de toma de decisiones asociados al manejo de los recursos naturales.

1.2.3. Poder y concentración de actores

La posibilidad de unas relaciones de poder más o menos simétricas o, desde otro ángulo, más o menos consensuales, se vincula con el grado de concentración de los actores en un determinado territorio. En esta tesis se utiliza la “concentración de actores”, como variable independiente, para aludir al grado de homogeneidad en la distribución de las relaciones entre los actores presentes en un ámbito territorial definido. Esta se expresa en la cantidad de “actores focales” y de “actores interrelacionados” presentes en un territorio definido, con independencia de su participación o no en un bosque modelo. En este trabajo se denomina “actor focal” a aquel en el cual converge una cantidad de relaciones notablemente superior a la media observada para el resto de los actores analizados en un territorio determinado. Los “actores interrelacionados” son aquellos que presentan una cantidad de relaciones en torno a la media observada en los actores examinados en un espacio territorial delimitado. Esta

clasificación abrevia en el concepto de “centralidad de grado”, que asigna más capacidad potencial de influenciar a otros al actor con más cantidad de relaciones (Hafner–Burton & Montgomery, 2010; Opsahl et al., 2010; Freeman 1978/79). El recorte que se adopta a efectos de analizar la concentración de actores es el ámbito del manejo de los recursos naturales, con especial atención a los recursos forestales.

Se entiende que habrá mayor concentración de actores en el territorio cuando se esté en presencia de “actores focales” que aglutinen a las demás y, en sentido inverso, habrá menor concentración de actores a mayor cantidad de “actores interrelacionados” sin que se observe alguno que centralice las relaciones. Por tanto, un territorio con baja concentración de actores será aquel en el cual se verifique una distribución relativamente homogénea de las relaciones entre actores. Habrá alta concentración de actores cuando las relaciones entre actores confluyan hacia uno o pocos de ellos.

A partir de la conceptualización de poder de Lukes (2005), se asume que una mayor concentración de actores podría considerarse como un indicio de un mayor poder relativo en cabeza del o los actores focales presentes en ese territorio en lo concerniente al manejo de los recursos forestales. Ello implicaría una mayor capacidad para producir efectos significativos en esta arena. En sentido contrario, una menor concentración de actores sería un indicio que apuntaría a una menor asimetría de poder entre los actores existentes en el territorio estudiado en relación con el manejo de los recursos forestales. Se sostiene aquí que la concentración de actores en el territorio incide en la definición de las reglas que rigen la participación, la inclusión o exclusión de actores y la existencia de *non-issues* y el tipo de relaciones de poder existentes al interior de los bosques modelo.

A los fines de operacionalizar este concepto y utilizarlo como variable independiente, se adopta la metodología de análisis situacional propuesta por Clarke (2005, 2003). La situación investigada se construye empíricamente mediante la elaboración de mapas confeccionados sobre la base del trabajo

analítico de los datos colectados en el trabajo de campo³⁰. Los mapas situacionales así elaborados muestran los principales elementos humanos, no humanos, discursivos, históricos, simbólicos, culturales, políticos y otros presentes en la situación investigada³¹ y se analizan las relaciones entre ellos. Se busca de este modo evitar las simplificaciones, de forma de mostrar la complejidad de la situación y sus relaciones densas.

Estos mapas situacionales son “estrategias para articular los elementos en la situación y examinar las relaciones entre ellos” (Clarke, 2005, p. 86). Responden a los interrogantes sobre quién y qué están en esta situación, qué elementos “marcan la diferencia” en esta situación (Clarke, 2005). En base a estos primeros mapas, se realiza el análisis relacional para cada elemento a fin de esclarecer sus relaciones con otros. Señala Clarke que “parte del proceso de hacer mapas situacionales es sacar a la luz información sobre ideas y preconceptos, supuestos que a veces operan sobre el proceso de investigación y, en los casos que resulte apropiado, volcarlos en los mapas” (p. 85). Si el poder opera para crear silencios y brechas, se trata de lograr visibilizar los “sitios de silencio” en los datos, las cuestiones que no aparecen de manera explícita sin hacer decir a los participantes en la investigación aquello que no dicen. Los mapas situacionales permiten, pues, visibilizar los elementos constitutivos de la situación, incluyendo elementos estructurales y de poder, para analizarlos (ibíd.). Desde este enfoque, estos elementos, más que rodear o contextualizar la situación, son parte integral de ella.

El mapa situacional se completa por saturación, según la teoría fundamentada. El análisis relacional, construido sobre los mapas relacionales, se utiliza aquí como herramienta para visualizar el grado de concentración de actores vinculados al manejo de los recursos forestales presentes en los territorios estudiados. Los mapas situacionales se presentan en el Anexo III.

³⁰ En particular, por medio de la realización de entrevistas semi-estructuradas, las observaciones y las conversaciones informales.

³¹ En el sentido de Clarke (2005, p. 57), como condiciones de posibilidad y acción, discursos y prácticas en ella.

1.2.4. Inclusión y exclusión de actores

A pesar de la promesa de apertura y participación horizontal, los modelos de gobernanza distan de ser perfectos en cuanto a la inclusión de los actores interesados presentes en el territorio. Los bosques modelo no son una excepción por cuanto hay actores excluidos de los procesos de toma de decisiones, esto es, actores que no participan en ellos. Esta tesis postula que la exclusión se relaciona con la concentración de actores en el territorio donde se implementa el bosque modelo. La categoría de “actores excluidos” no es uniforme, sino que se han identificado tres sub-tipos, a saber:

- i. Actores excluidos en sentido estricto: son aquellos que son relegados al silencio por no ser invitados a participar en el órgano directivo del bosque modelo de manera deliberada. Esta exclusión puede tener relación con los *non-issues* al tiempo que también se vincula con la presencia de actores focales, que tienden a definir la inclusión/exclusión.
- ii. Actores auto-excluidos: se trata de aquellos que no participan por decisión propia en los procesos de toma de decisiones a pesar de haber sido invitados a participar. Comprende tanto a los actores que han participado en los órganos decisores y luego se han retirado, como a los que, habiendo sido invitados, no han aceptado esa invitación ya sea expresa o tácitamente.
- iii. Actores invisibilizados: estos actores son omitidos, porque no son identificados como partes interesadas en la etapa de construcción del bosque modelo. Su exclusión no es deliberada, es acaso peor: no existen en la percepción de la arena de los recursos naturales que tienen los integrantes del grupo promotor de la iniciativa.

A efectos de detectar la exclusión de actores, se recurre al uso de mapas de mundos sociales y arenas como cartografías de los compromisos colectivos, relaciones y sitios de acción (Clarke, 2005, p. 86). Aquí, “la metáfora de raíz para la teorización fundamentada cambia del proceso/acción social a la ecología/situación social, fundamentando el análisis profunda y explícitamente

en la situación de indagación más amplia del proyecto de investigación” (p. 37). Este análisis supone múltiples actores colectivos (mundos sociales), cuyas fronteras no siempre coinciden con las organizacionales, implicados en negociaciones y conflictos. Asimismo, pueden mapearse otros elementos identificados en los mapas situacionales. Las arenas también son útiles como marcos conceptuales para realizar análisis organizacionales de actores colectivos (mundos sociales) (Clarke, 2005). Hall considera que “se ofrece una vista de la organización social que enfatiza las relaciones entre situaciones, vinculaciones entre consecuencias y condiciones y redes de actividad colectiva a través del espacio y el tiempo” (Hall, 1997, p. 397).

Clarke (2005, p. 39) recuerda a Blumer para explicar la importancia del enfoque de mundos sociales/arenas como imágenes o metáforas de raíz:

Este es un requisito ineludible para el estudio del mundo empírico. Uno puede ver el mundo empírico sólo a través de algún esquema o imagen de él. El acto entero del estudio científico está orientado y modelado por la imagen subyacente del mundo empírico que se usa. Esta imagen establece la selección y formulación de problemas, la determinación de qué son datos, los medios a utilizar para obtener los datos, los tipos de relaciones buscados entre datos y las formas en que se moldean las proposiciones (Blumer, 1969, pp. 24-25).

Las arenas son la “interacción de los mundos sociales en torno de temas, donde las acciones que les conciernen son debatidas, peleadas, negociadas, manipuladas y aún coercionadas, dentro y entre mundos sociales” (Strauss, 1993, p. 226). Clarke apunta que se trata de “un campo de acción e interacción entre una potencialmente amplia variedad de entidades” (1991, p. 128). Por su parte, los mundos sociales son “grupos con compromisos compartidos con ciertas actividades que comparten recursos de muchos tipos para lograr sus objetivos y construir ideologías compartidas sobre el modo de llevar sus negocios”, se trata de “universos de discurso” (Clarke, 2005, pp. 45-46).

En los mundos sociales y arenas hay “actores implicados”, esto es, actores silenciados o sólo presentes discursivamente, contruidos por otros para sus fines. Los actores silenciados están presentes físicamente, pero son ignorados o invisibilizados por quienes tienen poder en el mundo social o arena. En

contraste, los que están presentes sólo discursivamente —y no en forma física—, son una construcción hecha por los actores en el poder, que los conciben, representan y apuntan. En ambos casos, se trata de actores que están excluidos de las negociaciones y sus pensamientos, opiniones e identidad son ignorados y/o silenciados por quienes tienen suficiente poder para participar (Clarke, 2005). Esta característica de la metodología propiciada por Clarke resulta de utilidad para visibilizar la inclusión y exclusión de actores en el ámbito de los bosques modelo, así como para brindar indicios sobre los *non-issues* presentes en ese contexto.

1.3. Participación y poder

El uso generalizado y, muchas veces, indiscriminado del concepto de “participación” lo ha convertido en una suerte de “caja negra”, de contornos tan difusos e imprecisos como el de “desarrollo sustentable”. Por otra parte, la literatura sobre el tema suele teñirse de una importante carga valorativa que tiende a asignar una calificación disvaliosa a todo esquema participativo que no conlleve aspectos deliberativos cercanos al auto-gobierno. En casos extremos, se propicia una irrupción en la esfera de atribuciones propias de los organismos estatales. Estas especulaciones propositivas, generalmente cargadas de prescripciones normativas a pesar de provenir de sectores académicos reacios a las teorías de gobernanza, se dan prácticamente en abstracto³². A poco de analizarlas, se verifica su probable inaplicabilidad a situaciones reales.

Al igual que en materia de modelos de gobernanza, se observa una tendencia normativa de la que se desprenden clasificaciones que oscilan entre un extremo “malo” y uno “bueno”, según la profundidad y amplitud de la participación de las partes involucradas. Los distintos tipos de participación muestran cambios en el control, que pasa de las autoridades a los ciudadanos y sugiere una progresión hacia formas más “genuinas” de participación (Cornwall, 2008b). Una corriente teórica plantea la evolución del concepto de ciudadanía hacia la

³² Un ejemplo de esta corriente es la producción de The Real Utopias Project, dirigido por Erik Olin Wright y disponible en formato electrónico en el sitio de su editor, Verso (www.versobooks.com).

“ciudadanía participativa” como derecho y expresión de la agencia humana en el hacer más que el elegir o usar (Gaventa, 2006, 2005).

En su trabajo sobre participación, Sherry R. Arnstein plantea que hay una diferencia entre el “ritual vacío de la participación” y “tener el real poder para afectar el resultado del proceso” (1969, p. 216). Así como los intereses no existen en el vacío sino que el poder tiene que ver con su construcción (White, 1996), también la participación es una cuestión de poder y control, que Arnstein (1969) clasifica en ocho niveles, según el poder con que cuentan los ciudadanos para determinar ese resultado (Ilustración 1).

Ilustración 1. La escalera de la participación ciudadana



Fuente: Elaborado en base a Arnstein (1969).

En los niveles de “no participación” se sustituye la participación genuina y se facilita la “educación” de los participantes. Los niveles presentados como *tokenism* (es decir, mero formulismo) conceden “voz” a los excluidos, mas no poder para asegurar que los “poderosos” tomarán en cuenta sus opiniones. En los niveles de “poder ciudadano” los ciudadanos adquieren capacidad de negociación y, en los peldaños superiores, ostentan poder para manejar los procesos (Arnstein, 1969). Ananda (2007) presenta una serie de técnicas asociadas a los niveles de participación, con puntos de contacto con la escalera de Arnstein.

Los espacios de participación deben ser considerados como verdaderos espacios políticos, más allá de su vinculación con exigencias de la gestión eficiente o

imposiciones de organismos internacionales. En la mayoría de los casos, la participación se da en lo que Cornwall (2008a) denomina como *invited spaces* es decir, espacios en los cuales las personas —usuarios, ciudadanos, beneficiarios— son invitados a participar por las “autoridades” —gobierno, organizaciones supranacionales, ONG—, quienes fijan las reglas. Vale recordar aquí que, a pesar de los postulados de las teorías celebratorias de gobernanza, no todas las partes interesadas son incluidas en los procesos de toma de decisiones en espacios como los bosques modelo. Se trata de una consecuencia del poder asimétrico expresado en el grado de concentración de actores en el territorio cuyos recursos naturales se pretende manejar.

Estos espacios integran un continuum, aún en proceso de definición, que va desde los “espacios cerrados” hasta los “espacios reclamados o creados” (*claimed/created spaces*). Estos últimos son aquellos que los actores menos poderosos reclaman para sí de quienes tienen poder o crean por sí mismos (como en el supuesto de la auto-movilización). Todos los espacios tienen relaciones dinámicas entre sí (2005, 2006).

Ahora bien, es menester enfocar la atención en la participación en los procesos de toma de decisiones en los bosques modelo, para lo cual se construye en el marco de la investigación doctoral un indicador que explora las relaciones de poder al interior de estas estructuras de gobernanza. Se concentra, específicamente, en el grado de injerencia de cada actor integrante del Directorio en la definición de la agenda y en las decisiones. Este indicador se define a partir de los datos colectados en campo, particularmente los estatutos y su faz dinámica, plasmada en actas de las reuniones de sus órganos directivos, las observaciones de reuniones, las entrevistas semi-estructuradas y las conversaciones informales.

Las relaciones de poder, según Strauss (1993) son constituidas en las prácticas para abordar los conflictos entre dos o más segmentos de los mundos sociales, el “orden negociado”. Aquí, “los varios *procesos interaccionales* —negociación, persuasión, manipulación, educación, amenazas, coerción real— tendrá cada uno diferente saliencia” (Strauss, 1993, p. 250; énfasis en el

original). El análisis de las inclusiones y exclusiones de los actores, el poder de agenda de los miembros del Directorio y la dinámica de los procesos decisorios reconstruidos con los datos de campo alimentan la construcción de una matriz de relaciones de poder. Las relaciones de poder se plantean aquí en el ámbito de la estructura de gobernanza de cada bosque modelo en tanto órgano colegiado de toma de decisiones. Por lo tanto, este análisis no involucra la calificación del tipo de relación entre dos organizaciones, sino que se trata de visibilizar el modo en que cada actor incide sobre el proceso de toma de decisiones. Estas relaciones de poder dan indicios sobre la estrategia que despliegan los actores involucrados y el “lugar” desde el cual éstos participan y aportan a la construcción de la agenda colectiva.

En la matriz de relaciones de poder se clasifican las de cada organización miembro del Directorio según categorías desarrolladas sobre la base de la visión revisada de poder de Lukes (2005), modificado en función de los datos de campo, que orientan la construcción de nuevas categorías y la resignificación de otras. El resultado es una gama de relaciones de poder que va desde la manipulación hasta el consenso e incluye la indiferencia, lo cual es consistente con la perspectiva de poder como capacidad de hacer o recibir un cambio e, incluso, de resistirlo. En efecto, esta mirada permite plantear un continuum de posibles relaciones de poder, más o menos simétricas, en las cuales la manipulación, tal como se propone aquí, es la situación de mayor asimetría en tanto que el consenso, la de mayor simetría. La indiferencia, tal como se formula en esta tipología, podría considerarse como un supuesto de resistencia, bien que pasiva. En concreto, los tipos de relación de poder son los siguientes:

- i. Manipulación: Se ejerce con la pretensión de afectar la decisión en un sentido favorable a los intereses propios de la organización, que la ejerce por medios opacos como la distorsión de la información. Se trata de la situación de mayor asimetría, asimilable a la dominación como capacidad de tener a otro en su poder (*potestas*).
- ii. Influencia: Se ejerce, al igual que la manipulación, a objeto de obtener una decisión favorable a los intereses propios de la organización,

mediante la persuasión. Aquí la asimetría es menor que en el supuesto anterior, lo cual no obsta a que también se trate de un supuesto más cercano a la dominación que al consenso.

- iii. Seguimiento: Se verifica cuando la organización recibe pasivamente cambios efectuados por otro actor, de manera de ajustarse o conformarse a esa postura. Este tipo de relación de poder es la contracara de las dos anteriores, es decir, se trata de la perspectiva del subordinado en una relación asimétrica, de dominación.
- iv. Autoridad: Se ejerce cuando una organización goza de prestigio y credibilidad que resultan en una legitimidad que induce a otras organizaciones a valorar sus posturas en los procesos de toma de decisiones, sin que de ello se siga que dichas organizaciones las adopten. Aquí hay una mayor aproximación a la simetría y, desde la perspectiva de Lukes, puede considerarse que se está en presencia de un poder “productivo, transformador, autoritativo y compatible con la dignidad humana” (2005, p. 109).
- v. Consenso: Se verifica mediante la construcción de acuerdos basados en la adhesión voluntaria a una posición que no necesariamente responde en forma total al propio interés pero que se entiende beneficiosa para el conjunto. Este tipo de relación es la de mayor simetría y coincide con el presupuesto de poder consensual que permea las teorías de gobernanza.
- vi. Indiferencia: Se verifica en la falta de interés de una organización en participar en los procesos de toma de decisiones, lo que se expresa en su no asistencia voluntaria a las reuniones. Este tipo de relación (o de no-relación) puede ser vista como el ejercicio del poder como capacidad de resistir un cambio toda vez que la auto-exclusión de un espacio de participación es un modo de evitar comprometerse y asumir responsabilidades. En cierto modo, podría verse también como un intento de no-toma de decisiones sobre problemas que se procura evitar que emerjan (con lo que permanecerían como *non-issues*) o en cuya discusión se prefiere no involucrarse de manera de conservar un mayor

grado de libertad para rechazar cualquier decisión contraria a los intereses propios.

En algunos casos³³ pudo observarse una variación entre la primera etapa del trabajo de campo, realizado en el año 2009, y la segunda, en 2010. En estos casos se ha optado por asignar el tipo de relación de poder observado en la segunda visita a campo, fecha de corte de la presente tesis.

1.4. Alcances de la descentralización democrática y los modelos de gobernanza

El paradigma de gobernanza, tal como se plantea en la literatura celebratoria, presenta debilidades que le restan fuerza explicativa a la hora de analizar casos concretos. La excesiva valoración positiva de sus prescripciones normativas en cuanto a los principios de diseño que asegurarían la “buena gobernanza” opaca el hecho que ellas no son suficientes para asegurar la participación efectiva de los actores interesados en los procesos de toma de decisiones para el manejo sustentable de los recursos naturales.

Esta falencia es el resultado de una concepción reduccionista de poder, que lleva a una conceptualización del poder como consensual, lo que excluye la posibilidad de la dominación y, por tanto, de cualquier situación asimétrica. En efecto, según este paradigma, la aplicación de unos principios de diseño predefinidos sería una condición suficiente para dar lugar a unas relaciones de poder simétricas y consensuales al interior de los modelos de manejo de los recursos naturales. La consecuencia es una perspectiva sesgada y afectada por un exceso de optimismo en cuanto a las posibilidades concretas de colocar a las partes interesadas en pie de igualdad en una arena caracterizada por las tensiones, donde se juegan intereses muchas veces contrapuestos en cuanto al uso de los bienes comunes.

En contraste, se sostiene aquí que el consenso es sólo una de las posibles relaciones de poder dentro de espacios de participación como son los bosques

³³ Fundamentalmente, ocurrió con la deserción de algunos Directores, que dejaron de asistir a las reuniones, lo que resultó en su recalificación a una relación de “indiferencia”.

modelo, por lo que es preciso considerar la existencia de otras relaciones, más asimétricas, e incluir la indiferencia como posibilidad de resistencia. Al incorporarse a los actores en el análisis, resultan observables las asimetrías que existen entre ellos en términos de poder material y simbólico. Éstas se manifiestan en los intereses y estrategias que despliegan a fin de hacer prevalecer sus agendas, de manera de incluir ciertos temas y suprimir aquellos que no desean someter a decisiones compartidas³⁴.

Por otra parte, las relaciones de poder existentes dentro de un bosque modelo están asociadas en forma directa con el grado de concentración de actores en el territorio correspondiente, que también incide en la inclusión/exclusión de esos actores dentro del bosque modelo. En la literatura existe evidencia que sugiere que los procesos de descentralización democrática muchas veces allanan el camino para el empoderamiento de las élites locales. Las voces e intereses de los actores marginalizados son excluidos debido a barreras asociadas a las situaciones de dominación, la exclusión social y la inexistencia de una capacidad organizativa mínima (Blair, 2000; Gaventa, 2004). Aparecen entonces los críticos a los teóricos de la democracia deliberativa por su falta de atención a las dinámicas de la diferencia en los ámbitos institucionalizados de participación, así como a las dimensiones y efectos múltiples de la exclusión (Cornwall, et al., 2011; Cornwall & Schattan Coelho, 2008). Cornwall (2008a) advierte acerca del riesgo de que ONGs bien intencionadas, con la pretensión de habilitar espacios para los actores marginalizados, terminen hablando en su nombre y, por tanto, obtengan un efecto contrario al buscado al silenciarlos e impedirles representarse a sí mismos.

Otro riesgo importante que se advierte ante la puesta en marcha de los modelos de gobernanza participativa es su utilización para otorgar un barniz “democrático” a un proceso en el cual las decisiones muchas veces ya han sido tomadas en forma centralizada. En estos casos, la participación democrática de las partes interesadas se tornaría un simple “ritual vacío” (Arnstein, 1969, p.

³⁴ Cabe recordar aquí los *non-issues* de Crenson (1971).

216), perpetuador de la exclusión. Con todo, el hecho de ser incluido —aún en procesos sólo participativos en cuanto a las formas exteriores— abre el camino para despertar la conciencia ciudadana, acceder a la información que de otro modo no estaría disponible y, en algún caso, dar origen a movimientos organizados para ser escuchados en decisiones clave (Cornwall & Schattan Coelho, 2008, 2007; Cornwall, 2008a, 2008b).

Capítulo 2. La participación tecnocrática: el Bosque Modelo Reventazón (Costa Rica)

El Bosque Modelo Reventazón fue creado en el año 2003 con una marcada impronta tecnocrática de la cual da cuenta su génesis, basada en una tesis de maestría orientada por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), organización que impulsó su conformación. Se trata de “un paisaje modelo que sirva como laboratorio y ente de irradiación para la promoción de esta cultura ambiental” (CATIE, 2005, p. s/n). Este modelo de gobernanza es cerrado, con un Directorio en el cual sólo participan actores seleccionados, cuyos representantes tienen un alto nivel de formación profesional y científica. La incorporación del BM Reventazón a la estructura organizacional de la Cátedra de Recursos Naturales del CATIE viene a reforzar su perfil académico, como lo evidencia el hecho que muchas de sus iniciativas se alimentan con investigaciones y pasantías de estudiantes de postgrado.

Este liderazgo del CATIE es compartido con el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), mediante el compromiso y esfuerzo personales de profesionales con estudios de postgrado. Ambas organizaciones impulsan una agenda orientada a la conservación a través del BM Reventazón la que, durante el período estudiado, se focaliza en la creación de corredores biológicos en el marco del proceso más amplio de implementación del Corredor Biológico Mesoamericano.

En este contexto, la integración estatutaria del Directorio permite observar ausencias significativas, como la de los actores vinculados a la producción agrícola y ganadera —principales actividades de la zona—, quienes sí aparecen como beneficiarios de algunos proyectos. La producción forestal es otro sector ausente, tanto en el Directorio como en los proyectos, en línea con la agenda dominante. En el caso de las comunidades indígenas, una de ellas fue invitada a participar en el Directorio, pero se ha auto-excluido debido a la dificultad para trasladarse y asistir a reuniones y a que, según un dirigente entrevistado, encuentra más ventajoso ser beneficiaria de proyectos. Existen, asimismo, *non-*

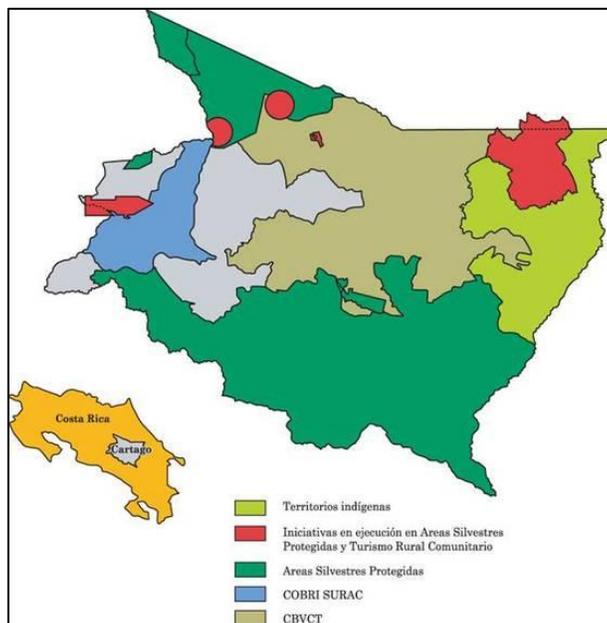
issues como la contaminación con agroquímicos, el cambio de uso del suelo con destino a la horticultura, los cultivos en pendientes moderadas a fuertes, que favorecen los procesos erosivos.

2.1. Contexto y adopción del concepto de “bosque modelo” en Costa Rica. La creación del Bosque Modelo Reventazón

2.1.1. Antecedentes

El Bosque Modelo Reventazón abarca la Provincia de Cartago, Costa Rica, con una superficie total de 312.460 ha. (Ilustración 2) y comprende la cuenca media y alta del río Reventazón, la cuenca media del río Pacuare y la alta cuenca del río Tárcoles. Estas cuencas son de importancia para el abastecimiento de agua potable al 25% de la población nacional, especialmente en la denominada Gran Área Metropolitana, además de aportar el 38% del total de la energía hidroeléctrica de Costa Rica (MINAET, FEDEMUCARTAGO & CATIE, 2005).

Ilustración 2. Mapa de la Provincia de Cartago



Fuente: Jiménez Méndez (2012).

Las Áreas de Conservación Cordillera Volcánica Central (ACCVC) y La Amistad–Pacífico (ACLA–P) atraviesan la provincia, en la que existen 14 áreas

protegidas, públicas y privadas. Entre ellas, se destacan los parques nacionales asociados a los volcanes Turrialba e Irazú y los Parques Nacionales Tapantí – Macizo de la Muerte y Barbilla. A instancias del MINAET–SINAC y el CATIE, se desarrollaron dos corredores biológicos, con participación del BM Reventazón: el Corredor Biológico Cordillera Volcánica Central–Talamanca (CBVCT) y el Corredor Biológico Ribereño Interurbano Subcuenca Reventado–Agua Caliente (COBRI–SURAC)³⁵. Estas iniciativas se inscriben en el marco del Corredor Biológico Mesoamericano, proyecto lanzado en 1997 que abarca los siete países centroamericanos más México, que se sumó a posteriori.

La población de 495.249 habitantes está distribuida en ocho cantones e incluye tres reservas indígenas de la etnia cabécar: Alto Chirripó, Bajo Chirripó y Nairí-Awari. Cerca del 20% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza, en particular en las zonas rurales como el Cantón de Turrialba y en las comunidades indígenas. Las principales actividades económicas son la ganadería de leche, la horticultura, la producción de flores y plantas ornamentales de exportación, el café y la caña de azúcar. Se avanza, además, en la diversificación a otras actividades como el turismo.

Los principales desafíos vinculados al manejo de los recursos naturales en la región incluyen la contaminación del agua provocada, entre otros, por el mal uso de agroquímicos y el mal manejo de porquerizas, la erosión y sedimentación, la pérdida de biodiversidad y deforestación, la deficiente financiación de las áreas protegidas y el impacto de las obras hidroeléctricas. Existen, además, problemas en materia de empleo, migraciones, procesos de urbanización no planificados, falta de coordinación interinstitucional y baja participación ciudadana (MINAET, FEDEMUCARTAGO & CATIE, 2005).

³⁵ En Costa Rica se los define como: “territorio delimitado cuyo fin es proporcionar conectividad entre paisajes, ecosistemas y hábitat, naturales o modificados, para asegurar el mantenimiento de la biodiversidad y los procesos ecológicos y evolutivos. Está integrado por áreas naturales bajo regímenes de administración especial, zonas núcleo, de amortiguamiento, o de usos múltiples; proporcionando espacios de concertación social para promover la inversión en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, en esos territorios” (artículo 3° del Reglamento a la Ley de Biodiversidad, Decreto Ejecutivo No. 34433-MINAE).

Desde el punto de vista forestal, Costa Rica experimentó un proceso de degradación y deforestación a causa de las políticas de promoción agropecuaria —en especial, la ganadera— que incentivaron el cambio de uso del suelo en desmedro de los bosques. Así, entre 1950 y 1973 se convirtieron al uso ganadero unas 878.000ha. de bosques. A partir de la década del '80, se adoptaron políticas de promoción de la reforestación y la creación de áreas protegidas merced a la presión ejercida por la comunidad académica y los profesionales del sector forestal (MINAET, FEDEMUCARTAGO & CATIE, 2005). En 1986 se declaró la emergencia del sector forestal nacional y se sancionó la Ley Forestal N° 7.032 para la conservación y preservación de los recursos forestales, que creó el “Certificado de Abono Forestal”, emitido por la Dirección General Forestal de la Administración Forestal del Estado en favor de quienes demostraran haber realizado reforestaciones. Estos certificados eran negociables en el mercado bursátil y podían utilizarse para el pago de impuestos. En esta misma línea, en la década de 1990 se dictaron otras leyes que crearon instrumentos similares y ampliaron sus alcances al manejo forestal y la protección de bosques nativos. Este esquema se complementó con la creación del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal para el pago por servicios ambientales (PSA) con recursos procedentes de la cooperación internacional de Estados Unidos, complementados por financiación de Finlandia, Holanda y Suecia bajo el esquema de “canje de deuda por naturaleza” para actividades de reforestación en pequeñas propiedades (Ortiz Malavasi, 2003).

A pesar de estos avances, un informe de la FAO da cuenta de las dificultades experimentadas por el sector forestal incluyendo: i) la burocratización de los procedimientos administrativos para la aprobación de planes de manejo y PSA, ii) las dificultades para acceder al crédito y iii) la disponibilidad decreciente de fondos públicos para el PSA y iv) la falta de inversiones genuinas y cultura forestal por parte de los productores dependientes de los PSA (FAO, 2004).

2.1.2. La adopción del concepto de “bosque modelo”. Surgimiento del Bosque Modelo Reventazón

En el origen del Bosque Modelo (BM) Reventazón están las acciones de la entonces Red Regional de Bosques Modelo de América Latina y el Caribe para ampliar rápidamente el número de países miembro ya que, para entonces, sólo contaba con los tres países fundadores: Argentina, Chile y República Dominicana. Costa Rica se integró oficialmente a la Red en septiembre de 2003, representada en esa oportunidad por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). En diciembre de ese año, se anunció la incorporación del BM Reventazón, en proceso de formación.

El CATIE entendió que el concepto de bosque modelo resultaba aplicable a una iniciativa encuadrada en el “enfoque ecosistémico”³⁶ que se esperaba desarrollar en forma conjunta con el Instituto Costarricense de la Energía (ICE) en el seno de la Comisión de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón (COMCURE) y su Unidad de Manejo de la Cuenca del Reventazón (UMCRE). El ICE contaba con un presupuesto del orden del millón de dólares para invertir en la cuenca, el que, debido a restricciones presupuestarias, fue reducido en un 50% (García Azuero, 2003). Participaban también en el proyecto el Ministerio de Ambiente y Energía³⁷ (MINAE) y la Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCARTAGO). A instancias de un alto funcionario de la COMCURE, se resolvió denominar al nuevo bosque modelo “Reventazón”, aunque el área comprendida es mayor pues abarca toda la

³⁶ El enfoque ecosistémico “es una estrategia para la ordenación integrada de la tierra, el agua y los recursos vivos que promueve la conservación y el uso sostenible de manera equitativa. Se basa en la aplicación de métodos científicos adecuados centrados en los niveles de organización biológica que abarca los procesos, las funciones y las interacciones esenciales entre los organismos y su ambiente, y que reconoce a los humanos, con su diversidad cultural, como un componente integrante de los ecosistemas” (FAO en su sitio: <http://www.fao.org/biodiversity/asuntos-intersectoriales/enfoque-ecosistémico/es/>. Fecha de consulta: 19/09/2011).

³⁷ Actual Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), del cual depende el ICE. El MINAET es además el organismo nacional con competencia en materia de recursos naturales y áreas protegidas. Éstas últimas son gestionadas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), creado en oportunidad de implementar el Corredor Biológico Mesoamericano, del que dependen las áreas de conservación, con sus corredores biológicos y áreas protegidas.

Provincia de Cartago³⁸. El trabajo de elaboración de las bases para el diseño de la propuesta fue realizado por un estudiante de maestría del CATIE. En su tesis, el BM Reventazón es descrito como:

[...] un proyecto promovido por el MINAE, ICE y CATIE, un proceso de gestión participativa, que desarrolla asociaciones sociales de múltiples partes interesadas con el propósito de identificar, investigar, adaptar y aplicar enfoques innovadores al manejo de los ecosistemas que componen el paisaje de esta cuenca, propiciando el desarrollo sustentable con énfasis en la conservación del recurso agua y el bienestar de las comunidades humanas (García Azuero, 2003, p. 58).

La “meta superior” fue definida del siguiente modo:

En el proceso de planificación para la creación del BMR están involucrados los actores relevantes, utilizando adecuadamente el conocimiento disponible, para promover un uso sustentable e integral de los recursos naturales y el ambiente, que contribuya a mejorar la calidad de vida de las personas. (García Azuero, 2003, p. 58)

El autor señala que su tesis constituye una guía para la “planificación e implementación del proceso de BMR[eventazón] y eventualmente otros” (ibíd.). Entre las organizaciones que identifica como clave, incluye al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el MINAE y el ICE, más el sector educativo. Sin embargo, transcurridos algunos meses de trabajo, surgieron desavenencias entre el CATIE y el grupo encabezado por el ICE — con la COMCURE y la UMCRE— que culminaron con la salida de este último. Señala un académico del CATIE:

Sin embargo, bien temprano en el proceso los actores de esta Unidad de Manejo de la Cuenca del Río Reventazón empezaron a distanciarse de la iniciativa del Bosque Modelo. Y decir por qué sería elucubraciones de mi parte. Es una larga historia. Se nos informó que ellos no querían ser parte de la iniciativa, que se iban a mantener al margen de la misma y después incluso de ahí pasamos a una condición donde a veces se nos reclamó que nosotros estábamos un poco usufructuando los beneficios de un proceso que se había

³⁸ De acuerdo a entrevistas con integrantes del BM Reventazón. La decisión de adoptar ese nombre sería luego lamentada al punto que, al ejecutar la última etapa del trabajo de campo, se estaba discutiendo la posibilidad de cambiarlo.

iniciado antes del Bosque Modelo, lo cual era así una situación bastante confusa porque como te comenté hace un rato, justamente la iniciativa de Bosque Modelo surgió más bien por iniciativa de ellos, de Bosque Modelo Reventazón. Entonces éste ha sido una especie de conflicto con el que hemos lidiado durante toda la historia del proceso y que lo hemos manejado en la medida de lo posible simplemente evitando el conflicto, evitando a la medida de lo posible los malentendidos. Hemos buscado acercamientos con ellos y seguiremos buscándolos en la medida de lo posible, pero hasta el momento son dos iniciativas aparte (Entrevista N° 15, 2009).

Apunta un empresario entrevistado sobre el ICE:

Es que es una institución muy complicada, sumamente complicada, muy complicada, pero yo creo que si uno tiene, yo creo que con las características propias de la fundación [si bosque modelo tuviera esa forma jurídica], el ICE debería ser parte fundamental de la Junta Directiva. Porque es la dueña de todos los ríos, es la dueña de la mitad de los bosques de este país, verdad, no se pueden explotar. O sea, yo lo que te digo es que vos tenés un montón de cosas con ellos ¿verdad? (Entrevista N° 4, 2010).

Las actas de las reuniones de Directorio del BM Reventazón dan cuenta de los sucesivos intentos frustrados de reconstruir esta relación. Ello fue confirmado en varias entrevistas, de las cuales surge que la disonancia entre el BM Reventazón y la COMCURE estaría dada por la presencia del CATIE, que generaría desconfianza. El fundamento sería el supuesto interés encubierto del CATIE en apropiarse de los logros de la COMCURE en el desenvolvimiento de la cuenca del río Reventazón. Detrás de estas posiciones emerge una tensión entre ambas organizaciones —las cuales, por otra parte, comparten algunas instancias como los comités de gestión de los corredores biológicos—que se traduce en una puja por la preeminencia en el área.

Tras la salida del grupo ICE–COMCURE–UMCRE, el Comité de Gestión quedó reducido a tres integrantes: CATIE, MINAE y FEDEMUCARTAGO, que invitaron a participar en el Directorio al Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (PPD–FMAM), administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Federación de

Asociaciones de Desarrollo de Cartago (FADC)³⁹, la Corporación Hortícola Nacional (CHN)⁴⁰, la Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Servicios de Cartago (CCITSC) y el Consejo Regional de Cartago (CORECA). Desde la perspectiva del CATIE:

Con esta iniciativa, Costa Rica tendrá una experiencia regional de conservación y desarrollo, basada en la participación de ciudadana [sic] y en el Enfoque de Ecosistemas, que promueve la Convención de Diversidad Biológica a escala mundial (CATIE, 2005, p. s/n).

El trabajo de construcción de la propuesta de BM Reventazón recayó en un equipo de académicos y profesionales con formación de postgrado a nivel de maestría o doctorado. Si se consideran los antecedentes de Costa Rica en materia regulatoria del sector forestal y el paradigma imperante entre los principales impulsores de la iniciativa, puede comprenderse el énfasis en la conservación y la preservación de los ecosistemas forestales que permea este bosque modelo.

2.2. Las reglas concebidas por los fundadores

Una vez aprobada la propuesta del BM Reventazón, se lanzó el proceso de elaboración de su estatuto, del cual se da cuenta ya desde la primera reunión de Directorio⁴¹. Los debates sobre su revisión se dieron muy pronto y continuaban al cierre de la segunda etapa del trabajo de campo en 2010. Resulta interesante el hecho de que el responsable primario de su redacción fuera un profesional canadiense, voluntario de CUSO⁴² e integrante del equipo técnico de la Red

³⁹ Se trata de una entidad de tercer nivel que agrupa a las asociaciones de desarrollo de la comunidad. Según la Dirección de Desarrollo de la Comunidad, ellas “son entidades de interés público, regidas por el derecho privado, por lo que están autorizadas para realizar todo tipo de acciones tendientes al desarrollo social, económico, cultural y ambiental de los habitantes del área en que conviven, en colaboración con las instituciones, municipalidades y cualesquiera otros organismos públicos y/o privados para promover el desarrollo de infraestructura vial y de servicios, salud pública, educación, recreación y protección del ambiente, entre otros” (sitio web oficial, URL: www.dinadeco.or.cr. Fecha de consulta: 26/05/2013).

⁴⁰ Fue creada en el año 1996 por Ley N° 7.628 como corporación de interés público. Posee personería jurídica y su objetivo es establecer un régimen equitativo en las relaciones de producción, industrialización, mercadeo y asistencia técnica y financiera entre productores, semilleristas, comercializadores e industrializadores de productos hortícolas

⁴¹ La versión vigente del estatuto al cierre del trabajo de campo es de julio de 2005.

⁴² Recuérdese que CUSO integra el Directorio de la Red Iberoamericana de Bosques Modelo.

Regional de Bosques Modelo para América Latina y el Caribe (Lac-Net)⁴³, cuya entidad anfitriona es el CATIE. Este es uno de los indicios de la existencia de “vasos comunicantes” entre estas organizaciones, conectadas en razón del rol del CATIE en el desenvolvimiento de ambas. Se evidencia que tanto la propuesta como el estatuto son el fruto de la labor técnica de expertos, sin que se vislumbre la injerencia de otros actores del ámbito de la Provincia de Cartago. Así, ambos instrumentos reflejan la mirada de los socios fundadores, que poseen un fuerte perfil técnico y académico.

A los fines de este trabajo, el análisis del diseño normativo del BM Reventazón está focalizado en aquellas previsiones estatutarias relacionadas con la participación en los procesos de toma de decisiones. Se atiende aquí especialmente a las normas que regulan las clases de miembros del bosque modelo, sus órganos de dirección, su integración y organización y el régimen de reuniones y votación.

El estatuto caracteriza al Bosque Modelo Reventazón como “una organización autónoma, que podrá asumir una personería jurídica apropiada para sus objetivos, a elección de su Directorio, y que podrá conformar organizaciones legalmente establecidas para cumplir con metas específicas” (art. I.3). Como se analizará más adelante, la cuestión de la personería jurídica motivó un debate intenso, no zanjado al cierre del trabajo de campo en 2010. Aquí basta con llamar la atención sobre la referencia a “organizaciones legalmente establecidas”, en plural. Si lo habitual es que este tipo de organización se haga de un ropaje jurídico que le permita adquirir derechos y contraer obligaciones en el ámbito del derecho privado, la redacción de esta norma parece apuntar a la creación de personas jurídicas “satélite” al servicio del BM Reventazón, con una existencia acotada a un fin específico.

El objetivo superior del bosque modelo es:

[...] el manejo sustentable de los recursos naturales en la provincia de Cartago, lo que se pretende alcanzar mediante la activa participación de la comunidad en una gestión integrada con agentes estatales, organizaciones no

⁴³Actual Red Iberoamericana de Bosques Modelo (RIABM).

gubernamentales, empresas y representantes del sector privado, para así contribuir también al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del área (art. IV, estatuto).

En cuanto al diseño organizacional, el estatuto establece que el BM Reventazón “consiste del Directorio, la Gerencia, los Comités y los Miembros Asociados” (art. I.2). En los siguientes apartados se presentan estos componentes, tal como están diseñados.

2.2.1. El Directorio del BM Reventazón

El Directorio es el órgano superior de gobierno del BM Reventazón y, como tal, le corresponde definir sus objetivos y líneas de acción, así como supervisar la labor de la Gerencia. El estatuto distingue entre miembros fundadores y otros miembros del Directorio, sin que a esta distinción se corresponda una atribución de facultades diferenciales. Son miembros fundadores los integrantes del Comité de Gestión inicial, es decir:

- ✓ Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCARTAGO),
- ✓ Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica (MINAE, actual Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, MINAET) a través de su Gerencia de Manejo y Uso Sostenible de los Recursos Naturales,
- ✓ Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) a través de su Departamento de Recursos Naturales y Ambiente (art. V.2.17).

Los restantes miembros del Directorio son (art. V.2.18):

- ✓ Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Servicios de Cartago (CCITSC),
- ✓ Consejo Regional de Cartago (CORECA). Al desaparecer este organismo, a instancias del representante del CATIE, el funcionario técnico que lo representaba⁴⁴ continuó participando en representación

⁴⁴ Este funcionario manifestó que, con el cambio de gobierno, se impuso una tendencia a la centralización que llevó a la desaparición de estas organizaciones cuya creación respondía a la lógica de la descentralización (Entrevista N° 6, 2009). Las especiales características de su

del Sistema Nacional de Agua Subterránea, Riego y Avenamiento (SENARA), que quedó incorporado de hecho al Directorio,

- ✓ Federación de Asociaciones de Desarrollo Comunal de Cartago (FADC),
- ✓ Corporación Hortícola Nacional (CHN),
- ✓ "la persona del Sr. Eduardo Mata", oficial del Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, administrado por el PNUD⁴⁵.

Los miembros fundadores definen la integración inicial del Directorio, que luego puede involucrar a otros integrantes si hay consenso sobre su designación (art. V.2.16). A excepción del citado reemplazo del Consejo Regional de Cartago por el Sistema Nacional de Agua Subterránea, Riego y Avenamiento (SENARA), no se han producido incorporaciones.

Otra clasificación de los integrantes del Directorio adoptada por el estatuto es la de "instituciones" e "integrantes individuales" (art. V.3), con requisitos (o "cualidades") diferentes para cada tipo de socio. Las "instituciones" deben cumplir con las siguientes exigencias:

- ✓ Deben estar "comprometidas con la promoción del desarrollo sostenible en la provincia de Cartago",
- ✓ Ser representadas por "un funcionario a su vez personalmente comprometido con esta causa y con capacidad de gestión y de representación para la toma de decisiones".

Los dos primeros requisitos parecen ser de difícil ponderación. El estatuto no especifica cómo se evaluará su cumplimiento. Los "integrantes individuales" también deben reunir condiciones especiales:

participación motivan que en las figuras que se presentan en el capítulo se reemplace con la designación de "Técnico" el nombre de la repartición pública a la cual representa en las distintas reuniones. A ello se añade que participó a título personal en algunas reuniones posteriores a la desaparición del CORECA, antes de tomar la representación del SENARA.

⁴⁵ Esta previsión es inusual para un estatuto. En las entrevistas realizadas se pudo saber que, ante la dificultad que presentaba la tramitación de una participación oficial del PPD-PNUD, las partes decidieron dejar una representación personal del funcionario responsable para Costa Rica, para contar con la presencia siquiera "virtual" del programa (Entrevistas N° 4, funcionario internacional, y 13, técnica del bosque modelo, 2009).

- ✓ “deben ser ciudadanos residentes en el país”,
- ✓ “mujeres y hombres comprometidos con la promoción del desarrollo sostenible y el manejo adecuado de los recursos naturales”,
- ✓ “con cargos relevantes en instituciones públicas o privadas vinculadas con el desarrollo de la provincia o con un historial destacado de dirigencia de base en la provincia de Cartago”.

Como puede apreciarse, en especial en el tercer requisito, los posibles candidatos a ocupar un lugar en el Directorio del BM Reventazón deben ser personalidades destacadas de Cartago, lo que constituye una limitante significativa a la participación. Todos los integrantes del Directorio, sean individuos u organizaciones, “deben estar comprometidos con los principios que inspiran los Bosques Modelo del mundo”. El Directorio no cuenta con integrantes individuales, excepción del caso especial del representante del PPD–FMAM y, de algún modo, de la situación del representante del SENARA. Las organizaciones designan sus representantes en el Directorio, quienes mantienen esa calidad mientras éstas lo consideren conveniente y conserven su cargo en ellas (art. V.4.22 y 23). Un miembro del Directorio cesa en su calidad de tal en los siguientes supuestos (art. V.4.24 y 25):

- ✓ Si decide retirarse en forma voluntaria, o
- ✓ Si los miembros del Directorio en pleno deciden:
 - separarlo o solicitar su reemplazo a causa de su inasistencia a dos reuniones consecutivas, sin causa justificada y aceptada por el Directorio en pleno,
 - solicitar su reemplazo a la organización a la cual representa, si hay consenso entre los miembros del Directorio. Esta posibilidad es llamativa, sobre todo considerando las exigencias planteadas para integrar el Directorio.

Los miembros del Directorio se distribuyen los cargos por consenso, por períodos de dos años con posibilidad de renovación sin límites. El Directorio cuenta con ocho integrantes para cubrir seis cargos, cuya

distribución consta en el acta de la reunión del Directorio del 12 de septiembre de 2005, a saber:

- ✓ Presidencia: funcionario de CORECA (luego, SENARA)
- ✓ Vicepresidencia: representante de CCITSC
- ✓ Secretaría: representante de CATIE
- ✓ Tesorería: representante CHN
- ✓ Fiscal: funcionario de MINAE⁴⁶-SINAC
- ✓ Vocales: representante de FADC y representante de FEDEMUCARTAGO.

Las funciones de cada uno están fijadas en el estatuto (art. V.6). El desempeño de cargos en el Directorio no es rentado. Igualmente, el estatuto contempla la posibilidad de asignar viáticos a los directores que participen de actividades del BM Reventazón, en caso de contar con recursos para ello (art. V.7). Esta circunstancia no se ha verificado, a excepción del caso de algún taller especial en terreno. Los integrantes del CATIE se desplazan en vehículos oficiales y los restantes Directores, en sus vehículos particulares. El BM Reventazón cuenta con escasos fondos y, por tal motivo, no está en condiciones de hacer frente a gastos operativos.

El Directorio tiene a su cargo las siguientes funciones, conforme el art. V del estatuto:

- ✓ Fijación de políticas generales de acción e inversión,
- ✓ Adopción de una figura jurídica, en caso de ser necesario, para el Directorio, el bosque modelo o “alguna instancia operativa en el marco del mismo”,
- ✓ Definición de las normas para la inscripción de socios,
- ✓ Asignación de funciones a comités específicos de trabajo y aprobación de sus informes y propuestas,
- ✓ Convocatoria a “distintos actores” a participar de concursos de proyectos, del área de influencia del bosque modelo,

⁴⁶ Actual MINAET-SINAC.

- ✓ Aprobación del desarrollo de acciones específicas de las organizaciones que conforman el Directorio o que son miembros asociados del bosque modelo,
- ✓ Revisión de informes financieros y administrativos de la Gerencia y de los Comités específicos que lo requieran,
- ✓ Vinculación con la Red Internacional de Bosques Modelo y organizaciones nacionales e internacionales afines.

El estatuto no establece en forma directa cuál es el quórum para que el Directorio pueda sesionar en forma válida. En cuanto a las decisiones, deben tomarse con “al menos dos tercios de los Directores presentes en la sala”, lo que establece el quórum de modo indirecto. El Directorio adopta sus decisiones por consenso y, cuando ello no es posible, por mayoría simple en votación. En caso de empate, el Presidente cuenta con doble voto. Las enmiendas al estatuto se resuelven por consenso o con el voto de dos tercios de los miembros del Directorio.

2.2.2. Los “miembros asociados” del BM Reventazón

El estatuto contempla la existencia de una clase de integrantes a los que denomina “miembros asociados” (art. VI). Según surge de las entrevistas, esta categoría no se implementó formalmente. Se trata de una “persona física o jurídica que manifiesta su apoyo al mismo [BM Reventazón] y su disposición de considerarse miembro del proceso, por medio de una boleta de afiliación, que debe ser aprobada por el directorio”. El Directorio cumplió con esta manda en su reunión de fecha 12/09/2005, mas no se reglaron los requisitos de manera de cumplimentar lo previsto por el estatuto. A fin de ingresar como “miembro asociado”, se debe tener “intereses manifiestos en el desarrollo sostenible de Cartago” y “un compromiso con la conservación y uso adecuado de los recursos naturales y la protección del ambiente”. Como puede observarse, se trata de condiciones más laxas que las demandadas para los miembros del Directorio.

Los derechos y obligaciones de los miembros asociados están definidos en el estatuto, a diferencia de lo que ocurre respecto de los integrantes del Directorio.

Son derechos de los miembros asociados:

- ✓ “recibir información y enseñanzas generadas” por el BM Reventazón,
- ✓ “participar de iniciativas y oportunidades promovidas por el BMR”,
- ✓ “compartir sus experiencias y criterios con otros miembros”,
- ✓ “participar en cursos o becas promovidas por el BMR”,
- ✓ “solicitar al Directorio cualquier información relativa al funcionamiento de la organización”.

Las obligaciones de los miembros asociados incluyen:

- ✓ “asistir a las reuniones que convoque el Directorio”,
- ✓ “cumplir con los estatutos”,
- ✓ “participar en los Comités específicos de trabajo promovido [sic] por el Directorio, etc.”

Sus reuniones se regulan con mayor detalle que las del Directorio y pueden ser:

- ✓ Convocadas en forma periódica por el Directorio para informar acerca de “los avances y orientaciones del proceso”;
- ✓ Especiales, también a iniciativa del Directorio, para informar acerca de “asuntos o eventos particulares” (art. VI.1.).

Los miembros asociados pueden presentar sus sugerencias al Directorio.

2.2.3. Los comités específicos

Los comités son definidos como “agrupaciones conformadas para trabajar en relación con temas o regiones particulares relacionados con los objetivos del BMR y que figuran como miembros asociados del BMR” (estatuto, art. VII). Además, también puede ser considerado como comité específico un grupo “creado independientemente del BMR” que trabaja “en actividades en relación expresa y en coordinación con el BMR”, como las “Asociaciones de Desarrollo Comunal, grupos conservacionistas, comités de aguas o de cuencas y otros”. Esta disposición es inapropiada toda vez que una organización independiente no podría convertirse en un órgano del BM Reventazón por la mera voluntad de

los autores del estatuto y el Directorio que lo aprobó. Es significativo que esta norma se haya mantenido a lo largo de los años y no haya sido tema de debate en el seno del Directorio⁴⁷. Es posible que esta norma explique la razón por la cual varios de los entrevistados se referían a “socios” o “miembros asociados” del bosque modelo para aludir a otras organizaciones que implementan acciones con las que hay algún tipo de conexión, aún en forma indirecta. En las entrevistas realizadas, ninguna organización “extra-BM” se autodenominó de ese modo, ni se mencionó relación alguna de pertenencia. La inclusión de los “comités de cuenca”, posiblemente no conocida por el ICE ni por la COMCURE y la UMCRE, podría confirmar la desconfianza y los reparos expresados por esas organizaciones en relación con la supuesta intencionalidad del BM Reventazón de apropiarse de sus logros.

Ante la heterogeneidad de los posibles comités específicos, el estatuto prevé que “la constitución, potestades y duración de los comités” se determina “diferencialmente para cada caso particular”.

2.2.4. El Comité de Gestión

Se trata de un caso particular de comité específico, que preexiste al Directorio y fue responsable de la construcción de la propuesta de BM Reventazón. Durante ese proceso, estaba integrado por sus fundadores —CATIE, MINAE y FEDEMUCARTAGO. A ellos se sumaron luego la gerente, el funcionario de SENARA y los cooperantes, tesistas y pasantes del ámbito del CATIE y la RIABM. Su objetivo es “consolidar el Directorio” y “apoyar a la Gerencia en el desarrollo del proceso de gestión” (estatuto, art. VII.4). Este comité se reúne con una frecuencia casi quincenal y es el ámbito donde se diseñan los planes estratégicos del bosque modelo así como muchas de las iniciativas que luego son propuestas al Directorio. Resulta de interés observar la presencia de la RIABM a través de sus pasantes, lo que constituye otro indicio del estrecho vínculo existente entre ambas organizaciones, cuyo denominador común es su relación con el CATIE. En efecto, además de integrar sus Directorios, esta

⁴⁷ Según actas de las reuniones del Directorio.

entidad da soporte de equipamiento e infraestructura al BM Reventazón y la RIABM, siendo además la responsable de la conducción de la Gerencia y la Presidencia del Directorio de esta última. En relación con los aportes del CATIE al BM Reventazón, puntualiza una funcionaria técnica que “el CATIE, pues, sigue facilitándonos transporte, combustible, soporte técnico ¿verdad? cuando necesitamos algún especialista” (Entrevista N° 2, 2010).

2.2.5. El motor del BM Reventazón: la Gerencia

Señala el estatuto que la Gerencia es “la institución conformada por funcionarios y recursos destinados en un 100% al cumplimiento de los objetivos del BMR, y que son dirigidos y administrados por el Gerente del BMR”. El Gerente es:

[...] la persona a cargo de administrar la Gerencia, es decir los recursos y el personal dedicados exclusivamente al cumplimiento de los objetivos del BMR⁴⁸, como producto de los apoyos de diversas instituciones y de los fondos que puedan ser gestionados por el Directorio, la misma Gerencia, los miembros asociados al BMR y otras instituciones que lo apoyen (art. VIII, estatuto).

En lo que interesa a la presente investigación, sus funciones abarcan (art. VIII.1, estatuto):

- ✓ “Fungir como contacto, facilitador(a) y representante principal del BMR [...] mantener vínculos con sus socios y otros programas similares y facilitarles la participación y el apoyo en eventos conjuntos”,
- ✓ “Ser el portavoz principal del BMR, comunicando su visión, avances y resultados a los diversos actores locales, nacionales e internacionales, en particular a través de la Red Regional de Bosques Modelo”,
- ✓ “Ser el punto de convergencia y coordinación entre las acciones del BMR, las instituciones y comités que colaboran con el mismo, los miembros del Directorio y la Red Regional de Bosques Modelo, capitalizando y optimizando los frutos de esta coordinación”,

⁴⁸ BMR: Bosque Modelo Reventazón.

- ✓ “Preparar presupuestos, planes anuales de trabajo e informes periódicos de la Gerencia del BMR, en respuesta a las disposiciones y para someterlos a consideración del directorio, y para presentarlos a la Red Regional de Bosques Modelo”,
- ✓ “Promocionar el proceso de BMR y la consolidación de la organización por medio de la participación y reclutamiento de socios adecuados”.

El análisis de las funciones asignadas a la Gerencia permite afirmar que se trata de un órgano clave en el desenvolvimiento del bosque modelo, lo que se ha constatado a través de las entrevistas realizadas, así como las reuniones observadas. La Gerente contó con apoyo inicial en carácter de voluntaria CUSO, para luego pasar a revistar en la plantilla del CATIE. En esta última condición, las labores a su cargo incluyen acciones extra-bosque modelo para el CATIE.

2.3. Concentración de actores en la Provincia de Cartago

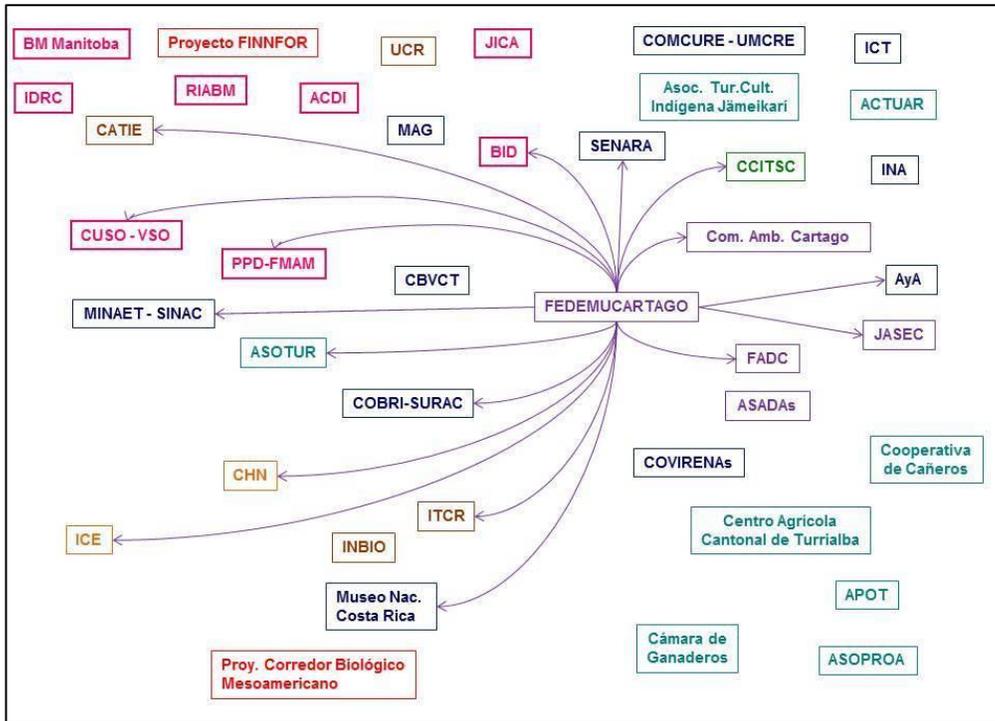
A partir del análisis relacional del mapa situacional de la arena del manejo de los recursos naturales, construido en base a la metodología propuesta por Clarke (2005), se explora aquí el grado de concentración de actores e intereses en el ámbito de la Provincia de Cartago. El análisis se construye a partir de la información recabada en las entrevistas realizadas, donde se identifican los elementos clave en la configuración de la situación del manejo de los recursos naturales en el área. Estos elementos permiten elaborar análisis relacionales para los actores presentes en el territorio, donde se muestran sus relaciones con otras organizaciones. De este modo, es posible identificar los actores focales y los actores interrelacionados presentes en el área. Como se expresara en el capítulo anterior, el supuesto subyacente es que la mayor concentración en uno o pocos actores focales implica una mayor obturación del espacio de participación. Desde otra perspectiva, cuanto mayor sea la presencia de actores focales en el territorio, más asimétricas serán las relaciones de poder.

A modo de ejemplo, seguidamente se presentan los análisis relacionales elaborados para la FEDEMUCARTAGO, el CATIE y el Centro Agrícola

Cantonal de Turrialba, enfocados en la arena del manejo de los recursos naturales. Se han seleccionado estos actores de modo de mostrar distintos tipos de organización, como son una organización pública municipal, una entidad académica y una organización de productores.

La Ilustración 3 muestra el análisis relacional elaborado con foco en la Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCARTAGO). Se trata de una entidad de segundo nivel, de derecho público, que integra a las municipalidades de la Provincia de Cartago, saber: Cartago, Jiménez, La Unión, Paraíso, Turrialba, Alvarado, Oreamuno, El Guarco, Cervantes y Tucurrique. Sus orígenes se remontan a la Liga de Municipalidades, creada en 1968 por los Concejos Municipales de esos cantones. La sanción del Código Municipal en 1998 posibilitó el surgimiento de la Federación, cuya misión se endereza al logro del desarrollo integral de la provincia a fin de potenciar el bienestar y la calidad de vida de las localidades y sus habitantes. La FEDEMUCARTAGO es miembro del Corredor Biológico Ribereño Interurbano – Subcuenca Reventado Agua Caliente (COBRI–SURAC), ámbito que comparte con el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones – Sistema Nacional de Áreas de Conservación(MINAET–SINAC), la Unidad de Manejo de la Cuenca del Río Reventazón (UMCRE), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), la Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC), el Instituto Costarricense de Energía (ICE), el Centro de Investigación en Protección Ambiental del Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y el Museo Nacional de Costa Rica, entre otras organizaciones.

**Ilustración 3. Análisis relacional de FEDEMUCARTAGO
en base a un mapa situacional**



Fuente: Elaboración propia, conforme Clarke (2005).

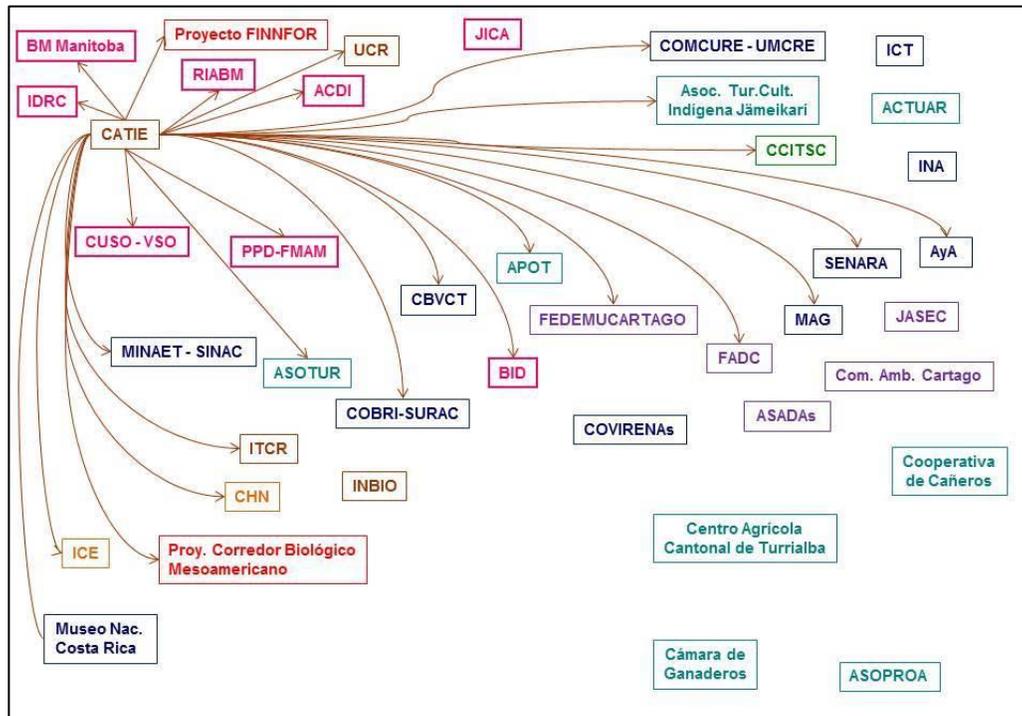
En el marco del COBRI-SURAC, participa en la organización de la “Eco Clásica Mountain Bike MTB entre volcanes”, evento recreativo anual de ciclismo entre el volcán Irazú y el pueblo de Santa Cruz, en el cual colaboran el MINAET-SINAC, la Asociación de Guías Turísticos del Volcán Irazú (ASOTUR) y la Municipalidad de Cartago, con apoyo del sector privado. La FEDEMUCARTAGO realiza proyectos con apoyo de organizaciones de cooperación como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (PPD-FMAM) y la ONG de voluntarios Canadian University Students Overseas (CUSO). Participa en las reuniones de la Comisión Ambiental de Cartago, espacio creado en el ámbito municipal que convoca actores interesados en la calidad ambiental. Se vincula, además, con las Asociaciones de Desarrollo Comunal y su Federación (FADC). En su calidad de miembro fundador del BM Reventazón, se relaciona con el CATIE, la Corporación Hortícola Nacional

(CHN), la Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Servicios de Cartago (CCITSC), el MINAET–SINAC, la FADC, el PPD–FMAM y el Servicio Nacional de Agua Subterránea, Riego y Avenamiento (SENARA).

Creado en 1973 por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) con apoyo de la cooperación de los Estados Unidos de América, el CATIE es una organización académica con presencia en quince países. Su campo de actuación abarca la formación de postgrado a través de cursos y maestrías, la cooperación técnica y la investigación aplicada. Como promotor del concepto de bosque modelo, se vincula con la Red Iberoamericana de Bosques Modelo (RIABM) cuyo Directorio preside, amén de fungir como su institución anfitriona. En tal carácter, facilita la ejecución de un proyecto con la Asociación de Turismo Cultural Indígena de Jameikári, canalizando asistencia del Bosque Modelo Manitoba y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). Canaliza, además, otras fuentes de cooperación como el BID, el PPD–PNUD, la cooperación finlandesa mediante el Proyecto FINNFOR “Bosques y Manejo Forestal en América Central”, el Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC, en inglés) de Canadá.

Miembro fundador del BM Reventazón, el CATIE se relaciona con el MINAET–SINAC, FEDEMUCARTAGO, el PPD–FMAM, la CCITSC, la FADC, el SENARA y la CHN. Desde ese lugar, impulsó la creación de los Corredores Biológicos Volcánica Central – Talamanca (CBVCT) y COBRI–SURAC. En el ámbito del primero, se vincula con el MINAET–SINAC, la Asociación de Productores Orgánicos de Turrialba (APOT), el ICE, la UMCRE, la Universidad de Costa Rica – Sede del Atlántico y AyA, entre otros. En el contexto del COBRI–SURAC, se relaciona con el Museo Nacional de Costa Rica y apoya algunas acciones de ASOTUR a través del BM Reventazón. Sus actividades de investigación y extensión lo vinculan con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). La Ilustración 4 muestra el análisis relacional del CATIE.

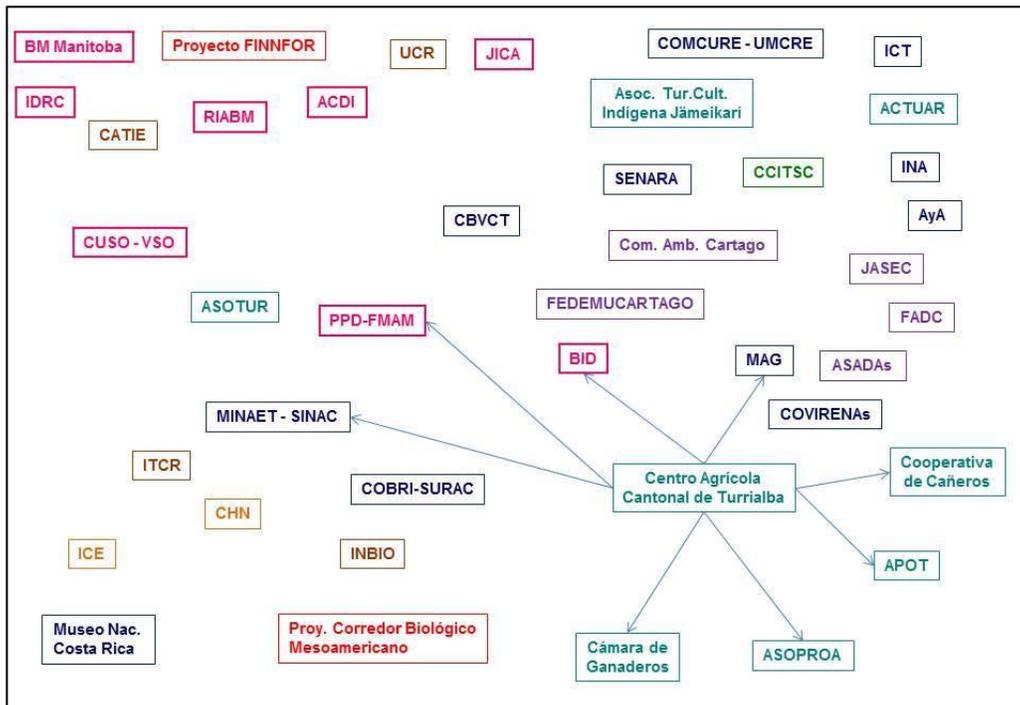
Ilustración 4. Análisis relacional del CATIE en base a un mapa situacional



Fuente: Elaboración propia, conforme Clarke (2005).

El Centro Agrícola Cantonal de Turrialba es una entidad emblemática de ese cantón. Nació a instancias de los productores locales, años antes del dictado de la Ley N° 4.521 de 1969 que promueve su creación. Su objetivo es promover la diversificación productiva en un territorio en el cual tradicionalmente sólo se producía café y caña de azúcar, a fin de mejorar el ingreso de la familia rural. Su principal actividad es forestal en toda la cadena de valor, desde la producción de plantines en viveros hasta el mueble terminado. Como entidad de productores, está relacionada con la Asociación de Productores Orgánicos de Turrialba (APOT), la Asociación de Productores Agropecuarios de Santa Cruz de Turrialba (ASOPROA), la Cooperativa de Cañeros y la Cámara de Ganaderos. Se vincula, además, con el MAG, del cual recibe algún apoyo para proyectos, y el MINAET para los asuntos forestales, amén de ser beneficiado con proyectos ejecutados con el BID y el PPD-FMAM. La Ilustración 5 presenta el análisis relacional del Centro Agrícola de Turrialba.

Ilustración 5. Análisis relacional del Centro Agrícola Cantonal de Turrialba en base a un mapa situacional



Fuente: Elaboración propia, conforme Clarke (2005).

El análisis relacional de la arena del manejo de los recursos naturales en el ámbito de la Provincia de Cartago resulta de la sumatoria de los mapas elaborados para los principales actores presentes en ella (Ilustración 6).

Se observa una densidad alta de interrelaciones en la que se destacan el CATIE, el MINAET-SINAC y el PPD-FMAM como actores focales del territorio de la Provincia de Cartago. El CATIE cuenta con una cantidad importante de relaciones con organizaciones de cooperación internacional, de las cuales sólo se han considerado las que ejecutan acciones en el territorio analizado, puesto que en sus proyectos en otras zonas y países, el CATIE cuenta con fuentes de recursos no incluidas en este mapa situacional. A esta capacidad de movilización de fondos para ejecutar proyectos se añade un caudal importante de estudiantes de postgrado y pasantes extranjeros, especialmente franceses, cuyas investigaciones de maestría son direccionadas hacia los objetivos y temáticas priorizadas por el CATIE, lo que le da una gran penetración en

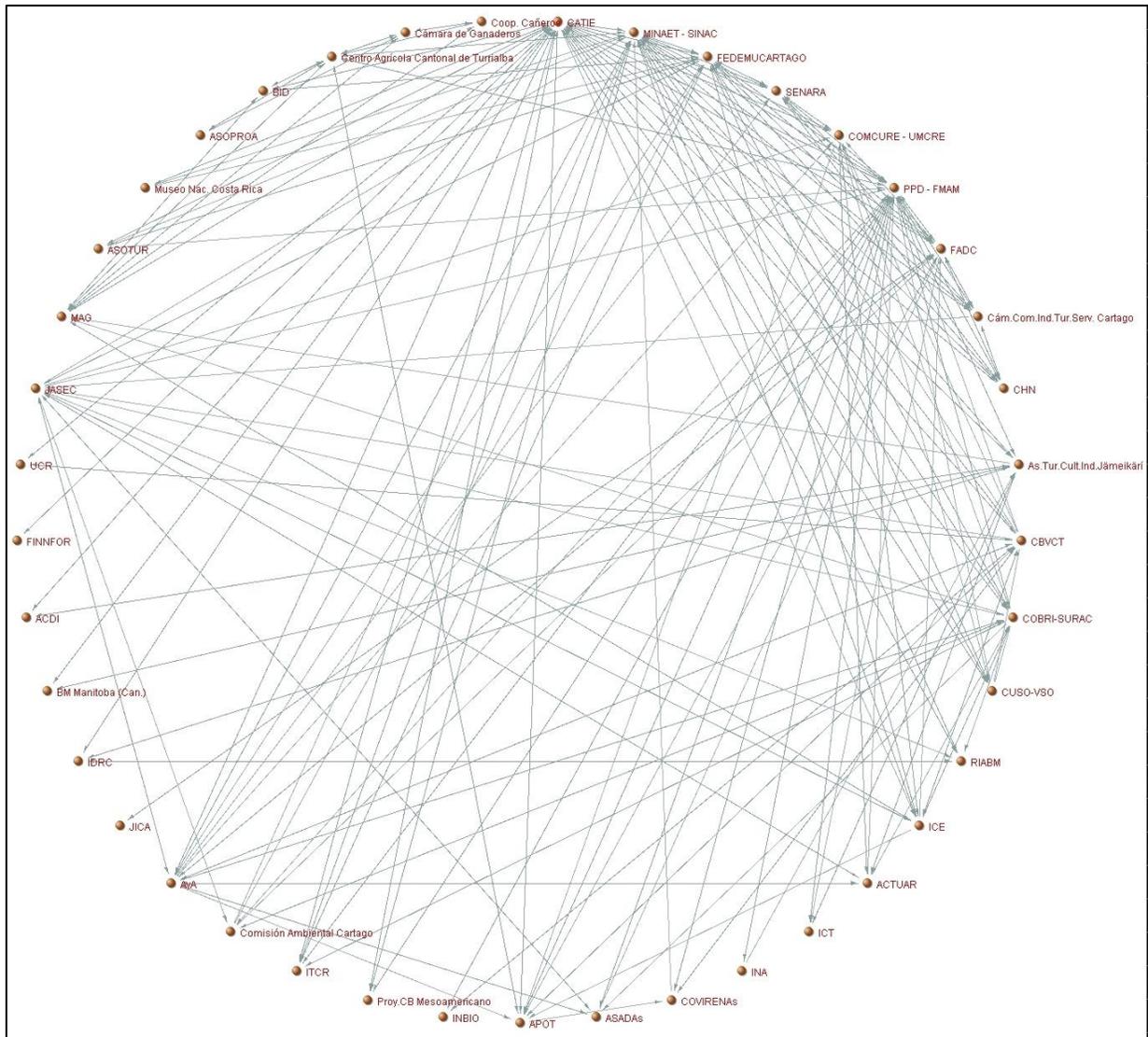
ámbitos en los cuales podría tener una llegada limitada en razón de su trayectoria y su historia. En efecto, como se ha visto, el CATIE nace como producto de una iniciativa del gobierno de los Estados Unidos, cuyos profesionales se radican con sus familias en el Cantón de Turrialba. Con altos salarios y un estilo de vida ostentoso a los ojos de los pobladores rurales de la zona⁴⁹, hasta tiempos relativamente recientes el CATIE fue considerado como un enclave extranjero en el cual los costarricenses no tenían cabida y cuyos proyectos estaban orientados a otros países. En la última década, la conducción del CATIE ha orientado parte de sus esfuerzos a la construcción de una imagen más favorable, a través del desarrollo de acciones en Costa Rica y, en especial, en Turrialba y Cartago⁵⁰. A este fin, se ha involucrado en la promoción de los corredores biológicos sobre la base de su enfoque ecosistémico, al tiempo que ha contribuido en la canalización de asistencia hacia algunos grupos de producción del ámbito rural y del turismo sostenible. La participación del CATIE en el BM Reventazón está en esta línea, como lo sugiere un funcionario técnico entrevistado:

[...] la crítica histórica que no trabaja en Costa Rica, que no se proyecta y el bosque modelo ha sido una oportunidad también para ellos de que se dé eso. De que se dé eso y también aprovecharlo con un principio sano, muy positivo para nosotros, pero ha sido clave y sigue siendo clave la participación de CATIE. Entonces desde ese punto de vista yo creo que difícilmente CATIE se va a desligar de lo que es Bosque Modelo, o sea: proyección institucional a nivel país (Entrevista N° 7, 2010).

⁴⁹ Entrevistas N°5, técnico de la RIABM, 13, técnica del BM Reventazón, y 15, académico del CATIE, 2009 y N° 5, funcionaria política, 2010.

⁵⁰La iniciativa del BM Reventazón y los corredores de biodiversidad se inscriben en esta lógica, al punto que los entrevistados “extra-CATIE” los perciben como parte integrante del CATIE, lo que es particularmente marcado en el caso del BM Reventazón.

Ilustración 6. Análisis relacional en base a los mapas situacionales de las organizaciones presentes en la Provincia de Cartago



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del trabajo de campo, con la metodología de Clarke (2005).

Un socio estratégico del CATIE a este fin es el Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (PPD-FMAM), otra organización focal del territorio de Cartago. El PPD-FMAM, administrado a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha ejecutado más de 500 proyectos en Costa Rica en cuatro áreas focales: turismo rural

comunitario, manejo del fuego y Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAs), producción sostenible y corredores biológicos. Esta agenda se visualiza claramente en el ámbito de la Provincia de Cartago en el perfil que adopta el manejo de los recursos naturales, con su énfasis conservacionista, y el tipo de acciones encaradas por actores del sector público nacional, como el MINAET, y local, como las municipalidades de Cartago y Turrialba. También el sector privado, a nivel de pequeños y medianos emprendimientos, está claramente alineado con estas temáticas, lo que se refuerza a través de los proyectos que el PPD–FMAM “baja” al territorio. Bajo este “paraguas” han proliferado las organizaciones de guías de turismo rural, de productores orgánicos y las actividades estructuradoras de corredores y subcorredores biológicos en el contexto del desenvolvimiento de grandes “áreas de conservación” y del Corredor Biológico Mesoamericano. Acerca de su injerencia en la agenda nacional, señala un funcionario internacional del PPD–FMAM:

Y proyectos muy diversos que están en las áreas locales del GEF: biodiversidad, cambio climático, aguas internacionales, degradación de tierras y contaminantes químicos persistentes. Estos, bueno, han también venido en muchas áreas a generar una gran cantidad de proyectos, creando una base amplia de proyectos que nos han permitido trabajar de manera conjunta integrando proyectos y también buscando incidir de manera nacional. Y entonces en los últimos tres años hemos estado trabajando en cinco áreas principalmente, buscando ese esfuerzo nacional y buscando incidir a nivel nacional (Entrevista N° 4, 2009).

Estos temas son impulsados fuertemente por el MINAET desde su Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), actor focal con fuerte presencia territorial que se extiende, más allá de las 10 áreas protegidas públicas. En efecto, las acciones del MINAET–SINAC abarcan nuevas zonas mediante la creación de corredores biológicos que comprenden no sólo ecosistemas en buen estado de conservación, sino también áreas intermedias de conectividad, aún urbanas y productivas, como en el caso del COBRI–SURAC.

Se observa que existe una sinergia entre los tres actores focales, cuyas agendas tienen puntos de convergencia que los motivan a ejecutar proyectos de manera conjunta en el ámbito de la Provincia de Cartago. Se aprecia, además, que los tres promueven una agenda marcada por una fuerte impronta conservacionista global en la cual, tanto el CATIE como el PPD-FMAM, tienen una proyección que trasciende las fronteras costarricenses. Por su parte, el MINAET-SINAC, si bien es un organismo del sector público nacional, alinea sus acciones con la agenda internacional de un país que fuera pionero en el denominado “canje de deuda por naturaleza” y en el cual las prioridades globales tienen un peso evidente en la tendencia de las políticas ambientales nacionales.

En una segunda línea de actores en cuanto a la densidad de sus interrelaciones se ubican la FEDEMUCARTAGO, el ICE, AyA, JASEC, la COMCURE-UMCRE y los corredores biológicos CBVTC y COBRI-SURAC. La FEDEMUCARTAGO, en tanto ámbito de coordinación de políticas y acciones intermunicipales, es un referente importante en la gestión del territorio. Ella, conjuntamente con el ICE, AyA, JASEC y la COMCURE-UMCRE podrían ser considerados como actores focales secundarios desde la perspectiva amplia del manejo de los recursos naturales, que pasan a un plano destacado cuando el foco se coloca en la gestión de los recursos hídricos. Tal como se señalara anteriormente, el área central de Cartago es un aportante principal de agua para abastecimiento al área metropolitana capitalina así como la base de un porcentaje sustancial de la generación hidroeléctrica costarricense. Hay aquí un punto de tensión por el uso del territorio, entre la conservación de los ecosistemas boscosos y el uso hidroenergético, que se negocia en forma permanente y donde la agenda internacional sobre biodiversidad brinda un impulso adicional al sector más conservacionista, como se trasunta, por ejemplo, del accionar del PPD-FMAM y su apoyo sostenido al CBVCT y al COBRI-SURAC. Estos últimos, en su operatoria, se desenvuelven como una extensión del MINAET-SINAC y el CATIE, hasta donde fue posible observar. En cuanto a los actores interrelacionados, la Provincia de Cartago posee una cantidad importante de organizaciones que pueden clasificarse como tales, que

comprende organizaciones de productores agropecuarios, hortícolas y forestales, asociaciones de turismo rural comunitario vinculadas a las áreas protegidas, así como la Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Servicios de Cartago, las asociaciones de desarrollo comunitario a través de su federación. Aparecen en esta categoría, además, actores del sector público nacional con competencias vinculadas a la producción como el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el SENARA. Si se considera que el principal rubro productivo de la Provincia de Cartago es la producción primaria, sobre todo láctea y hortícola —con una presencia remanente de la caña y el café—, resulta clara la importancia de estos actores como soportes de los medios de vida de la población, en un área donde la pobreza rural sigue siendo significativa⁵¹. En cuanto a las asociaciones de turismo rural, se trata de un esfuerzo de diversificación productiva focalizado en los jóvenes descendientes de familias dedicadas a la ganadería de leche y, en menor medida, a la producción agrícola que, como se mencionara antes, recibe un apoyo significativo por parte del PPD–FMAM en línea con la lógica conservacionista derivada de la aplicación del Convenio sobre Diversidad Biológica de las Naciones Unidas.

Otros actores presentes en el territorio, acaso con un grado un tanto menor de interrelaciones, son entidades académicas como la Universidad de Costa Rica y el Instituto Tecnológico de Costa Rica, organismos nacionales abocados a la creación de capacidades como el Instituto Nacional de Aprendizaje, las agrupaciones de voluntarios para la protección de los recursos naturales (COVIRENAs) y algunas organizaciones de cooperación como CUSO, de estrecho vínculo con el CATIE.

Una visión de conjunto del grado de concentración de actores en el territorio de la Provincia de Cartago muestra una concentración marcada en tres actores de perfil técnico–académico. Entre ellos y los que podrían ser actores focales secundarios —de perfil técnico— media una diferencia grande en cuanto al grado de interrelaciones que poseen. Estos últimos son los “actores del agua” o,

⁵¹ Esto es particularmente serio en el Cantón de Turrialba, donde la población bajo la línea de pobreza se estimaba en torno al 50% del total (Cedeño & Aguilar, 2009).

más específicamente, de la hidroenergía que, si bien cuentan con apoyo de empresas privadas grandes que operan las obras, deben negociar ante la presión de una agenda de fuerte impronta ecosistémica. Por lo tanto, se observa una situación de asimetría de las relaciones de poder en el territorio, con dos sectores en pugna por el uso del paisaje.

En este contexto se desenvuelven los actores de la producción, como actores interrelacionados con puntos de contacto con ambos grupos de actores focales, de los cuales reciben beneficios en forma de proyectos productivos y acciones de fortalecimiento de sus capacidades locales.

2.4. Inclusión y exclusión de actores

El grado alto de concentración de actores con un perfil técnico–académico aporta un indicio sobre la exclusión de actores en los procesos de toma de decisiones a partir de una situación asimétrica de poder. Es necesario explorar la arena del manejo de los recursos naturales en la Provincia de Cartago y sus principales mundos sociales, de manera de visibilizar la exclusión de actores del ámbito del BM Reventazón (Clarke, 2005) así como inferir la existencia de *non-issues* (Crenson, 1971). La Ilustración 7 muestra el mapa elaborado a partir de los datos obtenidos en el trabajo de campo.

El mundo de los productores agropecuarios y forestales tiene puntos de contacto con actores implicados en el BM Reventazón, pero no participa en los procesos de toma de decisiones. Actores focales como el CATIE, el MINAET–SINAC y el PPD–FMAM consideran a algunas organizaciones de productores como beneficiarios actuales o potenciales de proyectos en cuyo diseño tienen incidencia directa. Dentro de este mundo, resulta interesante puntualizar que el uso que se hace de los recursos no siempre es sustentable. En la Provincia de Cartago se observan problemas de sobrepastoreo, uso excesivo de agroquímicos —con el consiguiente riesgo de contaminación del agua y afectación de la salud de las personas—, erosión del suelo por malas prácticas, remoción del sotobosque y tala no autorizada de árboles, entre los principales.

El mundo empresario es un actor auto-excluido, que se mantiene al margen de los procesos de planificación y conservación, pero está implicado a través de sus acciones de responsabilidad social corporativa, apoyando eventos ambientales, iniciativas educativas, material de divulgación y ferias, entre otros. La excepción es una gran empresa cementera, parte de un holding multinacional, con una explotación cercana a la ciudad de Cartago, que no participa en este tipo de acciones⁵².

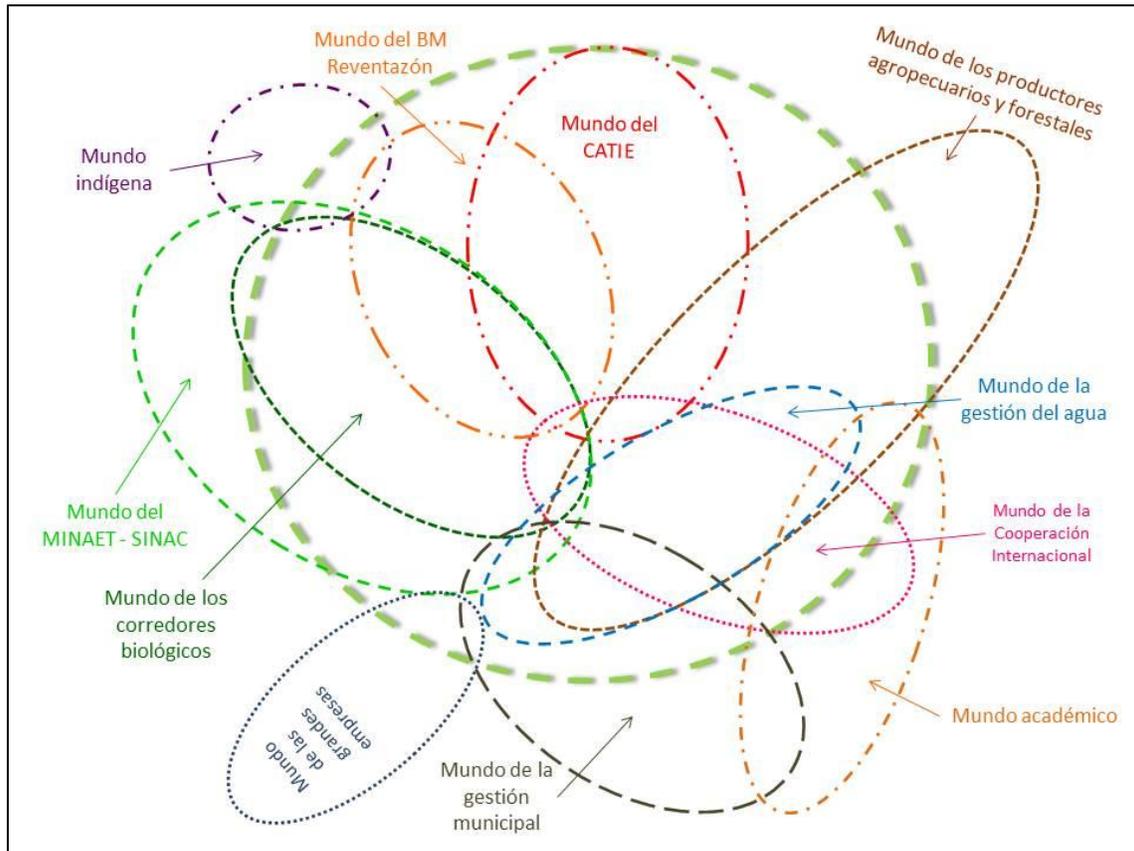
El mundo de la gestión municipal comienza a estar presente y es activo, pero con distancia del CATIE, que es visto con desconfianza como un enclave extranjero que no trabaja para Costa Rica. La excepción está dada por la FEDEMUCARTAGO, con más proximidad al CATIE y una historia de trabajo colaborativo con el MINAET-SINAC en el marco del COBRI-SURAC.

El mundo indígena está desdibujado en esta arena, pero implicado a través de un proyecto sobre turismo comunitario de la Asociación de Turismo Cultural Indígena de Jameikärí, que lo vincula al Corredor Biológico Volcánica Central Talamanca (CBVCT) mediante el cual se conecta con el Parque Nacional Barbilla, el BM Reventazón, el PPD-FMAM, el CATIE la RIABM y el MINAET-SINAC. Los indígenas se acercan con la expectativa de recibir asistencia, sea en forma de capacitaciones o con proyectos que los apoyen en el desarrollo de sus actividades. Se trata de actores auto-excluidos ya que, según manifestó su representante en una entrevista⁵³, a pesar de haber sido invitados, no les interesa participar en las estructuras de gobernanza pues implica unos costos en términos de traslados y tiempo que no están dispuestos a asumir.

⁵² Las empresas son vistas como socios interesantes desde el punto de vista de sus posibles aportes económicos: “[...] esta empresa, que es un monstruo [...] nosotros hemos estado hace rato buscando acercarnos a ellos. [...] Pero nos ha sido difícil [...] Yo quiero tener empresarios grandes y fuertes en el Directorio” (Entrevista N° 15, 2009, académico del CATIE).

⁵³ Entrevista N° 2, 2009, dirigente indígena cabécar. La gerente del BM Reventazón confirma que los invitaron a participar como Directores pero no les interesó (Entrevista N° 13, 2009).

Ilustración 7. Mapa de la arena de los recursos naturales en la Provincia de Cartago y sus mundos sociales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del trabajo de campo, con la metodología de Clarke (2005).

El mundo de la gestión del agua, considerado tanto en su faz de obras hidroenergéticas como en la de abastecimiento de agua para poblaciones y para la producción, contiene actores focales secundarios desde la perspectiva de la sustentabilidad, pero con roles relevantes desde el punto de vista hídrico. Como se apuntara antes, hay una tensión no siempre explicitada entre este mundo y los mundos asociados a la conservación de la biodiversidad. La determinación de concretar nuevas obras hidroeléctricas, sus impactos y la participación efectiva de las comunidades afectadas en los beneficios, son materia de conflictos abiertos. En ese contexto, un empresario, miembro del Directorio del BM Reventazón, considera que les cabe un rol de mediación en el conflicto y sostiene que:

Entonces yo a veces me pongo a pensar. Bueno, si en este caso el ICE va a hacer algo por ti o va a afectar a una comunidad, lo que necesitamos es establecer un buen camino de dialogo y de alguna manera incluso garantizar, si se quiere, el buen uso de los recursos a través de estudios que no necesariamente sean los estudios que hace el ICE, porque vos les llevas un estudio, y entonces te dice: “Eh, claro si lo hizo el ICE, todo le da perfecto”. Todo perfecto ¿verdad? Después te das cuenta que no era tan perfecto. Yo siento que incluso allí el Bosque puede colaborar. ¿Qué? [...] como representante llamémoslo imparcial ¿verdad? que protege, que su función es proteger y enseñar y educar respecto del buen uso de los recursos. Seamos nosotros el eslabón ¿verdad? (Entrevista N° 4, 2010).

Si se revisa la posición de actores auto-excluidos como la COMCURE–UMCRE, debe recordarse la controversia fundacional en relación con la posible apropiación de sus logros en el manejo de la cuenca del río Reventazón por parte del bosque modelo e, indirectamente, del CATIE. Al respecto, expresa una funcionaria técnica nacional:

Sí, mira, ellos tenían bastantes años de trabajar ahí antes que nosotros, como unos cinco o seis años antes. Entonces cuando la iniciativa empezó ellos se involucraron muy motivados y participaron en el lanzamiento de la iniciativa y todo, pero después empezaron a alejarse. Porque siento que tuvieron como... Sería miedo, quizás. Es que ellos son una iniciativa nacional y Bosque Modelo es una iniciativa internacional. Para mí lo que más les dio temor es que la iniciativa internacional los opacara. Lo que pasa es que ellos están con una visión muy, muy cerrada. Ahorita yo lo puedo mirar desde mi punto de vista pero desde el punto de vista también de mucha gente que trabajó en el tema ambiental y la percepción de todo el mundo es la misma (Entrevista N° 9, 2009).

Una consecuencia de esta situación ha sido una virtual autocensura de profesionales clave del BM Reventazón y el MINAET–SINAC en el proceso de armado de los corredores biológicos a fin de conservar el auspicio económico del ICE, que se temía perder en caso de explicitar su participación en el Comité Gestor del BM. Esta suerte de “deslegitimación” autoimpuesta llevó a la invisibilización del BM Reventazón y al enmascaramiento de su influencia en la creación de los corredores biológicos detrás de la fachada de otras

organizaciones. Este conflicto, no resuelto al cierre del trabajo de campo, tiñe la totalidad de las acciones que se emprenden en la cuenca del río Reventazón y contribuye al escaso conocimiento público acerca de la existencia y acciones del BM Reventazón.

A la luz de estas tensiones, resulta interesante puntualizar que, en mundos como el de la gestión del agua, el MINAET–SINAC y los corredores biológicos, el bosque modelo y los productores agropecuarios, los egresados de las maestrías del CATIE ocupan lugares destacados en la función pública. El CATIE tiene, además, una fuerte injerencia en el mundo de los corredores biológicos y el BM Reventazón a través de sus proyectos y estudiantes, cuyas tesis —orientadas a los temas prioritarios de su agenda— inciden sobre los procesos de planificación.

En cuanto al mundo de los corredores biológicos, como se expresara más arriba, su creación se origina con el impulso de la cooperación internacional, a partir del proyecto para el establecimiento del Corredor Biológico Mesoamericano. En ese contexto, el MINAET creó el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), que abarca las once áreas de conservación en que se dividió el país, muchas de las cuales no han sido implementadas en la práctica. Por su parte, el PPD–FMAM colocó los corredores biológicos como tema prioritario en su agenda de inversión. El CATIE, en sintonía con el PPD–FMAM, enfocó su accionar en este mismo sentido y promovió en forma paralela la creación del BM Reventazón y el lanzamiento del Corredor Biológico Volcánica Central Talamanca (CBVCT). Luego se sumaría el Corredor Biológico Ribereño Interurbano – Subcuenca Reventado Agua Caliente (COBRISURAC), promovido por el MINAET–SINAC con apoyo del CATIE. Desde la perspectiva del MINAET–SINAC, “cada corredor, por ejemplo, es como un pequeño bosque modelo. Tiene socios diferentes. Tal vez algunos se repitan pero otros son distintos”⁵⁴.

⁵⁴ Entrevista N° 2, 2010 (funcionaria técnica).

La participación amplia de los actores sociales interesados en los procesos de toma de decisiones en materia de manejo de recursos naturales no aparece como algo especialmente valorado en mundos como el de la gestión del agua, el MINAET–SINAC, el CATIE o la cooperación internacional. Si bien hay una cierta apertura a difundir las acciones (o, más precisamente, los “logros” y “éxitos”) y a concientizar a la población en general acerca del cuidado del ambiente, no existe intención de promover la participación efectiva de los ciudadanos más allá de los discursos. Las puertas de los órganos decisores son más permeables ante las que se consideran organizaciones y personas “influyentes”, estas últimas preferentemente con formación profesional y estudios de postgrado. Este criterio permea organizaciones como los corredores biológicos, los comités como el del PPD–FMAM y el propio BM Reventazón, según lo evidencia su estatuto. Desde esta perspectiva, los productores agropecuarios son actores excluidos en sentido estricto, que pueden ser beneficiarios o destinatarios de proyectos, pero no socios o “pares” participantes en los procesos de toma de decisiones.

En el mundo de la gestión municipal, los cantones de Cartago y Turrialba son los más importantes de la provincia. Se observa una cierta rivalidad o competencia no explicitada entre ambos. Cartago, otrora capital de Costa Rica, es un cantón urbano, tradicional y con una autoimagen de superioridad cultural. Turrialba es un cantón rural, de “gente sencilla, de trabajo”⁵⁵.

El mundo de la academia es otro actor excluido en sentido estricto, a pesar del prestigio de actores como la Universidad de Costa Rica, el Instituto Tecnológico de Costa Rica y el Instituto Nacional de Biodiversidad. Desde el ámbito académico, hay cierta reticencia a interactuar “como pares” con el CATIE ya que, según una científica (actual funcionaria política) entrevistada⁵⁶, no realizarían actividades de investigación básica, lo que se considera una debilidad. Por otra parte, el CATIE, además de ofrecer educación de post–

⁵⁵ Entrevista N° 13, 2009, técnica del bosque modelo. Se trata de una profesional oriunda de Turrialba.

⁵⁶ Entrevista N° 5, 2010.

grado, es un importante actor en el campo de la cooperación técnica, ofreciendo sus servicios a los organismos de cooperación internacional. En rigor, se trata de actores excluidos en sentido estricto, puesto que no fueron invitados a participar de manera deliberada, acaso por ser potenciales competidores de la oferta académica de un actor focal como el CATIE.

A excepción de la CHN, el sector de la producción agropecuaria y forestal es un actor excluido en sentido estricto. Entre las organizaciones de productores se destacan el Centro Agrícola Cantonal de Turrialba, la Asociación de Productores Agropecuarios Santa Cruz de Turrialba (ASOPROA), la Asociación de Productores Orgánicos de Turrialba (APOT), la Cámara de Ganaderos y la Cooperativa de Cañeros.

El BM Reventazón invitó al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en reiteradas oportunidades y obtuvo respuestas verbales favorables, que luego no se tradujeron en hechos, con lo cual se trata de un actor auto-excluido. Según un entrevistado⁵⁷, la razón estaría en que el MAG ejecuta proyectos con el ICE y la COMCURE, que cuentan con un presupuesto holgado para trabajar con los productores rurales de las zonas en las cuales tienen intervenciones⁵⁸. Comenta una funcionaria nacional técnica entrevistada:

A nivel nuestro la parte de Ambiente maneja recursos muy chiquitos, a nivel de Agricultura son millones de millones entonces los intereses de ellos son como muy elevados a la par de los de aquí. Entonces nosotros somos como poco importantes para ellos (Entrevista N° 9, 2009).

Otro grupo de actores ausentes auto-excluidos, muy relevantes, es el formado por el ICE, la COMCURE y la UMCRE. Consta en actas y fue comentado por la mayoría de los entrevistados que el BM Reventazón ha realizado numerosos intentos de acercamiento, sin éxito. En este sentido, la citada funcionaria técnica explica que:

[...] Entonces el ICE ha sido una institución muy fuerte en el país. Ellos están acostumbrados a hacer en todos lados lo que ellos quieren. Y a tomar...

⁵⁷ Entrevista N° 6, 2009, funcionario técnico.

⁵⁸ Una parte sustancial de estos recursos proviene de las obras hidráulicas con uso energético que tienen concesionadas en la cuenca del río Reventazón.

yo tengo la plata y yo tomo las decisiones ¿me entendés? Entonces para ellos no es fácil trabajar un poco como hemos aprendido a hacerlo nosotros, a trabajar un poco mano a mano ¿verdad? (Entrevista N° 9, 2009).

En esta línea, señala un funcionario técnico entrevistado:

[...] hubo un desgaste muy grande en un principio de la participación del ICE. Eso fue un gran...es como, cuando tú realmente te desgastas en ver cómo en un lago quién saca el pez más gordo. Ocurre que la caña de pescar que te han dado no te va a servir. [...] Yo siento que en un principio hubo un sobreesfuerzo en ese pensamiento. Y luego hubo una intención de mezclarse con la COMCURE cuando sabemos que hay también ahí una pequeña isla de poder que nadie quiere que le toquen...entonces, no. O sea, uno tiene que seguir trabajando en lo que uno crea que está aportando positivamente y el tiempo le da la razón y provocará las sinergias necesarias. No puede forzarlas en cierto momento (Entrevista N° 7, 2010).

Un dirigente de la Federación de Asociaciones de Desarrollo de Cartago apunta:

[La COMCURE no es parte del bosque modelo] No, a veces ellos no ven hasta como enemigos. [La COMCURE ve al BM Reventazón como competencia] [...] porque los dos incidimos a veces sobre lo mismo, el mismo tema ¿verdad? Sólo que nosotros articulamos diferentes funciones pero ellos piensan que nosotros vulgarmente les tratamos de trabar para que no hagan todo: “Señores, denos un poquito”. Se ponen celosos, porque nosotros siempre cumplimos con la actividad (Entrevista N° 3, 2009).

Existen en el seno del BM Reventazón *non-issues* (Crenson, 1971) cuya existencia se revela a partir de este mapa de la arena del manejo de los recursos naturales y sus mundos. El primer gran tema que es totalmente silenciado es el impacto ambiental de las actividades agropecuarias. Los cultivos intensivos (como el helecho y la papa semilla) involucran el uso de cantidades grandes de agroquímicos cuya adecuada manipulación no está asegurada y puede provocar problemas de contaminación del agua, intoxicación en las poblaciones vecinas a las explotaciones y afectación de la biodiversidad. Por otra parte, debido a las características geofísicas del área, estas explotaciones se realizan en laderas montañosas con fuertes pendientes, sin adoptar medidas de protección del

suelo⁵⁹, lo que genera problemas de erosión y degradación. Se podría arriesgar una hipótesis para explicar la no problematización del tema: el área más fuerte de actividad en el CATIE es la agropecuaria, incluyendo sistemas agroforestales como el café y el cacao, la caña y la ganadería. Además, el propio CATIE cultiva caña de azúcar y café en fincas propias. Por tanto, que un “proyecto” tan pequeño y casi experimental como el BM Reventazón pueda repercutir negativamente en sus operaciones con sus “clientes” principales, agrónomos y las suyas propias, no sería aceptable. A pesar del silencio sobre el tema en el bosque modelo, un académico del CATIE afirma:

Cuando ellos [la CHN] ingresan a la iniciativa de Bosque Modelo ingresan con un ímpetu impresionante, interesantísimo, porque el productor hortícola en Costa Rica tiene una imagen de mala gestión ambiental. Mira, Costa Rica es un país muy impactado por la revolución verde. Por si no lo sabes, en Costa Rica se tienen las máximas producciones forestales de banano, de café y tenemos también una de las tasas de aplicación forestal de agroquímicos más altas del mundo. También tenemos algunas de las tasas de cáncer gástrico más altas del mundo. Y en materia de producción hortícola el tema del uso de pesticidas ha sido un asunto fuerte (Entrevista N° 15, 2009).

Además, se observan problemas de erosión por sobrepastoreo, especialmente en la zona de montañas. Sin embargo, en el BM Reventazón el único tema vinculado con la ganadería que se ha tratado es un proyecto sobre turismo rural comunitario en Santa Cruz, zona reconocida por la calidad de sus quesos. Nada se ha dicho sobre el problema del sobrepastoreo y la erosión. Tampoco se ha discutido la problemática de la tala del sotobosque por parte de estos productores, como paso previo a la tala no autorizada de árboles, de manera de lograr la recategorización de sus fincas de zona boscosa a zona para uso agropecuario.

Otro *non-issue* del BM Reventazón es el manejo forestal sustentable, incluyendo la transformación de la madera con valor agregado local y la comercialización de los productos resultantes. Se trata de un tema que está en el

⁵⁹ Por ejemplo, cultivar en terrazas siguiendo las curvas de nivel, de modo de reducir al menos en parte la erosión.

corazón del concepto de “bosque modelo”, pero la cuestión no aparece en las actas de Directorio ni en los documentos. Algunos entrevistados mencionaron su preocupación por la destrucción que podría causar el manejo forestal, lo que resulta llamativo si se considera que la mayoría de los entrevistados que se expresaron en ese sentido son ingenieros forestales o agrónomos con maestrías. Por ejemplo, un dirigente de la Federación de Asociaciones de Desarrollo de Cartago afirma que: “No, es que no queremos que nos destruyan lo que tenemos. [...] Aquí tienen mucho temor a lo forestal, eso es todo y no es parte de nosotros sino el mismo ente regulador que es MINAET”⁶⁰. Resuena en esas palabras el eco de la agenda conservacionista global. En este sentido, desde el CATIE y, sobre todo, el MINAET–SINAC la agenda es clara⁶¹: establecer áreas protegidas en las cuales la actividad sea turística. Sin embargo, mientras el desarrollo forestal⁶² es invisibilizado como tema de agenda, se implementan proyectos sobre café y cacao en tierras con vocación forestal con apoyo del PPD–FMAM.

El análisis de los actores excluidos en sentido estricto permite aseverar que, en el ámbito del BM Reventazón, hay exclusiones significativas, como la del mundo de los productores agropecuarios y forestales —meros beneficiarios, en el mejor de los casos—, el mundo de la academia y el mundo de la gestión municipal —a excepción de la FEDEMUCARTAGO. Estas exclusiones pueden vincularse a los actores focales, cuya agenda está definida y, en principio, no contempla algunos *non-issues* estrechamente vinculados con los actores

⁶⁰ Entrevista N° 3, 2009.

⁶¹ Se podría aventurar otra hipótesis sobre la causa para este *non-issue*: ni el CATIE ni el MINAET–SINAC tienen experiencia en el manejo forestal sustentable para fines productivos ni el dominio de la cadena de valor foresto–industrial. El CATIE está enfocado en la biodiversidad, las áreas protegidas y los corredores biológicos. Por tanto, la gestión forestal no existe en su agenda. Otro tanto ocurre con el MINAET–SINAC, cuya competencia está concentrada en las áreas de conservación. ¿Cómo podría surgir alguna iniciativa —o, para el caso, socio— vinculado al manejo forestal sustentable y la producción? Así, como declaró un académico del CATIE entrevistado, a propósito del PPD–FMAM “se han casado con bosque modelo y los corredores biológicos por que le vienen al pelo con sus objetivos y metas. Es un matrimonio muy positivo para ambos” (Entrevista N° 15, 2009).

⁶² Por ejemplo, el Centro Agrícola Cantonal de Turrialba desarrolla esta actividad en toda la cadena de valor de manera sustentable. Debe recordarse que se trata de un “bosque modelo” y que, aún en los planes de conservación de un ecosistema boscoso, se requiere hacer cierto manejo para mantener la salud del sistema.

excluidos en sentido estricto como el sector de la producción. El caso de la academia ya fue comentado y podría ser atribuible a la presencia de un actor focal que es un competidor directo tanto en la oferta académica como en la captación de fondos para proyectos. En cuanto al mundo de la gestión municipal, no parecía haber sido tenido en cuenta más allá de la participación de la Federación, acaso porque el grueso de las acciones se concentraba en los corredores biológicos y las áreas protegidas asociadas.

Las auto-exclusiones son también significativas, como el mundo del agua y el mundo indígena. Podría afirmarse que el primer caso sería atribuible a la desconfianza entre actores focales con intereses contrapuestos, como son el aprovechamiento de los recursos hídricos con fines energéticos y la conservación de ecosistemas boscosos. En el caso de la organización indígena que fuera invitada a participar, la auto-exclusión parece atribuible a un cierto pragmatismo de sus líderes, quienes reciben beneficios sin cargar con los costos que supondría una participación más activa en el bosque modelo, cuyo valor no parece vislumbrarse.

La alta concentración en actores focales de perfil técnico y académico es consistente con la existencia de actores excluidos en sentido estricto, toda vez que existe una asimetría de poder significativa. Estos actores excluidos, cuando aparecen en escena, lo hacen en un rol subalterno y pasivo, en calidad de beneficiarios. Por otra parte, la existencia de dos “facciones” de actores focales con intereses contrapuestos genera una tensión en el territorio que se expresa, en este caso, en la auto-exclusión de los actores del mundo de la gestión del agua. Cabe recordar en este punto que, en ambos casos, se trata de actores focales con características tecnocráticas.

2.5. La participación en el bosque modelo

La Provincia de Cartago presenta un escenario de alta concentración de actores, con tensiones entre dos grupos diferenciados con intereses y agendas contrapuestos, pero que comparten un marcado perfil tecnocrático. El BM Reventazón, como se ha visto, tuvo una breve instancia inicial de convergencia

de ambos grupos de actores focales que culminó con la prevalencia de la “facción conservacionista” liderada por el CATIE y el MINAET–SINAC. Más adelante se sumaría un tercer actor focal con una agenda compatible, el PPD–FMAM. El BM Reventazón se presenta como “un esfuerzo de varios individuos e instituciones que deciden aliarse” y tiene como visión ser “un modelo dinámico y procesal de gestión ciudadana operando con actores claves que representan diversos valores colectivos e individuales y que trabajan de forma asociativa y concertada en los ecosistemas de la provincia de Cartago, en procura de reducir las tendencias al desequilibrio entre desarrollo, ambiente y sociedad” (BM Reventazón, s.f., s/n). Esta definición es el fruto de un taller de planificación estratégica que contó con la participación mayoritaria de los dos actores focales principales, a los que se sumaron otros miembros del Directorio, con la coordinación de un equipo de consultores contratados a este fin. Los documentos generados en el marco del BM Reventazón rezuman una impronta tecnocrática, que se expresa en su alta calidad, el lenguaje empleado —no comprensible para personas sin estudios superiores— y el marco conceptual subyacente.

Como se ha visto, el estatuto tiene previsiones restrictivas en cuanto a la participación, con un órgano de conducción cerrado y conformado por actores focales y actores con interrelaciones densas del territorio de Cartago. Resulta oportuno indagar ahora si la asimetría en las relaciones que se observa en el territorio, consecuencia de la concentración de actores, se traduce en unas relaciones de poder asimétricas al interior del BM Reventazón, esto es, si prevalecen relaciones de poder más bien de dominación antes que consensuales.

2.5.1. El Bosque Modelo Reventazón y sus actores

Esta sección muestra la integración del Bosque Modelo Reventazón, así como su apertura al ingreso de nuevos miembros al Directorio. Se revisa, además, la figura de los “miembros asociados”, que no se ha aplicado. Se examina la asistencia a las reuniones, la definición de la agenda, el proceso de toma de decisiones y las relaciones de poder dentro del bosque modelo.

2.5.1.1. Composición del Bosque Modelo Reventazón

Resulta oportuno recapitular en forma sucinta que el origen de la iniciativa se remonta a una visita que efectuara el Presidente del Directorio de la entonces Red Regional de Bosques Modelo para América Latina y el Caribe en el año 2002, en procura de lograr una expansión rápida. El momento fue oportuno ya que tanto el MINAET como el CATIE consideraban importante la promoción de iniciativas útiles para validar el “enfoque ecosistémico” propuesto por el Convenio sobre Diversidad Biológica. El diseño de las bases para la propuesta y los documentos posteriores fueron responsabilidad de expertos y académicos, en particular pertenecientes al CATIE y el MINAET. La visión definida en el Plan Estratégico es:

Ciudadanos, miembros de diversas instituciones, grupos humanos y representativos de diversos valores, trabajan de manera integrada y concertada en procura de un manejo sustentable de los recursos naturales, que redunde en una mejor calidad de vida de los habitantes entorno [sic] al Bosque Modelo Reventazón (MINAET, FEDEMUCARTAGO & CATIE, 2005, p. 31).

Según su Plan Estratégico, el bosque modelo integra “los diversos conceptos y estrategias que han ido evolucionando en el país y el mundo” para la conservación y el desarrollo sustentable. Entre ellos, incluye el manejo de ecosistemas, el manejo integrado de cuencas hidrográficas, el manejo de áreas protegidas, los corredores biológicos, las fincas integrales conservacionistas, los sistemas agroforestales y silvopastoriles, la agricultura orgánica y conservacionista, el manejo forestal sustentable, la certificación, el pago por servicios ambientales y el mecanismo para un desarrollo limpio del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Como se reseñara, la génesis del BM Reventazón estuvo signada por un quiebre en el grupo promotor que culminó con la deserción del ICE y la UMCRE. Estas bajas fueron suplidas con el ingreso de la FEDEMUCARTAGO que, junto a aquéllos, es un miembro fundador, integrante del Comité de Gestión inicial. Los restantes actores fueron seleccionados especialmente e invitados a participar en tanto fueron considerados convenientes por las sinergias posibles

y su capacidad para efectuar contribuciones sustanciales. El Cuadro 3 presenta la composición del Directorio, en tanto órgano superior en el proceso de toma de decisiones, conforme las previsiones estatutarias que la determinan de forma taxativa. El Gráfico 1 muestra la composición por sector al cierre del trabajo de campo.

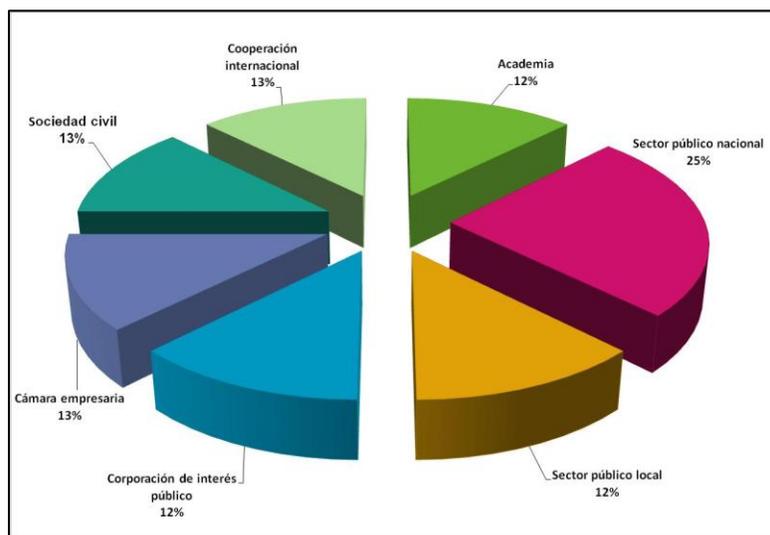
Cuadro 3. Organizaciones integrantes del Directorio del BM Reventazón

Tipo de organización	Organización
Sector público local	<ul style="list-style-type: none"> Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCARTAGO)
Sector público nacional	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones(MINAET) –Gerencia de Manejo y Uso Sostenible de los Recursos Naturales Sistema Nacional de Agua Subterránea, Riego y Avenamiento (SENARA)⁶³
Cooperación internacional	<ul style="list-style-type: none"> PPD –PNUD
Academia	<ul style="list-style-type: none"> Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)
Cámara empresaria	<ul style="list-style-type: none"> Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Servicios de Cartago (CCITSC)
Sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> Federación de Asociaciones de Desarrollo Comunal de Cartago (FADC)
Corporación de interés público	<ul style="list-style-type: none"> Corporación Hortícola Nacional (CHN)

Fuente: Elaboración propia en base al estatuto y actas de Directorio.

⁶³ Como se indicara anteriormente, la organización prevista en el estatuto original es el Consejo Regional de Cartago, que fue disuelto tras el cambio de gobierno. Su representante continuó integrando el Directorio a través del SENARA, como nuevo integrante y, en los análisis que siguen, se lo denomina “Técnico”.

Gráfico 1. Composición del Directorio del BM Reventazón



Fuente: Elaboración propia sobre la base del estatuto del BM Reventazón.

La apertura a otros sectores no parece ser un criterio para la inclusión de integrantes y tampoco surge de las entrevistas que haya interés de los miembros del Directorio en incorporar más actores. En su caso, podrían considerar trabajar con aliados *ad hoc* en proyectos específicos, siempre por debajo del Directorio, cerrado a nuevos ingresos. Por ejemplo, en algunas entrevistas⁶⁴ surgió que así consideran a los comités de gestión de los corredores biológicos, con la particularidad de que éstos ignoran esa circunstancia y, al momento del trabajo de campo, al menos uno de ellos desconocía el involucramiento del BM Reventazón en el proceso

2.5.1.2. Acceso calificado: un Directorio cerrado, para actores “selectos”

El BM Reventazón es, desde sus orígenes, un espacio cerrado al cual sólo acceden determinados actores escogidos por sus fundadores. La selección se concreta en criterios vinculados al rol destacado de la persona u organización en la Provincia de Cartago, su trayectoria y compromiso “con la causa”. El representante del sector privado en el Directorio comenta:

⁶⁴ Entrevistas N° 8 y 9, 2009 (funcionarios técnicos del MINAET–SINAC).

Y de alguna manera lo que hacemos nosotros es llevar, digamos, la voz de toda esta comunidad digamos de empresarios en Cartago, como sus representantes, que es parte de los servicios que la Cámara tiene que dar ¿verdad? [...] Y ya te digo me pidieron que representara a la Cámara porque estábamos con esa deuda con la Junta Directiva del Bosque de que la Cámara participe, que eligiera a su representante, que no había sido nombrado el suplente de Doña Nuhr [anterior representante, fallecida]. [...] A mí me interesan ese tipo de asociaciones a beneficio de cosas [...] a mí eso me entusiasma, entonces yo levanté la mano. Me autonombré, me autonombré. Bueno, realmente la Cámara no se opuso a que alguien, a quien estaba interesado en representarla (Entrevista N° 4, 2010).

El Directorio reúne en su seno un grupo de profesionales universitarios⁶⁵, en su mayoría, magísteres. Algunos Directores expresaron su preferencia por tener colegas con formación profesional. Por ejemplo, una funcionaria nacional entrevistada indicó:

Yo pienso que es muy bueno [que los Directores tengan un buen nivel profesional]. Si no lo tuviéramos sería distinto y probablemente nuestro nivel de avance sería mucho menor porque es distinto, es distinto. [...] cuando tienes un equipo de gente con cierta formación, vos sabes que puedes trabajar más ágilmente porque delegas con más facilidad y la gente se desarrolla fácilmente porque está dentro de su formación. En cambio cuando tienes grupos todos así con un nivel muy, muy básico tendrías que pasarte todavía un buen período de años fortaleciéndolos técnicamente y fortaleciéndolos también a nivel de confianza en sí mismos [...] (Entrevista N° 2, 2010).

La composición del Directorio se mantiene inalterada desde su formación en 2005 y, en función de la información obtenida en las entrevistas, no se advierte interés de los Directores en modificarla. La única excepción fue, como se vio, la invitación a la Asociación de Turismo Cultural Indígena Jameikarí, que prefiere no participar en el Directorio⁶⁶. El estatuto contempla la distribución de cargos

⁶⁵ La única excepción está dada por la recientemente incorporada Regidora de Turrialba, que participa como representante alterna en representación de la Federación de Municipalidades de Cartago (la representante titular es Regidora de Cartago).

⁶⁶ Como se señalara antes, un líder de la asociación entrevistado expresa su interés en continuar recibiendo cooperación del BM Reventazón, pero no en participar en el Directorio (Entrevista N° 2, 2009, dirigente indígena cabécar). Más allá de la distancia y la dificultad para movilizarse, la gerente comentó que los indígenas no veían con agrado que los técnicos

cada dos años, con posibilidad de renovación sin límites (art. V.5.28), mas la primera y única elección se efectuó en 2005. En cuanto a las funciones, el estatuto contiene una descripción de las funciones correspondientes a los cargos del Directorio (art. V.6), pero en la práctica buena parte de ellas es desempeñada por la gerente y/o el Comité de Gestión.

2.5.1.3. Dos casos especiales de membresía

a. Las reglas soslayadas

La participación del Consejo Regional de Cartago (CORECA) tiene una trayectoria particular, en la cual se destaca la no aplicación de la regla estatutaria para posibilitar la continuidad de un individuo. En efecto, según el estatuto, “los representantes de los miembros institucionales del directorio son definidos por sus instituciones, y permanecen como tales durante el tiempo que sus instituciones consideren conveniente y conserven su cargo en las mismas” (art. V.4.23). Desde la constitución del Directorio, el CORECA participaba en él, representado por su presidente. Transcurrido cierto tiempo, los cambios acaecidos en el gobierno nacional trajeron aparejada la reversión de las políticas descentralizadoras de su predecesor, con la consecuencia práctica de suprimir el CORECA. En este punto, si la regla se hubiera aplicado, su representante debería haber cesado en su participación. No obstante, ante la inminente disolución de la organización a la que representaba (CORECA) y a propuesta del Director representante del CATIE, el Directorio aprobó la resolución 14-08-06/06 según la cual “Se acepta que... represente al CORECA actualmente y posteriormente al Sector Agropecuario en el Directorio del BMR”. A riesgo de resultar una obviedad, es preciso señalar que el “Sector Agropecuario” no es una organización integrante del Directorio y, por tanto, mal podría ser representado en ese ámbito. Además, el estatuto no fue reformado y, por lo tanto, al cierre del trabajo de campo la representación que se atribuye a este funcionario desde el Directorio no se ha volcado en la redacción de su artículo

intentaran participar en sus organizaciones y tampoco les resultaba atractivo involucrarse en reuniones en las que se trataban temas que les eran ajenos (Comunicación personal).

V.2.18., que aún contempla a CORECA como miembro invitado. A posteriori, el funcionario aparece como representante del organismo en el cual revista, Servicio Nacional de Agua Subterránea y Avenamiento (SENARA). Entre ambas “representaciones”, el funcionario participó en una reunión de Directorio como persona física individual, según resulta del acta.

Otra representación *sui generis* es la del Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial que maneja el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PPD–FMAM). El estatuto, al mencionar a los miembros del Directorio (no fundadores, art. V.2.18), se refiere a “la persona del Sr. Eduardo Mata, Coordinador del Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD”. Se trata de otro caso de “flexibilización” de las reglas, toda vez que la redacción procura eludir las trabas burocráticas del organismo multilateral que podrían impedir su participación. Entonces, a pesar del tratamiento más propio de un “integrante individual” que “institucional”, se trata de este último tipo de integrante y es un socio clave desde la perspectiva del CATIE y el BM Reventazón ya que aporta recursos para la ejecución de proyectos. Por su parte, el PPD–FMAM tiene en el CATIE un aliado que impulsa su agenda al interior del BM. Así lo manifiesta el representante del PPD–FMAM en el Directorio:

Yo pienso que aquí lo que se hizo fue un análisis de cuáles eran los actores que había en la región, la conveniencia y el porqué se invitaron. En el caso mío, bueno, que yo no era de ahí, me invitaron por el programa que tengo a cargo, por el trabajo con las organizaciones de la sociedad civil, instituciones y por el apoyo que pudiera brindar ahí y las sinergias que se pueden establecer, porque realmente ha sido de mucho provecho este trabajo de manera conjunta, de poder establecer sinergias y trabajar en esa región en todos los temas de nuestro interés y del interés del Bosque Modelo: todo lo que es trabajo con grupos en el tema de aguas, protección de bosques, reforestación, corredores biológicos y turismo rural comunitario, todos estos temas que son de mucho interés para nosotros de apoyar a los grupos. Entonces más bien tenemos acá un socio con el cual podemos establecer sinergias y mejorar nuestro trabajo y apoyar en el trabajo también al Bosque Modelo (Entrevista N° 4, 2009).

b. La categoría que nunca fue: los “miembros asociados”

El estatuto regula la existencia de un tipo de integrantes del BM Reventazón al que denomina “miembros asociados” (art. VI). Como se ha visto, si bien el Directorio aprobó el formulario (“boleta”) de admisión, no se expidió acerca de la regulación de los requisitos a exigir, ni se efectuaron invitaciones para incorporar nuevos socios de esta categoría. Señala una funcionaria técnica al respecto:

Eso todavía es un poco un concepto porque la idea es que todos, por ejemplo, qué te digo, en nuestros corredores nosotros tenemos grupos a otro nivel, entonces que éstos pudieran ser parte. Lo que pasa es que hasta ahora no hemos tenido una manera de, una asamblea o cualquier cosa por el estilo donde se les pueda dar participación a todos como grupo. Ahorita tenemos una fuerte incidencia de ellos pero a nivel de estos grupos donde están pero no hemos podido llegar a un nivel en donde podamos decidir, bueno, no es lo mismo la totalidad para tomar decisiones en común. Eso no se ha hablado (Entrevista N° 9, 2009).

Un funcionario público entrevistado afirma, sobre esta categoría que “No, no la hemos implementado. [...] Es que en el fondo también hay un principio de temores de quiénes lleguen a asociarse y con qué intenciones llegan a asociarse”⁶⁷.

La lista de los potenciales invitados propuestos en las sucesivas reuniones del Directorio es amplia e involucra a universidades e institutos tecnológicos y de educación terciaria (p.ej. Universidad de Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Instituto Nacional de Aprendizaje), organismos públicos (p.ej. Ministerio de Agricultura y Ganadería, Agua y Alcantarillados, COMCURE y UMCRE), organizaciones asociadas a la conservación (p.ej. representantes de los Comités de Gestión de los corredores biológicos), organizaciones indígenas y municipalidades. Sin embargo, no se consideró ninguna organización de productores, a pesar de que se trata de la principal actividad económica de la provincia —especialmente del Cantón de Turrialba— y la que tiene el mayor impacto sobre los recursos naturales y la biodiversidad.

⁶⁷ Entrevista N° 7, 2010.

Tal como está normada en el estatuto, la categoría de “miembros asociados”, sin voz ni voto en cuanto al proceso de toma de decisiones, pero con voz para hacer sugerencias al Directorio, se aproxima a la situación pasiva de los beneficiarios de los proyectos del bosque modelo. En particular, esto surge de la regulación sobre derechos y obligaciones, que están enfocados a recibir capacitación y transferencias de experiencias (art. VI.4 y VI.5, estatuto).

Surge a partir de las entrevistas que, desde la perspectiva de varios integrantes del BM Reventazón, las organizaciones con las cuales se implementan acciones —lo sepan ellas o no— son consideradas *de facto* dentro de esta categoría. En rigor esta situación implicaría un doble incumplimiento de las propias normas estatutarias del bosque modelo. Por una parte, porque además de no haberse fijado los requisitos (art. VI.3, estatuto), la persona u organización así “incorporada” no ha cumplido con la exigencia de manifestar “su apoyo al mismo y su disposición de considerarse miembro del proceso, por medio de una boleta de afiliación”; más aún, en muchos casos ignora que lo es. Por otra parte, no se registran en actas decisiones explícitas al respecto por parte del Directorio. En consecuencia, estos actores no participan en reuniones, ni tienen voz, aun con el alcance limitado que les acuerda el estatuto. Asimismo, algunas organizaciones que han logrado recibir proyectos en el marco de los corredores biológicos y sus sub-corredores no tienen conciencia de estar trabajando con el BM Reventazón, más allá de que puedan conocer de su existencia. Este es, por ejemplo, el caso de una organización de productores lecheros de Santa Cruz, Turrialba, que consiguió apoyo del PPD–FMAM para una iniciativa de turismo rural comunitario: no tiene relación formal alguna con el BM, aunque sabe que existe. Paradójicamente, sus miembros tienen trato con la gerente para ejecutar el proyecto, pero ignoran que lo es, puesto que ella se presenta en su “faceta” de técnica del CATIE debido a la situación problemática con la COMCURE. Fue justamente la gerente quien gestionó la obtención de la asistencia económica merced al contacto con el responsable del PPD–FMAM, integrante del Directorio del BM Reventazón. A pesar del involucramiento del BM, el tema se manejó en el ámbito del Corredor Biológico Volcánica Central – Talamanca

(CBVCT) que sería, de hecho y sin saberlo, una suerte de comité del BM Reventazón. En este sentido, una funcionaria técnica del MINAET–SINAC afirmó:

En los planes de Bosque Modelo están los corredores y el apoyo es la facilitación que nosotros les damos. Es como que la alimentación viene de arriba hacia abajo. De abajo hacia arriba lo que nosotros podemos hacer es, cuando la gente de los sub–corredores necesita cosas. Por ejemplo, para darte un ejemplo, en este corredor necesitaba una formación legal para su desempeño acá, entonces desde Bosque Modelo gestionamos esa capacitación y la financiamos para que ellos la recibieran. A nivel de abajo hacia arriba son con las necesidades (Entrevista N° 9, 2009).

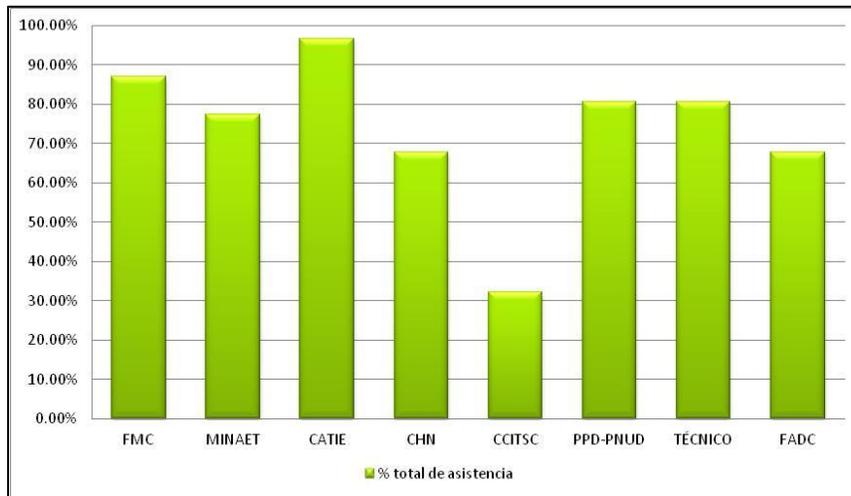
2.5.2. Niveles de asistencia a las reuniones de Directorio

El Directorio del Bosque Modelo Reventazón se reúne en forma bimestral, con un cronograma acordado al comienzo de cada año para facilitar la coordinación de las actividades de los Directores y, por ende, su asistencia. En cada reunión, se ratifica la fecha de la siguiente ya que el horario, de 17:30hs a 21:00hs, está definido de antemano. Se trata de posibilitar la participación de todos los Directores, algunos de los cuales no podrían asistir si las reuniones se realizaran más temprano. Si se tiene en cuenta que muchos de los Directores son funcionarios de las organizaciones a las cuales representan y el hecho de que no perciben ninguna compensación por asistir fuera del horario de oficina a las reuniones, muchas veces con sus vehículos particulares, resulta claro que están “personalmente comprometidos con esta causa”, tal como reza el estatuto (art. V.3.19). Este alto grado de compromiso personal se evidencia, en particular, en las expresiones y acciones de los funcionarios técnicos y académicos del CATIE, el MINAET–SINAC y el SENARA, así como en la gerente.

El lugar de las reuniones es variable, pero suelen realizarse en Cartago, puesto que Turrialba resulta demasiado lejana para algunos Directores. La gerente remite por correo electrónico la agenda de la reunión con unas dos semanas de anticipación, de modo de permitir su análisis por los miembros del Directorio previo a la reunión. Se realizan recordatorios telefónicos a los Directores para asegurar su asistencia y, en caso de verse imposibilitados de participar, se

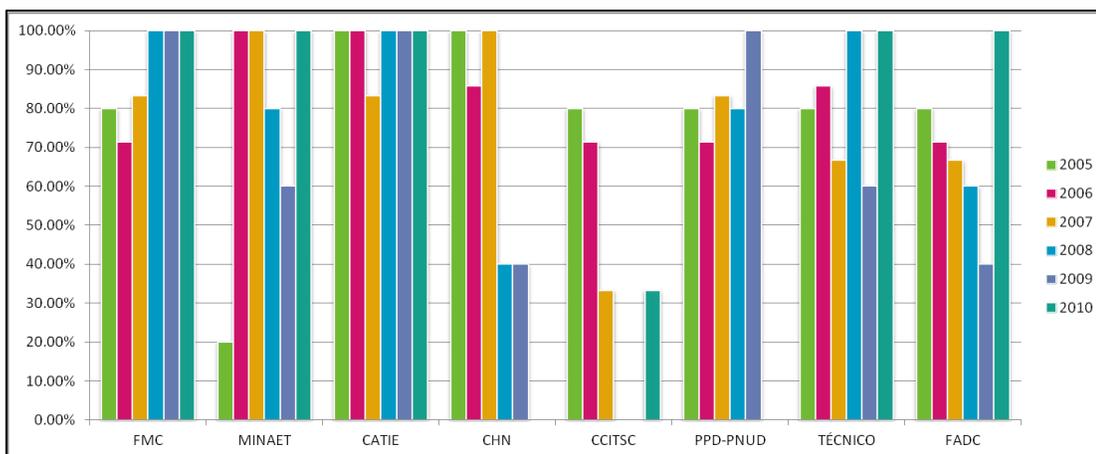
espera contar con la presencia del Director alterno. El estatuto contempla la posibilidad de solicitar el reemplazo de aquel Director que se ausente de manera injustificada en dos reuniones consecutivas (art. V.4.25), lo que no ha sucedido en el período analizado. El Gráfico 2 muestra la asistencia total a las reuniones del Directorio durante el período estudiado. El Gráfico 3 muestra la asistencia a las reuniones del Directorio separada por año.

Gráfico 2. Asistencia a las reuniones de Directorio (total)



Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de las actas de las reuniones I a XXX y de la observación de la reunión XXXI efectuada por la suscripta. Cabe señalar que los datos de 2010 corresponden a las tres reuniones realizadas hasta el mes de agosto y, por tanto, son parciales.

Gráfico 3. Asistencia a las reuniones de Directorio (por año)



Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de las actas de las reuniones I a XXX y de la observación de la reunión XXXI efectuada por la suscripta. Cabe señalar que los datos de 2010 corresponden a las tres reuniones realizadas hasta el mes de agosto y, por tanto, son parciales.

Entre los miembros fundadores, es el CATIE quien tiene la asistencia casi perfecta, lo que es destacable si se considera que su Director no tiene alterno designado. En el caso del MINAET– SINAC, el nivel de asistencia también es alto pero el Director titular, funcionario de alto rango, rara vez concurre a las reuniones. Como contrapartida, la Directora alterna, funcionaria técnica con un profundo compromiso personal con el desenvolvimiento del bosque modelo, tiene una participación alta tanto en los procesos de toma de decisiones como en la implementación de las acciones del bosque modelo en el territorio. La FEDEMUCARTAGO, tercer miembro fundador, tiene un buen porcentaje de asistencia de sus sucesivos Directores titulares. Sin embargo, su voz en las reuniones se desvanece paulatinamente hasta el punto que su representante lo explicita claramente, al punto de manifestar su pesar por su rol pasivo⁶⁸. Esta situación parecía revertirse al cierre del trabajo de campo, con el ingreso de una nueva Directora de alto nivel académico e interés declarado por la temática ambiental⁶⁹. Con todo, un académico del CATIE expresaba preocupación por la participación municipal:

[...] yo creo que es una de las facetas que tenemos que analizar y sistematizar muy a fondo en los bosques modelo: qué significan los bosques modelo para los gobiernos locales. Entonces esa relación con los gobiernos locales nos ha dejado grandes alegrías y también muchas frustraciones porque los referentes políticos que cambian periódicamente y que tal vez tengan intereses a veces personales, es sumamente complejo trabajar con ellos, es sumamente complejo consolidar procesos de mediano o largo plazo con ellos y realmente para nosotros ha sido un reto (Entrevista N° 15, 2009).

El representante del PPD–FMAM participa en forma muy activa en las reuniones, si bien es el Director que más debe trasladarse para asistir puesto que la sede del PNUD está en San José. El PPD–FMAM es uno de los pocos

⁶⁸ En la reunión del Directorio del 19/11/2007.

⁶⁹ Con todo, la FEDEMUCARTAGO se beneficia con proyectos y cooperantes voluntarios aportados por el bosque modelo, lo cual no siempre es transparente a terceros. Por ejemplo, en un proyecto diseñado por una cooperante CUSO del BM Reventazón, con fondos logrados merced a ese trabajo, tanto los beneficiarios como la organización contratada para su implementación ignoraban por completo que se trataba de una actividad del bosque modelo pues les fue presentada como propia de la FEDEMUCARTAGO.

miembros del Directorio que cuenta con un representante titular y un alterno puesto que, según expresara un funcionario internacional entrevistado⁷⁰, les resulta de interés estar presentes en las reuniones del BM Reventazón. Merece destacarse también la participación del funcionario representante del SENARA, identificado en esta tesis como “Técnico”, que tiene un buen porcentaje de asistencia a las reuniones del Directorio y, según se observa en las actas, una participación activa, al punto de haber sido designado Presidente.

Resulta especialmente llamativa la declinación gradual de la asistencia de la Corporación Hortícola Nacional (CHN). En efecto, tras un entusiasmo marcado en la etapa fundacional del bosque modelo, se verifica una disminución gradual de su presencia. En una de las actas, el representante saliente de la Corporación Hortícola Nacional (CHN) expresa la falta de interés de las nuevas autoridades en el bosque modelo. Empero, de las actas surge también el hecho que la CHN se había visto beneficiada anteriormente con varios proyectos del bosque modelo. Por su parte, la Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Servicios de Cartago (CCITSC), también tuvo una presencia decreciente en el Directorio que culminó con una ausencia prolongada por más de dos años. La causa de ello radica en que, cuando su representante terminó su mandato en la Junta Directiva de la CCITSC, su reemplazo demoró. La nueva representante había asumido una participación activa en el BM Reventazón, pero enfermó y falleció. Está claro que la Junta Directiva de la Cámara no tuvo interés en cubrir ese vacío hasta que, recién en 2010, uno de sus integrantes, que tomó conocimiento del BM Reventazón, decidió asumir el rol de representante en forma activa. Los vecinos de las comunidades encuentran su representación en la Federación de Asociaciones de Desarrollo de Cartago (FADC), que asiste con alguna dificultad a las reuniones. Ello se debe a que debe viajar, a la salida de su trabajo, desde la localidad donde se encuentra la sede de su empleo a la localidad sede de las reuniones.

⁷⁰ Entrevista N° 4, 2009, funcionario internacional del PPD-FMAM.

A pesar de tratarse el tema de la designación de Directores suplentes en buena parte de las reuniones, muchos de los integrantes del Directorio no han designado representantes alternos y, por tanto, cuando los titulares no pueden asistir a la reunión, no tienen reemplazante. El estatuto no contiene previsiones expresas acerca del quórum de las reuniones⁷¹, sino que éste se infiere del precepto conforme el cual “las decisiones del Directorio deberán tomarse con al menos dos tercios de los Directores presentes en sala”. El Directorio se compone de ocho integrantes y, por tanto, las decisiones son válidas con la presencia de cinco miembros. Una vez más, las reglas se “flexibilizaron” mediante resolución 05-06-06/03, por la cual se acordó considerar que existe quórum con la presencia de cuatro integrantes, es decir, el 50% de sus miembros. Con todo, en las únicas cuatro reuniones en que había cuatro directores presentes se declaró que no había quórum⁷², retomando la aplicación del estatuto al tiempo que se dejaba sin efecto, de manera tácita, la resolución mencionada.

2.5.3. Agenda de las reuniones

La agenda de las reuniones está dada en buena medida por la planificación que realiza el Comité de Gestión. Esta planificación tiene una fuerte impronta de las agendas de los dos miembros con más influencia: el CATIE y el MINAET–SINAC. Desde el punto de vista de los recursos financieros, el PPD–FMAM también ejerce una influencia considerable ya que sus ejes temáticos prioritarios son consistentes con la perspectiva conservacionista imperante en el ámbito del BM Reventazón. Las prioridades de conservación, pues, se han instalado con fuerza, en línea con la perspectiva del CATIE de aplicación del “enfoque ecosistémico”, las necesidades del MINAET–SINAC de poner en marcha acciones en el contexto de las áreas de conservación y la agenda de inversión del PPD–FMAM, que tenía entre sus temas centrales la dinamización de los corredores biológicos. Las acciones del BM Reventazón se enfocan, entonces,

⁷¹ A pesar del título del artículo pertinente: “V.5. Conformación y quórum del directorio”.

⁷² Actas de las reuniones del 07/04/08, 25/05/08, 21/07/09, 30/11/09 y 01/03/10.

hacia la conformación de comités de gestión en los Corredores Biológicos Volcánica Central Talamanca (CBVCT, que nace junto con el BM) y Ribereño Interurbano – Subcuenca Reventado Agua Caliente (COBRI–SURAC). Estos temas alimentan el proceso de planificación estratégica y se trasladan a los planes operativos anuales elevados a la consideración del Directorio⁷³ para su validación. Los Directores reciben los documentos antes de las reuniones, junto con la agenda, para poder analizarlos en sus respectivas organizaciones.

El CATIE es el organismo anfitrión de la Red Iberoamericana de Bosques Modelo (RIABM). Esta circunstancia potencia aún más el acceso privilegiado del CATIE a fuentes de financiamiento de la cooperación para el desarrollo, aprovechando la sinergia entre el “peso” y prestigio internacional del CATIE y la extensión de la RIABM en cuanto a países miembros y cantidad de bosques modelo que la integran. Por lo tanto, el BM Reventazón tiene también más oportunidades de interactuar con otros bosques modelo de las Redes Internacional e Iberoamericana y recibir financiamiento, lo que también exige cierta capacidad de adopción de la agenda para lograr captar donantes.

Esta impronta conservacionista, sin embargo, no da cuenta de problemáticas que parecerían ser clave desde esa perspectiva, como son el fuerte impacto ambiental negativo de las actividades agropecuarias desarrolladas en el territorio y la posibilidad de un manejo forestal sustentable que genere valor agregado local. Estos *non-issues* podrían vincularse con el aterrizaje local de la agenda global del Convenio sobre Diversidad Biológica que, con su enfoque ecosistémico, tiene una orientación alejada de la producción. Asimismo, debe recordarse aquí que, precisamente, el sector agropecuario y forestal es un actor excluido en sentido estricto, de manera que podría inferirse una posible relación entre su exclusión y la existencia del *non-issue* al interior del BM Reventazón.

Hay dos temas conexos que están en agenda desde la primera reunión del Directorio y, años más tarde, continúan generando polémicas. Se trata de la

⁷³ Una técnica del bosque modelo expresó que “El Comité Gestor tiene tantas propuestas e ideas que no les alcanzan las reuniones. El Directorio queda abrumado con propuestas” (Entrevista N° 13, 2009).

reforma de los estatutos y la posibilidad de dotar al BM Reventazón de personería jurídica. La reforma estaría enderezada a la incorporación de nuevos miembros, participen o no en el Directorio, en el entendimiento que esa medida fortalecerá al bosque modelo. Algunos integrantes del Directorio consideran innecesario posibilitar el acceso de otros posibles “socios” o “asociados” al órgano decisor del BM. En este punto es menester recordar que el estatuto no contempla la existencia de asambleas, circunstancia que no ha motivado inquietud alguna en el sentido de reformarlos. A esta circunstancia se añade el hecho que, en la práctica, los únicos miembros “formales” del BM Reventazón son los integrantes del Directorio, pues la categoría de “miembros asociados” no se ha implementado. Entonces, es claro que no resultaría útil contemplar la figura de la asamblea en un contexto en el que el BM sólo cuenta con ocho “socios formales”. En las últimas reuniones, aparece un marcado interés por atraer a las grandes empresas, mas no como socias sino como fuentes de recursos a través de sus programas de responsabilidad social corporativa.

El tema de la personería jurídica, como fundación o como asociación, es visto con interés por varios miembros del Directorio como herramienta para movilizar fuentes de financiamiento. A ello se responde que el financiamiento puede ser gestionado —y, de hecho, lo es— por alguno de los integrantes del Directorio. El fondo del debate es la puja en torno a la independización del BM Reventazón respecto del CATIE⁷⁴, lo que es resistido de manera sutil por el Director representante de esa organización. Así, consta en el acta de la reunión de Directorio N° XVI del 30 de junio de 2007:

El BMR [BM Reventazón] no tiene personería jurídica y algunos consideran importante que la tenga, pero por otro lado sigue sin ser un proceso que esté realmente apropiado por los socios. Basados en estas dos realidades y que no contamos con fondos que den sostenibilidad al trabajo impulsado, se hará el taller para motivar la reflexión y el análisis del tema y llegar a acuerdos concretos.

⁷⁴ A excepción de la gerente, todos los entrevistados reconocen que existe una fuerte dependencia del CATIE. Uno de ellos, empresario integrante del Directorio, se refirió al BM como “un dedo del CATIE” (Entrevista N° 4, 2010).

El Director representante de la Cámara de Comercio señala, con respecto a la posibilidad de contar con personería jurídica propia:

Y entonces yo creo que mientras el modelo de Bosque siga apegado al CATIE, le va a seguir limitando eventualmente su propio desarrollo. Y es que te vas cansando, pucha, bueno ¿qué más puede hacer el Bosque Modelo? O sea ¿qué otras cosas podemos ir implementando? Podremos involucrarnos en proyectos un poquito, un poco más ambiciosos, digámoslo así ¿verdad? [...] Bueno, para poder hacer esas cosas teniendo la posibilidad de tener, digamos así, tu propia identidad, verdad, y esa identidad es la que yo creo que en algún momento, habrá que, no de la noche a la mañana (Entrevista N° 4, 2010).

En contraste, apunta el Director por el PPD–FMAM:

Si se forma una ONG con personería jurídica igual yo quedaría afuera, podría ir como oyente o para dar opinión. Y entonces es todo un tema que sí discutimos en ocasiones pero nunca llegamos a un consenso y no hay claridad en ese sentido (Entrevista N° 4, 2009).

Como puede apreciarse, hay una correlación entre la presencia de actores focales en el territorio de la Provincia de Cartago y su poder de agenda al interior del BM Reventazón. Esta circunstancia es un indicio útil para explorarla posibilidad de que los actores focales del territorio ejerzan relaciones de poder asimétricas en los procesos de toma de decisiones al interior del bosque modelo.

2.5.4. El proceso de toma de decisiones

Los procesos de toma de decisiones al interior del Bosque Modelo Reventazón se explican a través del accionar de su Comité de Gestión, su Gerencia y, en una etapa inicial, los comités específicos, que se van desdibujando. Desde otra perspectiva, podría asumirse que los corredores biológicos, de alguna manera, han venido a desempeñar ese rol en la construcción que realizan, como actores focales, el CATIE junto con el MINAET–SINAC y el PPD–FMAM.

2.5.4.1. Los comités específicos

El estatuto contempla su existencia en el art. VII. Durante los primeros tiempos de operación del BM Reventazón, se constituyen varias comisiones de trabajo

cuyo foco son proyectos concretos tales como “Feria Ambiental”, “Turismo Rural Comunitario”, “Apoyo en Áreas Protegidas”⁷⁵, con participación de los Directores y profesionales del MINAE y la entonces Red Regional de Bosques Modelo para América Latina y el Caribe. Esas comisiones se reestructuran luego en pasos sucesivos para transformarlas en comités. La resolución 24-04-06/02 encomienda la redacción de una propuesta de conformación e integración de tres comités de programas. En la siguiente reunión se decide resolver el tema luego de un taller de revisión de la planificación estratégica, y ya no se menciona en las actas subsiguientes. El comité que se mantiene activo desde el origen del BM Reventazón es el Comité de Gestión, que se trata en el próximo apartado (art. VII.4, estatuto).

2.5.4.2. El Comité de Gestión

Como se señalara más arriba, el Comité de Gestión da vida al proceso de construcción del BM Reventazón. El estatuto recepta su existencia al regularlo en su art. VII.4 a objeto de consolidar el Directorio y apoyar la labor de la Gerencia. El Comité de Gestión tiene un rol más ejecutivo que el Directorio, que es concebido como un órgano político de alto nivel. Entre otras actividades, este Comité se encarga de elaborar los planes estratégicos plurianuales y los planes de acción. Integrado originariamente por los tres miembros fundadores (CATIE, MINAE y FEDEMUCARTAGO) y, en la actualidad, por el CATIE, el MINAET–SINAC, la gerente y los cooperantes CUSO, tesistas y pasantes del CATIE, se reúne una vez al mes. Las decisiones del Comité son adoptadas por consenso y, rara vez, por votación. Además de las reuniones presenciales, se realizan reuniones “virtuales” por medio de Skype.

A partir de las actividades aprobadas por el Directorio, el Comité de Gestión, con aportes significativos de la gerente, elabora una matriz donde se colocan los ejes aprobados, la organización responsable de coordinarlos, indicadores para el seguimiento y sus resultados. En este marco, la capacidad de movilización de recursos e investigadores del CATIE —que provee incluso de la propia sede del

⁷⁵ Acta de la reunión de Directorio del 09/01/06.

BM Reventazón, con su oficina y servicios— le otorga un rol privilegiado para incidir en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, expresa un académico del CATIE:

El papá y la mamá son CATIE y MINAET, además de los que más recursos aportan a nuestro quehacer claramente CATIE es una. Ahora vos me decís si CATIE se va, ¿esta cosa se sostiene? Uh, esa pregunta sí que es difícil (Entrevista N° 15, 2009).

La incidencia del Comité de Gestión en las decisiones del Directorio parece ser significativa, al punto que señala un funcionario técnico miembro del Directorio:

El Directorio tiene un nivel de comités de gestión de la gerencia, pero que muchas veces ya son decisiones que vienen y al Directorio no le queda más que aprobarlas porque vienen en cierto modo con un nivel de negociación, de margen que yo no sé cómo funciona en el resto de los países, pero por ejemplo, esto, bueno, por ahí no es tan duro pero es lo que yo percibo (Entrevista N° 7, 2010).

2.5.4.3. La gerente, impulsora del proceso

La gerente fue seleccionada mediante un concurso en el año 2004 y, por tanto, ya estaba en operaciones al momento de realizarse la primera reunión del Directorio. El estatuto le asigna funciones relevantes en el contexto del BM Reventazón, de las cuales se mencionaron más arriba aquéllas que tienen relación con la participación en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, la situación emergente a partir del trabajo en terreno es diversa. El Comité de Gestión, en el cual participa la gerente, incide de manera directa en la planificación y, por tanto, en la selección de los ejes temáticos para el accionar del bosque modelo (ver apartado anterior).

A esta circunstancia se añade el hecho que el BM Reventazón no cuenta con recursos para financiar el sueldo de la gerente. En la etapa inicial, se financió como cooperante CUSO⁷⁶, hasta que no fue posible renovar ese contrato en razón de las limitaciones impuestas por el donante. A pesar de las reiteradas

⁷⁶ En ese período, la gerente realizó además su maestría en el CATIE.

conversaciones del Directorio acerca de la necesidad de financiar a la gerente, no se concretó ningún aporte de los socios para su sostén. A partir de 2009, cuando cesó el financiamiento de CUSO, el CATIE asumió el pago del 50% de su remuneración mensual y, por el resto, la gerente trabaja a tiempo parcial para un proyecto ejecutado con financiamiento del gobierno de Finlandia. Esto implica que, además de destinar parte de su tiempo al proyecto finlandés, debe realizar trabajos varios para el CATIE, que le restan dedicación a la Gerencia. Este hecho contrasta con la previsión estatutaria, según la cual la Gerencia está “conformada por funcionarios y recursos destinados en un 100% al cumplimiento de los objetivos del BMR” (art. VIII.1).

La falta de recursos es un problema crónico del BM Reventazón y fue destacada por todos los entrevistados. Ello ha generado una gran debilidad, ya que no logra alcanzar la sostenibilidad financiera, y una dependencia muy fuerte del CATIE, sin cuyo apoyo le resultaría imposible funcionar.

2.5.5. Las relaciones de poder al interior del Bosque Modelo Reventazón

Esta sección aborda las relaciones de poder desplegadas al interior de la estructura de gobernanza del BM Reventazón. Sobre la base de los documentos recolectados, incluyendo actas de Directorio, trabajos científicos y de divulgación, artículos periodísticos, programas televisivos, informes y publicaciones del bosque modelo, así como entrevistas, observaciones realizadas y conversaciones informales, se analizan y categorizan las relaciones de poder de cada uno de los miembros del Directorio.

Así como en el territorio de la Provincia de Cartago se observa una concentración alta de actores, resultante en una tendencia a un poder asimétrico, más próximo a la dominación que al consenso, las relaciones de poder presentes en el BM Reventazón reflejan esa situación. En efecto, los tres actores focales principales tienen relaciones de poder asimétricas. El CATIE y el MINAET–SINAC participan en el Directorio con relaciones de poder de manipulación, induciendo sus prioridades en la agenda colectiva del bosque modelo. El circuito se cierra con la preeminencia de ambas organizaciones en el Comité de

Gestión, que elabora los planes que, luego, hace suyos el Directorio. El tercer actor focal identificado, el PPD–FMAM, tiene una conducta similar, bien que con una asimetría levemente menor pues, en su caso, se está frente a relaciones de influencia que se articulan con las anteriores. Resulta interesante apuntar que estos tres actores focales tienen, junto con el funcionario “técnico”, los mayores porcentajes de asistencia a las reuniones.

Los restantes miembros del Directorio despliegan relaciones de poder de seguimiento, en un rol pasivo en este contexto de dominación. Siguiendo a Lukes (2005), esto no implica necesariamente que obren en contra de sus propios intereses, sino que son receptores de los cambios promovidos por los actores focales. Por ejemplo, varios de ellos han sido beneficiados con proyectos promovidos por el CATIE y el MINAET–SINAC.

Finalmente, la Corporación Hortícola Nacional se caracteriza por su relación de indiferencia motivada no en una actitud de resistencia a la dominación, sino de desinterés. El Cuadro 4 da cuenta de las relaciones de poder al interior del BM Reventazón en los procesos de toma de decisiones mediante una matriz que muestra el tipo que despliega cada Director según la clasificación presentada en el Capítulo 1 (ver 1.3).

Cuadro 4. Matriz de relaciones de poder del BM Reventazón

Tipos de relaciones de poder									
Manipulación			X	X					
Influencia							X		
Seguimiento	X					X		X	X
Autoridad									
Consenso									
Indiferencia					X				
		FEDEMUCARTAGO	MINAET	CATIE	CHN	CCITSC	PPD-PNUD	TÉCNICO	FADC
		Actores integrantes del Directorio del BM Reventazón							

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de campo, actas de las reuniones I a XXX y de la observación de la reunión XXXI efectuada por la suscripta.

2.6. Bosque Modelo Reventazón: la participación tecnocrática

El territorio de la Provincia de Cartago está signado por una concentración de actores moderadamente alta, con dos grupos de actores focales, de perfil netamente técnico, en tensión por la dicotomía entre la conservación y el desarrollo hidroeléctrico, lo cual implica un poder más bien asimétrico. El grado moderadamente alto de concentración en actores focales técnicos en el territorio de la Provincia de Cartago permea el origen de las reglas del bosque modelo, que nacen como fruto de un trabajo científico. Estas reglas son la expresión de la concentración de actores existente en el territorio. En este sentido, el predominio de un poder de tendencia a la asimetría entre organizaciones con una fuerte impronta técnica redundante en un tipo de participación tecnocrática, donde el poder se expresa, de modo predominante, como dominación. Ello se traduce en unas reglas que tienden a dificultar la participación de nuevos actores en el Directorio, así como en la creación de

categorías diferenciadas de miembros, con una restricción de los derechos de los que no pertenecen al núcleo decisor.

La concentración moderadamente alta de actores en el territorio de la Provincia de Cartago tiene relación con el nivel relativamente alto de exclusión de actores y la existencia de *non-issues*. Los actores excluidos no forman una categoría homogénea sino que se explican por causas diversas. En el caso del sector agropecuario y forestal, su calidad de excluidos en sentido estricto se vincula con la existencia de *non-issues*, que tienen que ver con los impactos ambientales negativos de la producción agropecuaria y con el paradigma conservacionista estricto de los actores focales. La auto-exclusión de las grandes empresas puede tener que ver en algún caso con los impactos ambientales de sus operaciones, como en el caso de la empresa cementera. En otros casos, según surge de la entrevista con un empresario⁷⁷ el motivo es simplemente el desinterés. La exclusión de la academia se podría relacionar con el hecho de que se trata de agentes que compiten por los mismos espacios y recursos.

La auto-exclusión de los actores del mundo del agua, particularmente el grupo de actores focales identificado, se relaciona con el conflicto de intereses de difícil conciliación. En el caso de la auto-exclusión de las comunidades indígenas, es en parte una consecuencia del pragmatismo de sus líderes, que optan por recibir los beneficios y evitar los costos asociados con la participación.

Por su parte, el Directorio del BM Reventazón presenta un predominio de relaciones de dominación —activa y pasiva—, lo que da cuenta de un poder relativamente asimétrico entre los actores involucrados. La comparación de estas relaciones de poder dentro del bosque modelo con el grado de concentración de actores en el ámbito de la Provincia de Cartago, permite inferir que existe una cierta correlación entre la presencia de actores focales en el territorio y relaciones de poder de manipulación e influencia dentro del

⁷⁷ Entrevista N° 4, 2010.

bosque modelo. También se observa una correlación entre actores interrelacionados presentes en el territorio y relaciones de seguimiento al interior del bosque modelo, matizadas por los beneficios de esta actitud, traducidos en el acceso a proyectos. Por lo tanto, puede afirmarse que existe una correlación entre la concentración de actores en el territorio de la Provincia de Cartago y las relaciones de poder desplegadas al interior del BM Reventazón, donde el perfil de los actores focales se traduce en un esquema tecnocrático de participación.

Aquellos actores con relaciones de poder de manipulación e influencia tienen un alto nivel de asistencia a las reuniones de Directorio, al igual que el “Técnico” que, si bien se encuentra en una relación de seguimiento con respecto a los actores focales, tiene una actitud muy activa en las reuniones en cuanto a la realización de propuestas.

Capítulo 3. La participación comunitaria: el Bosque Modelo Lachuá (Guatemala)

Creado en el año 2008, el Bosque Modelo Lachuá constituye un caso de construcción comunitaria de un arreglo de gobernanza participativa. Como se verá, el concepto de “bosque modelo” no engendra la participación de los grupos comunitarios de base, sino que se instala aprovechando la dinámica de participación comunitaria existente en la Ecorregión Lachuá. Esta participación comunitaria es el fruto de más de una década de reconstrucción del tejido social mediante una iniciativa del gobierno nacional tendiente a restañar las heridas del conflicto armado.

El resultado de este proceso es la construcción colectiva de una estructura de gobernanza abierta y participativa en la cual los actores comunitarios⁷⁸ — organizaciones de productores y organizaciones de gestión local— tienen un rol protagónico. El estado nacional, a través de sus organismos vinculados al agro y los bosques, contribuye facilitando la organización comunitaria y apoyando su autogestión así como el desarrollo de medios de vida sostenibles. Las empresas privadas procuran aprovechar el bosque modelo como espacio para obtener la legitimación social de sus intervenciones en el territorio de la Ecorregión Lachuá, pero esa búsqueda tiene dudosa viabilidad cuando se trata de acciones con alto impacto ambiental. La academia apoya la iniciativa mediante la realización de investigaciones de utilidad para la conservación del área y su Parque Nacional Laguna Lachuá, así como la asistencia para la educación ambiental de los actores comunitarios.

3.1. Contexto y adopción del concepto de “bosque modelo” en Guatemala. La creación del Bosque Modelo Lachuá

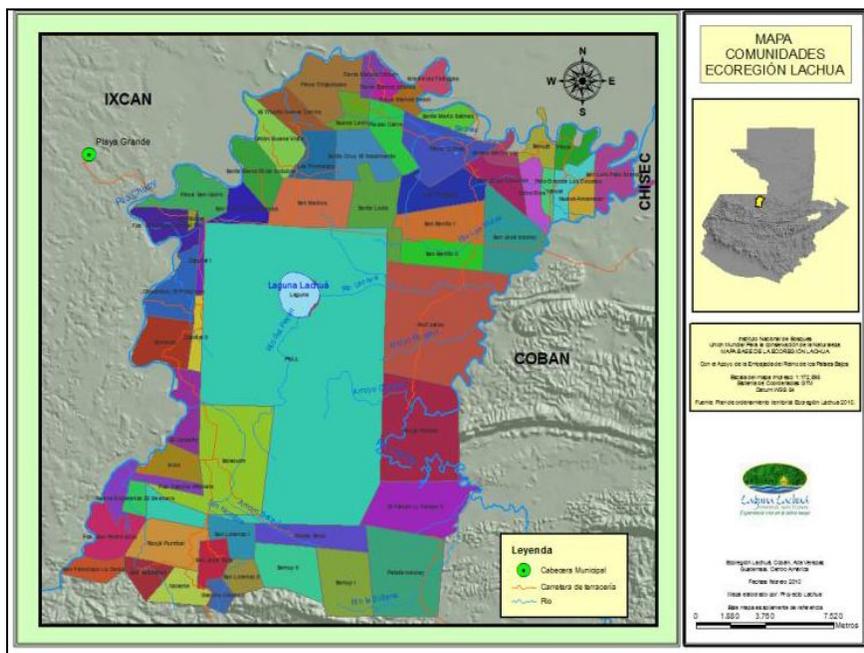
3.1.1. Antecedentes

La Ecorregión Lachuá es un área localizada en el norte del Departamento de Alta Verapaz, región de las Verapaces, en la Franja Transversal Norte de

⁷⁸ En esta tesis se utiliza la palabra “comunitario” para aludir a los campesinos indígenas que habitan la Ecorregión Lachuá y como calificativo para aludir sus organizaciones.

Guatemala, con una superficie del orden de las 54.000 ha. y unos 18.550 habitantes distribuidos en 55 comunidades mayas, con mayoría q'eqchí (Ilustración 8) (Directorio del Bosque Modelo Lachuá, 2009). Alberga al Parque Nacional Laguna Lachuá y, una zona de alto valor de conservación desde el punto de vista de la biodiversidad. En 2006 fue declarada como humedal de relevancia mundial y sitio de alta importancia ecológica en el marco de la Convención Ramsar sobre los Humedales.

Ilustración 8. Mapa de la Ecorregión Lachuá y sus comunidades



Fuente: Bosque Modelo Lachuá (2010).

La región de las Verapaces⁷⁹ tiene una historia de violencia y sometimiento de las poblaciones mayas que se remonta a la conquista española. En tiempos más recientes, hacia mediados y fines del siglo XIX, el gobierno guatemalteco promovió la inmigración europea. Un gran número de colonos, especialmente alemanes, se establecieron en Alta Verapaz al amparo de las leyes de colonización, donde se dedicaron a la explotación forestal y la producción de

⁷⁹ Departamentos de Alta y Baja Verapaz.

café en grandes fincas. Los campesinos mayas q'eqchí fueron utilizados como mano de obra (“mozos de finca”) y sometidos a abusos y violencia de parte de los propietarios alemanes. Muchas mujeres campesinas q'eqchí fueron víctimas de violaciones perpetradas por los colonos alemanes, en tanto que otras fueron amancebadas⁸⁰.

Al estallar la Segunda Guerra Mundial, gran parte de los terratenientes alemanes regresaron a su país de origen, dejando atrás a los hijos nacidos de sus uniones con mujeres q'eqchí, algunos de los cuales fueron reconocidos⁸¹. Entre 1955 y 1960, la iglesia católica apoyó la organización campesina y promovió la colonización de la zona por grupos indígenas y criollos (“ladinos”) procedentes del noroeste de Cobán. La Franja Transversal Norte fue declarada Zona de Desarrollo Agrario y, ya en la década de 1960, se creó el Instituto Nacional de Transformación Agraria. La reforma agraria posibilitó que muchas grandes fincas se entregaran a los campesinos y fueran convertidas en cooperativas. Sin embargo, el hallazgo de yacimientos petrolíferos atrajo la atención de militares y empresas extranjeras, que ocuparon tierras en el área (SEGEPLAN, 2010).

Desde finales de la década de 1960, el área de las Verapaces e Ixcán fueron dos de los escenarios más cruentos de la guerra civil que enlutó a Guatemala durante 36 años. Según los relatos de varios entrevistados, algunas personas aprovecharon para hacer matar a sus enemigos, denunciándolos como guerrilleros. Los comunitarios quedaron atrapados en medio del conflicto entre las fuerzas armadas y los grupos armados, como el Ejército Guerrillero de los Pobres. Muchas aldeas fueron asoladas por los militares, sus habitantes fueron asesinados y las construcciones, incendiadas, en una política de “tierra arrasada”. Ante esta situación, algunos campesinos se organizaron en grupos armados para defenderse, pero la mayoría de los comunitarios del área migró hacia México y Belice. Tras la firma de los Acuerdos de Paz de 1996, aquellos que retornaron encontraron sus tierras ocupadas por otros campesinos migrantes en el marco de un programa de colonización del gobierno. Esto explica la

⁸⁰ Según conversaciones informales con mujeres maya q'eqchí.

⁸¹ *Ibíd.*

existencia de comunidades con el mismo nombre, que llevan los números I y II⁸².

La Ley de Bosques, Decreto Número 101-96, creó el Instituto Nacional de Bosques (INAB) como ente autárquico con competencia en materia forestal (art. 5). Su misión es ejecutar y promover las políticas forestales nacionales y facilitar el acceso a asistencia técnica, tecnología y servicios forestales a los actores del sector forestal con el objetivo de promover el desarrollo sustentable del país.

El INAB tuvo un rol destacado en la recuperación de la Ecorregión Lachuá en los años posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz. Entre 1997 y 2010, llevó adelante el “Proyecto de Conservación del Parque Nacional Laguna de Lachuá y Desarrollo Sostenible de su Área de Influencia” (Proyecto Lachuá), con apoyo de la Embajada Real de los Países Bajos y de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. El objetivo general fue fortalecer el manejo del Parque Nacional Laguna Lachuá y promover el desarrollo sostenible de las comunidades localizadas en su área de influencia, la Ecorregión Lachuá. Los objetivos específicos del proyecto fueron (INAB & PNLL, 2008, p. 35):

- i. Fortalecer los procesos de descentralización, apoyando a las organizaciones comunitarias y entes públicos afines a la gestión ambiental.
- ii. Regularizar la tenencia de la tierra y atender los conflictos de tierra.
- iii. Mejorar la capacidad de gestión ambiental en la Ecorregión y del Parque Nacional Laguna Lachuá.
- iv. Implementar el funcionamiento de esquemas empresariales locales y regionales que generen ingresos y suministro de alimentos, integrando a las asociaciones productivas de la Ecorregión con organismos de gestión del desarrollo y con socios financieros y comerciales.

Las acciones implementadas con las comunidades abarcaron la educación ambiental, la asistencia técnica agrícola y agroforestal, la búsqueda de nuevas

⁸² Conforme entrevistas con funcionarios nacionales y entrevistas y conversaciones informales con comunitarios maya q'eqchí.

alternativas productivas y la comercialización de productos (CONAP & INAB, 2003).

La primera fase del Proyecto Lachuá se extendió hasta el año 2000 y tuvo dos ejes primordiales: la conformación de organizaciones comunitarias y recuperación del tejido social y la ejecución de pequeños proyectos con tecnologías alternativas. A raíz de la guerra civil, el tejido social estaba destrozado, las familias vivían presas de la desconfianza y el temor, evitando el contacto con personas desconocidas. El miedo mantenía a los comunitarios desperdigados, de manera que no era posible reunirlos. Si bien el avance en materia productiva en esta etapa no fue significativo, se pacificó el área⁸³: el principal logro de esta fase fue restablecer las relaciones sociales. En esos años, la tala ilegal continuaba, incluso en el Parque, ya que había personas adineradas que pagaban para obtener rollos de madera de calidad.

La segunda etapa del Proyecto Lachuá, entre 2000 y 2004, se orientó a la consolidación del tejido social. Los principales objetivos fueron brindar un mayor impulso a la organización comunitaria, la formación del capital humano y la regularización de la tenencia de las tierras. En esta última línea, el trabajo realizado con el Foro Tierra, Desarrollo y Conservación permitió avanzar en la resolución de conflictos. Estas disputas tenían como principales protagonistas a los comunitarios que regresaban a sus aldeas tras la finalización del conflicto armado y encontraban sus tierras ocupadas por nuevos colonos. La inseguridad jurídica era un problema serio: menos del 10% de la superficie se encontraba bajo tenencia regular.

Durante este período, mediante Decreto Número 11-2002, el Congreso guatemalteco sancionó la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. El Sistema de Consejos de Desarrollo “es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe

⁸³ Según entrevistas a funcionarios, consultores y comunitarios maya q'eqchí.

de la nación guatemalteca” (art. 1, Decreto Número 11-2002)⁸⁴. Tiene por objeto “organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada” (art. 3, Decreto Número 11-2002)⁸⁵.

El Proyecto Lachuá apoyó la conformación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODEs) en las comunidades de la Ecorregión Lachuá. Su objeto es posibilitar que “los miembros de la comunidad interesados en promover y llevar a cabo políticas participativas, se reúnan para identificar y priorizar proyectos, planes y programas que beneficien a su comunidad” (art. 52, Acuerdo Gubernativo Número 462-2002). Son la concreción del derecho y obligación de todo vecino de “participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias (art. 17, inc. f), Código Municipal). Los COCODEs de la Ecorregión Lachuá tienen su foco en temas de salud, educación e infraestructura —cuestiones críticas para la vida de las comunidades— y sus propuestas son elevadas a través del respectivo Consejo Municipal de Desarrollo al Sistema Nacional de Inversión Pública para su priorización e incorporación al presupuesto nacional (art. 61, Acuerdo Gubernativo Número 462-2002).

El Consejo Municipal de Desarrollo está facultado para establecer Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel —COCODEs de Segundo Nivel— en los municipios donde se establezcan más de 20 Consejos Comunitarios de

⁸⁴ Según la reglamentación de esta ley, se trata de un “espacio de relación y encuentro ciudadano multiétnico, multilingüe y pluricultural, que permite a todos los habitantes del país, su participación propositivamente en la toma de decisiones para la organización, coordinación y planificación del desarrollo integral de sus comunidades, municipios, departamentos, regiones y la nación” (art. 2, Acuerdo Gubernativo Número 462-2002).

⁸⁵ El Sistema de Consejos de Desarrollo está conformado por los siguientes niveles (art. 4, Decreto Número 11-2002):

- a) Nacional: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural,
- b) Regional: Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural,
- c) Departamental: Consejos Departamentales de Desarrollo,
- d) Municipal: Consejos Municipales de Desarrollo,
- e) Comunitario: Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Desarrollo (art. 15, Decreto Número 11-2002). En el ámbito de la Ecorregión Lachuá se crearon dos COCODEs de Segundo Nivel: la Asociación de Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel de la Región de Santa Lucía (ACODESERESA) y la Asociación de Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel de la Región de Salacuim (ASOCOCOSERESA). En este contexto, se encaró la entrega de “paquetes productivos” a las comunidades. Estos instrumentos motivaron a los comunitarios a reunirse periódicamente lo cual, según los técnicos entrevistados, contribuyó al objetivo de reconstrucción del tejido social. El Proyecto Lachuá promovió la creación de asociaciones de productores, las que se abocaron a una o más actividades productivas. Según los entrevistados, no habría conflictos entre ellas porque su ámbito territorial de acción está bien diferenciado. Algunos de los integrantes de sus juntas directivas participan en los Órganos de Coordinación de los COCODEs. En ambos casos, se trata de cargos electivos, voluntarios (*ad honorem*), con mandatos surgidos de las asambleas respectivas.

Hasta el año 2005 el presupuesto del estado asignado al área de Lachuá se circunscribía al Proyecto Lachuá. A partir de ese año, la tercera etapa del proyecto adopta una estrategia de institucionalización de la Ecorregión Lachuá, con un incremento significativo de la inversión pública⁸⁶. Los ejes centrales del trabajo fueron la facilitación de espacios de concertación, negociación y autogestión de los comunitarios, la conclusión del proceso de regularización de la tenencia de las tierras, el manejo de los ecosistemas naturales y el fortalecimiento de los emprendimientos productivos comunitarios.

Con el apoyo político de la Gerencia del Instituto Nacional de Bosques y la asistencia de la Embajada del Reino de los Países Bajos y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), se firmaron convenios con el INAB, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Fondo de Tierras, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, el Programa de Educación Nacional, la División de Protección a la Naturaleza de

⁸⁶ Según funcionarios y técnicos entrevistados.

la Policía Nacional Civil y la Municipalidad de Cobán. El Proyecto Lachuá pagó los sueldos de los técnicos durante dos años, compró vehículos y motos, construyó y proveyó oficinas para el establecimiento de delegaciones en la Ecorregión Lachuá. El INAB y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación invirtieron fondos de sus programas productivos para aplicarlos en emprendimientos con comunitarios de la región. El aporte estatal fue del orden del 80% de la inversión total realizada en esta fase del Proyecto Lachuá.

El seguimiento de estas acciones estuvo a cargo de un Comité Técnico Asesor del Proyecto, presidido por el Gerente del INAB e integrado por la Directora de UICN, el Embajador del Reino de los Países Bajos, el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, el Coordinador del Proyecto Lachuá, los Coordinadores de las Alcaldías Regionales de Salacuim y Santa Lucía Lachuá y los Presidentes de las Asociaciones de Consejos Comunitarios de Segundo Nivel de las Regiones de Santa Lucía y Salacuim.

Vemos, entonces, que al momento de propiciarse la constitución del BM Lachuá, la Ecorregión contaba con una red densa de organizaciones que trabajaban de manera concertada para su desarrollo sustentable, con un énfasis en la conservación del Parque Nacional Laguna Lachuá y los medios de vida sostenibles para los comunitarios q'eqchí. Por otra parte, se hallaba avanzada la conformación de la Fundación Laguna Lachuá (FUNDALACHUÁ)⁸⁷, entidad de tercer nivel creada en el marco del Proyecto Lachuá con una estructura administrativa y técnica diseñada para la continuidad de las acciones en la Ecorregión. Participan en ella las organizaciones comunitarias de productores y

⁸⁷ Se presenta como “una alianza estratégica de organizaciones locales que involucran a los Consejos Comunitarios de Desarrollo —COCODEs—, las Asociaciones Productivas en su Junta Directiva, lo cual permite un mayor grado de participación de las comunidades en la gestión de los territorios. El principal reto de la organización es capitalizar las capacidades y las inversiones realizadas por el Proyecto Lachuá, tales como búsqueda de mercados para los productos agrícolas, fortalecimiento de las instancias comunitarias como expresión de cogestión de la eco región (sic), la conservación del medio ambiente y la ampliación de las acciones orientadas a la dignificación de la vida de los(as) pobladores(as)” (Bosque Modelo Lachuá, 2010, p. 4).

los COCODEs de Segundo Nivel con voz y voto, en tanto que los organismos nacionales fungen como observadores.

Además de la intervención del Proyecto Lachuá, en la Ecorregión hay organizaciones de cooperación internacional activas, que incluyen al Cuerpo de Paz, embajadas y organismos de cooperación de países desarrollados y organizaciones no gubernamentales.

3.1.2. La adopción del concepto de “bosque modelo”. Surgimiento del Bosque Modelo Lachuá

El concepto de “bosque modelo” llegó a Guatemala impulsado por el INAB, que entró en contacto con la Gerencia de la entonces Red Regional de Bosques Modelo para América Latina y el Caribe —actual Red Iberoamericana de Bosques Modelo (RIABM)— en oportunidad de la 24ª Reunión de la Comisión Forestal para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, realizada en junio de 2006. Debe recordarse que, desde su nacimiento, la RIABM ha difundido el concepto en el ámbito internacional, tarea para la cual ha recibido el apoyo de su organización anfitriona, el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).

En el marco del Programa Nacional Forestal, la Agenda Forestal Nacional de Guatemala (2003-2012) planteaba la integración de actores locales y la búsqueda de consensos para la gestión forestal local mediante la conformación de Mesas de Concertación y Política Forestal regionales. Los funcionarios del INAB entrevistados expresaron la existencia de similitudes entre estas Mesas y el concepto de bosque modelo. Por esta razón, la figura del bosque modelo no les resultaba novedosa, sino que era compatible con la iniciativa de Mesas de Concertación y Política Forestal que estaban desarrollando. Entre otras actividades, según Oliva Huarte et al. (2006, p. 38), las Mesas:

- i. Promueven el diálogo intra e intersectorial para la solución de problemáticas forestales en su región,

- ii. Participan en la elaboración de políticas forestales nacionales y su implementación,
- iii. Fomentan el aprovechamiento de los recursos forestales como impulsor del desarrollo económico regional,
- iv. Desarrollan acciones de capacitación del personal empleado en toda la cadena de valor forestal.

En este contexto, el Gerente del Instituto Nacional de Bosques de Guatemala (INAB) presentó una solicitud de ingreso del país a la RIABM. El equipo de gerencia de la red efectuó una misión exploratoria a Guatemala e invitó al INAB a participar en la reunión del Directorio Regional de noviembre de 2006. El Directorio aprobó por unanimidad la incorporación de Guatemala a la RIABM en esa misma reunión (Resolución 2-06/05). Los representantes del CATIE informaron que una estudiante de maestría aplicaría una “herramienta” sobre “principios, criterios e indicadores”⁸⁸, propiciada por esa entidad, a:

[...] varios paisajes aspirantes de Guatemala durante el [año] 2007. Los miembros del Comité de tesis incluyen a la Presidencia y Gerencia de LAC-Net, la representación de CATIE ante el Directorio del Bosque Modelo Reventazón y el Ing. Adeldo Revolorio, quien ocupa el puesto de Director de Operaciones del INAB. Esta investigación ha de brindar insumos importantes al proceso guatemalteco especialmente para la selección de paisajes para ser considerados como futuros Bosques Modelo (Acta de la Reunión 02-2006 del Directorio Regional de la Red Regional de Bosques Modelo para América Latina y el Caribe).

La estudiante examinó, entre otros sitios, a la Ecorregión Lachuá, a la que consideró como:

El paisaje que está más cercano a cumplir con los atributos de buena gobernanza como lo es conformar una plataforma de concertación voluntaria,

⁸⁸ Se trata del “Estándar de Principios, Criterios e Indicadores (PC&I) de la Red Regional de Bosques Modelo para América Latina y el Caribe (LAC-Net)” cuya adopción fue impulsada insistentemente por el CATIE, como modo de implementar su agenda de manejo ecosistémico, en línea con el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica. Esta iniciativa fue resistida inicialmente por la Red Internacional de Bosques Modelo y países como Argentina y Chile que, según sus compromisos con el Proceso de Montreal, utilizan criterios e indicadores de manejo forestal sustentable y el enfoque de cuencas hidrográficas.

participativa y representativa de intereses y valores relevantes para la gestión efectiva, eficiente y con equidad y que caracterizan a los Bosques Modelo (Núñez de León, 2008, p. 94).

A través del Proyecto Lachuá, el INAB promovió la realización de talleres en el ámbito de la Ecorregión, con la asistencia de la citada estudiante y participación de técnicos de las Redes Internacional e Iberoamericana de Bosques Modelo. Durante la construcción de la propuesta se aprovechó la dinámica de participación de los comunitarios promovida por el Proyecto Lachuá y el proceso de conformación de la Fundación Laguna Lachuá, que estaba en marcha. Un entrevistado comunitario expresó al respecto:

La propuesta de bosque modelo, sí [participamos]. Yo me recuerdo el año pasado se tuvieron una serie de reuniones en donde se participó cabalmente allá en el parque nacional, en la laguna, fue mucha gente de las organizaciones y se dio a conocer qué es el bosque modelo, su importancia. Me recuerdo muy bien, ahí la gente preguntaba, que bosque modelo no es solamente tener esas 300 caballerías de paisaje bonito, sino que el bosque modelo es una interacción entre paisaje y organizaciones que están trabajando en beneficio de esta Ecorregión. [...] Insisto, se tuvieron varias reuniones donde se explicó qué es el bosque modelo [...] sí se dio a conocer, se tuvieron varias reuniones (Entrevista N° 1, 2009)⁸⁹.

A nosotros nos pareció muy linda idea, sobre todo que veíamos, y cuando platicamos con ellos, que acá en la región se estaba desarrollando un modelo digamos de gobernanza que más o menos iba con la línea que desde bosque modelo se estaba propiciando. [...] ellos [la RIABM] veían que la ecorregión era como ya un bosque modelo, sólo le faltaba su reconocimiento (Entrevista N° 3, 2009, técnico).

Yo tuve la fortuna de participar en una de las primeras reuniones cuando recién se estaba formando [...] yo estaba participando y acorde a cómo se presentaba que era un bosque modelo, yo lo analizaba y, en pocas palabras, el Proyecto Lachuá ya era un bosque modelo. Entonces sólo hacía falta reconocerlo [...] cuando lo vinieron a hablar nos decían que había que tener

⁸⁹ En todas las transcripciones de entrevistas se respetan las voces de los entrevistados, que se consignan con sus errores gramaticales, los cuales no se marcan para permitir una mayor fluidez en los textos.

todo el componente social, productivo, en fin todo lo que conforma el proyecto [...] creo que por eso no fue difícil consolidar todo esto... se ha ido socializando [...] (Entrevista N° 5, 2009, técnico).

[...] toda la Ecorregión fuimos a participar en él [taller de formulación de la propuesta del BM]. Ahí estuvo también, hasta las gerentes estuvieron evaluando cuáles son los objetivos, toman todos los datos necesarios. Yo creo que esto viene a fortalecer a las asociaciones y a fortalecer también a la región. [...] Hemos propondido (sic) dar nuestra opinión ¿verdad? que nos de acá en la asociación cómo lo queremos tener nuestra región de aquí a unos dos, tres años. Nosotros queremos ver todo nuestra región con un mayor desarrollo. (Entrevista N° 7, 2009, comunitario).

La idea es que existe esta línea, para nosotros es muy bueno tener un bosque modelo y es muy importante. Entonces, sería bueno que también, la idea principal es que todas las asociaciones propongan, que propongan y que sea tomado en cuenta a modo que va a salir beneficiados y la visión de ir más allá y estar involucrados en cuanto al desarrollo del bosque modelo. [...] Es una gran satisfacción [...] todavía es muy nuevo. (Entrevista N° 12, 2009, comunitario).

Los organismos nacionales con presencia en el terreno, sumados a las organizaciones comunitarias, fueron la base del grupo inicial que luego dio lugar al Directorio. En abril de 2008, Guatemala elevó a consideración de la RIABM su propuesta de bosque modelo. Se trataba de “un marco de apoyo a los procesos de toma de decisión del Gobierno Local y Central, en torno al ordenamiento territorial y el uso de los recursos naturales en la Ecorregión Lachuá” (INAB & PNLL, 2008, p. 12). La Gerencia de la RIABM efectuó una visita de evaluación y elevó su informe de evaluación en el mes de mayo de 2008. La propuesta fue aprobada por el Directorio de la RIABM mediante Resolución 1-08/13 en junio de 2008.

3.2. Las reglas co–construidas

Esta sección muestra el desenvolvimiento de las normas del BM Lachuá, como formalización de las prácticas participativas de las organizaciones comunitarias, coadyuvadas por el INAB y su Proyecto Lachuá, el Parque Nacional Laguna Lachuá y otros organismos del estado nacional guatemalteco. El proceso de

construcción de las normas del BM Lachuá y su funcionamiento está marcado por una fuerte participación comunitaria. No se verificó participación de agentes externos al bosque modelo, sino que el debate sobre el diseño de las normas se circunscribió a los integrantes del Directorio.

En esta iniciativa resulta central considerar que las reglas, más que crear o modificar la realidad, se modelan según ella. Si las teorías de gobernanza prescriben unos principios de diseño que asegurarían un modelo de gobernanza “exitoso”, en el caso del BM Lachuá la dinámica comunitaria las precede. En este caso, las reglas formalizadas son el reflejo del modo de tomar decisiones de las organizaciones comunitarias de productores y de los COCODEs de primer y segundo Nivel de la Ecorregión Lachuá.

3.2.1. El proceso de construcción colectiva del estatuto

El estatuto del BM Lachuá es el resultado de un proceso de co–construcción colectiva, con espacios de debate y reflexión compartida y espacios de análisis de los sucesivos borradores en el seno de las organizaciones socias. El “Directorio Provisional” se constituyó con el compromiso de “socializar la iniciativa con otros actores del área que aún no forman parte del mismo, con la finalidad de incorporarlos al proceso” (INAB & PNLL, 2008, p. 12). El 10 de julio de 2008, a menos de un mes de la aprobación oficial del bosque modelo, tuvo lugar la primera reunión formal de su Directorio, integrado por organizaciones con presencia en el territorio de la Ecorregión. En ella se eligieron por votación un Presidente y un Secretario, para lo cual los representantes de las organizaciones participantes anotaron el nombre del candidato de su elección en boletas en blanco. El candidato con más cantidad de votos, Gerente de la Fundación Laguna Lachuá (FUNDALACHUÁ), fue consagrado Presidente, en tanto que la candidata que quedó segunda, Directora del Parque Nacional Laguna Lachuá, fue designada Secretaria.

En su segunda reunión, el Directorio conformó una comisión de trabajo encargada de elaborar el estatuto, que fue integrada “de forma democrática” y voluntaria “para que de forma colaborativa, participativa y equitativa

trabajemos juntos en el Directorio”⁹⁰. Participaron en ella los representantes del Parque Nacional Laguna Lachuá, la Municipalidad de Cobán y la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) de las Verapaces. Este proceso iterativo se desarrolló a lo largo de más de un año durante el cual las sucesivas versiones del estatuto se presentaron en las reuniones de Directorio y fueron debatidas por el conjunto de los miembros del bosque modelo, con debates muy intensos por parte de los Directores comunitarios, que introdujeron reformas en temas como la posibilidad de contar con un Director titular y uno alterno. Finalmente, la Presidencia del Directorio distribuyó un último borrador, que fue devuelto por los miembros con sus observaciones y sugerencias. La versión definitiva de los estatutos fue remitida por nota firmada por la Secretaria y el Presidente del Directorio a todos los Directores en enero de 2010, conjuntamente con el documento del plan estratégico. Se solicitó a las organizaciones participantes que comunicaran su aprobación por escrito y que, en la misma nota, formalizaran la designación de Directores titular y suplente. El estatuto resultante es escueto y refleja el modo en que trabajan las organizaciones miembros del Directorio, aun antes de conocer e implementar el concepto de bosque modelo. El diseño institucional es simple y mantiene los únicos dos cargos electos en la primera reunión, Presidente y Secretario.

3.2.2. Las previsiones estatutarias en torno a la participación

El estatuto, en su sencillez, deja ver la vocación de apertura de los socios fundadores del BM Lachuá. La participación en la instancia fundacional no otorga derechos especiales, ni constituye un requisito para integrar el Directorio. Se trata de construir un espacio abierto de diálogo y concertación, que facilite la incorporación voluntaria de la mayor cantidad de actores interesados. Como se afirma en la propuesta, “La apertura para participar en el BML está abierta para cualquier organización o persona individual presente en la Ecoregión (sic) Lachuá” (INAB & PNLL, 2008, p. 12). Concordantemente,

⁹⁰ Según acta de la reunión del 13/08/2008. Además de esta comisión, se crearon las comisiones de elaboración de planificación estratégica y de promoción y divulgación.

todos los miembros del bosque modelo, por el sólo hecho de serlo, integran el Directorio, único órgano estatutario de conducción. La figura de la asamblea deviene redundante en este esquema puesto que todos “dirigen” y lo hacen en igualdad de condiciones en cuanto a sus derechos y obligaciones ya que no existen “clases” de asociados.

El artículo 1° establece que:

El Bosque Modelo Lachuá estará constituido por un representante de cada una de las organizaciones comunitarias locales, de las organizaciones no gubernamentales, de las instituciones públicas y privadas que tengan su área de acción en la Ecoregión (sic) y/o en comunidades circunvecinas a la Ecoregión (sic) Lachuá, y que su objetivo sea lograr el desarrollo integral de la Ecoregión (sic), compartiendo los principios del bosque modelo y que de forma voluntaria o por invitación del Directorio del Bosque Modelo soliciten adherirse al Directorio.

El artículo 2° dispone que:

El Bosque Modelo Lachuá es una organización autónoma, que tendrá como objetivo superior consolidar el desarrollo sostenible, gobernanza de la Ecoregión (sic) Lachuá y conservación del PNLL [Parque Nacional Laguna Lachuá], lo que se pretende alcanzar mediante la activa participación de la comunidad en una gestión integrada con agentes comunitarios, estatales, organizaciones no gubernamentales, representantes del sector privado y otras instituciones afines (o personas); para contribuir al mejoramiento de los medios de vida sostenibles de los habitantes de la Ecoregión (sic) Lachuá.

3.2.2.1. El Directorio del BM Lachuá

El Directorio es el órgano superior del bosque modelo, como se dijo anteriormente. El artículo 3° del estatuto determina que está integrado por los representantes de las organizaciones comunitarias locales, las organizaciones no gubernamentales, las “instituciones públicas y privadas y otras instancias o personas que tengan su área de acción en la Ecoregión (sic) y/o en comunidades circunvecinas de la Ecoregión (sic) Lachuá”.

Los requisitos para ser Director son los siguientes (art. 3°, ap. c):

- i. “Ocupar un cargo dentro de las organizaciones comunitarias locales, organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas o privadas, que tengan su área de acción en la Ecoregión (sic) y/o en comunidades circunvecinas de la Ecoregión (sic) Lachuá, que compartan los principios del bosque modelo”.
- ii. “Ser nombrado oficialmente por la organización para ser el representante...”.

Como se señalara, el estatuto no hace distingo alguno entre los miembros que participaron en la instancia fundacional y los que ingresan con posterioridad: todos tienen los mismos derechos y obligaciones. Todos los Directores tienen voz y voto en el marco de las acciones que se debaten en el bosque modelo y están obligados a ser miembros de al menos una comisión del BM Lachuá (art. 3º, inc. c). Los Directores deben ser “nombrados oficialmente por la organización” a la cual representan. Se exige la designación de un Director titular y otro suplente “con la finalidad de garantizar la participación y representación de la organización en el Directorio”. Los Directores conservarán ese carácter mientras ocupen un cargo en la organización a la cual representan y en tanto dicha organización esté de acuerdo con su permanencia (art. 3º, inc. c). Son funciones del Directorio (art. 3º, inc. b):

- i. Establecer políticas para el desarrollo sostenible de la Ecorregión Lachuá,
- ii. Fijar las políticas generales de acción e inversión para el Bosque Modelo Lachuá,
- iii. Definir y aprobar planes y proyectos de búsqueda de financiamiento para el funcionamiento del Bosque Modelo Lachuá,
- iv. Elaborar y aprobar el plan operativo anual,
- v. Evaluar y aprobar el presupuesto anual,
- vi. Revisar y aprobar los informes técnicos y administrativos de forma semestral,

- vii. Establecer vínculos con las Redes Iberoamericana e Internacional de Bosques Modelo, organizaciones nacionales e internacionales afines al desarrollo sostenible,
- viii. Velar por el buen desarrollo y ejecución de los proyectos,
- ix. Generar incidencia política a diferentes niveles en el manejo, protección y conservación del Parque Nacional Laguna Lachuá y otros ecosistemas prioritarios del área de influencia,
- x. Otras funciones que resulten esenciales para el desarrollo del Bosque Modelo Lachuá.

El Directorio se reúne en sesiones ordinarias bimestrales, según las previsiones del Plan Operativo que define las fechas de las reuniones para todo el año. Además, pueden convocarse sesiones extraordinarias “cuando el caso lo amerite” (art. 3°, inc. f). El Directorio sesiona con al menos dos tercios de sus miembros presentes y adopta sus decisiones por mayoría simple. En caso de empate, el Presidente tiene doble voto (art. 3°, incs. g y h).

Hay dos cargos estatutarios: “Presidente(a) del Directorio” y “Secretario(a) del Directorio”, que se ejercen de manera voluntaria y a título gratuito. Merece destacarse que se trata del único bosque modelo analizado que contempla el género femenino para los cargos, lo cual es consistente con las políticas de equidad de género que se implementan en el territorio de la Ecorregión, como las previsiones de representación femenina en los COCODEs. Las personas que desempeñarán estos cargos son elegidas por votación directa y por mayoría simple por el plazo de dos años, con posibilidad de ser reelegidas (arts. 4°, incs. a y b; y 5°, incs. a y b). Los requisitos para ocupar estos cargos son “ser guatemalteco(a)”, “formar parte del Directorio” y “compartir los principios del bosque modelo” (arts. 4° inc. d y 5° inc. d).

Corresponde al Presidente(a) (art. 4, inc. c):

- i. Representar al Bosque Modelo Lachuá ante la Red Internacional de Bosques Modelo,
- ii. Representar al Bosque Modelo Lachuá ante autoridades nacionales e internacionales, públicas y privadas,

- iii. Juntamente con el Secretario(a) convocar a las sesiones,
- iv. Elaborar y presentar informes de avance semestral a los Directores en sesión de Directorio,
- v. En caso de ausencia a una sesión del Directorio, deberá designar quién la presidirá, nombrando a uno de los Directores en ejercicio.

Por su parte, son funciones del Secretario(a) (art. 5º, inc. c):

- i. Asistir a las reuniones y redactar las actas correspondientes,
- ii. Enviar las convocatorias y memoria de reuniones a los participantes,
- iii. Archivar la correspondencia que ingresa y egresa del Directorio,
- iv. Registrar la información referente a los Directores,
- v. Registrar los ingresos y egresos financieros del Directorio.

3.2.2.2. Las Comisiones de Trabajo

Como se apuntara antes, el Directorio del BM Lachuá creó sus primeras comisiones de trabajo en su segunda reunión de fecha 13 de agosto de 2008. Se trataba de tres comisiones integradas por aquellas organizaciones que voluntariamente decidieron hacerlo y que se abocarían a los temas prioritarios en la etapa fundacional: el estatuto, la planificación estratégica y la promoción y divulgación. El estatuto prevé, por su parte, la integración de las Comisiones de Programas y Proyectos, de Promoción y Divulgación y de Vigilancia, sin perjuicio de la facultad del Directorio para crear otras que estime convenientes (art. 6º). Al igual que en la etapa inicial, las comisiones están conformadas por los miembros del Directorio que, de manera voluntaria, quieran trabajar en ellas.

La Comisión de Programas y Proyectos tiene las siguientes funciones (art. 6º):

- i. Formular las Estrategias de acción,
- ii. Dirigir las acciones para que, en conjunto con los miembros del Directorio, se realice y apruebe el Plan Operativo Anual,
- iii. Formular proyectos,
- iv. Evaluar los proyectos conjuntamente con el Directorio,
- v. Otras funciones que determine el Directorio.

Corresponde a la Comisión de Promoción y Divulgación:

- i. Elaborar planes semestrales o anuales de promoción y difusión de las actividades del Directorio,
- ii. Realizar actividades de promoción y divulgación de las actividades del Directorio,
- iii. Otras funciones que determine el Directorio.

Por su parte, la Comisión de Vigilancia ejerce las siguientes funciones:

- i. Velar porque dentro del Directorio el manejo de los recursos financieros sea transparente,
- ii. Solicitar informes cuando lo crea conveniente,
- iii. Otras funciones que determine el Directorio.

El BM Lachuá carece de Gerencia y tampoco posee una estructura administrativa ya que su estatuto no contempla la existencia de estos órganos. No obstante, las comisiones de trabajo desarrollan acciones que podrían compararse con las que incumben a la Gerencia en otros bosques modelo. Por otra parte, la Fundación Laguna Lachuá (FUNDALACHUÁ) lleva adelante gestiones relativas a la búsqueda de financiamiento y ejecución de proyectos, puesto que cuenta con un equipo técnico propio, todo lo cual supliría la falta de estructura administrativa y técnica propia del BM Lachuá.

3.3. Concentración de actores en el ámbito de la Ecorregión Lachuá

Esta sección analiza el grado de concentración de actores e intereses en el ámbito de la Ecorregión Lachuá a partir del análisis relacional del mapa situacional de la arena del manejo de los recursos naturales, construido en base a la metodología propuesta por Clarke (2005). A este fin, se emplea la información obtenida en las entrevistas, donde se identifican los elementos clave en la configuración de la situación del manejo de los recursos naturales en el área. Dichos elementos son la base para la construcción de análisis relacionales para los actores presentes en el territorio, donde se muestran sus relaciones con otras organizaciones. Se identifican los actores focales y los actores interrelacionados presentes en el territorio. El supuesto subyacente es

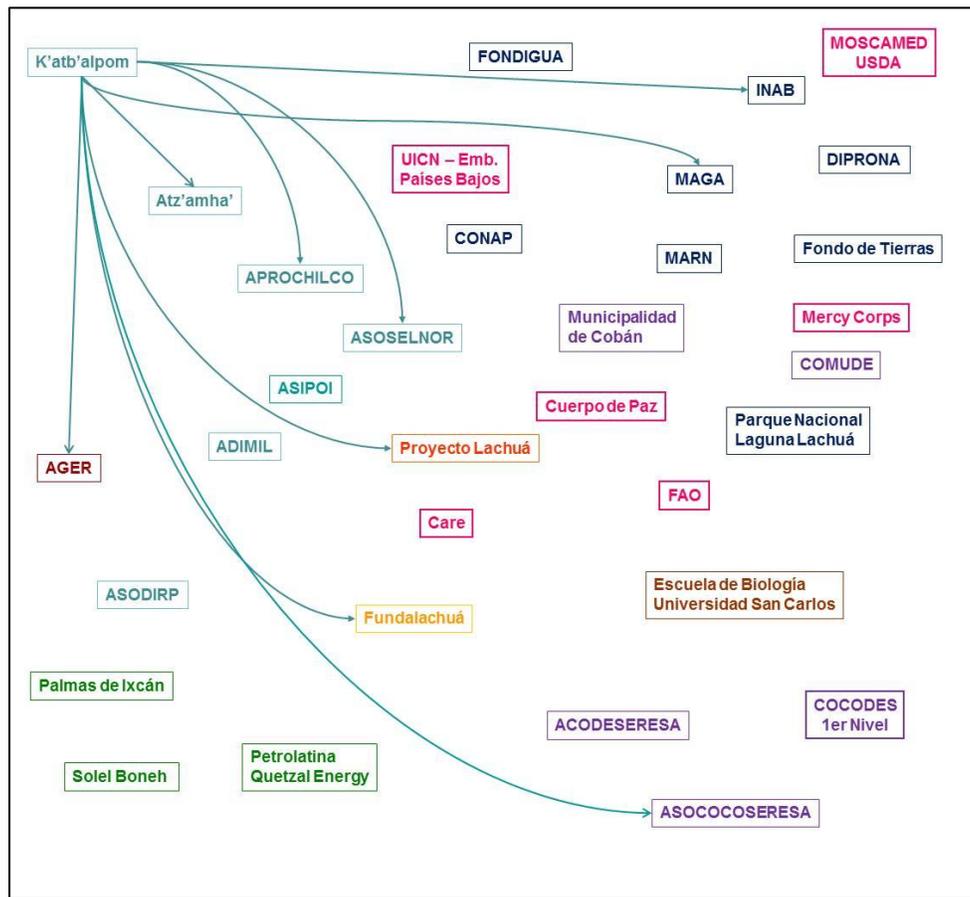
que a menor concentración en uno o pocos actores focales, más comunitaria es la participación. Dicho de otro modo, en la medida que se observe una distribución de relaciones con tendencia a una cierta homogeneidad, con presencia de actores interrelacionados sin preeminencias notables, se asume que existe una concentración más bien baja de actores y, por tanto, una situación favorable a la participación comunitaria.

A continuación, se presentan tres ejemplos de los análisis relacionales elaborados para K'atb'alpom, el Instituto Nacional de Bosques (INAB) y la Asociación de Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel de la Región de Salacuim (ASOCOCOSERESA). Se seleccionan estas organizaciones porque pertenecen a tres sectores distintos y son actores relevantes en la Ecorregión Lachuá.

La Ilustración 9 muestra el análisis relacional construido con foco en K'atb'alpom. Esta asociación de productores tiene su sede en la aldea Salacuim y actúa en cinco comunidades: Salacuim, El Castaño, Ixloc, Sahijá y Saholom. Sus 70 socios representan, según los miembros de su Junta Directiva que fueron entrevistados, unas 250 familias. K'atb'alpom tiene relaciones fluidas con las organizaciones de productores Asociación de Productores de Chile Cobanero (APROCHILCO), Atz'amha' y Asociación Selva del Norte (ASOSELNOR, también conocida como Patatey Polay), con las cuales intercambia información sobre proyectos y discute temas de interés compartido. Se vincula con la Asociación Gremial del Empresariado Rural, de la cual ha recibido un premio a la productividad así como apoyo para proyectos productivos. Además, tiene una relación estrecha con el Proyecto Lachuá, que le brindó una oficina para su sede, así como apoyo para la contratación de un técnico que oficia de gerente⁹¹.

⁹¹ Resulta interesante mencionar que el gerente es maya q'eqchí y domina ese idioma y el español.

Ilustración 9. Análisis relacional de K'atb'alpom en base a mapa situacional



Fuente: Elaboración propia, conforme Clarke (2005).

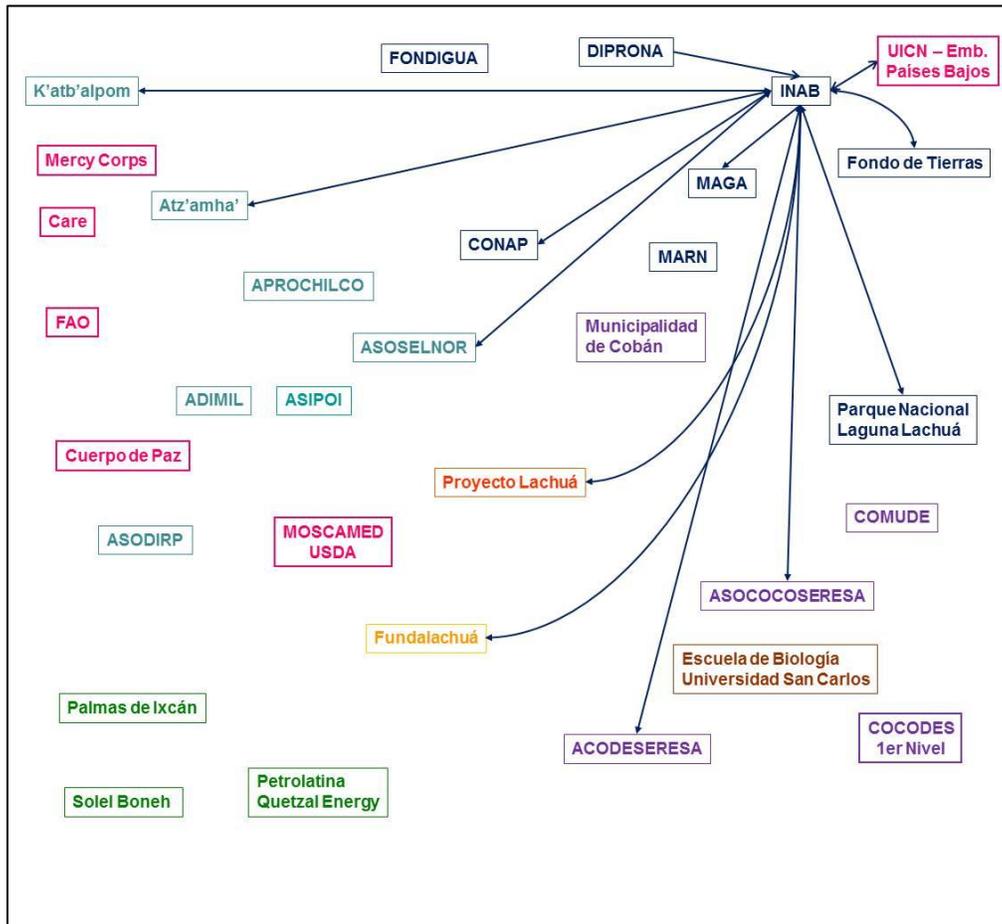
Se relaciona con el INAB y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) ya que canaliza los Programas Nacionales de Incentivos Forestales (PINFOR) y de Incentivos a la Fruticultura (PINFRUTA) a sus asociados. Finalmente, K'atb'alpom es miembro de la Junta Directiva de la FUNDALACHUÁ, la cual presidía en oportunidad del trabajo de campo.

El INAB brinda asistencia a las organizaciones de productores Atz'amha', K'atb'alpom y ASOSELNOR través de su Programa Nacional de Incentivos Forestales (PINFOR), el cual también beneficia a ACODESERESA y a la Asociación de Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel de la Región Santa Lucía (ASOCOCOSERESA).

Administra el Parque Nacional Laguna Lachuá mediante un convenio con el CONAP. El INAB trabaja en forma coordinada con el MAGA en apoyo de las

comunidades y su desarrollo productivo en el ámbito de la Ecorregión Lachuá. La División de Protección de la Naturaleza de la Policía Nacional Civil (DIPRONA) recibe las denuncias de tala ilegal y tráfico de madera, las que comunica al INAB y al juzgado pertinente, además de patrullar el área.

Ilustración 10. Análisis relacional del INAB en base a mapa situacional



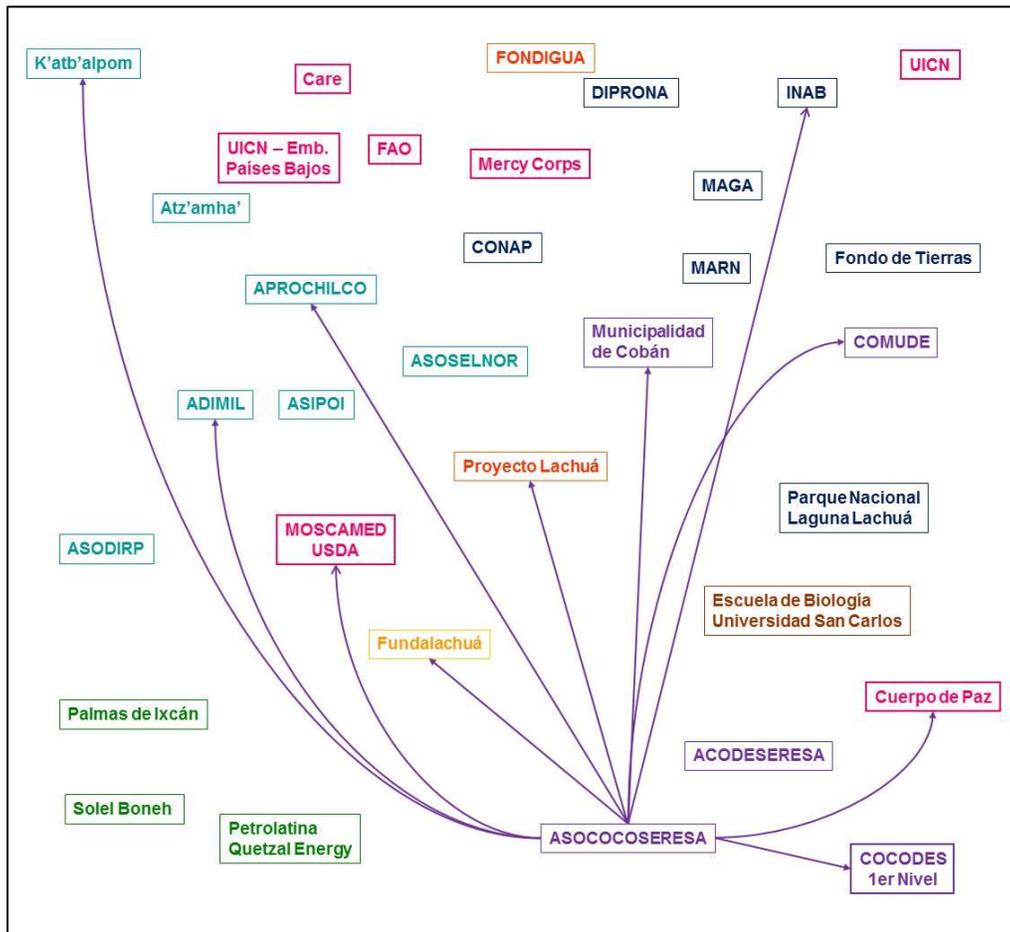
Fuente: Elaboración propia, conforme Clarke (2005).

Con apoyo de la Embajada Real de los Países Bajos y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), implementa el Proyecto Lachuá. En ese contexto, brinda apoyo al MAGA y el Fondo de Tierras para el funcionamiento de una delegación en la aldea Salacuim. El apoyo al trabajo del Fondo de Tierras permitió la regularización de la tenencia de la tierra en un 95%, según las estimaciones de los funcionarios entrevistados. El INAB participa como observador en la FUNDALACHUÁ —la cual contribuyó a crear de modo de continuar las acciones post-Proyecto Lachuá— y asiste a sus

reuniones con voz y sin voto. Estas relaciones son mostradas en la Ilustración 10.

La Asociación de Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel de la Región de Salacuim (ASOCOCOSERESA) nuclea a los Consejos de Desarrollo Comunitarios de Primer Nivel (COCODEs) de 14 comunidades, cuyos presidentes integran la Junta Directiva. En su carácter de COCODE de Segundo Nivel integra el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE) de Cobán y una relación estrecha con la Municipalidad de Cobán. ASOCOCOSERESA tiene proyectos con K'atb'alpom, la Asociación para el Desarrollo Integral de la Mujer Indígena de Lachuá (ADIMIL) y APROCHILCO, algunos de los cuales se vinculan con el PINFOR del INAB, con quien también tiene una relación de colaboración. Recibe apoyo del Proyecto Lachuá para contar con una técnica que se desempeña en la Gerencia, así como para realizar algunas actividades de capacitación. Su Comisión de Mujeres ha recibido apoyo del Cuerpo de Paz, pero el resultado no fue satisfactorio debido a la actitud del voluntario a cargo del proyecto. ASOCOCOSERESA integra la FUNDALACHUÁ y tiene voz y voto en su Junta Directiva. La Ilustración 11 muestra las relaciones comentadas.

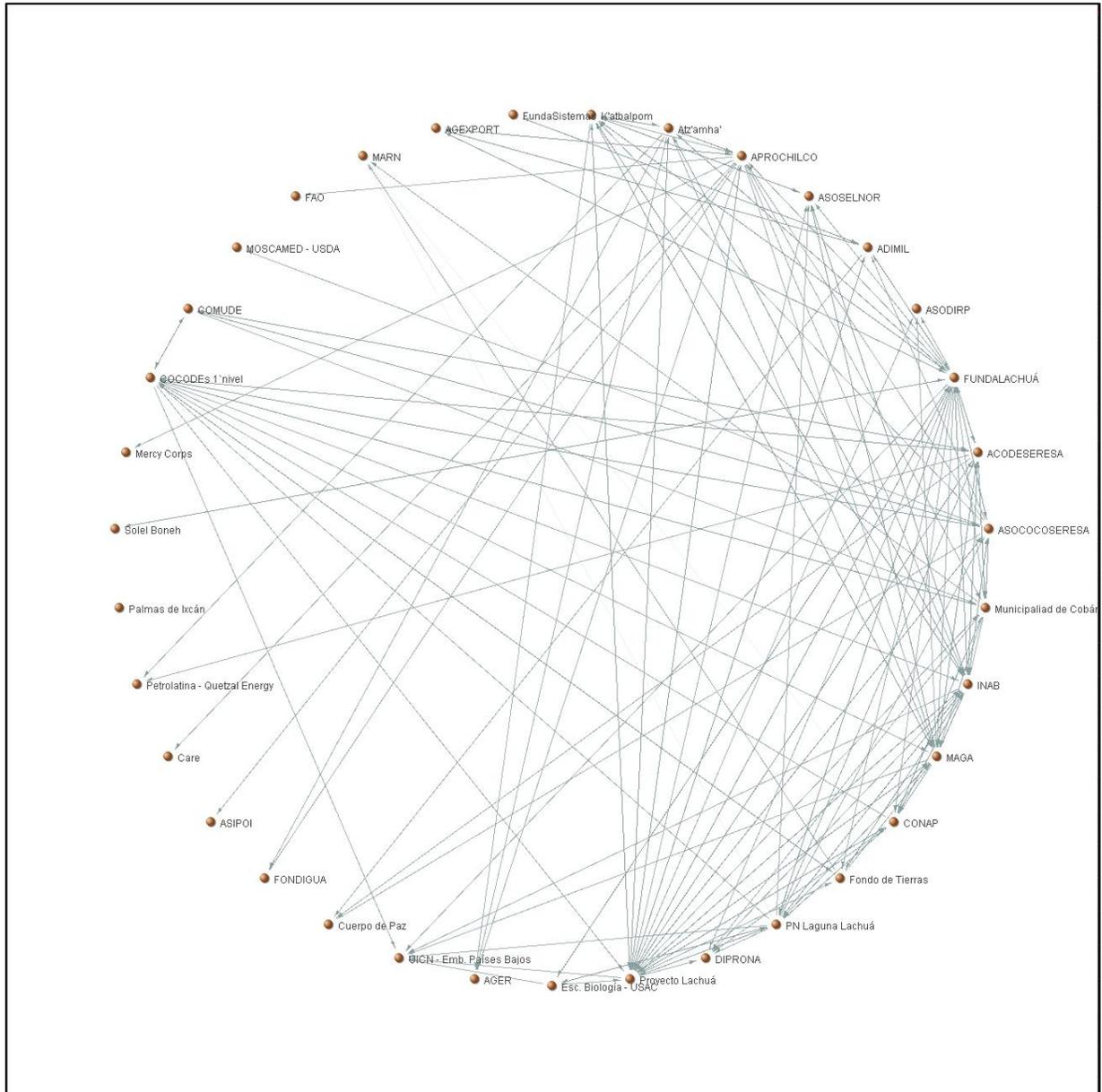
**Ilustración 11. Análisis relacional de ASOCOCOSERESA
en base a un mapa situacional**



Fuente: Elaboración propia, conforme Clarke (2005).

La sumatoria de los mapas elaborados para cada actor presente en la Ecorregión Lachuá permite construir el análisis relacional de la arena del manejo de los recursos naturales en ese territorio (Ilustración 12).

**Ilustración 12. Análisis relacional en base a los mapas situacionales
de las organizaciones presentes en la Ecorregión Lachuá⁹²**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del trabajo de campo, con la metodología de Clarke (2005).

Como puede observarse, hay una densidad alta de interrelaciones entre el Proyecto Lachuá, las asociaciones comunitarias de productores y de gestión

⁹² Los Coordinadores de las Alcaldías Regionales de Salacum y Santa Lucía Lachuá se analizan en forma conjunta con la Municipalidad de Cobán, de la cual dependen.

local y los organismos públicos nacionales. Las relaciones son escasas con las organizaciones de cooperación internacional —a excepción de la UICN y la Embajada Real de los Países Bajos, que co-financian el Proyecto Lachuá— y prácticamente inexistentes con las grandes empresas privadas.

El Proyecto Lachuá y la FUNDALACHUÁ aparecen como los principales actores focales. En el caso del Proyecto, se explica por su trayectoria en el territorio, llevando adelante sus objetivos de articulación social y desarrollo de capacidades locales para la generación de medios de vida sustentables, todo ello en el marco de la conservación del Parque Nacional Laguna Lachuá. La FUNDALACHUÁ es una organización de tercer nivel que nuclea a todas las organizaciones comunitarias de productores de la Ecorregión, así como a los COCODEs de Segundo Nivel como entidades comunitarias de gobierno local, en tanto que organismos públicos como el INAB y el MAGA participan como observadores sin voto. Por tanto, su calidad de actor focal es una consecuencia natural de su composición. Ahora bien, si se considera el hecho que el Proyecto Lachuá estaba en su etapa final al cierre del trabajo de campo, puede inferirse que el principal actor focal presente en el territorio es la FUNDALACHUÁ, lo que marca un predominio comunitario.

Una segunda línea de actores con interrelaciones densas, que podrían tenerse como actores focales secundarios, está dada por los COCODEs de Segundo Nivel —ASOCOCOSERESA y ACODESERESA—, el INAB, el MAGA y el Parque Nacional Laguna Lachuá. Estos COCODEs, como se ha dicho, nuclean a todos los COCODEs de Primer Nivel presentes en cada una de las aldeas de la región y están integrados por comunitarios elegidos por sus respectivas asambleas locales. Como partícipes en la toma de decisiones para el desarrollo integral de esas comunidades, los COCODEs de Segundo Nivel establecen relaciones estratégicas con otras organizaciones de manera de movilizar recursos que posibiliten mejorar la calidad de vida de los comunitarios. El INAB es un actor clave en la recuperación de la Ecorregión Lachuá tras el conflicto armado, lo que realizó a través del Proyecto Lachuá. Además, realiza acciones directas de promoción forestal mediante su Programa Nacional de

Incentivos Forestales (PINFOR), que canaliza a través de asociaciones comunitarias de productores, lo que contribuye a su consolidación. El MAGA también realiza acciones de promoción tendientes a fortalecer a dichas asociaciones y apoyar el desarrollo productivo local mediante su Programa Nacional de Incentivos a la Fruticultura (PINFRUTA) y el Programa de Desarrollo Rural (PRORURAL). El Parque Nacional Laguna Lachuá tiene un rol central en la conservación del humedal y la biodiversidad asociada, para lo cual realiza acciones de educación y capacitación con las aldeas vecinas al área protegida a través de sus COCODEs de Primer Nivel. Los comunitarios entrevistados manifestaron valorar muy positivamente la existencia de esa área protegida así como la labor del personal afectado a ella, en el entendimiento de que se trata de un bien importante para su calidad de vida y que, además, posibilita la llegada de proyectos de cooperación a la zona. Considerando el conjunto de esta segunda línea de actores focales, resulta destacable el peso relativo de los actores comunitarios en las relaciones existentes en cabeza de las organizaciones integrantes de este grupo. Con todo, las trayectorias del INAB y, en medida menor, el MAGA en el territorio son trascendentes a la hora de analizar las relaciones de poder en la Ecorregión.

Las asociaciones comunitarias de productores, los COCODEs de Primer Nivel, la Municipalidad de Cobán, el Fondo de Tierras, la DIPRONA, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas Las Verapaces (CONAP), la UICN (con la Embajada Real de los Países Bajos cuyos fondos canaliza) son actores interrelacionados. En menor medida, también lo son el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE), la Escuela de Biología de la Universidad de San Carlos, la AGER y el Cuerpo de Paz.

Las asociaciones de productores más antiguas, como K'atb'alpom y Atz'amha' tienen una mayor densidad de relaciones que las más nuevas, como ADIMIL. Tal como se apuntara anteriormente, estas organizaciones de base tienden a establecer relaciones de cooperación con sus pares y a procurar vincularse con otras organizaciones no comunitarias, nacionales o extranjeras, para lograr apoyo para desarrollar capacidades propias y ejecutar proyectos productivos.

Los COCODEs de Primer Nivel tienen un rol clave en el desarrollo de sus comunidades, para lo cual se articulan con organizaciones que pueden coadyuvar a la consecución de sus objetivos vinculados con la infraestructura, la educación, la sanidad, la seguridad y el desarrollo productivo. La Municipalidad de Cobán se distanció del área de la Ecorregión desde la asunción del nuevo alcalde, pero los Coordinadores de las Alcaldías Regionales de Salacum y Santa Lucía Lachuá son comunitarios que articulan con las organizaciones locales y, fundamentalmente, con los COCODEs. Como puede observarse, las instancias de gestión comunitaria de gobierno local tienen una densidad alta de relaciones. Tomadas en conjunto, marcan una incidencia importante de los comunitarios en la definición de la agenda política municipal a nivel de la Ecorregión Lachuá. Es menester señalar que, dado que los cargos en los COCODEs se ejercen de manera voluntaria, todos sus integrantes son comunitarios dedicados a sus propias actividades económicas y la mayoría de ellos son miembros de las asociaciones comunitarias de productores.

Los organismos públicos nacionales identificados como actores interrelacionados, a excepción del Fondo de Tierras, tienen una relación directa con la gestión del Parque Nacional Laguna Lachuá. El CONAP participa en forma directa en la gestión, en tanto que la DIPRONA, junto con los guardas recursos y el ejército, tiene un rol en el patrullaje y la lucha contra las invasiones. Este último tema es una cuestión sensible no resuelta, conflictiva hasta llegar a la violencia con toma de rehenes, que preocupa tanto a los comunitarios como a las autoridades del parque. La DIPRONA, además, tiene responsabilidad en el control de legalidad de la madera que se extrae en el área de la Ecorregión. Con todo, varios comunitarios y funcionarios entrevistados dejaron entrever la necesidad de un accionar más decisivo por parte de la DIPRONA, así como de un mayor involucramiento del juzgado civil, a la luz del aumento de la criminalidad y la impunidad en la zona. En cuanto al Fondo de Tierras, su labor fue clave para la regularización de la tenencia de la tierra en las comunidades de la Ecorregión, lo que se logró en un alto porcentaje. Sin embargo, las negociaciones para la relocalización de los invasores del parque a

otras tierras, ellas están en un punto muerto toda vez que los ocupantes se niegan a abandonar las tierras usurpadas, las cuales en algunos casos arriendan a terceros en una operatoria abiertamente ilegal. Otro actor estrechamente vinculado con el área protegida es la Escuela de Biología de la Universidad de San Carlos, que realiza estudios de interés para la conservación de la biodiversidad, al tiempo que implementa acciones de educación ambiental en comunidades vecinas al parque.

La AGER y la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT), como entidades gremiales nacionales, la UICN (con la Embajada Real de los Países Bajos) y el Cuerpo de Paz brindan asistencia técnica, especialmente actividades de capacitación y acompañamiento con voluntarios, y algunos recursos materiales a las organizaciones comunitarias de productores y de gestión local. En el territorio hay también actores con escasas interrelaciones, como algunas organizaciones de cooperación (p.ej. FAO, Care, Mercy Corps), el Fondo Nacional de Desarrollo Indígena de Guatemala (FONDIGUA), la FundaSistemas y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, con acciones puntuales. A ellas se suma la empresa Petrolatina–Quetzal Energy, con puntos de contacto con ACODESERESA por su intento de actuación en el ámbito de la Finca Salinas de los Nueve Cerros gestionada por ésta —el cual, por otra parte, fue resistido por los comunitarios y este COCODE— y Atz’amha’, a quien compró plantines forestales para una restauración. La empresa Solel Boneh es otro actor con un nivel muy bajo de relacionamiento, que se limita a la FUNDALACHUÁ a fin de negociar las acciones de mitigación de la obra de pavimentación de la Franja Transversal Norte a su cargo. Finalmente, Palmas de Ixcán está aislada en el territorio, a pesar de su intento de penetración alentado por una promoción de otra área de gobierno que incentiva ese tipo de cultivos.

Una mirada panorámica al grado de concentración de actores en el territorio de la Ecorregión Lachuá permite señalar que existen múltiples actores focales, principales o secundarios, todos los cuales tienen participación directa o indirecta de los comunitarios. A ellos se añaden unos actores gubernamentales

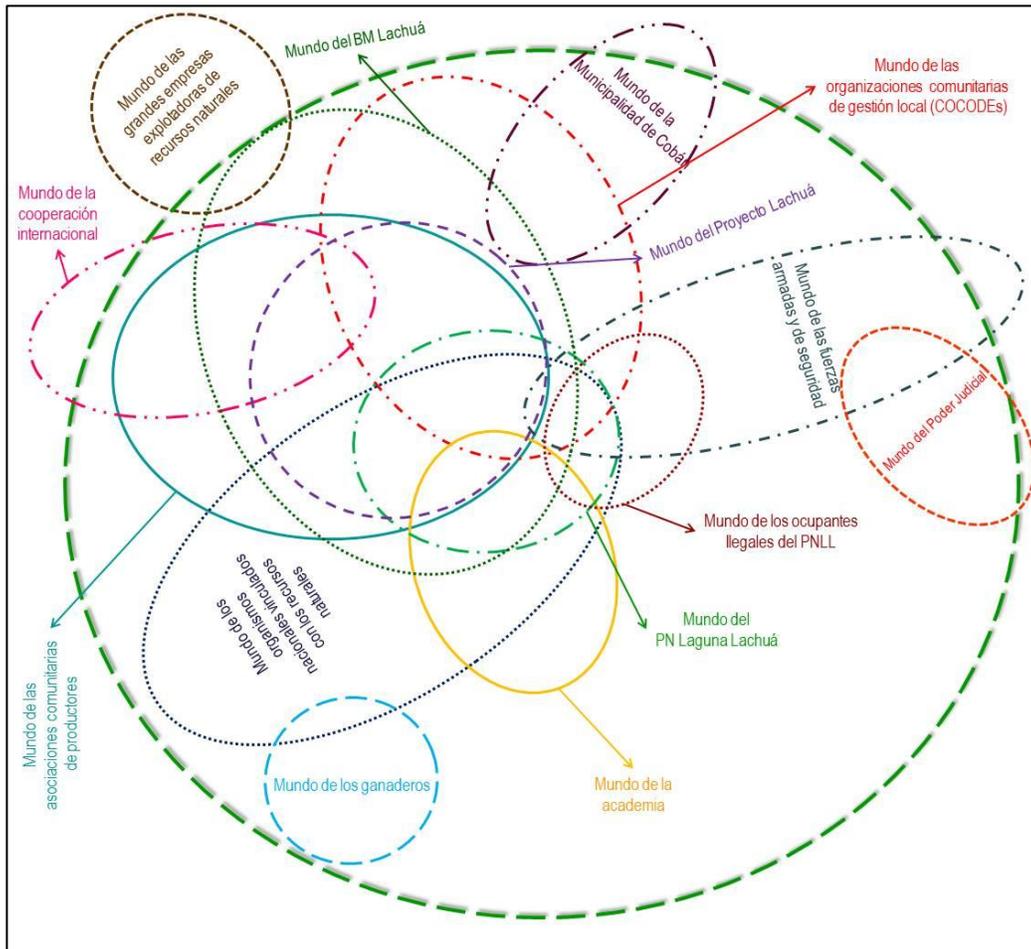
cuyo accionar se orienta claramente a la promoción de medios de vida sostenibles para los comunitarios. Luego, hay un número importante de actores interrelacionados entre los cuales se destacan las organizaciones comunitarias de productores y de gestión local, seguidas por actores gubernamentales vinculados con la conservación del Parque Nacional Laguna Lachuá y organizaciones de cooperación. Los actores menos relacionados son las empresas presentes en el territorio que, en los casos en que se verifica alguna relación, se trata de temas muy puntuales y con conflictos actuales o potenciales.

En función de los tipos de actores presentes, vistos desde la perspectiva de la concentración, puede afirmarse que en el ámbito de la Ecorregión Lachuá hay una concentración de actores moderada, con predominio de actores comunitarios. Desde otro punto de vista, es posible aseverar que las relaciones de poder muestran una tendencia a la simetría, con una fuerte impronta comunitaria.

3.4. Inclusión y exclusión de actores

La existencia de una concentración moderadamente baja de actores, mayormente comunitarios, en el ámbito de la Ecorregión Lachuá y, consecuentemente, de una situación que tiende a las relaciones de poder simétricas, no es suficiente para asumir la inclusión de todos los actores interesados en los procesos de toma decisiones. El mapeo de la arena del manejo de los recursos naturales y sus mundos sociales en esta región permite visualizar la exclusión de actores en el ámbito del BM Lachuá (Clarke, 2005) así como inferir la existencia de *non-issues* (Crenson, 1971). La Ilustración 13 presenta el mapa construido a partir de los datos obtenidos en el trabajo de campo.

Ilustración 13. Mapa de la arena del manejo de los recursos naturales en la Ecorregión Lachúa y sus mundos sociales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del trabajo de campo, con la metodología de Clarke (2005).

El mundo de los ganaderos tiene puntos de contacto con los organismos nacionales, como el MAGA, pero no está involucrado en el bosque modelo. Fuera del ganado menor para autoconsumo que poseen algunos comunitarios, hay unos pocos ganaderos que son grandes terratenientes y fueron invitados a participar, pero sin resultado, por lo que se trata de actores auto-excluidos. En el caso de estos últimos, varios entrevistados expresaron preocupación por la compra de tierras vecinas a la Finca Municipal Salinas de los Nueve Cerros. Existen también productores pequeños, dispersos, que no cuentan con una organización que los nuclea por lo que resultaría dificultoso lograr su

participación, razón por la cual no se habría buscado sumarlos⁹³. En este caso, estos pequeños ganaderos son actores excluidos en sentido estricto.

En el caso del mundo de las grandes empresas transnacionales explotadoras de recursos naturales, aquéllas que fueron detectadas en la Ecorregión fueron invitadas a participar, mas optaron por retirarse del Directorio una vez que constataron que los integrantes resultaban poco permeables a sus intereses. Existe, además, una tensión entre los intereses perseguidos por los actores públicos y comunitarios miembros del BM Lachuá respecto del respaldo que algunas áreas del gobierno central prestan a las empresas transnacionales. La capacidad de movilización de las comunidades, respaldadas por el INAB y el PN Laguna Lachuá es un límite a las aspiraciones de las empresas en el territorio, que asumen entonces el rol de actores auto-excluidos.

La Municipalidad de Cobán se muestra alejada del BM Lachuá a partir del cambio de alcalde. Según los comunitarios entrevistados, la nueva gestión se focaliza en las zonas urbanas, particularmente Cobán. Las áreas rurales están postergadas y la inversión en obras de infraestructura, reducida sensiblemente. En línea con esta nueva postura, se observa una tendencia a una baja en la participación en las reuniones, generalmente “por razones de agenda” según expresaran entrevistados técnicos y comunitarios. Sin embargo, los funcionarios municipales entrevistados expresan interés en participar en el Directorio del bosque modelo⁹⁴. La Presidencia y la Secretaría continúan enviando la información del bosque modelo y realizando gestiones tendientes al logro de una participación más activa. En contraste con esta situación, tanto los Coordinadores de las Alcaldías Regionales de Salacuim y Santa Lucía Lachuá como las organizaciones comunitarias de gestión local, ACODESERESA y ASOCOCOSERESA, tienen un rol activo en el seno del BM Lachuá.

Un mundo extremadamente conflictivo que involucra tanto actores como temas que, aunque sensibles, sí son tratados en el ámbito del Directorio, es el de los

⁹³ Entrevista N° 13, 2009, técnico.

⁹⁴ Entrevista N° 14, 2009, funcionario político.

“invasores”⁹⁵ del PN Laguna Lachuá. Se trata de un conflicto de tenencia de la tierra que obedece a varias causas y está motorizado por distintos tipos de actores. Desde hace años, el parque sufre la ocupación ilegal de tierras por parte de varias clases de invasores. Un grupo está compuesto por personas “que no tienen nada”, en situación de pobreza extrema, a quienes los comunitarios consideraban necesario ayudar⁹⁶. Otro grupo corresponde a comunitarios que tuvieron tierras propias pero las vendieron. Otras personas tienen casas propias o familiares en los pueblos y usan el parque como área adicional para sus cultivos, como el cardamomo de exportación. Finalmente, algunos grupos promueven la usurpación de tierras, como la Mansión del Norte, organizando tomas para luego arrendar lotes dentro del parque a terceros. Estos grupos atacan con armas de fuego y machetes a “guardarrecursos” del parque y a policías de la DIPRONA, los toman como rehenes y tirotean sus casas. Frente a estos acontecimientos, se organizan patrullas del ejército que, según algunos entrevistados, evitan controlar las áreas más conflictivas. Igualmente, se registran incidentes en que algunos soldados también son capturados como rehenes por los invasores. El Fondo de Tierras ofreció entregar otros terrenos en propiedad a los invasores, pero muchos de ellos los rechazaron. La pobreza y el desarraigo se entremezclan así con el crimen organizado, situación que excede largamente las posibilidades de resolución del BM Lachuá. Existe una comisión negociadora conformada a nivel del gobierno central, que no ha logrado progreso alguno, como consta en el acta de la reunión del Directorio de fecha 29 de junio de 2010. En síntesis, el tema de las invasiones está presente en la agenda del bosque modelo, pero los invasores, categoría por lo demás heterogénea, son actores excluidos en sentido estricto.

En contacto directo con este escenario está el mundo de las fuerzas armadas y de seguridad, de las cuales se espera que tengan un rol activo en el control de las invasiones al área protegida. Se ha solicitado, además, una mayor presencia de la Policía Nacional Civil para resolver el incremento de la violencia que

⁹⁵ Así denominan todos los entrevistados a los ocupantes ilegales de tierras.

⁹⁶ Según entrevistados pertenecientes a los COCODEs y a las organizaciones de productores.

asola el área con casi total impunidad⁹⁷ y se la ha invitado a integrarse al BM Lachuá, sin lograrse su participación por lo que se está en presencia de un actor auto-excluido.

Este vacío se combina con una actitud pasiva del Poder Judicial y del Juzgado de Paz local, que no contaría con recursos suficientes para abordar esta problemática. Los pedidos de una mayor presencia judicial para terminar con la impunidad de los crímenes violentos contra las personas y la naturaleza no han encontrado eco en el Poder Judicial. Desde el BM Lachuá, se invitó en reiteradas oportunidades al Juzgado de Paz a sumarse al Directorio, sin obtener respuesta. Se trata, pues, de un actor auto-excluido.

El mundo académico está presente a través de la Escuela de Biología – Programa de Investigación y Monitoreo de la Ecorregión Lachuá (PIMEL) de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), que desarrolla sus investigaciones en el PN Laguna Lachuá y sus acciones de extensión con comunitarios vecinos. La formación científica de sus representantes no ha sido óbice para cultivar una relación muy estrecha con los comunitarios. Por ejemplo, ellas han contribuido a impulsar con vehemencia la realización de traducciones de las discusiones más técnicas al q'eqchí. Según entrevistados pertenecientes a asociaciones comunitarias de productores y funcionarios, se pretende ampliar la participación académica a otras áreas de la USAC así como a otras casas de altos estudios y escuelas agrotécnicas del área, algunas de las cuales ya trabajan en colaboración con asociaciones comunitarias de productores como Atz'amha' que, por ejemplo, recibe a sus pasantes.

Existe una relación estrecha entre los mundos de las organizaciones gubernamentales vinculadas al manejo de los recursos naturales —con la excepción notable del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (auto-excluido)—, de las organizaciones comunitarias de productores, de las organizaciones comunitarias de gestión local (COCODEs), del PN Laguna Lachuá, del Proyecto Lachuá, de la cooperación internacional y de la academia.

⁹⁷ Según los entrevistados, por cada 100 homicidios, 99 permanecen impunes.

El mundo del BM Lachuá tiene zonas de contacto amplias e interacción con estos mundos, a los cuales se suma el mundo de las fuerzas armadas y de seguridad y el Municipio.

El mundo de la cooperación tiene un rol diverso al que posee en los otros dos bosques modelo analizados en este trabajo. Los principales actores presentes en el territorio de la Ecorregión son UICN en conjunto con la Embajada Real de los Países Bajos, por la ejecución del Proyecto Lachuá liderado por el INAB, y el Cuerpo de Paz. La asistencia de estas organizaciones se canaliza en función de la agenda del bosque modelo, determinada por las organizaciones comunitarias locales y las delegaciones de los organismos nacionales. Si bien los técnicos del Proyecto Lachuá proponen iniciativas en línea con tendencias internacionales como la certificación forestal o REDD+⁹⁸, ellas están supeditadas a los intereses de los comunitarios. En líneas generales, se priorizan los proyectos de capacitación y desarrollo productivo que mejoran los ingresos de las familias y contribuyen a dotarlos de medios de vida sostenibles. Señala dos entrevistados:

[...] UICN tuvo la cautela de no involucrarse directamente porque si no, no tendría mucha credibilidad la construcción de un modelo en la base. [...] Sabemos que vamos más allá de ser funcionarios de UICN. ¡Somos guatemaltecos! [...] Hay que cuidarse de no caer en la trampa que la cooperación internacional marque agenda. No ocurrió en Lachuá; las prioridades son geográficas y temáticas. Ellos cocinaron sus prioridades ahí, quizás no se ven reflejadas en los documentos de planificación, pero ellos saben lo que quieren (Entrevista N° 12, 2010, consultor del INAB).

[...] Tenemos responsabilidad como ciudadanos de llevar los procesos. No sólo recibir, sino también debemos adquirir compromisos para nosotros y nuestras familias. [...] Todos debemos tomar una responsabilidad y un compromiso por su ecorregión. [...] que seamos los protagonistas de nuestro

⁹⁸ Sigla en inglés que designa a los proyectos sobre reducción de emisiones por degradación y deforestación en países en desarrollo, incluyendo la conservación y el manejo forestal sustentable, así como el mejoramiento del stock de carbono, todo ello en el marco del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

desarrollo y transmitirlo a los niños y jóvenes para que ellos sigan (Entrevista N° 8, 2010, comunitario).

No se detecta que existan *non-issues* (Crenson, 1971) al interior del BM Lachuá. El mapa de la arena del manejo de los recursos naturales en la Ecorregión muestra la existencia de tensiones entre actores, tal como se ha reseñado, así como el problema de la violencia y la impunidad, motivo de preocupación para las comunidades y organismos con presencia en el área. En cuanto a la exclusión, el análisis marca que son actores ausentes en sentido estricto los pequeños productores ganaderos dispersos y las diferentes clases de invasores del PN Laguna Lachuá. Entre los actores auto-excluidos se cuentan los grandes terratenientes ganaderos, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, el Juzgado de Paz, la Policía Nacional Civil —sólo participa la DIPRONA— y las grandes empresas transnacionales explotadoras de los recursos naturales, Palmas de Ixcán y Petrolatina-Quetzal Energy. No se detectaron actores invisibilizados. Puede afirmarse, entonces, que en el ámbito del BM Lachuá se verifica un número limitado de actores excluidos, la mayoría de los cuales constituyen casos de auto-exclusión. Esta situación guarda consistencia con el grado de concentración de actores moderado con una tendencia a una relativa simetría de poder que se observa en el territorio de la Ecorregión Lachuá.

3.5. La participación en el bosque modelo

El BM Lachuá, según su propia definición, funciona como una “instancia de diálogo y desarrollo territorial, donde la sinergia entre el ámbito público – privado sea la fortaleza del proceso”, es “la plataforma donde convergen tomadores de decisión del sector público, del sector privado y líderes de la sociedad civil” (Bosque Modelo Lachuá, 2010, pp. 5-6). Como se ha visto, existe en el territorio de la Ecorregión Lachuá una presencia marcada de las organizaciones comunitarias, tanto de producción como de gestión local, algunas de las cuales pueden ser caracterizadas como actores focales y otras como actores interrelacionados. Interesa ahora explorar si esta impronta comunitaria se expresa del mismo modo en la participación en los procesos de

toma de decisiones al interior del BM Lachuá. Dicho de otro modo: en el territorio de la Ecorregión Lachuá se verifica una concentración moderada de actores de marcado perfil comunitario y, por tanto, un poder más o menos simétrico entre actores; corresponde seguidamente examinar si esta situación se traduce en unas relaciones de poder más bien consensuales antes que de dominación al interior del BM Lachuá.

3.5.1. El Bosque Modelo Lachuá y sus actores

Esta sección presenta la composición del Bosque Modelo Lachuá y su apertura a la posibilidad de integrar nuevos miembros. Se dedica una mirada especial al caso de las empresas transnacionales y los conflictos implicados en su accionar en el ámbito de la Ecorregión, los cuales permean su rol en el bosque modelo.

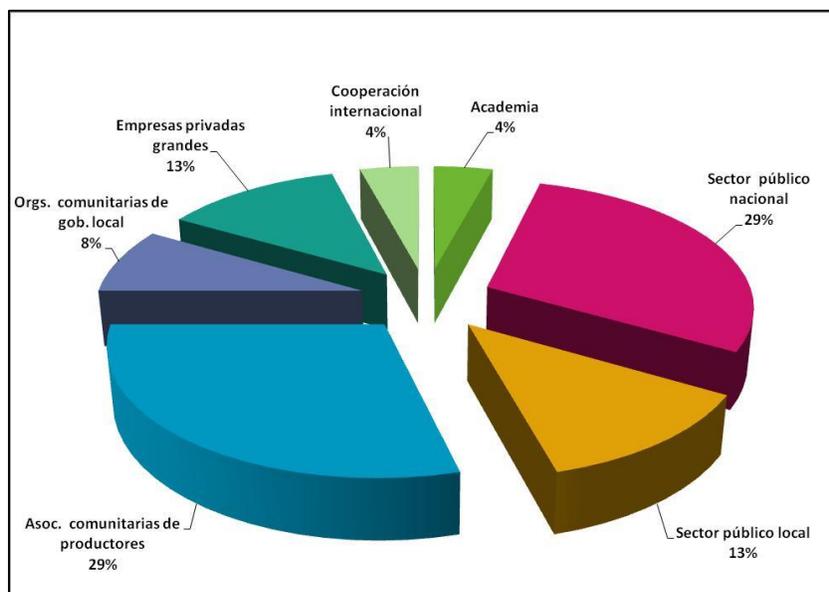
3.5.1.1. Composición del Bosque Modelo Lachuá

La posibilidad de integrar a todos los actores en un esquema de gobernanza participativo que permitiera negociar conflictos, particularmente con las empresas interesadas en realizar explotaciones de recursos naturales, así como la oportunidad de tener una proyección internacional, parecen haber sido un factores de importancia en el proceso de elaboración de la propuesta. El Comité Gestor de la iniciativa contó con la participación del INAB, el PN Laguna Lachuá y el Proyecto Lachuá, con apoyo de los Consejos Comunitarios de Segundo Nivel de las regiones de Salacuim (ASOCOCOSERESA) y de Santa Lucía Lachuá (ACODESERESA). El Directorio Provisional se conformó hacia mediados de abril de 2008 con los integrantes del Comité Gestor, a los cuales se sumaron la Municipalidad de Cobán, el MAGA, la FUNDALACHUÁ, la Asociación Atz'amha', la Asociación de Productores de Chile Cobanero (APROCHILCO), la Asociación K'atb'alpom, la Asociación Selva del Norte (ASOSELNOR), las Alcaldías Regionales de Salacuim y Santa Lucía Lachuá y la empresa petrolera Quetzal Energy (INAB & PNLL, 2008).

La composición del Directorio experimentó variaciones a lo largo del período estudiado debido a la incorporación de nuevos integrantes en sucesivas reuniones hasta un total de 24 organizaciones (Cuadro 5). El Gráfico 4 muestra

la integración final del BM Lachuá por sector al cierre del trabajo de campo en junio de 2010.

Gráfico 4. Composición del Directorio del BM Lachuá



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las actas de las reuniones de Directorio del 10/07/08 al 29/06/10.

Cuadro 5. Organizaciones integrantes del Directorio del BM Lachuá

Tipo de organización	Organización
Organizaciones comunitarias de gobierno local	<ul style="list-style-type: none"> Asociación de Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel de la Región de Salacuim (ASOCOCOSERESA) Asociación de Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel de la Región Santa Lucía (ACODESERESA)
Asociaciones comunitarias de productores	<ul style="list-style-type: none"> Fundación Laguna Lachuá (FUNDALACHUÁ) Atz'amha' – La voz del pueblo q'eqchí Asociación de Desarrollo Rural Integral Rocja' P'omtila' (ASODIRP) K'atb'alpom Asociación Selva del Norte (ASOSELNOR) Asociación de Productores de Chile Cobanero (APROCHILCO) Asociación para el Desarrollo Integral de la Mujer Indígena de Lachuá (ADIMIL)
Sector público local	<ul style="list-style-type: none"> Municipalidad de Cobán Coordinador Alcaldía Regional Salacuim Coordinador Alcaldía Regional Santa Lucía Lachuá
Sector público nacional	<ul style="list-style-type: none"> INAB Región II-7 Ecorregión Lachuá Salacuim PN Laguna Lachuá Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) Salacuim División de Protección de la Naturaleza de la Policía

Tipo de organización	Organización
	<ul style="list-style-type: none"> Nacional Civil (DIPRONA) Lachuá • Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) Las Verapaces • Fondo de Tierras Salacuim • Programa de Desarrollo Rural (PRORURAL)⁹⁹
Cooperación Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto Lachuá
Academia	<ul style="list-style-type: none"> • Escuela de Biología – Programa de Investigación y Monitoreo de la Ecorregión Lachuá (PIMEL) – Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)
Empresas privadas grandes	<ul style="list-style-type: none"> • Quetzal Energy • Palmas del Ixcán • Solel Boneh

Fuente: Elaboración propia sobre la base de actas de Directorio del 10/07/08 al 29/06/10.

Es preciso recordar que todos los actores participantes en el bosque modelo son miembros del Directorio. Este órgano funciona en la práctica como una suerte de asamblea y, por tanto, es el único previsto estatutariamente para la toma de decisiones. La inexistencia de categorías o “clases” de socios plantea un espacio que de algún modo resulta más “igualitario” e inclusivo que los otros casos seleccionados. Todos los miembros pueden desempeñar cargos, participar en las comisiones y tienen voz y voto en los procesos de toma de decisiones. Esta circunstancia emerge de la revisión de las actas, las entrevistas y la reunión observada. En el período estudiado se produjeron dos elecciones de autoridades, en las reuniones de Directorio del 10/07/2008 y 29/06/2010. En el primer período, como se indicara anteriormente, el Presidente fue el representante de FUNDALACHUÁ y la Secretaria, la representante del Parque Nacional Laguna Lachuá. En el segundo período, el Presidente fue el representante del INAB II-7 Salacuim y la Secretaria, la representante del Parque Nacional Laguna Lachuá.

Merece destacarse la aplicación práctica de la normativa para la elección de autoridades. En la primera elección, anterior a la existencia del estatuto, se distribuyeron boletas en blanco y cada representante colocó el nombre de su candidato. El candidato que obtuvo la mayor cantidad de votos fue designado Presidente y, la segunda, Secretaria. La segunda elección de autoridades tuvo

⁹⁹ Programa del MAGA orientado a la asistencia de comunidades rurales para el desarrollo de actividades productivas como artesanías, cultivos de café, cardamomo, cacao, frijol, maíz, flores y hortalizas, turismo y energía.

lugar con el estatuto vigente. Se utilizó un procedimiento similar al empleado para la primera elección de autoridades, a excepción de que, esta vez, los Directores presentes eligieron entre cuatro candidatos. Luego se distribuyeron las boletas en blanco y cada Director colocó el nombre del candidato de su preferencia. El candidato ganador fue designado Presidente y, la candidata que resultó en el segundo lugar, Secretaria.

3.5.1.2. Apertura a la diversidad: un Directorio con múltiples actores e intereses

La apertura del BM Lachuá se expresa de modo significativo desde las instancias iniciales de su conformación. El documento de propuesta contempla la posibilidad de sumar a “cualquier organización o persona individual presente en la Ecoregión (sic) Lachuá” (INAB & PNLL, 2008, p. 12).

La inclusión de “todos” los actores interesados al interior de la estructura de gobernanza del bosque modelo es considerada por sus integrantes como un modo apropiado para fortalecerlo. En este contexto, el tema surge de manera recurrente en las reuniones del Directorio, por ejemplo¹⁰⁰:

- ✓ En la reunión del 10/07/08, mediante Resolución 03-08/01 “Se aprueba por unanimidad que la Presidencia y la Secretaría del BML realicen las gestiones pertinentes para la incorporación de otros actores con presencia en la zona al Directorio”.
- ✓ La reunión del 13/08/08, entre los acuerdos y compromisos definidos para la siguiente reunión, incluye el siguiente: “La Presidencia y la Secretaría del BML serán los encargados de darle continuidad a las gestiones pertinentes para la incorporación de otros actores con presencia en la zona al Directorio” y menciona algunas organizaciones a invitar.
- ✓ En la reunión del 23/09/08, en la sección sobre acuerdos y compromisos, se dispone que “La Presidencia y la Secretaría del BML, serán los encargados de darle continuidad a las gestiones pertinentes

¹⁰⁰ Conforme actas de las reuniones de Directorio.

para la incorporación al Directorio de otros actores con presencia en la zona”.

- ✓ En las reuniones del 4/06/09, 8/09/09, 23/02/10, 27/04/10, 29/06/10 se adoptan decisiones similares.
- ✓ En la mayoría de las reuniones se da cuenta de la incorporación de nuevos miembros al Directorio.

Esta vocación de apertura e integración al Directorio de los actores presentes en el área de la Ecorregión Lachuá surge también en las entrevistas realizadas. Los entrevistados mencionaron actores que invitaron a participar, de manera de estar en mejor situación para trabajar con las temáticas prioritarias y fortalecer su bosque modelo:

[...] con los compañeros conversábamos, en el bosque modelo recién estamos naciendo, estamos surgiendo. Estamos de alguna manera los Directores que hasta el momento están, son pocos, pero en la medida que el bosque modelo se vaya divulgando, se vaya conociendo más en detalle, las organizaciones de acá van a ir participando y se irán involucrando. [...] sí hacen falta más organizaciones que estén dentro de todo este proceso, sí [al mencionar varias organizaciones que podrían incorporarse, como la Policía Nacional Civil, la iglesia, escuelas] (Entrevista N° 1, 2009, comunitario).

Ahorita que hay nuevas cosas, surgen nuevas dificultades, nuevos retos ¿verdad? y eso es donde es importante involucrar a todos los actores, juntarlos en la mesa y que empiecen a planificar juntos, porque hay muchos actores aquí y debemos ponernos de acuerdo cómo vamos a seguir trabajando [...] (Entrevista N° 3, 2009, técnico).

Estamos tratando, como tal vez te recuerdas yo lo hice ver en la reunión, que tengamos más socios porque ahorita estamos como así, con los tentáculos algo retraídos, no los hemos extendido tanto como para llegar a organizaciones fuertes que puedan incluirse en el desarrollo del bosque modelo (Entrevista N° 4, 2009, funcionario técnico).

Entre las organizaciones identificadas por los entrevistados y mencionadas en actas de Directorio, se destacan el Juzgado de Paz, la Policía Nacional Civil, la Fiscalía de Delitos Ambientales y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Se trata de actores auto-excluidos que se han mostrado indiferentes a

los reiterados contactos telefónicos y escritos tendientes a lograr su participación. No obstante, desde las primeras reuniones de Directorio se observa la inclusión de nuevos miembros que mantenían su presencia al cierre del trabajo de campo, como ADIMIL, la Escuela de Biología de la Universidad San Carlos de Guatemala.

3.5.1.3. Un caso particular: la participación empresaria

Las empresas, según surge de las entrevistas y actas del Directorio, parecen considerar al bosque modelo como un ámbito de negociación y conciliación de los conflictos actuales o potenciales derivados de sus actividades en la zona. Sin embargo, a pesar de los intentos realizados por el Directorio para atraerlas, la participación empresarial es limitada. Sobre tres empresas invitadas al Directorio, dos de ellas participaron como Directores en instancias iniciales — Quetzal Energy y Palmas del Ixcán— dejaron de participar en las reuniones una vez que fue claro que los comunitarios no aceptarían sus pretensiones¹⁰¹. Como afirma un comunitario entrevistado “...vino Palmas del Ixcán pero también se fueron, no se quedaron hasta concluir. Si le interesa se tenían que quedar hasta el final, y ver las conclusiones y a qué acuerdos se llegaba” (Entrevista N° 1, 2009, comunitario). Aunque parecería clara la intención de no participar de Quetzal Energy y Palmas del Ixcán, en las actas de las reuniones del Directorio se las consigna como miembros “no presentes” y, por tanto, con una posible participación futura, lo que parecería poco probable.

a. Quetzal Energy

Quetzal Energy, también conocida como Petrolatina, fue la primera empresa integrada al Directorio, en función de su presencia en la Ecorregión. Según los comunitarios y técnicos entrevistados, había obtenido la autorización del gobierno nacional para la explotación de yacimientos petrolíferos. A efectos de facilitar su ingreso al área, prometió instalar puestos sanitarios y generar empleos para las comunidades cercanas a sus pozos. Algunas comunidades llegaron a firmar acuerdos con la empresa prestando su consentimiento para las

¹⁰¹ Según funcionarios y técnicos entrevistados.

operaciones de la empresa en su zona a cambio de una serie de obras y beneficios prometidos. Puede discernirse la intención de Quetzal Energy de contar con cierta “legitimidad social” de modo de evitar conflictos que pudieran afectar su explotación.

En línea con los acuerdos firmados, Quetzal Energy instaló puestos sanitarios y, durante un breve lapso, las comunidades contaron con atención médica, aunque no con medicamentos¹⁰². Tiempo después, los puestos cerraron por falta de personal médico. A esta circunstancia se añadió el hecho de que los empleos prometidos no se crearon. Más aún, los camiones y maquinarias de la empresa dañaron caminos —mantenidos por los comunitarios ante la falta de obras municipales— pero Quetzal Energy no se hizo cargo de repararlos¹⁰³. Estos sucesos provocaron una conflictividad creciente entre los comunitarios y la empresa.

Otro factor de conflicto fue la pretensión de Quetzal Energy de explotar dos pozos petroleros en la Finca Municipal Salinas de los Nueve Cerros, área natural protegida bajo administración comunitaria de ACODESERESA por convenio celebrado con la Municipalidad de Cobán. Se trata de un área de alto valor de conservación por su patrimonio natural y cultural, con áreas en producción —especialmente con frutales— y un incipiente desarrollo ecoturístico. La intención declarada de Quetzal Energy fue hacer trabajos de mantenimiento en los pozos, con la anuencia del Alcalde Municipal de Cobán. Sin embargo, los comunitarios detectaron que los trabajos realizados estaban orientados a la reactivación de los pozos, lo que acarrearía un fuerte impacto negativo al área protegida.

El BM Lachuá apareció como un espacio propicio para ventilar las preocupaciones y reclamos de los comunitarios ante el incumplimiento de los compromisos asumidos, así como exigir a la empresa la presentación de la evaluación de impacto ambiental y el cese de sus intervenciones en el área protegida. Por su parte, Quetzal Energy valoró la posibilidad de contar con un

¹⁰² Según líderes comunitarios entrevistados.

¹⁰³ Según líderes comunitarios entrevistados.

ámbito adecuado para negociar los conflictos. Esta expectativa se disipó cuando, reunión tras reunión, los demás miembros del Directorio requerían sin éxito la presentación de los documentos de evaluación de impacto ambiental de la explotación. La constatación de la inflexibilidad de la postura de todos los actores participantes sobre la necesidad de evitar provocar impactos ambientales negativos en la Ecorregión, sumada a la exigencia de acceder al estudio, llevaron al cese de la participación empresaria.

Ahí también queremos involucrar a otro actor que es una empresa transnacional que sí tiene actividades en la ecorregión, Petrolatina, que ahora se llama Quetzal Energy. [...] ellos están explotando unos pozos en el área norte y quieren explotar en las Salinas que hay allí dos pozos sellados [...] ellos han venido, han estado presionando por querer explotar esos pozos que están allí [...] la presión es fuerte [...] es el gobierno, el gobierno en teoría ya les dio a ellos el permiso para hacer la explotación. [...] ellos tienen la autorización. La situación ha sido que las comunidades se han manifestado al respecto, en contra de la explotación ahí en Finca Salinas. Y ese ha sido la razón por la que no han iniciado ahí (Entrevista N° 3, 2009, técnico).

[...] sólo participan unas cuantas veces en la reunión de bosque modelo, pero no vienen los primeros jefes para tomar decisión, solo mandan sus representantes y qué van a decir, lo mismo. No llegamos aquí la asociación, pues no, no tenemos contacto con ellos, sólo estamos viendo que es amenazante para nuestra vida porque también en la Finca [Municipal Salinas de los Nueve Cerros] hay petróleo. Hay pozos petroleros en el predio. Supuestamente nos la iban a dar, pero la idea es sacar el producto. ¿Pero cuánto gana, cuánto tiene que pagar al gobierno la empresa? Es una miseria y se van con el producto [...] Pero la comunidad dice que no, no queremos que se saque el petróleo [...] Pero es un tema muy grande y cuesta [...] No podemos confiar con la empresa petrolera [...] no cumplen con lo que se anunciaron [...] Por eso es que para mí también no estoy de acuerdo con la Petrolatina porque y hasta incluso nos está contaminando todas las aguas. [...] Para mí no es una ayuda lo que están haciendo, lo que está afectando todo lo que tenemos aquí en el área. [...] Para mí no es bueno también porque sólo que nos prometen y nunca cumplen, por eso yo no estoy de acuerdo (Entrevista N° 12, 2009, comunitario).

b. Palmas del Ixcán

La empresa Palmas del Ixcán operaba en áreas vecinas a la Ecorregión Lachuá en el marco de un plan de promoción del gobierno guatemalteco para el cultivo de palma africana con destino a la producción de aceite. La estrategia desplegada consistía en comprar tierras, en muchos casos a comunitarios en situación de pobreza, implantar cultivos de palma africana y emplear, por un tiempo limitado, a los antiguos propietarios como mano de obra en las plantaciones. Una vez entrados los cultivos en producción, la mecanización del proceso de cosecha implicaba el desempleo paulatino de los comunitarios. Como consecuencia, los comunitarios perdían sus tierras y empleos y caían en niveles aún mayores de indigencia al tiempo que eran expulsados hacia otras áreas. El fuerte impacto ambiental de la implantación del monocultivo de palma africana, sumado al impacto social sobre el campesinado, llamó la atención sobre el accionar de Palmas del Ixcán, que ejercitaba su vocación expansionista hacia nuevas áreas con potencial para el cultivo.

Ante esta situación, los técnicos del Proyecto Lachuá tomaron contacto con Palmas del Ixcán y la invitaron a participar en las reuniones del Directorio del BM Lachuá. Desde el comienzo, los demás actores dejaron claramente establecido su absoluto rechazo a cualquier intento de la empresa por comprar tierras y/o establecer cultivos en el ámbito de la Ecorregión Lachuá. En oportunidad de discutirse por primera vez en el seno del Directorio el proyecto de estatuto¹⁰⁴, los representantes de la empresa declararon que no realizaban actividad alguna en la zona y que, por lo tanto, no correspondía que participaran en el bosque modelo. Si bien se procuró que mantuvieran su presencia en el Directorio, ello no ocurrió durante el período estudiado. Según un entrevistado:

[...] un actor que debe estar al menos incorporado...las empresas trasnacionales como lo es Palma[s del Ixcán], que aunque ellos dicen que no, en la última reunión dijeron que no iban a tener acciones acá, habían ya iniciado botando áreas con bosque y todo esto. Ahora dicen ellos que tienen otro tipo de intereses, pero de alguna manera también van a tener efectos

¹⁰⁴ En la reunión de Directorio del 4/06/09.

importantes porque toda la zona alrededor de la ecorregión va a estar cultivada con palma africana [...] es toda la parte norte de la ecorregión [en un área vecina al PN Laguna Lachuá] (Entrevista N° 3, 2009, técnico).

c. Solel Boneh

La tercera empresa con presencia en el Directorio del BM Lachuá es Solel Boneh, encargada de la obra de pavimentación de la ruta en la Franja Transversal Norte. Dado que la traza de la ruta atraviesa el PN Laguna Lachuá, se anticipaba la producción de impactos ambientales en ese frágil humedal. El proyecto implicaba, además, la expropiación de fajas de tierra a los lados de la ruta para permitir futuras expansiones. Al atravesar varias aldeas, la expropiación afectaría las propiedades de numerosos comunitarios, incluyendo sus viviendas familiares.

Según la empresa, la evaluación de impacto ambiental y el proyecto de la obra se encontraban concluidos y habían sido aprobados por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala. El representante de la empresa manifestó su intención de participar en las reuniones, aunque sin incorporarse formalmente al Directorio. En sucesivas reuniones, socializó con los miembros del Directorio el Plan de Desarrollo de la Franja Transversal Norte, al tiempo que se organizaron reuniones de trabajo con participación de representantes del PN Laguna Lachuá, el INAB, la Escuela de Biología de la Universidad San Carlos de Guatemala y representantes de los comunitarios afectados por la obra. Se procuró involucrar al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales en el proceso, pero sólo se logró su presencia en una reunión. Al cierre del trabajo de campo, continuaban las negociaciones tendientes a limitar el impacto de la obra y a lograr compensaciones equitativas para los comunitarios que serían perjudicados.

d. Consideraciones sobre la participación empresaria

Se aprecia en los tres casos que algunas áreas del gobierno central obran en detrimento de las acciones llevadas adelante en terreno por otras, sin procurar armonizarlas. Los intentos de articulación parten del nivel local, a iniciativa de los actores involucrados en el bosque modelo. Los comunitarios, según se

observó, tienen una capacidad importante de movilización cuando no se logra alcanzar acuerdos mediante el diálogo. En este sentido, comentan dirigentes comunitarios entrevistados:

[...] en la reunión ordinaria hemos tratado estos puntos ¿verdad? Por ejemplo, la minería tal vez no alcanza arriba, ya que viene a destruir lo que es la área de la ecorregión. Entonces siempre dijimos en nuestra comunidad ¿verdad? que también protegen lo que es la área protegida y tanto como las áreas que uno tiene ¿verdad? Porque hay que valorar que aquí pues tenemos una naturaleza que es muy grande. Y bueno, hay que protegerla mientras que todavía la tenemos. Entonces, esto es lo que nosotros venimos ¿verdad? como representantes del segundo nivel llevamos a esa reunión. Nosotros damos a conocer a las comunidades también, a que protegen las áreas donde ellos están. Entonces esto es una ayuda. Nosotros lo que escuchamos en la reunión, damos a conocer a la reunión ordinaria que se hace en el segundo nivel y también con las minerías ¿verdad? El caso de las Palmas y todo eso qué sabe qué consecuencias que puede causar después ¿verdad? Entonces esto lo que se ha tratado y se ha dicho acá ¿verdad? en estas 14 comunidades [...] y yo sé que las 14 comunidades, que siempre han respondido y han colaborado. Yo creo que eso se ha hecho el año pasado y este año ¿verdad? con las rondas para que no quememos los bosques. Estas son las precauciones que uno da (Entrevista N° 7, 2009, comunitario).

Es la idea, la meta ¿no? que estén en bosque modelo, para que empresas, petrolera, palmera, comunidades [dialoguen sobre] cuáles son, cuáles son las dificultades que queremos solucionar para que haya una vida normal en la zona, para que no destruyan la naturaleza porque no hay para dónde más. Sería excelente que ellos podrían cambiar un poco para mejorar el ambiente. Pero si ellos trabajan qué les importa lo que están arruinando, pero es nuestra vida. Las empresas petroleras no queremos, dicen los comunitarios [...] [Esperaban] que cambien un poco la actitud [las empresas], pero si no cambian, depende de los permisos que dé el gobierno. Si el gobierno de Guatemala da concesión, no hay una consulta. El gobierno es el que manda, el que dirige, qué les importan los guatemaltecos [...] que nos consulten si estamos de acuerdo: no estamos de acuerdo (Entrevista N° 12, 2009, comunitario).

El INAB y el PN Laguna Lachuá procuran preservar los intereses de las comunidades así como la integridad del área protegida. Como se anticipara, existe una tensión entre estos intereses y otras áreas de gobierno que promueven acciones con alto impacto ambiental, como los megaemprendimientos de palma africana, las explotaciones mineras y petroleras y las grandes obras de infraestructura. La resistencia activa de las comunidades, apoyadas por el INAB y el PN Laguna Lachuá había logrado, al cierre del trabajo de campo en agosto de 2010, que las empresas descartaran sus proyectos en la zona, al menos en ese momento.

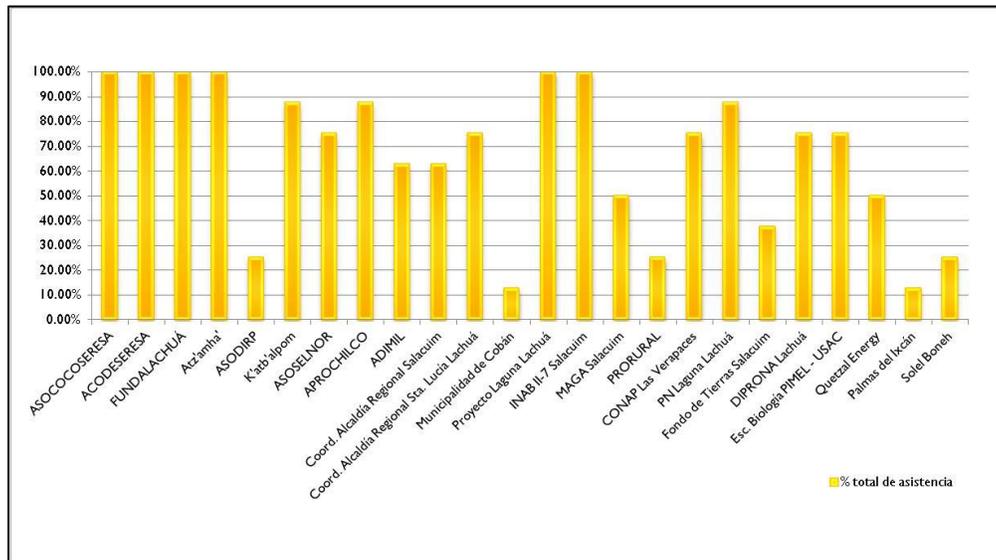
3.5.2. Niveles de asistencia a las reuniones de Directorio

El Directorio del Bosque Modelo Lachuá se reúne en forma bimestral. En el período analizado, el cronograma anual de reuniones es fijado al inicio de cada año y, en cada reunión, se ratifica la fecha de la siguiente al tiempo que se determina el lugar para su realización. Las convocatorias a las reuniones de Directorio se efectúan mediante memorandos en papel firmados por la Secretaria con el visto bueno del Presidente, que se anticipan por correo electrónico a todos los directores. Las convocatorias contienen la indicación del lugar, fecha, horario de inicio y finalización y objetivo de la reunión. Por ejemplo, en mayo de 2009 la reunión tenía como objetivo “discutir y aprobar el proyecto de Estatutos del Directorio y discutir el primer borrador del Plan Estratégico”¹⁰⁵. Se suele hacer un recordatorio de la convocatoria a la reunión por vía telefónica.

El Gráfico 5 muestra la asistencia total a las reuniones para el período estudiado, en tanto que el Gráfico 6 muestra la asistencia acumulada por año para cada uno de los miembros del Directorio. El estatuto no contempla sanción alguna para el caso de inasistencia a las reuniones, pero el ausentismo es bajo y, cuando ocurre, suele ser con aviso previo. Los miembros ausentes reciben por correo electrónico la totalidad de la información entregada en oportunidad de la reunión, así como el acta correspondiente.

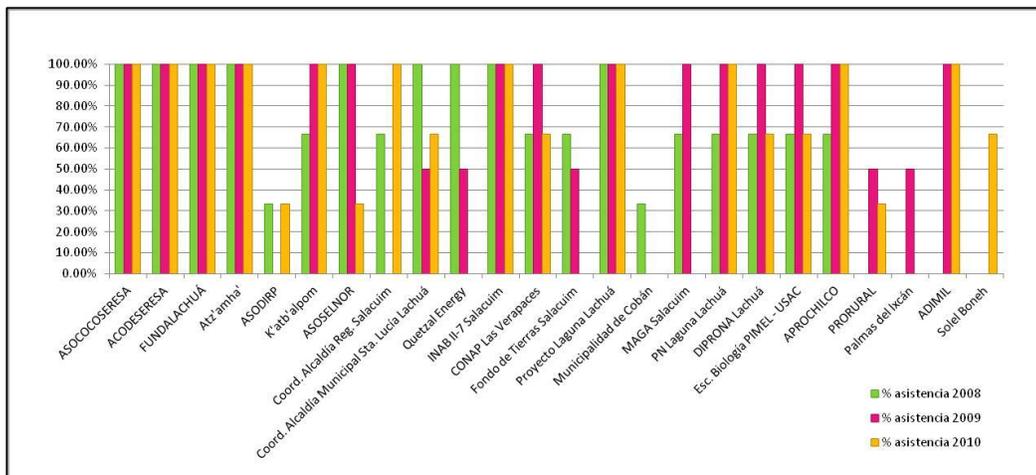
¹⁰⁵ Memorando M-BML-No. 01-2,009 (sic).

Gráfico 5. Asistencia a las reuniones de Directorio (total)



Fuente: Elaboración propia en base a las actas de reuniones y observación.

Gráfico 6. Asistencia a las reuniones de Directorio (por año)



Fuente: Elaboración propia en base a las actas de reuniones y observación.

Tal como se observa en los Gráficos 5 y 6, las organizaciones comunitarias de gestión local (COCODEs de Segundo Nivel) tienen un grado de asistencia muy alto. Además de participar los Directores titulares, las actas de Directorio reflejan la asistencia frecuente de los Directores alternos así como de otros miembros y técnicos de ACODESERESA y ASOCOCOSERESA. Esta impronta comunitaria tiene su correlato en la participación activa de las organizaciones de productores, cuyos representantes recorren, generalmente a

pie, largos caminos para llegar a las reuniones. Al igual que en el caso de los COCODEs de Segundo Nivel, se verifica en actas la presencia de otros integrantes de las organizaciones comunitarias y sus técnicos. Si a las dificultades que plantean los traslados se añade que la participación en el bosque modelo es voluntaria, podrá advertirse que existe un compromiso fuerte por parte de los líderes comunitarios con este espacio de concertación en el cual se negocian las visiones e intereses para el desarrollo local. La Asociación para el Desarrollo Integral de la Mujer Indígena de Lachuá (ADIMIL) tiene asistencia perfecta desde el año de su creación, 2009, lo cual es un dato importante en un ámbito en que el logro de la equidad de género es todavía un esfuerzo en marcha:

Ellas ya se animan a hablar, se animan a preguntar, las cosas que no entienden o dudas, ya preguntan ya están yendo a lo que es la participación. [...] porque hay mujeres que ya se atreven a hablar. [...] El hombre no deja que la mujer hable. La mujer no tiene derecho a opinar hasta ahorita, que hay algunas que nos estamos avivando, agarrando un poquito de experiencia. ¿Por qué no vamos a tener derecho de hablar las mujeres si una mujer le dio vida a usted? [...] ahora ya hablamos [...] ahorita ya existen instituciones [...] si le tratan mal a uno ahorita ya hay la idea que hay derechos, ya hay donde acudir [...] habemos algunas mujeres que ya tenemos valor para hablar (Entrevista N° 6, 2009, comunitaria).

Mi participación acá es, yo estoy representando al grupo de las mujeres de mi comunidad y de la región, para que las mujeres seamos tenidas en cuenta tanto en opiniones y en otras actividades. Por eso es mi lucha acá y corresponde, porque como en los años pasados nosotras pues las mujeres somos discriminadas y no somos tomadas en cuenta. Pues esa es nuestra visión ahorita, que seamos tomadas en cuenta y que seamos escuchadas también (Entrevista N° 7, 2009, comunitaria).

Tras el cambio de orientación política en la gestión municipal, la Municipalidad de Cobán no asiste a las últimas reuniones del período analizado alegando “problemas de agenda”¹⁰⁶. La Municipalidad de Cobán está representada en las

¹⁰⁶ Según varios entrevistados del sector público nacional y el Proyecto Lachuá.

reuniones por los Coordinadores de las Alcaldías Regionales de Salacum y Santa Lucía Lachuá, cuya participación se mantiene en el tiempo. Los miembros del Directorio realizaron gestiones frecuentes para revitalizar la participación directa de la Municipalidad, amén de continuar remitiendo las convocatorias a reuniones de Directorio y la información sobre los temas tratados. Se espera lograr más atención a las problemáticas comunitarias, como el mejoramiento de las rutas, la construcción de escuelas y la atención de la salud.

En cuanto al sector público nacional, el INAB, principal impulsor del concepto de bosque modelo, tiene asistencia perfecta a las reuniones del Directorio al igual que el Proyecto Lachuá, en tanto que el PN Laguna Lachuá, la CONAP y la DIPRONA también muestran altos porcentajes de asistencia. Otros organismos públicos nacionales presentan algunos matices. Así, el Fondo de Tierras no registra asistencias en 2010, al igual que el MAGA, debido a la falta de representantes en terreno. En el caso del Fondo de Tierras, su misión en la Ecorregión estaba prácticamente concluida a junio de 2010, con cerca del 95% de las tierras con tenencia regularizada. En cuanto al MAGA, su representante local había cesado y, al cierre del trabajo de campo, estaba pendiente de contratación su reemplazante. No obstante, el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRORURAL), dependiente del MAGA, registra asistencias en 2009 y 2010, año en que el MAGA no tuvo representante local.

Las representantes de la Escuela de Biología de la Universidad San Carlos de Guatemala (USAC) se muestran muy activas en las reuniones del Directorio. En contraste, las grandes empresas privadas presentes en la Ecorregión tienen una concurrencia dispar a las reuniones que, tras un breve impulso inicial, declina hasta desaparecer. Por el contrario, los comunitarios impulsaron su participación a objeto de tomar conocimiento más acabado de los planes de las empresas y acceder a los estudios de impacto ambiental, en procura de impedir el deterioro de sus recursos naturales. Al cierre del trabajo de campo, la excepción estaba dada por la empresa Solel Boneh, contratista del estado guatemalteco para la pavimentación de la Franja Transversal Norte, que accedió

a dialogar con los comunitarios y procurar incorporar sus inquietudes al diseño del proyecto.

3.5.3. Agenda de las reuniones

El orden del día es confeccionado por la Presidencia, con asistencia de la Secretaría: "...el temario lo hace el que funge como Director del bosque modelo, como Presidente" (Entrevista N° 1, 2009, comunitario). La agenda de temas a tratar se distribuye a todos los directores, con indicación de los responsables de cada punto y horario previsto para su tratamiento, de modo que pueden revisarla en sus respectivas organizaciones. Esta agenda incluye los asuntos en marcha, como los proyectos en ejecución, y los temas tratados en reuniones anteriores que requieren seguimiento de las resoluciones adoptadas. Además, se consideran las noticias de los miembros, las oportunidades para acceder a nuevos proyectos y los contactos con organizaciones interesadas en trabajar en la Ecorregión Lachuá. Los Directores informan acerca de su participación en eventos, como las reuniones de la Red Iberoamericana de Bosques Modelo y las de la Alianza Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias. La agenda se revisa al inicio de cada reunión, oportunidad en que se aprueba, con o sin modificaciones.

Existen conversaciones informales entre asociaciones de comunitarios acerca de los temas a tratar en la reunión, tal como surge de las entrevistas:

Yo pienso que a nivel de asociaciones se ha hecho eso [consultas y conversaciones previas a las reuniones de Directorio] [...] aunque sea informalmente. Pero sí, "mañana va a haber reunión de bosque modelo, sobre este tema, que es nuevo ¿qué vas a decir?". Lo hemos hecho, quizá no de una forma formal, sino que ya sea en donde uno se encuentre, a veces platicamos, vienen otros compañeros, uno conversa. [...] pero sí, creo que a nivel de nosotros, los encargados de las asociaciones, entonces conversamos que nos parecen los bosques modelo, cómo vemos benéfico el bosque modelo [...]
(Entrevista N° 1, 2009, comunitario).

El análisis de las actas de las reuniones del Directorio, así como la observación efectuada y las entrevistas realizadas permiten afirmar que, en principio, la

agenda es fruto de la combinación entre el seguimiento de la Presidencia y la Secretaría de los temas tratados en reuniones anteriores y requieren continuidad más los acuerdos entre los Directores participantes. En principio, parece posible proponer temas no contemplados en la convocatoria con relativa facilidad.

3.5.4. El proceso de toma de decisiones

El análisis de la participación en los procesos de toma de decisiones exige pasar revista al funcionamiento de las comisiones del Directorio del Bosque Modelo Lachuá. En el período estudiado, existieron tres momentos de creación de comisiones:

- ✓ Momento fundacional: las comisiones creadas en la segunda reunión del Directorio para sentar las bases organizativas del bosque modelo, como el estatuto.
- ✓ Estatuto: como se ha visto más arriba, crea tres comisiones y abre la posibilidad a que el Directorio cree otras, según su conveniencia.
- ✓ Plan Estratégico: su aprobación dio lugar a la creación de nuevas comisiones de trabajo.

Es útil revisar el trabajo en comisiones ya que es en su seno donde se determina la agenda y se prepara la sustancia de lo que luego serán las decisiones del Directorio. En este sentido, el análisis de la conformación de las comisiones permite obtener indicios acerca de la injerencia de las organizaciones en los debates y su resultado final.

En septiembre de 2009, el Directorio del Bosque Modelo Lachuá aprobó su plan estratégico para el período comprendido entre los años 2010 y 2014. Según el plan, la visión del bosque modelo es:

Ser un modelo de gobernanza participativo y de gestión integrado a favor de la conservación y desarrollo sostenible de la Ecoregión (sic) Lachuá, realizando incidencia política y atrayendo inversión nacional e internacional para generar beneficios sociales, económicos y ambientales, en un contexto transparente, equitativo y respetuoso de la realidad local (Directorio del Bosque Modelo Lachuá, 2009).

El plan define como misión del bosque modelo:

Facilitar el desarrollo de alianzas estratégicas entre organizaciones comunitarias, instituciones públicas, privadas, académicas y ONG's, estableciendo un marco de trabajo conjunto y participativo para la toma de decisiones consensuadas a favor de la conservación y desarrollo sostenible de la Eco-región Lachuá (Directorio del Bosque Modelo Lachuá, 2009).

Una vez aprobado el Plan Estratégico, durante la reunión de Directorio del 23 de febrero de 2010, se resolvió la creación de nuevas comisiones de trabajo asociadas a los objetivos del plan que son:

- i. Apoyar el desarrollo del Bosque Modelo Lachuá, fortaleciendo sus capacidades gerenciales, técnicas y administrativas para el proceso de desarrollo local y la conservación de recursos naturales en la Ecorregión Lachuá.
- ii. Desarrollar el proceso de formación del capital humano con el fin de sensibilizar, educar y crear capacidades técnicas en temas relevantes para el Bosque Modelo Lachuá.
- iii. Desarrollar acciones estratégicas para la implementación de mecanismos que permitan hacer efectivo el manejo sostenible de los recursos naturales.
- iv. Apoyar el desarrollo de emprendimientos productivos y alianzas comerciales.
- v. Facilitar los procesos de desarrollo tecnológico y generación de información técnica científica, con aplicación práctica en las actividades que se desarrollan en la Ecorregión Lachuá.

Las comisiones cuentan con un coordinador y, a diferencia de las comisiones de trabajo estatutarias, incorporan entre sus integrantes a personas que, si bien pertenecen a organizaciones miembros, no son Directores. De este modo, a los Directores se suman otros líderes y técnicos de las organizaciones comunitarias participantes, quienes asisten a las reuniones como observadores, tal como consta en las actas del período analizado.

El análisis de la integración de las comisiones vinculadas con los objetivos del Plan Estratégico permite observar que, en materia de desarrollo de la Ecorregión en general y de la gestión del BM Lachuá en particular, se

involucran actores del sector público nacional y local, organizaciones comunitarias de gestión local, el Proyecto Lachuá y la FUNDALACHUÁ. Se trata de actores con relación estrecha con el desenvolvimiento de las políticas públicas. A continuación se reseña la composición de las comisiones, cuya labor es un insumo clave para la adopción de decisiones en el ámbito del Directorio:

- ✓ Las cuestiones relativas a la construcción de capacidad local son coordinadas por la representante de la Escuela de Biología de la USAC, conjuntamente con el PN Laguna Lachuá —que desarrolla actividades de capacitación con comunidades vecinas—, el sector público local y la FUNDALACHUÁ. Estos actores tienen antecedentes en la realización de actividades de capacitación con comunitarios sobre producción sustentable, uso sostenible de los recursos naturales y conservación, entre otros.
- ✓ La temática del manejo de recursos naturales es coordinada por el INAB y cuenta con participación de representantes del PN Laguna Lachuá, la DIPRONA, la FUNDALACHUÁ y organizaciones comunitarias de productores. Estas organizaciones tienen lazos directos con la materia. La comisión encargada de temas de producción y alianzas comerciales es coordinada por el representante del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRORURAL) e integrada por las organizaciones comunitarias de productores y la FUNDALACHUÁ. También aquí los interesados directos son quienes protagonizan el diseño de iniciativas que les atañen y hacen a sus medios de vida.
- ✓ En temas de desarrollo tecnológico e información técnica científica, la coordinación está a cargo de la Escuela de Biología de la USAC y la integración se completa con la FUNDALACHUÁ y el Consejo Nacional Áreas Protegidas (CONAP). En síntesis, puede aseverarse que los actores interesados se involucran de forma directa en el proceso de toma de decisiones del BM Lachuá a través de su desempeño en el Directorio y su actuación en el seno de estas comisiones. Se destaca la

participación de la FUNDALACHUÁ en todas ellas, lo cual es consistente con su rol post-Proyecto Lachuá.

El responsable de cada tema es el encargado de exponerlo, tras lo cual se abre un espacio de análisis e intercambios entre los directores, con la moderación del Presidente. En la reunión observada (4/06/09), las discusiones de los temas eran abiertas y, en algunos puntos, con debates intensos y respetuosos en los cuales los comunitarios marcaban sus posiciones, a veces contrarias a la del Presidente.

Y la participación dentro de las reuniones [...] estamos en proceso de formación ¿no es cierto? estamos con el plan estratégico, los estatutos, comenzando. Participación de todos, discusiones, a veces algunas discusiones muy fuertes que no estamos de acuerdo, pero siempre se llega a un acuerdo, siempre se llega a un acuerdo (Entrevista N° 4, 2009, funcionario técnico).

La gente q'eqchí es muy organizada y les gusta tener reuniones. Son reuniones largas y todos hablan. [...] lo importante es opinar y escuchar la voz de todos, aunque digan lo mismo. Respetar la armonía está en todas sus actividades, su cultura, su religión (Entrevista N° 1, 2010, técnico).

Se contempla la traducción al idioma q'eqchí de las presentaciones, en especial de aquellas que, por su lenguaje y contenido técnico, resultan de difícil comprensión para los comunitarios:

[...] es importante hacer la traducción para que llegue el mensaje [...] hay algunos términos que no son fáciles de traducir [...] pero sí se puede hacer [...] hay algunos que se pierden [...] pero hay que hacerlo porque es necesario para que llegue mejor. Es necesario aunque cuesta [...] por ejemplo, si nosotros vamos a empezar a hablar en nuestro idioma q'eqchí la gente que no entienda se aburre y se va. [...] si hay participación, es muy necesario hacer la traducción, aunque hay palabras que no se pueden traducir literalmente (Entrevista N° 12, 2009, comunitario).

Aquí mucha gente habla español, normalmente entienden si hablan en lenguaje más bajo, más llano, aunque no hablen. [...] los técnicos hablan el idioma local y les explican bien, pero la gente de fuera habla con lenguaje técnico muy alto y no entienden. Los técnicos, la gente que vino les conoce y les valora su cultura, son sensibles (Entrevista N° 1, 2010, técnico).

Muchos de estos técnicos son también q'eqchí y complementan las traducciones del español que se realizan durante la reunión, de modo que los Directores indígenas puedan analizar los temas sobre los cuales deben decidir. En este sentido, se observó que los representantes comunitarios consultan “en idioma” a los técnicos de sus organizaciones antes de pronunciarse a favor o en contra de las propuestas que se tratan en el seno del Directorio. Además, los comunitarios, sean integrantes de organizaciones productivas o del gobierno local —como los COCODEs—, conversan entre ellos en q'eqchí antes de votar sobre los temas en agenda. El nivel educativo de los comunitarios constituye un desafío para el tratamiento de algunos temas más técnicos, como surge de las entrevistas:

Una de las mayores limitantes acá es el nivel de educación, que la mayoría de la gente tiene. Es algo que limita, digamos, que esto se vaya mucho más rápido ¿verdad? es urgente lo de las escuelas [...] la mayoría de la gente es analfabeta entonces los procesos son mucho más lentos [...]ya se inició fortalecer la parte educativa [...] otro nivel de educación, educación media [...] (Entrevista N° 3, 2009, técnico).

Para mí la presentación más o menos está bien, fue buena. Donde sí hubo alguna dificultad para entender algunas palabras fue en la presentación de los estatutos [...] porque son palabras de profesionales [...] valdría la pena que el que va a presentar tratar también de hacerlo algo en palabras nuestras [...] dos o tres compañeros míos que se quedan en castellano. [...] vale la pena también la traducción. (Entrevista N° 7, 2009, comunitario).

Se habla con palabras muy técnicas y que al fin nosotras no lo entendemos. Apenas podemos hablar el español. Y para poder entender la forma en que ellos explican [...] porque las palabras para nosotros son muy alto, muy grandes, que no se pueden entender porque nosotros hablamos muy sencillo ¿verdad? y nos hablan así con palabra especial nosotros no vamos a entender. [...] sería muy importante como que traducir estas palabras a algo más sencillo ¿verdad? (Entrevista N° 6, 2009, comunitaria).

Durante los primeros meses de funcionamiento del Directorio, los documentos objeto de discusión, como la propuesta de Bosque Modelo Lachuá, circularon de modo poco fluido entre los comunitarios. Se procuraba suplir esta

deficiencia con la realización de talleres y reuniones informativas, los que no siempre fueron suficientes. A medida que el Directorio se consolidó, la circulación de documentos e informes mejoró:

Le pregunté a E. y E. tiene la paciencia de empezar a explicarme qué el bosque modelo y me pasa un documento de la red, las memorias y lo empiezo a leer y empiezo a entender qué es un bosque modelo. Y de ahí empiezo a hablar con Y. y le empezó a traducir de lenguaje elaborado a un lenguaje más simple (Entrevista N° 6, 2009, comunitaria).

Las entrevistas realizadas a comunitarios permiten aseverar que respetan especialmente la opinión de la representante del PN Laguna Lachuá y de los representantes del INAB, el Proyecto Lachuá y la FUNDALACHUÁ. Esto no implica que estas organizaciones determinen las decisiones de los comunitarios; como se pudo observar en la reunión del Directorio de fecha 4 de junio de 2009, cuando estos últimos están en desacuerdo, votan en otro sentido. Por ejemplo, la posición de los comunitarios se impuso a la propiciada por el Presidente en las votaciones sobre el articulado del estatuto del BM Lachuá. Afirma un entrevistado acerca de la participación en el Directorio: “pues a mí me parece bastante bien porque es una forma de organización, de buscar el desarrollo, que es lo más importante [...] A mí me parece bastante bien este modelo, esta organización” (Entrevista N° 2, 2009, funcionario técnico). Por ejemplo, en relación con la aprobación del plan estratégico una entrevistada señala que:

[...] a finales del año, en septiembre [...] se invitaron a todas las organizaciones para elaborar el plan estratégico del bosque modelo, estuvimos dos días, tres días reunidos en la Laguna Lachuá elaborando el plan estratégico del bosque modelo [...] Por eso creo que es un plan que se hizo entre todos, hasta ahorita se va a socializar cómo quedó, si están de acuerdo, no están de acuerdo, qué proponen, qué quitamos, qué proponemos, y qué agregamos ¿verdad? Y eso se va a tratar en la reunión del jueves 23 y por eso ya se trató el 4 porque es un tema muy amplio y ya estábamos con muchas ganas de trabajar y de mucho tiempo (Entrevista N° 12, 2009, técnica comunitaria).

Por lo tanto, la dinámica del proceso de toma de decisiones del Directorio del BM Lachuá, como espacio de diálogo y concertación, implica la construcción de acuerdos entre los comunitarios, los funcionarios y los científicos. Las actas de las reuniones dan cuenta de la presencia de un número importante de observadores que comprende a líderes comunitarios y técnicos integrantes de las organizaciones de productores y los COCODEs. Tanto los técnicos no indígenas como los indígenas son escuchados con atención y respeto, conforme se advirtió en el trabajo de campo. Por su parte, los técnicos —indígenas y no indígenas— se muestran respetuosos de los comunitarios, comprometidos con el desarrollo de la región y el mejoramiento de la calidad de vida de las familias.

La Secretaría confecciona actas de las reuniones del Directorio, en las cuales consigna el listado de directores presentes, los ausentes con y sin aviso y los observadores. Se coloca cada tema del orden del día con una síntesis del tratamiento y, en su caso, la resolución adoptada. Las secciones finales del acta contienen los compromisos asumidos por cada integrante del Directorio y el lugar y fecha de la siguiente reunión. Las actas son leídas y aprobadas por el Directorio en la reunión inmediatamente posterior.

3.5.5. Las relaciones de poder al interior del Bosque Modelo Lachuá

Esta sección se enfoca en las relaciones de poder existentes al interior de la estructura de gobernanza del BM Lachuá. A partir de la información documental recabada, que incluye actas de Directorio, informes y publicaciones del BM Lachuá, las entrevistas realizadas, conversaciones informales y la observación de reuniones, se analizan y categorizan las relaciones de poder de cada organización miembro. Los COCODEs de Segundo Nivel, las asociaciones comunitarias de productores (excepto ASODIRP), los Coordinadores de las Alcaldías Regionales, la CONAP, el MAGA, la Escuela de Biología de la USAC y la DIPRONA se relacionan desde el consenso con el Directorio. Entrevistados pertenecientes a algunas de estas organizaciones expresan:

Vieras cómo me gusta a mí contar esto. Se ha logrado mucho. Uno como agrónomo, lo que le va a quedar es la satisfacción de que colaboré con el desarrollo de algunas comunidades. Porque los salarios, los sueldos, eso, son pasajeros [...] Pero la satisfacción grande es ayudaste al desarrollo de tu país (Entrevista N° 4, 2009, funcionario técnico).

[...] cumplir con el proyecto pero que la gente vaya teniendo su superación ¿verdad? tanto personal como en sus actividades agroforestales [...] han ido tratando de diversificar las áreas [...] esa ha sido tal vez una de las fortalezas de la Ecorregión o como Proyecto Lachuá, para que la gente pueda tener actividades y pueda tener ingresos [...] pero aparte ser menos drásticos con el ambiente, que es otra cuestión importante (Entrevista N° 5, 2009, técnicos).

En el caso del INAB, el Proyecto Lachuá¹⁰⁷, la FUNDALACHUÁ —integrada por organizaciones comunitarias productivas y de gestión local, continuará con las acciones post–proyecto— y el PN Laguna Lachuá despliegan relaciones de autoridad entre las organizaciones miembros del Directorio y, por tal motivo, se las clasifica con una incidencia ligeramente más alta en los procesos de toma de decisiones. Se trata de actores que gozan de especial consideración por parte de los comunitarios, quienes valoran muy positivamente sus años de labor en la Ecorregión tras la firma de los Acuerdos de Paz. Estas organizaciones cuentan con técnicos con un compromiso personal muy fuerte, que defienden el interés nacional guatemalteco y han desarrollado acciones de capacitación para el empoderamiento de los comunitarios y sus organizaciones a objeto de fortalecer su capacidad de gestión y liderazgo para el desarrollo de sus comunidades.

En el caso de ASODIRP, el Fondo de Tierras¹⁰⁸, la Municipalidad de Cobán y PRORURAL, tuvieron un tiempo de participación en el Directorio mediante relaciones de poder de tipo consensual. Sin embargo, al momento de cerrar el trabajo de campo, ellas se habían replegado a una situación de indiferencia respecto del proceso. Con respecto a la Municipalidad debe señalarse que, si

¹⁰⁷ Varios comunitarios entrevistados lo consideran “nuestro brazo derecho”.

¹⁰⁸ Hacia mediados de 2010, funcionarios públicos entrevistados coincidían en apuntar que la labor del Fondo de Tierras en la Ecorregión Lachuá estaba prácticamente terminada, con un 95% de la tenencia de la tierra regularizada. Eso explicaría su “retirada” de Lachuá y no participación en el bosque modelo.

bien ella es indiferente, los Coordinadores de las Alcaldías Regionales de Salacuim y Santa Lucía Lachuá así como los COCODEs de Segundo Nivel tienen un nivel alto de participación y construyen relaciones de poder consensuales.

Luego de transitar un período breve de relaciones de poder desde la influencia y/o manipulación, las empresas Quetzal Energy y Palmas de Ixcán se colocan en situación de indiferencia. Solel Boneh procura desplegar su influencia a fin de concretar la obra para la cual está contratada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia con el menor nivel de conflictividad social posible. Vale diferenciar estas situaciones puesto que en los dos primeros casos, las empresas cuentan con autorizaciones y/o una promoción estatales para ejecutar sus explotaciones, en tanto que en el último caso se trata de una contratista de obra pública. Esto implica una mayor posibilidad de concretar sus objetivos puesto que se trata de una infraestructura vial de utilidad para los comunitarios, bien que con una negociación sobre la mitigación de su impacto ambiental.

El Cuadro 6 da cuenta de las relaciones de poder al interior del Directorio del BM Lachuá en los procesos de toma de decisiones y muestra el tipo que cada Director despliega, según la clasificación realizada en el Capítulo 1 (ver 1.3).

3.6. Bosque Modelo Lachuá: la participación comunitaria

En el territorio de la Ecorregión Lachuá, existe una concentración moderadamente baja de actores con predominio comunitario lo cual, sumado a un elevado número de actores interrelacionados presentes, implica un poder más bien simétrico. El grado moderadamente bajo de concentración de actores presentes en el territorio de la Ecorregión Lachuá, de impronta netamente comunitaria y un poder que se expresa predominantemente en su faceta consensual, influye en la construcción de las reglas del bosque modelo. Ello es así puesto que las reglas no surgen en abstracto, sino que expresan la concentración de poder presente en el territorio. Por lo tanto, el predominio de un poder más bien simétrico entre organizaciones mayoritariamente comunitarias produce como resultado un tipo de participación comunitario, donde el poder se expresa predominantemente en su faceta consensual. Ella se manifiesta en unas reglas abiertas a la incorporación de nuevos actores, con regulaciones igualitarias para sus integrantes y espacios de concertación como son los comités.

No se detectó que existan actores invisibilizados en el ámbito del BM Lachuá. Los actores excluidos son, en su mayoría, casos de auto-exclusión, a excepción de los invasores del PN Laguna Lachuá y los pequeños productores ganaderos dispersos que son actores excluidos en sentido estricto. Tampoco se detectó la existencia de *non-issues*.

El BM Lachuá presenta un predominio de relaciones de poder consensuales en su Directorio, reflejo de una concentración de actores moderadamente baja en el ámbito de la Ecorregión Lachuá, con un poder más bien simétrico. Si se comparan estas relaciones de poder existentes al interior del Directorio con el grado de concentración de actores en el área de la Ecorregión, se observa una cierta correspondencia entre actores focales y relaciones de poder de autoridad, entre actores interrelacionados y relaciones de poder de consenso y entre actores poco o nada interrelacionados y relaciones de poder de indiferencia. Por lo tanto, es posible señalar que existe una correlación entre la concentración de

actores en el territorio de la Ecorregión Lachuá y las relaciones de poder que se manifiestan al interior del BM Lachuá.

Los actores con relaciones de poder de consenso y de autoridad tienen un alto nivel de asistencia a las reuniones del Directorio, en tanto que aquellos con bajo nivel de asistencia desenvuelven relaciones de poder de indiferencia.

Capítulo 4. La participación aparente: el caso del Bosque Modelo Atlántida

El Bosque Modelo Atlántida se construye, entre 2005 y principios de 2007, a partir del impulso de la Agencia de Cooperación para el Desarrollo Internacional de Canadá (ACDI), con participación de la organización de voluntarios canadienses Canadian University Students Overseas (CUSO), en el ámbito de la Mancomunidad de Municipios del Centro de Atlántida (MAMUCA). La fuerte presencia de las organizaciones de cooperación internacional en el territorio y su injerencia en las organizaciones hondureñas marca una característica distintiva en la génesis y funcionamiento de este bosque modelo. En efecto, esta impronta, que emerge en los documentos, entrevistas, conversaciones informales y reuniones observadas, se traduce en un tipo de participación que en este trabajo se denomina “aparente”, toda vez que la agenda del Directorio y las acciones del bosque modelo giran en torno a temas y proyectos que “aterrizan” desde fuentes externas. Esta agenda externa se expresa a través de las organizaciones locales participantes, que cuentan con esos recursos de la cooperación internacional para llevar adelante proyectos y, en algunos casos, para su propia existencia. Por lo tanto, todas ellas concuerdan en el acatamiento de esa agenda externa, de manera de no “contrariar” a sus donantes y continuar recibiendo su asistencia. Es esta suerte de sumisión a prioridades e intereses exteriores lo que caracteriza al proceso de toma de decisiones en el BM Atlántida.

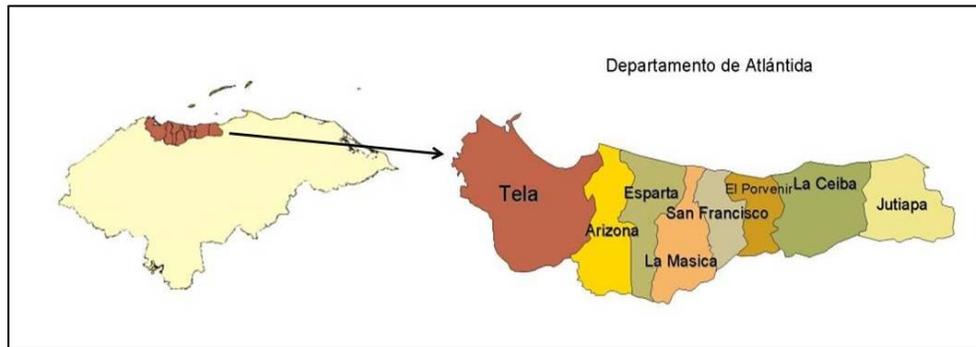
4.1. Contexto y adopción del concepto de “bosque modelo” en Honduras. La creación del Bosque Modelo Atlántida

4.1.1. Antecedentes

El Bosque Modelo Atlántida comprende el área del departamento del mismo nombre, localizado en el litoral norte de Honduras (Ilustración 14). Los ocho municipios que lo integran tienen una superficie total de 437.210 ha. y una población estimada en unos 320.000 habitantes, de los cuales alrededor del 60% reside en el área urbana (Directorio del Bosque Modelo Atlántida, 2007) y al

menos un 50% presenta necesidades básicas insatisfechas (Mejía Fortín, 2005). Más del 90% de la población es “ladina”¹⁰⁹ y alrededor del 5% es garífuna, grupo étnico zambo descendiente de la unión de grupos caribes con africanos. El departamento tiene una larga historia de cultivos frutales para la exportación a partir de la instalación de grandes empresas norteamericanas, como la United Fruit Company y la Standard Fruit Company, en los albores del siglo XX. Actualmente, la agroindustria sigue siendo la principal actividad de la zona, en particular los cultivos de palma africana y frutales, como la piña y el banano, que realizan grandes empresas transnacionales y locales, así como la producción láctea, el turismo y, en menor medida, la producción maderera.

Ilustración 14. Mapa del Departamento de Atlántida



Fuente: Directorio del Bosque Modelo Atlántida (2007).

En materia institucional, se destaca la Mancomunidad de los Municipios del Centro del Departamento de Atlántida (MAMUCA). Las mancomunidades son entidades asociativas de derecho público, previstas en la ley de municipalidades hondureña, que unen a dos o más municipios para la gestión conjunta en materias como infraestructura, servicios públicos, salud, educación, ambiente, hacienda pública, entre otras. Creada en el año 2001, a instancias de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)¹¹⁰ con asistencia de las agencias de cooperación española y alemana, la MAMUCA nuclea a los municipios de El Porvenir, San Francisco, La Masica, Esparta y Arizona

¹⁰⁹ De origen hispánico, mestiza.

¹¹⁰ AMHON es una “organización impulsora de la descentralización, siendo hoy el único portavoz, gestor y defensor de los intereses municipales a favor del desarrollo local. La integran los 298 Alcaldes y Alcaldesas del país” (www.amhon.hn). Fecha de consulta: 20/01/2013).

(Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados, 2006). Tiene por objeto “facilitar y definir acciones encaminadas a mejorar las condiciones socioeconómicas y ambientales de los municipios asociados, mediante el desarrollo de recursos humanos y materiales existentes en la zona, en busca de reducir la pobreza” (Torres, 2012, p. 2).

El Departamento de Atlántida posee uno de los jardines botánicos tropicales más importantes a nivel mundial: el Centro de Investigación y Jardín Botánico Lancetilla, que fuera creado en 1925 por la United Fruit Company. Los corredores biológicos PIBOTEX, entre el Parque Nacional Pico Bonito y el Refugio de Vida Silvestre Texiguat, y del Caribe Hondureño, que abarca desde el Refugio de Vida Silvestre Cuero y Salado al Parque Nacional Punta Izopo, forman parte del Corredor Biológico Mesoamericano.

La asistencia de los organismos de cooperación internacional, tanto bilaterales como multilaterales, así como el apoyo de organizaciones no gubernamentales, especialmente europeas, ha desempeñado un rol destacado en Honduras. Luego de que el huracán Mitch asolará Honduras en 1998, con su saldo de casi 1.500.000 personas damnificadas y la destrucción de gran parte de la infraestructura y cultivos del país, la asistencia internacional se intensificó para contribuir con los esfuerzos de reconstrucción post-catástrofe. Los funcionarios públicos nacionales entrevistados en 2009 estimaban que el aporte de fondos de la cooperación internacional era equivalente a casi el 40% del presupuesto del estado nacional.

Una de los principales proyectos de la zona es el “Proyecto de Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Cuencas del Corredor Biológico en el Atlántico Hondureño” (PROCORREDOR). Esta iniciativa se ejecuta en la zona desde el año 2006, mediante un convenio entre la Comisión Europea y la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente con el objetivo de contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población mediante el mantenimiento y la restauración de las funciones ecológicas y económicas del Corredor Biológico del Caribe Hondureño. Este proyecto implica una inversión de 32,3 millones de dólares con fondos europeos (Departamento de Monitoreo de Financiamiento

Externo - Dirección General de Crédito Público, 2013), en cuya ejecución participa, directa o indirectamente, la mayoría de los actores involucrados en el BM Atlántida.

4.1.2. La adopción del concepto de “bosque modelo” en Honduras. Creación del Bosque Modelo Atlántida

A inicios de 2003, un agente de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (ACDI) que tenía vinculaciones con funcionarios nacionales en Tegucigalpa y estaba al tanto de la puesta en marcha de la entonces Red Regional de Bosques Modelo para América Latina y el Caribe (LAC-Net), consideró interesante promover el concepto de bosques modelo con las autoridades hondureñas. Se iniciaron así conversaciones con la entonces Administración Forestal del Estado – Consejo Hondureño de Desarrollo Forestal (AFE – COHDEFOR, actual Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, ICF). En septiembre de 2003, funcionarios de AFE – COHDEFOR asistieron al XII Congreso Forestal Mundial en Quebec, Canadá. Allí establecieron contactos con la Red Internacional de Bosques Modelo (RIBM) y participaron en una reunión de LAC-Net en Ottawa. Asimismo, los funcionarios hondureños participaron en una gira técnica a los bosques modelos canadienses por invitación de la RIBM. Sobre los orígenes del BM Atlántida, expresa una funcionaria de la MAMUCA:

Esto fue inducido por la cooperación canadiense. Porque ellos estaban ahí, porque ellos vieron, ellos, digamos, empezaron como a querer fortalecer la Mancomunidad con recurso humanos. ACDI, la cooperación lo trajo [al bosque modelo]. Como proyecto ellos vieron, bueno, al final la Mancomunidad se apropió de ello, pero ellos lo trajeron un poco acá a la discusión. Pero fíjate que ellos lo trajeron acá, pero ya había un interés nacional porque esto surgió cuando A. y un grupo de gente estuvieron en el Congreso Forestal Mundial de allá, de Canadá. Ellos ahí, ahí surgió pero digamos ya un poco la cooperación, no sé si D. [funcionario de la cooperación canadiense], también estaría en eso, porque D. es como la persona de aquí histórica. D. es como la persona que más le gustaba este tema y él fue como que trajo un poco esto a la Mancomunidad, pero yo creo

que él ya tenía como unos contactos con esta gente en Tegus [Tegucigalpa] y eran políticos [...] (Entrevista N° 12, 2010, consultora – ONG y técnica del BM Atlántida).

En noviembre de 2003, la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) presentó una expresión de interés a la RIBM, a partir de la cual los técnicos de AFE – COHDEFOR comenzaron a participar en las reuniones del Directorio de LAC–Net. En agosto de 2004, el Director Ejecutivo saliente de LAC–Net¹¹¹ realizó una visita a Honduras, donde recorrió cuatro sitios potenciales para el desarrollo de un bosque modelo que fueran identificados por AFE – COHDEFOR. Ese mismo año, LAC–Net apoyó la visita de funcionarios de AFE – COHDEFOR al Bosque Modelo Chiloé en Chile “para observar una experiencia exitosa en el desarrollo de un Bosque Modelo” (Directorio del Bosque Modelo Atlántida, 2007, p. 4).

Mientras estas gestiones avanzaban, el Programa de Cooperación Bilateral Honduras – Canadá Pro Mesas Agrícolas (PRO–MESAS) de ACIDI encaró acciones de asistencia hacia la MAMUCA, donde apoyó la consolidación de la Red de Manejo del Bosque Latifoliado de Honduras (REMBLAH)¹¹². Estas actividades constituyeron el marco para promover el concepto de bosque modelo entre los actores vinculados con el sector forestal de Atlántida y alentarlos a contactar a la sede central de AFE – COHDEFOR para constituir el primer bosque modelo hondureño allí.

En el año 2005, una nutrida delegación hondureña participó en el Foro Global de Bosques Modelo organizado por la RIBM y el CATIE en Turrialba, Costa Rica. A principios de ese año, dos cooperantes de CUSO Internacional (CUSO) habían comenzado a trabajar en el ámbito de la Mancomunidad de los Municipios del Centro del Departamento de Atlántida (MAMUCA) con el apoyo de la Oficina Regional de la Cooperación Canadiense en la Costa Norte

¹¹¹ En 2004 se produjo la transición de las operaciones de LAC–Net desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a la que sería su nueva organización anfitriona, el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), ante el retiro anticipado de la cooperación de ACIDI, principal entidad financiadora de la iniciativa.

¹¹² Creada en 1997, la REMBLAH agrupa a 24 organizaciones no gubernamentales, empresariales y académicas, más dos organizaciones gubernamentales.

de ACDI y su programa PRO-MESAS. A efectos de implementar un bosque modelo en la zona, entre fines de 2005 y comienzos de 2006, una de las cooperantes canadienses de CUSO preparó el documento titulado “Estrategia de Implementación para el Proyecto. Desarrollo del Concepto Bosque Modelo a través del Apoyo al Ordenamiento Territorial y Reducción de la Vulnerabilidad en el Departamento de Atlántida, Honduras”. Este proyecto tenía por objeto movilizar financiamiento de la cooperación canadiense y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)¹¹³ para la “socialización, apropiación e implementación efectiva de la política de ordenamiento territorial en Atlántida a través del desarrollo de la iniciativa Bosque Modelo por parte de actores locales bajo un enfoque de reducción de riesgo” (Polzot, 2006).

Los funcionarios de AFE – COHDEFOR participaban en las reuniones de Directorio de LAC-Net en carácter de observadores desde septiembre de 2003. En la reunión de junio de 2006, el representante hondureño expuso los lineamientos del futuro BM Atlántida y mencionó que la iniciativa contaba con el apoyo de ACDI, FAO, el Banco Interamericano de Desarrollo y las organizaciones no gubernamentales CUSO, la Sociedad Canadiense para el Desarrollo Internacional (SOCODEVI) y Nephentes (Dinamarca)¹¹⁴. Luego de la exposición, el Directorio dictó la Resolución 1-06/03 mediante la cual:

Se incorpora a Honduras como miembro pleno de la Red Regional de Bosques Modelo y se le brinda una cálida bienvenida. Se instruye a la Gerencia para que facilite una visita de apoyo a la gestión, y que se presente avances en la conformación del futuro BM en la próxima reunión del Directorio¹¹⁵.

¹¹³ Es útil recordar que tanto CUSO como FAO integraban el Directorio de LAC-Net y continúan siendo parte del de la RIABM.

¹¹⁴ SOCODEVI canaliza financiamiento de ACDI y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), en tanto que Nephentes cuenta con financiamiento de la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA).

¹¹⁵ Acta de la reunión de Directorio de la Red Regional de Bosques Modelo para América Latina y el Caribe (LAC-Net) realizada los días 22 y 23 de junio de 2006 en Santo Domingo, República Dominicana.

El Directorio de LAC–Net aprobó el ingreso del BM Atlántida a la red en su reunión de noviembre de 2006 mediante Resolución 2-06/04:

Se aprueba la incorporación del Bosque Modelo Atlántida a la red regional de bosques modelo LAC-Net. Se instruye a la Gerencia para que, en coordinación con el Directorio de este bosque modelo, realice una presentación de los avances de este proceso en la próxima reunión. Once votos a favor, dos abstenciones y ninguno en contra¹¹⁶.

El documento “Propuesta de Paisaje Aspirante. Bosque Modelo Atlántida, Honduras, C.A.”, fechado en abril de 2007¹¹⁷, presenta una reseña del proceso que, al igual que el documento de proyecto de 2006, alcanza hasta 2004. Los años 2005 y 2006 parecen haber sido dedicados a establecer “un diálogo con actores locales de diferentes sectores a través de talleres de socialización del concepto” (Directorio del Bosque Modelo Atlántida, 2007, p. 6), lo que consta como un avance. También se destaca que un “Directorio Provisional fue elegido por votación, cada sector escogió por quién quería ser representado en esta instancia” (p. 7). Sus integrantes “participan voluntariamente” y corresponden al “sector institucional (AFE – COHDEFOR), académico (CURLA), gobierno local municipal (3 municipios y una mancomunidad), grupos comunitarios y asociaciones de productores (ANPFOR, COATLAHL, AGAA), y el sector no gubernamental (REMBLAH, REHDES)” (p. 6). “La estructura de la iniciativa Bosque Modelo Atlántida es participativa, decisiones son tomadas en base a consenso [sic], todos puntos de vista [sic] son escuchados y considerados. Esto es reflejado en los estatutos del mismo” (Directorio del Bosque Modelo Atlántida, 2007, p. 7). La propuesta de bosque modelo cuenta con un marco lógico de proyecto detallado, que es ampliado en el “Plan Estratégico Bosque Modelo Atlántida 2007 – 2012”, que también data de abril de 2007.

¹¹⁶ Acta de la reunión de Directorio de LAC–Net realizada los días 28 y 29 de noviembre de 2006 en Esquel, República Argentina.

¹¹⁷ La aprobación del BM Atlántida fue controvertida —de allí las dos abstenciones y el voto razonado de varios Directores de LAC–Net— porque no se cumplió con las pautas procedimentales de la Red Internacional de Bosques Modelo, toda vez que Honduras no presentó un documento de propuesta para su revisión por parte de los Directores con carácter previo a la reunión. Esto explica el hecho que el documento de propuesta aparezca fechado en abril de 2007, cuando el bosque modelo fue aprobado en noviembre de 2006.

4.2. Reglas y paradojas del Bosque Modelo Atlántida

Reconstruir la trayectoria del proceso de elaboración del estatuto del Bosque Modelo Atlántida es dificultoso, pues la “memoria institucional” está fragmentada en unos pocos documentos y los recuerdos de algunos individuos que participaron. Durante las dos etapas del trabajo de campo fue imposible hallar las actas de las reuniones del Directorio puesto que ni la gerente ni los miembros del Directorio poseían copias ni sabían dónde hallarlas. En efecto, sólo se localizaron cuatro “ayuda memorias” elaborados por un técnico del ICF, correspondientes a reuniones realizadas entre el 10 de junio y el 29 de julio de 2010 cuyo contenido es parcial ya que no contienen siquiera el listado de Directores presentes y ausentes ni el orden del día, a excepción del último. Si se considera que el Directorio se reunía desde el año 2006, puede apreciarse la magnitud de la pérdida. Este vacío es, en sí mismo, un indicio acerca de la situación del BM Atlántida y su “apropiación” por parte de sus Directores a quienes, como se verá, el estatuto acuerda ciertos privilegios en su calidad de “socios fundadores”.

Surge de las entrevistas realizadas que la elaboración del estatuto fue encomendada a una comisión en la cual participaron algunos directores. El documento resultante fue revisado por un abogado y por una economista cooperante de CUSO integrante del equipo de gerencia de la Red Iberoamericana de Bosques Modelo (RIABM). Todas las modificaciones sugeridas por la RIABM fueron introducidas en el documento, que sería utilizado para tramitar la personería jurídica. A la fecha de cierre del trabajo de recolección de datos esto no se había verificado, a pesar de la esperanza de algunos entrevistados de poder gestionar recursos una vez obtenida la personería jurídica. Igualmente, según el documento de propuesta del BM Atlántida, el estatuto estaba aprobado¹¹⁸. No se especifica allí si lo fue por la Asamblea Constitutiva o por el Directorio Provisional. Si se compara el estatuto

¹¹⁸ En el Anuario 2010 de los Bosques Modelo de la Red Iberoamericana de Bosques Modelo se consigna que el estatuto está aprobado pero no se cuenta con personería jurídica, tema al cual estaba abocado el servicio jurídico del ICF.

de este bosque modelo con los otros dos casos analizados, puede concluirse que es el instrumento normativo más detallista de los tres desde el punto de vista regulatorio, hasta el límite de la conveniencia práctica. Este estatuto contiene unas reglas complejas de diseño organizacional que, como se verá, son letra muerta antes de nacer al universo jurídico formal.

El BM Atlántida es definido como “una asociación, privada, civil, sin fines de lucro, apolítica, de carácter técnico para fomentar y promover el desarrollo integral, de duración indefinida y de patrimonio propio” (art. 1). Se declara que la asociación creada “permanece transparente, participativa y democrática” (art. 5). Su finalidad es “promover el bien común mediante la prestación de beneficios o servicios que contribuyen a la buena gobernabilidad en el manejo sostenible de los recursos naturales para el beneficio de todos los habitantes del territorio” (art. 7). Los órganos directivos del BM Atlántida, según su estatuto, son la “Asamblea General de Asociados” y el “Directorio”, en tanto que sus “Dependencias Administrativas” son el “Administrador”, la “Gerencia”, los “Comités Técnicos que se organizarán de acuerdo a ejes temáticos y necesidades identificadas” y “Otras que se crearen” (art. 16).

4.2.1. La asimetría originaria: protagonistas y espectadores

El estatuto del BM Atlántida consagra la desigualdad en la potestad decisoria de sus integrantes y la cristaliza en normas que contradicen su intención manifiesta de ser una organización “transparente, equitativa y democrática” (art. 5). Los objetivos estatutarios anticipan la tendencia que permea la estructura de la organización y se expresa en su accionar, consistente en el distingo entre “asociados” —categoría heterogénea que no necesariamente asegura la participación en la toma de decisiones— y “beneficiarios” pasivos. Por ejemplo, se pretende “coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida de los *beneficiarios* ubicados en comunidades rurales o urbanas en situación de pobreza o indigencia” y “atender las necesidades básicas de los *beneficiarios* del territorio enfocando en los componentes ecológico, económico, social, educativo, cultural y equidad de género” (art. 8, incs. c y d,

estatuto, énfasis propio). Esta redacción, semejante al lenguaje empleado en los proyectos de cooperación, expresa una posición que excluye a ciertas personas del universo de decisores, relegándolos a una condición pasiva de receptores de asistencia.

Los “asociados” del bosque modelo son “personas naturales, jurídicas e instituciones gubernamentales, que representan de manera equitativa a los componentes ambiental, económico y social” (art. 5). Esta diferenciación recuerda a las “cámaras” del Forest Stewardship Council (FSC por sus siglas en inglés), organización responsable de un estándar de certificación forestal internacional, que responde a los ejes que informan la noción de “desarrollo sustentable”. El estatuto clasifica a los asociados en socios fundadores, socios activos y socios honorarios (art. 10). Los socios fundadores son “las personas naturales o jurídicas participantes en la Asamblea Constitutiva, y que quedaron anotados en el acta constitutiva”. Es preciso destacar que no fue posible acceder al acta constitutiva en las dos visitas a terreno y tampoco después. Por lo tanto, la identidad de estos “socios fundadores” únicamente puede inferirse de la información que obraba en el sitio web del BM Atlántida al momento de realizar la primera etapa del trabajo de campo¹¹⁹ y de los documentos iniciales en los que se plasmó la propuesta de bosque modelo, la estrategia de implementación y su plan estratégico 2007–2012. Ciertamente, los miembros del Directorio integran este grupo selecto de asociados, que son los únicos socios habilitados para integrarlo. Los “socios honorarios” son definidos como “aquellas personas naturales o jurídicas que estén o hayan colaborado activamente al desarrollo y consolidación de la ‘A–BMA’ [Asociación Bosque Modelo Atlántida]”, lo que no redundaría en ventaja alguna toda vez que, al igual que los “socios activos”, únicamente pueden participar en la Asamblea ya que el acceso al Directorio les está vedado estatutariamente¹²⁰. Los “socios activos” son aquellos que ingresan con posterioridad a la realización de la Asamblea

¹¹⁹ Al momento de efectuar la segunda etapa del trabajo de campo, en el año 2010, el sitio estaba fuera de línea.

¹²⁰ Arts. 10 y 22 *contrario sensu*, ya que se enumera en forma taxativa los integrantes del Directorio.

Constitutiva conforme los requisitos estatutarios y que “están en pleno goce de sus derechos” (art. 10, estatuto).

Otra clasificación estatutaria de los asociados es la “representación de tres componentes: a) ambiental; b) social; y c) económico” (art.11):

- a) “El componente ambiental, integrado por representantes de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, asociaciones de productores, instituciones académicas y técnicas, o personas naturales con intereses activos en los aspectos ambientales del desarrollo integral del territorio”.
- b) “El componente social, integrado por representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, asociaciones de productores, etnias, profesionales o personas naturales con intereses activos en los aspectos sociales del desarrollo integral del territorio”.
- c) “El componente económico, integrado por productores, propietarios de bosques, manejadores de bosques, asociaciones de industria y comercio (sean o no con fines de lucro), asociaciones de consumidores, comercializadores, distribuidores, procesadores y compañías consultoras u otros que representen intereses comerciales en la actividad agrícola, forestal y ganadera”.

Además de estas características, los requisitos para ser asociado del bosque modelo son (art. 12):

- i. “Ser persona natural o jurídica que esté directa o indirectamente involucrada en la temática Bosque Modelo, y en el desarrollo integral del territorio”.
- ii. “Estar comprometido con promover el bien común y la buena gobernabilidad en el manejo sostenible de los recursos naturales para el beneficio de todos los habitantes del territorio”-
- iii. “Someterse a los estatutos y reglamentos de la ‘A-BMA’”.

La calidad de asociado es intransferible y comprende los derechos y obligaciones que se mencionan a continuación (arts. 13, 14 y 15):

- i. Derechos:

- ✓ Participar en las “Asambleas Generales” ordinarias y extraordinarias.
 - ✓ “Votar en las Asambleas Generales a través del Representante Propietario o en su defecto a través del Representante Suplente”.
 - ✓ “Elegir y ser elegidos para cargos directivos”.
 - ✓ “Manifiestar su opinión sobre la solicitud de la admisión de nuevos socios”.
 - ✓ “Informar y ser informado de los asuntos relacionados con la Asociación”.
- ii. Obligaciones:
- ✓ “Comprometerse con los fines institucionales, cumpliendo con lealtad y actitud proactiva los principios y objetivos la ‘A–BMA’”.
 - ✓ “Participar en la formulación y ejecución de las actividades de la ‘A–BMA’”.
 - ✓ “Transferencia de conocimiento cuando se participe en eventos de capacitación”.
 - ✓ “Cooperar en la promoción y socialización del concepto Bosque Modelo”.
 - ✓ “Asistir a las Asambleas Generales ordinarias y extraordinarias”.
 - ✓ Cumplir las disposiciones del estatuto y acatar las decisiones tomadas por el Directorio.
 - ✓ “Estar solvente y cancelar sus cuotas anuales por membresía”.

4.2.2. La Asamblea General de Asociados

El estatuto concibe a la Asamblea como el “máximo organismo de decisión y gobierno” de la cual “emanan todos los poderes y representaciones”. Está integrada por la totalidad de los “Asociados y sus representantes debidamente acreditados” (art. 17). Las Asambleas Ordinarias son anuales y se convocan con un mes de anticipación. Existen también Asambleas Extraordinarias, convocadas con una antelación mínima de ocho días, “cuando las circunstancias

así lo exijan” (arts. 18 y 19). Las atribuciones de la Asamblea son las siguientes (art 20):

- i. “Elaborar y aprobar anualmente los informes, planes de trabajo y presupuesto anual de la “A–BMA””.
- ii. “Aprobar y/o modificar los estatutos y reglamentos internos”. A la fecha de cierre del trabajo de campo, este reglamento no había sido aprobado por la Asamblea del BM Atlántida ni existía reglamento interno alguno.
- iii. “Resolver sobre la disolución y liquidación del “A–BMA””.
- iv. “Decidir sobre la incorporación y/o remoción de Asociados al “A–BMA””, así como aceptar su renuncia.
- v. “Aprobar, ratificar o modificar convenios con instituciones”
- vi. Resolver cualquier otro asunto que le corresponda de acuerdo a los estatutos y sus reglamentos”.

Sus decisiones pueden ser impugnadas por cualquier asociado si entiende que son violatorias de las “disposiciones legales o estatutos” (art.21), si bien no se aclara cuál es la vía para efectuar tales impugnaciones.

4.2.3. El Directorio del BM Atlántida

Es el “máximo órgano ejecutivo” y “está conformado por las organizaciones que participaron en la Asamblea Constitutiva de la “A–BMA”, y fueron elegidos en representación de los participantes”. Son miembros del Directorio (art. 22):

- ✓ Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), ex – Administración Forestal del Estado – Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (AFE–COHDEFOR),
- ✓ Centro Universitario Regional del Litoral Atlántico (CURLA) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras,
- ✓ Asociación de Ganaderos y Agricultores de Atlántida (AGAA),
- ✓ Asociación Nacional de Productores Forestales (ANPFOR),

- ✓ Cooperativa Regional Agroforestal Colón Atlántida Honduras Ltda. (COATLAHL),
- ✓ Mancomunidad de los Municipios del Centro de Atlántida (MAMUCA),
- ✓ Red Ecologista Hondureña de Desarrollo Sostenible (REHDES),
- ✓ Red de Manejo del Bosque Latifoliado de Honduras (REMBLAH),
- ✓ Municipalidad de La Ceiba,
- ✓ Municipalidad de Jutiapa,
- ✓ Municipalidad de Tela.

Las organizaciones integrantes del Directorio designan un representante titular o “propietario” y uno suplente. El estatuto contempla las causales de cambio de representantes, aunque no aclara si se trata de una enumeración taxativa o no. Sin embargo, el artículo 33 regula la sustitución de representantes en caso de vacancia “por alguna de las causas previstas en el artículo precedente”, lo que haría suponer que las causales están restringidas a las allí enumeradas.

Además de la muerte, la condena a pena privativa de la libertad y la renuncia o despido, se prevé la “destitución motivada por conflicto de intereses entre la “A-BMA” y el representante removido, o por defecto moral” (art. 32). No existen previsiones para el cambio de representación por la mera decisión del mandante, por haber sido el representante un miembro de la junta directiva de su organización y haber dejado de serlo o cualquier otra razón. Esta limitación da al representante una “estabilidad” que podría trascender la voluntad de su propio mandante. Ello se ve reforzado por la previsión contenida en el art. 31, inc. h), en el que confiere al Directorio la atribución de “Opinar o incidir sobre cambios propuestos en los representantes propietario o suplente de los miembros del Directorio”.

Todo ello parecería estar en contradicción directa con el artículo 5 ya citado que caracteriza al BM Atlántida como una organización que “permanece transparente, participativa y democrática”. Como se verá, ello es consistente con la ausencia o desinterés de las organizaciones integrantes del Directorio, algunos de cuyos representantes, al ser entrevistados, manifestaron participar en las reuniones por su voluntad e interés personal, aún en contra de la opinión de

sus mandantes que, por ejemplo, no consideraban útil destinar tiempo a tal participación¹²¹.

Las atribuciones del Directorio, según el artículo 31 del estatuto, son las siguientes:

- i. Elegir un Presidente, Secretario, Tesorero, Fiscal, y Vocales “mediante votación directa”. “Cada miembro del Directorio tendrá la opción a ser propuesto a los diferentes cargos”.
- ii. “Convocar a Asambleas Generales Ordinarias y Extraordinarias”.
- iii. “Aprobar actas y/o ayudas memorias de las reuniones anteriores”.
- iv. “Elaborar o encargar la elaboración de perfiles, proyectos y presupuestos, y presentarlos a las respectivas fuentes de financiamiento y apoyo técnico, así como gestionarlos, en orden a captar los recursos necesarios para el cabal cumplimiento de los fines y objetivos de la “A–BMA””.
- v. “Asegurar la presencia y apoyo de la Red Internacional de Bosques Modelo y del Ministro del Instituto de Conservación Forestal (ICF) a la iniciativa regional”.
- vi. “Seleccionar al Director Ejecutivo/Gerente y/o cualquier otro personal necesario, y supervisar y evaluar su desempeño”.
- vii. “Proponer a la Asamblea General las cuotas y contribuciones ordinarias y extraordinarias”.
- viii. “Opinar o incidir sobre cambios propuestos en los representantes Propietario o Suplente de los miembros del Directorio”¹²².
- ix. “Nombrar representantes de la “A–BMA” para los asuntos que así lo requieran”.
- x. “Resolver cualquier otro asunto que le corresponda de acuerdo a los estatutos y sus reglamentos”.

¹²¹ Varios entrevistados así lo expresaron; por ejemplo: “A veces me tomé la atribución de venir sin consultar porque, si no, no me dejaban” (Entrevista N° 7, 2010, productor).

¹²² Podría considerarse que esta disposición se extralimita en cuanto a las atribuciones del Directorio, como se expresa más arriba.

El estatuto contempla los cargos de Presidente, Secretario, Tesorero, Fiscal, y Vocales, cada uno con una duración de dos años. Más allá de que las organizaciones integrantes del Directorio están definidas estatutariamente, no existe exigencia alguna respecto de la nacionalidad o la residencia de sus representantes, a diferencia de los otros dos casos analizados. Este hecho concuerda con la situación observada en el trabajo de campo, oportunidad en la que se constató una fuerte presencia de la cooperación internacional y sus consultores asociados, lo que fue confirmado por varios entrevistados.

El Directorio se integró en el año 2005 del siguiente modo (Bosque Modelo Atlántida, 2007):

- ✓ Presidente: Mancomunidad de los Municipios del Centro de Atlántida (MAMUCA).
- ✓ Secretario: Red Ecologista Hondureña de Desarrollo Sostenible (REHDES).
- ✓ Tesorero: Red de Manejo del Bosque Latifoliado de Honduras (REMBLAH).
- ✓ Fiscal: Administración Forestal del Estado, Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (AFE-COHDEFOR). Reemplazado por el ICF tras la reforma administrativa hondureña.
- ✓ Vocal I: Municipalidad de Jutiapa.
- ✓ Vocales: “otros” [sic]. Se trataría de los restantes miembros del Directorio.

Una técnica del bosque modelo señaló en relación con la conformación del Directorio:

Es decir que ya en una reunión que habíamos tenido en octubre [de 2006] nosotros elegimos el Directorio y ahí, más o menos estuvieron representadas las once organizaciones que oficialmente nosotros reconocemos que es el Directorio en sí y elegimos cinco cargos, porque no queríamos también —y esto es cierto— esto sólo lo hicimos para tener una estructura definida de un Presidente como un requisito, no como algo que iba a quitarle mérito a alguien que no tuviera cargo. [...] Es decir, que si el Presidente era la MAMUCA era sólo porque ellos quisieron (Entrevista N° 7, 2009).

Los artículos 34 a 38 del estatuto regulan las funciones de cada uno de los integrantes del Directorio. En lo que interesa a este trabajo, corresponde al Presidente del Directorio “convocar y presidir las sesiones de la Asamblea General, y reuniones de Directorio” (art. 34, inc. a). Por su parte, el Secretario debe “tomar notas y elaborar ayudas memorias de reuniones de Asamblea General y el Directorio según convocadas [sic]” (art. 35, inc. a). Cabe recordar aquí el hecho de que las actas de la Asamblea Constitutiva —única realizada— y de las reuniones del Directorio no están disponibles.

El Directorio tiene reuniones ordinarias mensuales y reuniones extraordinarias cuando sea preciso tratar algún tema urgente (art. 23). El quórum es de la mitad más uno de sus miembros. No obstante, según el artículo 24, si transcurrida una hora del horario establecido en la convocatoria no se hubiera alcanzado el quórum, la reunión se llevará a cabo con los miembros presentes. Las ausencias no justificadas o cuya justificación no fuera aprobada —“sobre la base de la buena fe y la razonabilidad”— podrán dar lugar a la separación del Directorio (art. 26).

Los acuerdos se adoptan “por más de la mayoría [sic] de los miembros presentes” (art. 26), procurando lograr un consenso y, de no ser posible, “por mayoría absoluta” (art. 27). Se contempla la existencia de un libro de actas en el cual se asentarán las decisiones alcanzadas, con firma de los presentes (art. 28). Según el estatuto, el Directorio debe realizar su trabajo “con transparencia” y se contempla que los asociados tengan acceso a las actas y reciban informes de la toma de decisiones (art. 29).

El estatuto, a pesar de su tendencia al exceso reglamentario, no regula la posibilidad de conformar comisiones de trabajo para temas específicos o proyectos que requieran consideración especial las cuales, por lo tanto, no existen formalmente.

4.2.4. La Gerencia del BM Atlántida

El artículo 16 contempla varias “dependencias administrativas”, de las cuales solamente regula la figura del “Gerente” (arts. 39 a 42) y añade la posibilidad

de contar con un “equipo técnico” (art. 43). Las restantes “dependencias” no son objeto de regulación por parte del estatuto.

El Gerente es una persona mayor de edad “en pleno goce de sus derechos civiles”, con capacidad técnica y analítica demostrada, experiencia en la temática del bosque modelo, con “buenas relaciones con las Instituciones del Estado, y/o (sic) Organizaciones Privadas relacionadas con la actividad de la “A–BMA” y buena disponibilidad y experiencia con el trabajo en red a niveles local, regional, nacional e internacional (art. 41). Es responsable de las “actividades operativas” como “coordinador ejecutivo y vocero autorizado”. Su trabajo es remunerado y su “tiempo de permanencia” es determinado por el Directorio conforme la disponibilidad de fondos (art 40). Este cargo puede ser ejercido por un asociado del bosque modelo u otra persona que reúna los requisitos exigidos para su desempeño. Entre las funciones a su cargo, debe:

- i. Implementar las políticas y el programa de la “A–BMA” establecidos por la Asamblea General y Directorio, garantizando que estos sean participativos y transparentes. Para tal efecto desarrollará e implementará adecuados mecanismos de coordinación y comunicación con el Directorio y la Asamblea General.
- ii. Gestionar fondos, contratar personal, hacer operaciones contables y tributarias, con autorización del Directorio.
- iii. Buscar recursos técnicos y financieros.
- iv. Asegurar que todos los antecedentes e historial de la primera iniciativa Bosque Modelo en Honduras estén debidamente documentados, organizados y archivados”.
- v. Participar en las reuniones de Directorio con voz y sin voto.

En cuanto al “equipo técnico”, el estatuto es escueto y se limita a señalar que “se integrará según sea necesario” con “personas de reconocida experiencia y solvencia en áreas temáticas de aspectos sociales, ambientales y económicos” (art. 43).

4.3. Concentración de actores en el Departamento de Atlántida

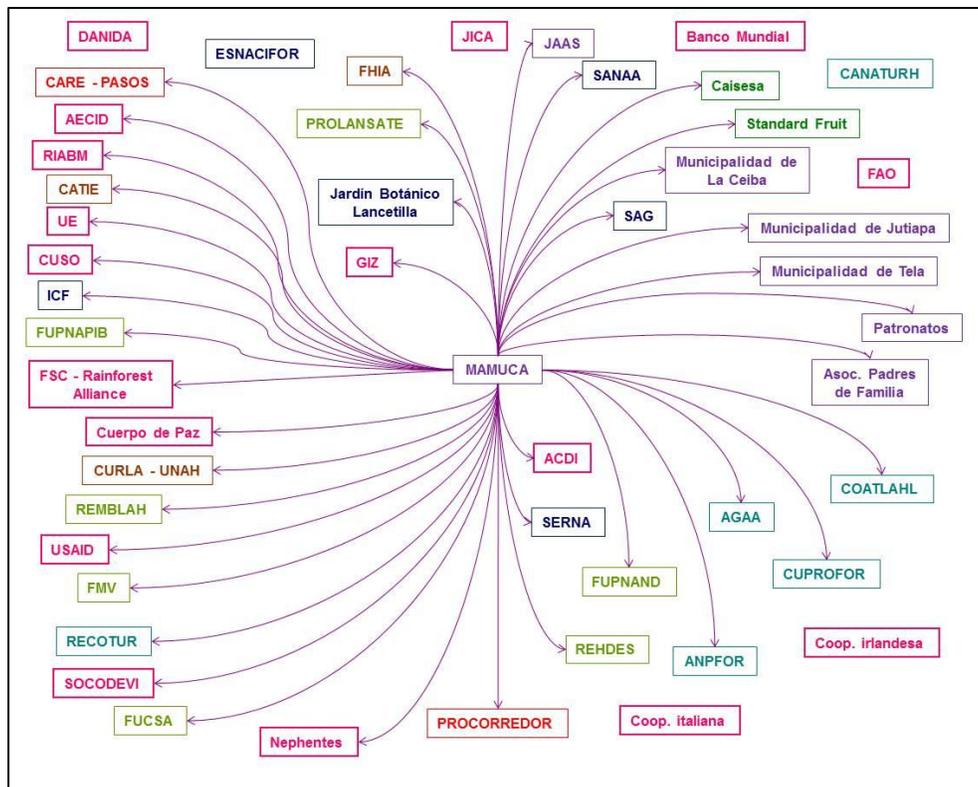
Esta sección aborda el análisis del grado de concentración de actores e intereses en el ámbito del Departamento de Atlántida. A tal fin, se realiza un análisis relacional del mapa situacional de la arena del manejo de los recursos naturales, construido a partir de la metodología propuesta por Clarke (2005). Se parte de la información obtenida en las entrevistas, así como de documentos técnicos elaborados en el marco de proyectos ejecutados en la zona y otras publicaciones, donde se identifican los elementos clave en la configuración de la situación del manejo de los recursos naturales en la región. Los elementos así identificados constituyen la base para la construcción de análisis relacionales para los actores presentes en el territorio de Atlántida, en los cuales se muestran sus relaciones con otras organizaciones. De este modo, se procede a identificar los actores focales y los actores interrelacionados presentes en el ámbito del Departamento de Atlántida. El grado de concentración de actores está dado por el nivel de homogeneidad en la distribución de las interrelaciones entre los actores identificados. El supuesto subyacente a este análisis es que a mayor concentración en uno o pocos actores focales, más asimétricas serán las relaciones de poder y, por tanto, menor la posibilidad de participación en los procesos de toma de decisiones. Desde otro ángulo, a mayor cantidad de actores interrelacionados, más tenderá el poder al consenso y, por ende, habrá más posibilidades de participación.

Seguidamente se presentan tres ejemplos de los análisis relacionales elaborados para la Mancomunidad de Municipios del Centro de Atlántida (MAMUCA), el Centro Universitario del Litoral Atlántico (CURLA) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y la Fundación Parque Nacional Pico Bonito (FUPNAPIB). Estos actores se seleccionan en función de su diversidad y de su presencia en el territorio.

La Ilustración 15 muestra el análisis relacional de la MAMUCA construido en base a un mapa situacional. Cabe recordar aquí que la MAMUCA reúne a los cinco municipios del centro de Atlántida y, entre otras actividades, canaliza proyectos de cooperación internacional para todos ellos, además de administrar

los fondos de los proyectos del BM Atlántida que luego ejecutan los distintos miembros de su Directorio. Esto explica el importante número de relaciones con organizaciones de cooperación internacional, públicas y privadas (ONGs extranjeras que reciben fondos de sus respectivos países). Se mapean, además, dos proyectos de cooperación de importancia departamental, como son CARE-PASOS, sobre saneamiento básico, y PROCORREDOR, para la implementación del Corredor Biológico del Caribe Hondureño. En el ámbito territorial que abarca la MAMUCA se encuentran tres de las áreas protegidas más emblemáticas de Atlántida: el Parque Nacional Pico Bonito, el Parque Nacional Nombre de Dios y el Refugio de Vida Silvestre Cuero y Salado. La MAMUCA se vincula con sus fundaciones, creadas para administrar estas áreas y gestionar sus recursos: FUPNAPIB, FUPNAND y FUCSA, respectivamente.

Ilustración 15. Análisis relacional de la MAMUCA en base a un mapa situacional



Fuente: Elaboración propia, conforme Clarke (2005).

Además, en el marco del corredor biológico, la MAMUCA se relaciona con Fundación para la Protección de Punta Sal, Lancetilla y Texiguat (PROLANSATE), que gestiona las áreas protegidas del mismo nombre y el

Jardín Botánico Lancetilla. Todas estas fundaciones son miembros de la Red Ecologista Hondureña para el Desarrollo Sostenible (REHDES), con la que se vincula también la MAMUCA. Además, la MAMUCA está relacionada con la Red de Manejo del Bosque Latifoliado de Honduras (REMBLAH) y, en ese contexto, con el CURLA, con el que ha llevado adelante proyectos forestales. Tanto REHDES como REMBLAH fueron creadas a partir de proyectos de cooperación internacional y tienen una suerte de “vida intermitente”, al ritmo de los fondos disponibles. La relación con la Fundación Madera Verde (FMV) se da por la administración de fondos de proyectos que hace la MAMUCA. Otro vínculo “forestal” de la MAMUCA es con el Forest Stewardship Council (FSC) y la Rainforest Alliance, organizaciones que administran estándares de certificación internacional de manejo forestal sustentable.

En su carácter de asociación de municipios, la MAMUCA tiene relaciones con las tres municipalidades que no participan en ella, La Ceiba, Jutiapa y Tela, referida a proyectos de infraestructura, corredor biológico, salud, entre otros. En este plano de actuación municipal, la MAMUCA tiene relaciones con las Asociaciones de Padres de Familia y los Patronatos. Se trata de organizaciones vecinales dedicadas al bienestar de sus comunidades, reguladas por ley. En el caso de las Asociaciones, su labor se focaliza en temas de educación. Los Patronatos colaboran en temas de abastecimiento de agua potable y saneamiento. En relación con estos temas, la MAMUCA se relaciona con las Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento (JAAS) y el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA).

En cuanto a sus vinculaciones con organismos públicos nacionales, en lo que hace al manejo de recursos naturales, la MAMUCA articula con la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) y el ICF.

En materia productiva, cabe señalar que dos de las empresas agroindustriales más grandes del departamento, Caisesa (palma africana) y Standard Fruit (banano, piña), tienen vastas plantaciones en el ámbito de la MAMUCA, con quien tienen relaciones fluidas. Ambas empresas tienen oficinas comerciales en

Desde esta perspectiva, el CURLA tiene relaciones con REMBLAH, REHDES, FUPNAPIB, PROLANSATE y FMV, con quienes ha ejecutado proyectos, los que se han intensificado a partir del lanzamiento del PROCORREDOR. También se relaciona con la Escuela Nacional de Ciencias Forestales (ESNACIFOR), con quien tienen cierta tensión puesto que se trata de una escuela técnica dependiente del ICF que, en su origen, debía especializarse en los bosques de pino, en tanto que el CURLA tiene su área de experiencia en bosques latifoliados¹²³. Según comentó un profesor en una conversación informal, en los últimos años ESNACIFOR estaba procurando captar proyectos sobre bosques latifoliados, lo cual estaría fuera de su “ámbito de competencia”. El Jardín Botánico Lancetilla también se vincula al CURLA, si bien está estrechamente ligado a ESNACIFOR. En un grado menor que la MAMUCA, el CURLA canaliza algunos recursos de la cooperación internacional, por lo que también tiene articulaciones con esas organizaciones. El CURLA tiene relaciones con FSC y la Rainforest Alliance en materia de certificación y participan en actividades con estas organizaciones. En ese contexto, presta asesoramiento y ejecuta proyectos con el ICF y con COATLAHL.

El CURLA tiene relaciones con todos los municipios del departamento, a los cuales brinda asesoramiento y, con algunos de ellos (como los integrantes de la MAMUCA y La Ceiba) ejecuta proyectos.

La Ilustración 17 muestra el análisis relacional de la FUPNAPIB construido en base a un mapa situacional. Como se mencionara anteriormente, la FUPNAPIB tiene a su cargo la administración del área más emblemática del Departamento de Atlántida, el Parque Nacional Pico Bonito. Esta característica le facilita el acceso a los recursos de la cooperación internacional y, por tal motivo, despliega una importante cantidad de relaciones con tales organizaciones. Como área protegida integrante del Corredor Biológico del Caribe Hondureño, se ve favorecida por los recursos del PROCORREDOR. En este contexto, tiene

¹²³ Se trata de bosques húmedos tropicales que se desarrollan en pendientes fuertes y suelos frágiles y son hábitat de una gran diversidad de especies. Están bajo presión por cambios de uso para ganadería, agricultura y por tala más allá de su capacidad de carga.

Han tenido problemas de orden interno que a nosotros, directa o indirectamente, nos afecta, igual nos interesa como institución que ellos se metan en la red. Como ellos tienen y hay que como un problema interno muy poco o nada asisten a la reunión, a ellos se los invita, se los participa, todo, todo... Pero es un problema serio que hay entre ellos. [...] Yo he estado tratando de tener acercamientos con el actual Director, que también es el Presidente. Esa dualidad de funciones es la que tiene problemas. [...] Ellos no pueden funcionar en forma aislada, ellos protegen a la zona insigne de Atlántida, Pico Bonito, de valor incalculable. Y está en poder de una institución que en este momento tiene problemas internos y nos afecta como ciudad, departamento, como región, como país. Nos afecta (Entrevista N° 2, 2010).

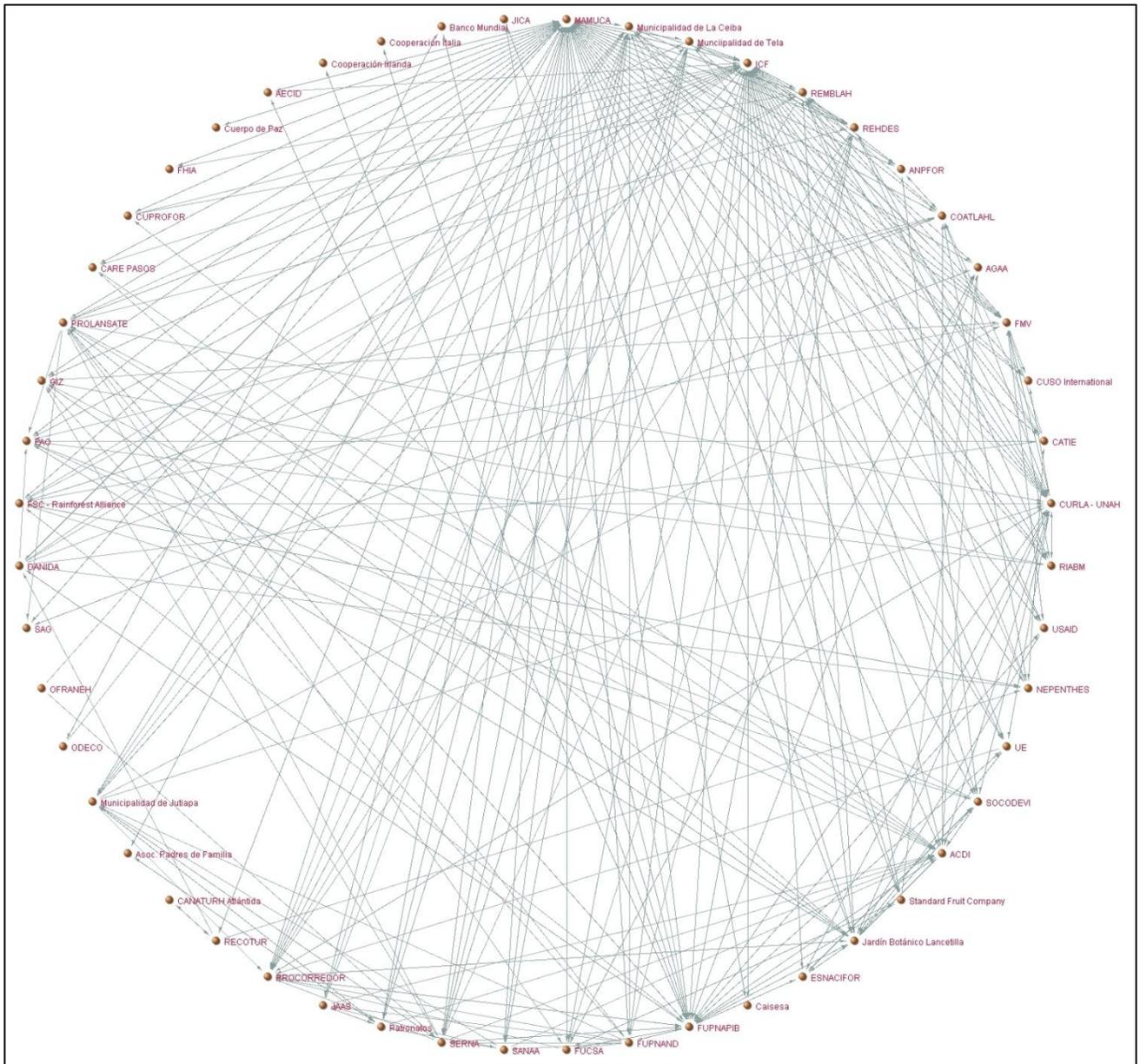
En cuanto al ámbito público, la FUPNAPIB se relaciona con la MAMUCA y la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente.

La sumatoria de los mapas relacionales de los actores presentes en el territorio del Departamento de Atlántida permite construir el análisis relacional de la arena del manejo de los recursos naturales en el área, con énfasis en la temática forestal (Ilustración 18).

El Departamento de Atlántida tiene una particularidad a la hora de analizar la arena del manejo de los recursos naturales en función de las organizaciones y sus relaciones. Ella consiste en que, aun habiendo excluido a algunas organizaciones menores, la cooperación internacional es el sector con mayor cantidad de organizaciones presentes en el territorio, seguido por las ONGs. Las entidades productivas son una minoría, junto con los organismos públicos nacionales y municipales. Un segundo aspecto relevante es que una buena parte de las relaciones entre actores nace y concluye con la ejecución de proyectos puntuales con fondos de la cooperación internacional. Esto es, que de las entrevistas y revisión documental resulta que los actores del Departamento de Atlántida construyen relaciones “de negocios” para captar financiamiento externo. Dicho de otro modo, esas relaciones nacen y mueren con el proyecto, lo que no excluye la posibilidad de que reaparezcan ante la oportunidad de recibir un nuevo financiamiento. Esta suerte de intermitencia podría ser un factor a explorar a futuro, de manera de examinar más detalladamente si la

existencia de vínculos más o menos estables entre actores podría dar lugar a mecanismos de gobernanza más robustos.

Ilustración 18. Análisis relacional en base a los mapas situacionales de las organizaciones presentes en el Departamento de Atlántida



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del trabajo de campo, con la metodología de Clarke (2005).

El análisis relacional muestra una densidad alta de interrelaciones que vincula, como se anticipara, organizaciones asociadas en su mayoría para ejecutar

proyectos puntuales. Las organizaciones de la cooperación internacional son, en general, actores interconectados cuya presencia se ve reforzada por las vinculaciones de las entidades beneficiarias o ejecutoras de proyectos. Los actores focales destacados en el territorio del Departamento de Atlántida son la MAMUCA, el ICF, así como el CURLA y la Fundación Parque Nacional Pico Bonito (FUPNAPIB).

En un segundo plano, en cuanto al grado de concentración, se encuentran dos redes creadas por la cooperación nacional mencionadas más arriba, cuya vida es intermitente según el flujo de proyectos y que podrían ser considerados actores focales secundarios: la Red Ecologista Hondureña para el Desarrollo Sostenible (REHDES) y la Red de Manejo del Bosque Latifoliado de Honduras (REMBLAH). Compartiendo ese espacio y, también, como miembros de esas redes, se encuentran las ONGs de apoyo a las áreas protegidas de la zona, creadas para canalizar apoyo financiero de la cooperación: la Fundación Parque Nacional Nombre de Dios, la Fundación Ambientalista para la Protección de Punta Sal, Lancetilla y Texiguat (PROLANSATE) y la Fundación Cuero y Salado (FUCSA). También son actores focales secundarios las municipalidades de Atlántida que no son miembros de la MAMUCA, esto es, Tela, Jutiapa y la Ceiba. Las organizaciones de productores son actores interrelacionados, al igual que las organizaciones de la cooperación internacional. En este último caso, la excepción está dada por el Proyecto PROCORREDOR y ACIDI, actores focales secundarios.

Finalmente, es preciso llamar la atención sobre una categoría de actores con bajo nivel de interrelaciones: se trata de las organizaciones garífunas, grupo étnico que, como se verá a continuación, ha sido invisibilizado en el ámbito de Atlántida.

En función de lo expuesto, puede afirmarse que en el territorio del Departamento de Atlántida el grado de concentración de los actores es alto, lo que marca relaciones de poder más bien asimétricas, con tendencia a la dominación. En este paisaje concentrado, prima la asistencia internacional y la

aceptación casi pasiva de la agenda global de desarrollo puesto que, como expresaran varios entrevistados:

La cooperación marca agenda: lo que ellos dicen, es (Entrevista N° 5, 2010, académico).

Por la plata baila el mono [...] No sé si nosotros, sin plata, vamos a poder bailar (Entrevista N° 6, 2010, consultor ONG).

Si el estado no orienta lo que viene, la cooperación hace lo que quiere (Entrevista N° 11, 2010, consultor ONG).

Fíjate que tradicionalmente lo que sucede con los proyectos es que son diseñados y después los traemos acá (Entrevista N° 8, 2010, funcionaria local).

4.4. Inclusión y exclusión de actores

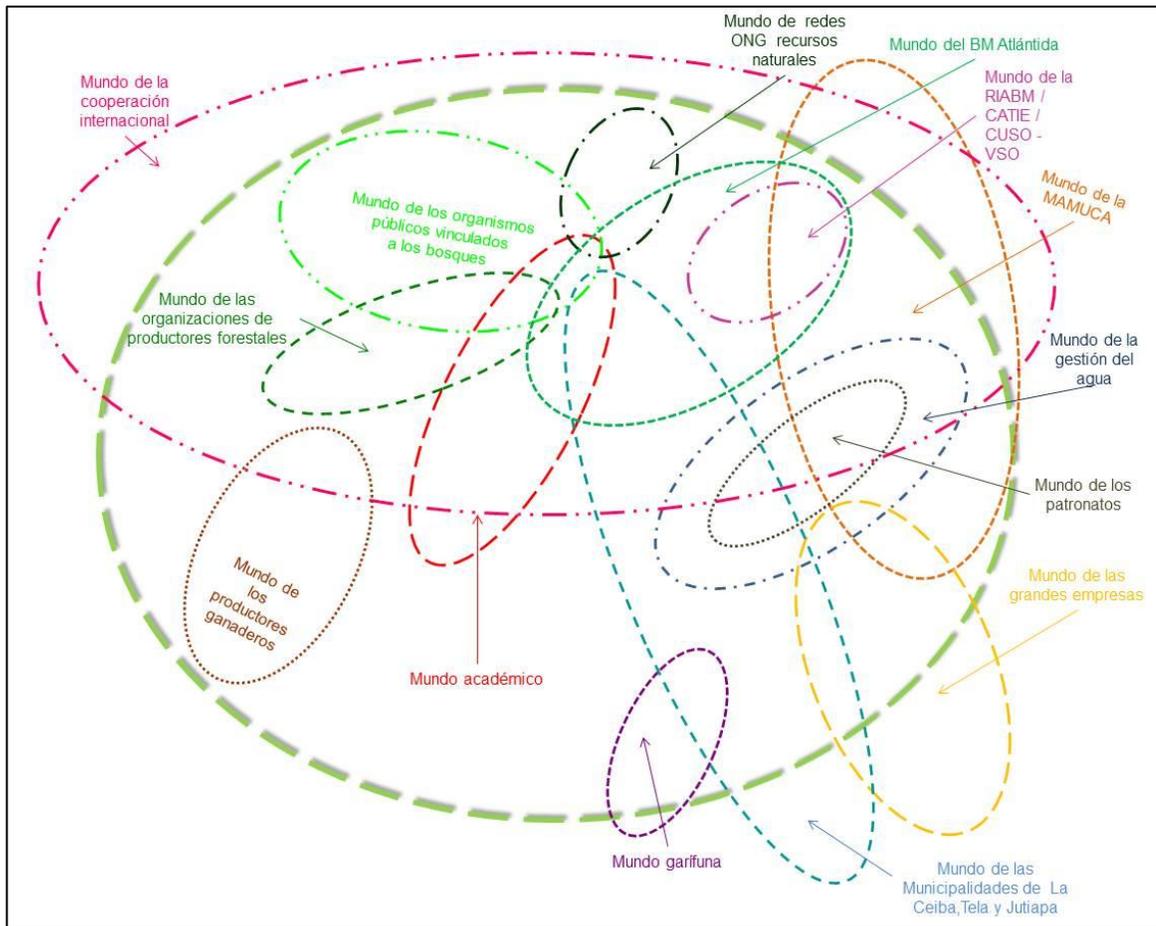
Corresponde ahora abordar la arena del manejo de los recursos naturales en el Departamento de Atlántida a fin de visualizar la exclusión de actores (Clarke, 2005) así como inferir la existencia de *non-issues* (Crenson, 1971) en el marco del BM Atlántida. La Ilustración 19 muestra el mapa elaborado a partir de los datos obtenidos en el trabajo de campo.

Al observar el mapa de la arena de los recursos naturales del Departamento de Atlántida, se advierte un rasgo notable, cual es la extensión del mundo de la cooperación internacional, con puntos de contacto con buena parte de los mundos sociales presentes. Esta característica está en línea con la presencia marcada de organizaciones públicas y privadas de cooperación internacional en el territorio, tal como se mostrara en la sección anterior. El contexto en que se inserta esa inversión está marcado por la falta de políticas claras que orienten la inversión. Al respecto, observa un académico entrevistado:

Aquí es doloroso todo lo que le está pasando al recurso al deterioro que hay continuamente todos los días, aquí nadie mete mano. [...] No hay un inventario real, ni tampoco un estudio de las especies maderables en vías de extinción. [...] Se montan en otra cosa, no sé, no hay una política definida, pues. Y no hay... como unión, o sea, como que los proyectos no tienen una cosa como de conciencia social, de educación de todos. Los proyectos esos, es dinero, es una cosa que pasa en todo el mundo. El mundo está como patas

para arriba. Como el dinero es una cosa que lo tienta a querer robar a todo mundo, entonces si tú consigues un proyecto, que no todos somos así, pero... pero hay una gran mayoría. Si aquella cosa la tienes, no quieres que otros participen, quieres tener el dinero. Esto es mío y esto es mío, entonces no dan una apertura. Y muchas veces los proyectos caen en manos no de la gente que más sabe. [...] Siento que no hay política (Entrevista N° 8, 2009).

Ilustración 19. Mapa de la arena del manejo de los recursos naturales en el BM Atlántida y sus mundos sociales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del trabajo de campo, con la metodología de Clarke (2005).

En ese escenario, se advierte la presencia del mundo de la gestión del agua, con sus Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento (JAAS) y los Patronatos. Se trata de dos actores excluidos en sentido estricto, a pesar de la importancia del tema. Es posible que su exclusión tenga alguna relación con la circunstancia

que una buena parte de los participantes son ingenieros forestales con un sesgo maderero y, por tanto, una visión acotada que no abarca el tema del agua.

Los documentos de “Estrategia de Implementación...”, la propuesta de bosque modelo y su Plan Estratégico 2007–2012 dan cuenta de la identificación de comunidades garífunas e indígenas en el ámbito del BM Atlántida. El estatuto considera la inclusión de las “etnias” en la representación del “componente social” (art. 11, inc. b). Sin embargo, ninguna minoría étnica fue invitada a formar parte del bosque modelo, con lo que se trata de actores excluidos en sentido estricto. Resulta particularmente llamativo el caso de las comunidades garífunas que, además de ser actores relevantes en ese espacio territorial, cuentan con organizaciones propias como la Organización Fraternal Negra Hondureña (OFRANEH) y la Organización de Desarrollo Étnico Comunitario (ODECO). Más aún, no existe participación de estos grupos en ninguna instancia del bosque modelo, ni siquiera como beneficiarios. En las entrevistas realizadas se procuró indagar sobre las razones de esta ausencia, sin lograr respuesta. La mayoría de los entrevistados manifestaba no conocer el motivo de su no inclusión y, en un caso, la razón alegada fue que: “No los hemos llamado, no los hemos integrado. Si les abriéramos la puerta, ellos participarían. [...] no los tuvimos presentes” (Entrevista N° 9, 2010, funcionaria local). La respuesta a este interrogante podría estar relacionada con la invisibilización de este grupo:

Los garífunas tienen un patrimonio cultural y una identidad colectiva fuerte, reconocida internacionalmente en 2003 por la UNESCO, como “un patrimonio cultural inmaterial” de la humanidad, que pasa limpiamente desapercibido entre buena parte de los funcionarios públicos y de las ONGs, con una sombra de racismo mal disimulado, a pesar de que la inmensa mayoría de la población departamental está emparentada con ellos (Ortega, 2009, p. 33).

En una región donde las grandes empresas son agroindustriales, con cultivos extensivos de frutales y de palma africana, el mundo empresarial tiene puntos de contacto con el mundo del agua y con el mundo de la gestión municipal, donde se encuentran sus explotaciones y donde despliegan sus acciones de responsabilidad social corporativa. Estos actores son auto-excluidos pues no les

interesa formar parte del BM Atlántida¹²⁵, aunque estarían dispuestos a coordinar con ellos algunas acciones de su programa de responsabilidad empresarial. Esta auto-exclusión también podría estar relacionada con los impactos ambientales negativos que producen estas explotaciones intensivas que, por otra parte, se han expandido sobre tierras con vocación forestal. A ello se añade el uso intensivo de agroquímicos, con la consiguiente contaminación de los cursos de agua. Como contracara de estos daños ambientales, estas grandes empresas proporcionan empleo a un número considerable de personas, razón por la cual los alcaldes son reacios a discutir estas cuestiones, que no aparecen en la agenda del BM Atlántida. Se estaría en presencia de un *non-issue* muy significativo (Crenson, 1971), sobre el cual sí alertó, en su oportunidad, la FUPNAPIB. Fue justamente esta voz de alerta la que produjo el cese de un intento de cooptación de dicha organización por parte de Standard Fruit.

La falta de participación del mundo de los ganaderos es otro caso de auto-exclusión puesto que, si bien se los invitó a participar en el Directorio, su interés fue erosionándose con el correr del tiempo. Según resulta de las entrevistas, no se cumplió con su expectativa de obtener beneficios a través de proyectos y capacitaciones en el plazo que ellos estimaban prudencial, razón por la cual decidieron no dedicar más tiempo ni esfuerzos al BM Atlántida.

En cuanto al mundo de las organizaciones de productores forestales, si bien fueron incluidas desde el primer momento, al cierre del trabajo de campo ellas eran escépticas en cuanto a su continuidad en el BM Atlántida. Es que, al igual que otras organizaciones de productores, no advertían beneficios de su participación:

A veces uno quisiera tener, bueno, yo me incorporo ahora al Directorio y dentro de 3 o 6 meses quiero tener algo, quizás un proyecto. Entonces, vemos las cosas así, qué se puede conseguir rápido. No he visto un beneficio para los grupos de ANPFOR, todavía no lo he visto. Pero igual sigo siendo positivo. [...] Todo se ha quedado aquí, en reuniones técnicas y eso es mi

¹²⁵ Standard Fruit había sido contactada por la gerente y declinó participar.

pleito: hay que llegarles a las comunidades. Hay que ir allí y hay que explicarles [...] Siento que, a veces, técnicamente se toman las decisiones y falta aterrizar más a las comunidades [...] mucha gente que ha estudiado cree que en las comunidades está la gente más tonta y eso no es cierto; mucha gente cree que con un discurso rapidito ya la compra, y eso no es cierto ahora [...] las comunidades ahora han despertado [...] ellos quieren resultados, siempre saben ellos qué es lo que quieren ¿Para qué estar si no hay beneficios para ANPFOR y sus grupos? (Entrevista N° 7, 2010, comunitario productor).

En esta mirada de un comunitario se resume el desinterés de las organizaciones de base, incluyendo a los ganaderos, que no encuentran resultados prácticos de su involucramiento. Desde su perspectiva, todo consiste en reuniones de técnicos, empleados con sueldo y gastos pagos, que discuten cuestiones técnicas de proyectos de cooperación que aparecen como muy distantes de las necesidades y realidad comunitarias. Se podría aventurar que hay una cierta sabiduría en esta postura, tan pragmática, pues así como la alusión a etnias —a las que luego se invisibiliza— es parte de la lógica de lo “políticamente correcto” en el mundo de la cooperación internacional, también lo es la exhibición de una participación aparente de los grupos de base. Siguiendo esa lógica, los beneficios concretos en términos de mejor calidad de vida de las comunidades rurales después de quince años de inversión sostenida post-huracán Mitch son limitados en relación con los montos erogados¹²⁶.

Dentro del mundo de los organismos públicos con competencia relacionada a lo forestal, se destaca la ausencia de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA). En principio, no participa en el Directorio pues allí es representada por el ICF. Sin embargo, según un funcionario de la delegación regional, se habrían retirado “por falta de interés”, con lo que se estaría en presencia de un supuesto de auto-exclusión¹²⁷. Igualmente, resulta de interés recordar que la SERNA es la autoridad competente en materia de aprovechamiento hidroeléctricos y, precisamente, hay conflictos con potencial para desencadenar reclamos sociales fuertes en razón de la posible concreción

¹²⁶ Este tema surgió, por ejemplo, en las Entrevistas N° 8, 2009 y 5, 2010 (académico).

¹²⁷ Comunicación personal.

de obras hidroenergéticas en áreas boscosas tanto protegidas como de uso forestal comunitario. Al respecto, expresa un pequeño productor forestal:

Y hay una iniciativa que quiero presentar en la reunión del 3 [de agosto de 2010], que hoy con mucho el tiempo no ajustó, pero hay un problema aquí en la zona: proyectos hidroeléctricos en áreas bajo manejo forestal que manejan las comunidades y el asunto no es estar en contra. La cosa es ordenar eso, porque he sido una de las personas que he estado desde el inicio en una comunidad ajena a donde yo vivo, sólo que allí hay un miembro de la organización y estoy diciendo que bueno, cuando ustedes generen ingresos, qué le van a dejar a la comunidad. Entonces estos tipos dicen “nosotros no vamos a dejar nada, lo que vamos a hacer es pagarle un impuesto a la municipalidad y ella tendrá que retribuirlo”. [...] Supongamos que va a durar 4 años la construcción de estos proyectos, 4 años que la comunidad va a tener empleo y después ¿qué va a pasar? [...] Ese tema lo quiero llevar al Directorio para que las comunidades puedan tener sus herramientas de negociación (Entrevista N° 7, 2010).

En las entrevistas realizadas en las dos etapas del trabajo de campo, esta problemática sólo fue mencionada por una técnica de la FUPNAPIB, además de este productor. Si bien, como se apuntara, no se cuenta con las actas de las reuniones, del silencio de los entrevistados podría inferirse que no es una cuestión presente en la agenda del bosque modelo. El hecho que un miembro del Directorio pretenda plantearlo podría llegar a visibilizarlo, con lo que no se podría considerar como *non-issue*. Con todo, la probabilidad de que el tema sea asumido como propio por parte del BM Atlántida parece relativamente baja justamente porque ningún otro Director o técnico lo menciona.

En resumen, la alta concentración de actores, con vinculaciones estrechas con la cooperación internacional y, por tanto, con una lógica “de proyecto” obtura los espacios de participación de las organizaciones productivas de base. Estos actores, al verse imposibilitados de incidir en la agenda, bajada por la cooperación, se auto-excluyen.

A esta situación se suma la invisibilización de las comunidades garífunas y sus organizaciones, que no fueron considerados como actores a involucrar. La situación es particularmente llamativa si se considera que ellos figuran en todos

los documentos preparatorios y planes asociados al BM Atlántida, lo que podría estar asociado a la conveniencia de “mostrar” a esas minorías étnicas, como atractivo para los organismos de cooperación internacional.

4.5. La participación en el bosque modelo

El Departamento de Atlántida presenta una concentración elevada de actores, en su mayoría con algún tipo de relación con la cooperación internacional. Esta concentración de actores tiene como contracara unas relaciones asimétricas, tendientes a la dominación. Esta concentración de actores en actores focales con fuertes vinculaciones con la cooperación internacional se expresa al interior del bosque modelo.

4.5.1. El Bosque Modelo Atlántida y sus actores

Esta sección presenta la conformación del Bosque Modelo Atlántida, así como la disposición a incorporar nuevos actores al Directorio. Se revisan las categorías de “socio honorario” y “socio activo” y su trayectoria a lo largo de los años de funcionamiento del bosque modelo.

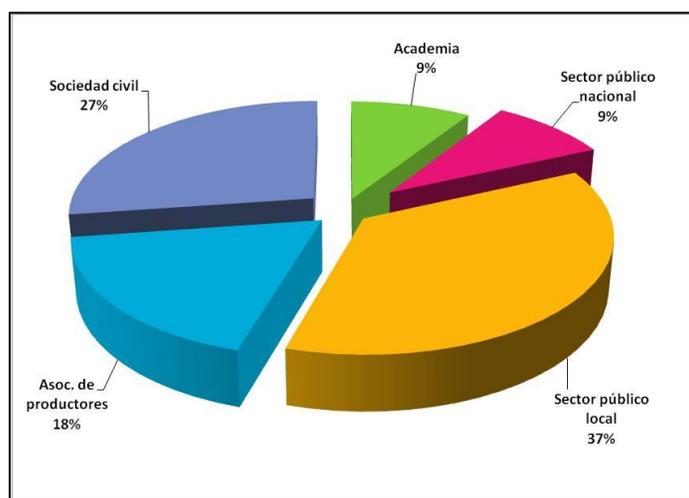
4.5.1.1. Composición del Bosque Modelo Atlántida

Este bosque modelo fue aterrizado en el Departamento de Atlántida como fruto de una iniciativa de la cooperación internacional canadiense, que lo impulsó a través de organizaciones como ACIDI y CUSO. El interés canadiense encontró eco en la entonces Red Regional de Bosques Modelo para América Latina y el Caribe, la cual, necesitada de expansión a nuevos países, articuló con la ex – AFE – COHDEFOR de modo de dar origen a este primer bosque modelo hondureño. El resultado es una plataforma creada de modo “artificial”, según el criterio de la cooperación canadiense, expresado a través de dos profesionales contratadas como voluntarias por CUSO, con asiento en la MAMUCA. Esta entidad estaba involucrada en la ejecución de un proyecto con ACIDI y recibió la iniciativa como una ampliación natural de las acciones en curso. Así, se esbozaron los documentos de proyecto que, en su origen, identificaban los actores principales del Departamento de Atlántida e incluían una cantidad significativa de organizaciones vinculadas con la cooperación internacional.

Esto es consistente en cierto modo con la fuerte presencia de esta clase de actores, tal como se visualiza en la sección sobre concentración de actores.

Tras la Asamblea Constitutiva del año 2005, la integración del Directorio resultante es la que se presenta en el Cuadro 7. El Gráfico 7 muestra la composición sectorial del Directorio.

Gráfico 7. Composición del Directorio del BM Atlántida



Fuente: Elaboración propia en base al estatuto del BM Atlántida.

Cuadro 7. Organizaciones integrantes del Directorio del BM Atlántida

Tipo de organización	Organización
Sector público local	<ul style="list-style-type: none"> Mancomunidad de Municipios del Centro del Departamento de Atlántida (MAMUCA) Municipalidad de La Ceiba Municipalidad de Tela Municipalidad de Jutiapa
Sector público nacional	<ul style="list-style-type: none"> Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF)
Organizaciones de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> Red de Manejo del Bosque Latifoliado de Honduras (REMBLAH) Red Ecologista Hondureña para el Desarrollo Sostenible (REHDES) Fundación Madera Verde (FMV)
Academia	<ul style="list-style-type: none"> Centro Universitario Regional del Litoral Atlántico de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (CURLA)
Organizaciones de productores	<ul style="list-style-type: none"> Asociación Nacional de Productores Forestales de Honduras (ANPFOR) Cooperativa Regional Agroforestal Colón Atlántida Honduras Limitada (COATLAHL) Asociación de Ganaderos y Agricultores Atlántida (AGAA)

Fuente: Elaboración propia sobre la base del documento de propuesta del BM Atlántida, tríptico “Iniciativa Bosque Modelo Atlántida” de PRO-MESAS Programa de Cooperación Bilateral Honduras – Canadá y estatuto.

La composición prevista en el documento de propuesta del BM Atlántida así como en su estatuto y tríptico es de once miembros, seleccionados en la Asamblea Constitutiva de su creación¹²⁸. Si bien no hay Directores pertenecientes a la cooperación internacional, todos los Directores están vinculados con proyectos de cooperación y donantes. En particular, la MAMUCA, el ICF, el CURLA, ANPFOR y COATLAHL manejan proyectos que dinamizan sus organizaciones. Un académico de CURLA anota un detalle de interés: “La mayoría de las personas que integran el directorio son ex – alumnos [del CURLA]. Han pasado por aquí, se han formado aquí y con muchos años de estar trabajando aquí en el litoral [atlántico]”¹²⁹.

Los once miembros del Directorio representan a “grupos de trabajo” o “sectores” y, según los entrevistados, debían reportar a sus grupos representados los avances y decisiones de la Junta Directiva o Directorio del bosque modelo. Sin embargo, ningún entrevistado dio cuenta de que esto ocurra y, por el contrario, varios señalaron que este esquema de representación no funciona. Así, por ejemplo, lo manifiesta una funcionaria de la MAMUCA:

La idea era que —y eso es algo que no ha funcionado— que los que representan comuniquen por ejemplo, si nosotros le enviamos al CURLA, el CURLA tenía que comunicarse con los demás. O si nosotros le enviamos a REHDES, REHDES tiene que comunicarse con las otras ONGs para informarles cómo iban porque inicialmente ellos formaban parte del proceso (Entrevista N° 8, 2010).

4.5.1.2. Clausura de origen: un Directorio hermético

El diseño estatutario congela la nómina de Directores a los que los actores participantes en la Asamblea Constitutiva seleccionaran. En línea con esta circunstancia, el estatuto menciona por sus nombres a cada uno de los integrantes del Directorio (art. 22). La forma en que está concebido el estatuto

¹²⁸ Como se mencionara anteriormente, no fue posible obtener copia del acta de esta Asamblea, ni de las reuniones del Directorio, pues los miembros entrevistados y la gerente expresaron no tener esa documentación en su poder.

¹²⁹ Entrevista N° 8, 2009.

impide cualquier renovación y, por tanto, congela las voluntades de los “socios fundadores” a las que se expresaran en el año 2005.

En el caso de que se cumpliera con el mandato estatutario y se convocara a las Asambleas Ordinarias anuales, esta circunstancia no cambiaría, salvo que se resolviera modificar el estatuto para posibilitar la participación de otros actores. La única posibilidad de “renovación” en el esquema vigente es la rotación en los cargos.

4.5.1.3. Confirmando la discriminación original

La composición social del Bosque Modelo Atlántida se presenta, en su aspecto dinámico, como la culminación de un diseño paradójico en su origen. Bajo la proclama de permanecer “transparente, participativa y democrática”, la asociación creada segrega a sus integrantes, actuales y potenciales, en categorías que obturan de modo absoluto la posibilidad de participar en los procesos de toma de decisiones. En efecto, a excepción de los socios presentes en el momento fundacional del bosque modelo, de los cuales sólo se conocen formalmente once ya que el acta de la Asamblea Constitutiva está inaccesible, cualquier otra organización que tuviera interés en participar se vería imposibilitada de hacerlo, más que como espectadora pasiva del accionar de ciertos “socios fundadores”. Un funcionario municipal de alto nivel expresa que:

Si es más grande el grupo, es más difícil ponerse de acuerdo. [...] Si metemos más grupos, sería más fuerte yo creería, pero no sé... Asambleas en sí, no hemos tenido Asamblea, pues. Asamblea no hemos tenido. Sería una vez al año, creo (Entrevista N° 3, 2009).

Por su parte, una técnica del bosque modelo puntualiza que:

Nosotros no hemos realizado una Asamblea después de la primera, tenemos planificado para este año hacer una Asamblea y eso significa invitar a todos los actores que hemos indicado desde la socialización, para que ellos conozcan y motivar a algunos, para darles la oportunidad de acercarse un poco más. [...] Queríamos hacer la Asamblea que debe hacerse cada dos años, para cambiar Junta Directiva, para cambiar el Directorio así como cambiar los cargos. Eso es lo que está estipulado en el reglamento y ahí

convocaríamos otra vez la gente que participe en la socialización, porque para nosotros es como la Asamblea (Entrevista N° 7, 2009).

Sin embargo, hasta agosto de 2010, fecha de cierre del trabajo de campo, no se había realizado ninguna Asamblea más que la fundacional.

Los documentos de creación y plan estratégico señalan que la visión del BM Atlántida es “Convertirnos en una red de organizaciones comprometidas que asegure la gobernabilidad en el manejo sostenible de los recursos naturales para beneficio de todos los habitantes del territorio” (Bosque Modelo Atlántida, 2007, p. 13). Por otra parte, su misión es “A través de la asociatividad de actores, fortalecer iniciativas socio-económicas y ambientales que permitan un desarrollo integral y sostenible de las comunidades y de los recursos con que cuenta el territorio” (p. 14). Sin embargo, la situación concreta es que la participación en el ámbito del BM Atlántida se presenta como una apariencia diseñada según los manuales de operaciones de los donantes internacionales.

Frente a esta situación, en la práctica, solamente siete directores participan en las reuniones, con variaciones en menos según la época. La disminución obedece, fundamentalmente, al hecho de que los integrantes de la sociedad civil operan sobre la base del financiamiento de la cooperación internacional. Cuando finaliza el proyecto que les da apoyo, entran en estado “latente” hasta la próxima inyección de fondos. Así, en la primera visita de campo tanto REHDES como REMBLAH estaban en estado latente, en tanto que se habían reactivado en la segunda visita debido a la implementación del Proyecto PROCORREDOR con financiamiento de la Unión Europea. Comenta un consultor de una de ellas:

Nosotros tenemos un grupo de ocho ONGs que pertenecen a nuestra organización. Desde luego las ocho tienen un convenio con el estado a través del ICF. Precisamente con el propósito de proteger, cuidar, conservar áreas protegidas. [...] Fue esa la razón por la que usted no pudo ver el Director anterior, cayó en etapa inactiva. Hubo una parte inactiva todo el año pasado, ahora yo retome y estoy en un proceso de reactivación (Entrevista N°2, 2010).

Por otra parte, de los once integrantes originales, a la fecha de cierre del trabajo de campo cuatro habían dejado de participar en las reuniones del Directorio: las Municipalidades de Tela y Jutiapa, la Cooperativa Regional Agroforestal Colón Atlántida Honduras Limitada (COATLAHL) y la Asociación de Ganaderos y Agricultores Atlántida (AGAA). Apunta una consultora de una ONG y técnica del BM Atlántida:

Éramos once inicialmente y de esos once hemos quedado como siete porque Tela, Jutiapa prácticamente se han retirado y COATLAHL está un poco inconsistente, va y viene. [el cuarto miembro ausente es AGAA] [...] siento que lo que sucede ahí es un poco de comunicación. Falta de comunicación entre nosotros y de ellos [...] porque nosotros enviamos una persona que tiene que darles información y no se las está dando (Entrevista N° 12, 2010).

Por otro lado, el representante de Asociación Nacional de Productores Forestales de Honduras (ANPFOR) participaba por decisión personal, sin aval de su Junta Directiva. Según los entrevistados pertenecientes a estas tres organizaciones de productores¹³⁰, sus juntas directivas habían perdido interés en participar al constatar que su involucramiento en el bosque modelo no se traducían en beneficios materiales para sus organizaciones. En este sentido, un productor de ANPFOR explica:

Cuando yo tenía algunas reuniones de Junta Directiva —y siempre les estuve diciendo y qué, en qué consistía— hubo momentos en que se me dijo: “Si no hay ningún beneficio, para qué estar ahí, en bosque modelo, hay que irnos”. ¿Sí? Pero siempre fui positivo y les fui diciendo: “es que no, ahí no se trata de grandes proyectos, ahí no hay recursos, pero la idea es que a futuro esa iniciativa, a través de esa iniciativa pueda conseguir alguna cooperación, poder desarrollar algunos proyectos, ya sea productivos o que se yo”. Entonces sí, a raíz de eso yo me estuve quedando. A veces me tomaba la atribución de venir sin consultarles a los demás, porque me iban a decir que no llegara. Me iban a decir que no llegara a la reunión, sí, por esta situación, por lo mismo que, qué se va a conseguir y en un futuro no muy lejano (Entrevista N° 7, 2010).

¹³⁰ Entrevistas N° 9 (COATLAHL) y 13 (AGAA), 2009 y N° 7 (ANPFOR), 2010.

Otra situación particular es la de la Fundación Madera Verde, que participa en el Directorio en contra de las reglas estatutarias. Ello es así puesto que no fue seleccionada en la Asamblea Constitutiva ya que no figura mencionada como Director (art. 22, estatuto). Por otra parte, el estatuto no contempla la posibilidad de modificar la composición del Directorio a excepción de la separación de aquellos miembros que incurran en inasistencias a más de dos reuniones consecutivas o tres “alternas” sin justificación en un período de doce meses (arts. 26). A esta irregularidad se añade el hecho que su “representante” participa en las reuniones por su interés personal puesto que el presidente de su junta directiva no tenía interés en que la Fundación participara.

Fuera de estas situaciones, atinentes a los “socios fundadores”, se constata la inexistencia de socios pertenecientes a las otras dos categorías. La explicación podría encontrarse en la situación pasiva, de imposibilidad de incidencia alguna, en la cual los coloca el estatuto. Bajo tales condiciones, parecería no haber organizaciones dispuestas a asumir los costos asociados a una participación estéril, casi en calidad de observador. Máxime si se tiene en cuenta el volumen de proyectos de cooperación disponibles en el territorio sin necesidad de someterse a los dictados de un grupo cerrado con intereses potencialmente diversos de los propios.

4.5.2. Niveles de asistencia a las reuniones de Directorio

Como se mencionara precedentemente, no se logró obtener copia de las actas de las reuniones de Directorio¹³¹. Sin embargo, a través de las entrevistas se obtuvo información acerca de la deserción de las Municipalidades de Tela y Jutiapa —la de la Ceiba había sido atraída recientemente mediante la asignación de un proyecto agroforestal y su coordinación—, así como la de las organizaciones de productores. Por tanto, la asistencia a las reuniones estaba

¹³¹ Es menester recordar que, según el estatuto, el Secretario del Directorio debe elaborar las actas, que deben consignarse en un libro de actas y ser firmadas por los miembros asistentes (arts. 35, inc. a) y 28). Por otra parte, corresponde a la gerente “asegurar que todos los antecedentes e historial de la primera iniciativa Bosque Modelo en Honduras estén debidamente documentados, organizados y archivados” (art. 40).

limitada a un núcleo comprometido de integrantes, en particular la MAMUCA, el CURLA y el ICF.

El único Director representante de una organización de productores —cuya Junta Directiva integraba al momento de entrevistarlo— expresó su preocupación por entender que “estamos todos pero los actores principales no están” (Entrevista N° 7, 2010). Este productor comentó que, a diferencia de los restantes miembros del Directorio, que son empleados, los representantes de organizaciones de productores no cobran por participar en las reuniones, ni siquiera sus gastos de traslado. En este sentido, remarcó:

Yo propuse [reunirnos] un sábado. Los sábados no quisieron porque hay que descansar, es el día de descanso, sí, sí, de los empleados. Entonces como uno... en el campo uno no tiene descanso, sí, según la necesidad uno trabaja hasta el domingo, o sea trabaja hasta siete días. No así el empleado, tiene su descanso el sábado. [...] yo tengo un compromiso, pero a mí nadie me paga por estar aquí. Ustedes tienen su salario, ustedes pueden estar un mes de balde o un mes sólo en reuniones y ustedes tienen su salario, les paga el estado. Yo no, no me paga la ANPFOR, estoy haciendo mi voluntariado, así es que respeten mi decisión. Y fue una discusión fuerte, que al final esto me molestó mucho. ¿Cómo incentivan a alguien de una comunidad que representa a un gremio que le puede estar, alguno le está, le están pidiendo resultados? Porque no es cierto que en las comunidades hay gente que no entiende. No, le están exigiendo resultados. Ahí yo les dije entonces ¿cómo vamos a estar hablando de las comunidades si no queremos ni trabajar? (Entrevista N° 7, 2010).

Según una técnica del bosque modelo:

Aquí hay una cosa, la gente piensa que te metes en algo y que mañana tienes otra cosa. Te metes con nosotros y mañana tienes un proyecto, entonces eso ha sido el causante, sí, las organizaciones que no ven un proyecto para beneficio para ellos mañana. Nosotros queremos ser más concretos, ¿cuándo vamos a tener un proyecto? [...] incluso nosotros presentamos cinco propuestas a la red sobre el trabajo que estaba haciendo este muchacho, un [voluntario CUSO] chileno, pero estuvieron pidiendo estas propuestas [...] Estuvimos gestionando y no ha salido nada, no es que lo mandas hoy y mañana vas a tener una respuesta (Entrevista N° 7, 2009).

4.5.3. Agenda de las reuniones

El Directorio se reúne en forma bimestral aunque, de ser necesario, puede hacerlo con mayor frecuencia. Las convocatorias a las reuniones del Directorio las realiza la MAMUCA, en su carácter de Presidente, generalmente por teléfono. Algunos Directores requieren una convocatoria por nota, en cuyo caso la gerente visita a la organización y entrega la nota, aunque no está de acuerdo con esa forma de convocar. A veces las notas se envían por correo electrónico, escaneadas. La agenda de las reuniones es elaborada por la MAMUCA y la gerente y remitida por correo electrónico a los socios, junto con la convocatoria a reunión: “Casi siempre la armamos aquí mismo desde la Mancomunidad, de acuerdo a los temas, digamos, a la información que tenemos que compartir que hemos recibido de la red. [...] A veces hay solicitudes de otros actores”¹³². En las dos reuniones observadas, en 2009 y 2010, la gerente presentó la agenda para su consideración para los Directores, quienes luego la aprobaron. La constante observada en las dos oportunidades en las cuales la suscripta tuvo oportunidad de presenciar reuniones del Directorio fue que el temario consistía en temas relativos a la oferta de cooperación, especialmente la canalizada por la Red Iberoamericana de Bosques Modelo y su socio CUSO. Los miembros que están ejecutando actividades presentaban sus informes de avance.

4.5.4. El proceso de toma de decisiones

Las dos reuniones de Directorio observadas permitieron constatar cierta apatía por parte de los Directores participantes ante los temas de agenda. Por ejemplo, en la reunión observada en 2009 un cooperante canadiense de CUSO presentó como hechos consumados la elaboración y presentación inconsulta de proyectos ideados por él mismo, así como una candidatura a un premio y la membresía a una organización canadiense que financiaba parcialmente unos proyectos agroforestales que había “bajado” la Red Iberoamericana de Bosques Modelo”. Es decir que, en términos prácticos, el cooperante canadiense de CUSO había reemplazado al Directorio completo así como a la gerente, ante la total

¹³² Entrevista N° 8, 2009 (académico).

pasividad de ambos. Esta actitud estaría en línea con la descrita por la gerente en relación con el envío de información a los Directores:

Aquí normalmente sucede eso. Si alguien, si tanto el gerente recibe o alguien se manda todo [la información], lo que pasa que siempre sucede. Que hay veces que varias cosas, uno responde, dos responden. Algunos no lo reciben, pero la mayoría de la gente recibe. A veces la gente es apática un poco (Entrevista N° 12, 2010).

Como se apuntara más arriba, hay una tendencia entre los actores entrevistados a ajustar su “agenda” a la oferta que presenta la gran cantidad de actores asociados a la cooperación internacional que están presentes en el territorio. Así, el incidente observado en la reunión del Directorio comentada se inscribe en esta misma lógica de canalización de fondos externos. Por ejemplo, el BM Atlántida aceptó ejecutar un proyecto impulsado por la RIABM que, según comentó una técnica en conversación personal, les resultaba una pérdida de recursos ya que debieron invertir pues los fondos enviados eran insuficientes. Por otra parte, tampoco tenían contemplada esa actividad en su planificación. Sin embargo, a pesar que el proyecto no les interesaba y que les daba pérdidas, habían aceptado ejecutarlo por temor a no volver a recibir donaciones de esa fuente. Fue justamente ese proyecto el que propició el regreso de la Municipalidad de La Ceiba a las reuniones del Directorio tras una ausencia prolongada. Al respecto, comenta una funcionaria de la MAMUCA:

Porque le voy a decir algo y es importante uno reconocer las debilidades que uno tiene también. Por ejemplo, el bosque modelo ha estado con un proyecto de forestería análoga porque le dieron esa oportunidad de decir aquí está. Pero no hemos tenido esas grandes iniciativas nosotros, de todos los socios, de decir “bueno, vamos a sentarnos, escribir una cartera de perfiles de proyectos”, poder llamar los cooperantes y decirles “mire, qué tenemos nosotros para el BM Atlántida” esto nos ha hecho falta (Entrevista N° 8, 2010).

En la reunión observada en 2010 se constató una presencia mayoritaria de profesionales contratados a través de proyectos de cooperación por las entidades miembros del Directorio. Esto es, a excepción del Director representante de ANPFOR, ninguno de los Directores participantes integraba

los órganos decisores de sus representados y, por lo que se pudo observar, tampoco tenían suficientes atribuciones para adoptar decisiones sobre asuntos que implicaran comprometer aportes. En el caso de la representante de la MAMUCA, se trataba de una funcionaria de alto nivel pero, a diferencia del año anterior, no era un alcalde miembro de su Junta Directiva sino una empleada.

En relación con la oferta de proyectos de cooperación, se negociaba, incluso por sorteo, qué organización sería beneficiaria de cada proyecto disponible, los que no se observó que fueran asignados a actores ajenos al Directorio¹³³. No obstante, el Director representante de ANPFOR apunta:

¿Qué es lo que pasa? Que a veces yo ¿no es cierto? hace falta un poco más, que técnicamente hace falta más, aterrizar más a la comunidad. Entonces cuando hay cosas así, que entre ellos se eligen, yo no es que quiera hablar de de ellos porque son todos mis amigos. Todos son mis amigos, pero a veces ahí toman unas decisiones que, que recuerdo que hubo un momento que yo discutí fuerte también porque se envió a una persona a un curso, no sé si era un curso, no sé, o era una reunión en un país ¿y? En todo caso es que la persona viene de esto y renuncia. Entonces, fue como muy, muy, muy, muy sí, pero... (Entrevista N° 7, 2010).

a. Asamblea General de Asociados

El estatuto contempla, entre los derechos de los “asociados”, la posibilidad de participar en Asambleas Generales, en las cuales podrían “elegir y ser elegidos para cargos directivos” (art. 14). Se trata, en la práctica, de un derecho ilusorio puesto que, desde la creación del bosque modelo a la fecha de cierre del trabajo de campo, hubo una única asamblea: la “constitutiva”. Además, se trata de un derecho de imposible concreción pues los únicos socios habilitados para desempeñar “cargos directivos” son “las organizaciones e instituciones que participaron en la Asamblea Constitutiva de la ‘A–BMA’ y fueron elegidos en representación de los participantes” (art. 22, estatuto). Esa elección parece tener efectos *in aeternum* pues el estatuto consigna de manera taxativa cuáles socios

¹³³ Si, conforme al estatuto, los Directores representan a los “socios fundadores” que participaron en la Asamblea Constitutiva, podría ser esperable que los proyectos disponibles beneficiaran a alguno de ellos lo cual, empero, no ha sido el caso hasta la fecha de corte.

son los miembros del Directorio, con lo que podrían considerarse como una sub-especie de “socios fundadores” con privilegios especiales.

Otra consecuencia del incumplimiento de la manda de convocar a Asambleas Ordinarias anuales es la falta de aprobación de los “informes, planes de trabajo y presupuesto anual” (art. 20, inc. a). Se sigue de esta circunstancia que los informes, planes de trabajo —lo que afecta también a los planes, programas y proyectos— y presupuestos empleados por el BM Atlántida para el desenvolvimiento de sus actividades en el período estudiado no reúnen los requisitos para ser tenidos como legalmente válidos, con las consecuencias que ello implica.

Otro derecho suprimido *de facto* respecto de los socios que no integran el Directorio es el de “informar y ser informado de los asuntos relacionados con la Asociación” (art. 14, estatuto). Según resulta de las entrevistas realizadas, este inciso, en la práctica, no se envía información alguna a los socios. Por otra parte, las organizaciones que “representan” los grupos temáticos conformados en la Asamblea Constitutiva y que se esperaba informaran a sus “representados” no cumplieron con esa manda. El resultado es que hay presuntos “asociados” que serían “socios fundadores” y lo ignoran por completo. Así lo señala la gerente, al referirse a los preparativos para realizar la Asamblea, que no había llegado a concretarse:

Este año nosotros estamos promoviendo la parte de promoción, visitas a los socios, claro, para volverles como a dar un brochazo, visitas individuales. Digamos con cada organización o institución y, este, ponerlos, porque no les vamos a mandar una Asamblea de algo que ni saben (Entrevista N° 12, 2010).

b. La Gerencia del Bosque Modelo Atlántida

La Gerencia del BM Atlántida fue desempeñada por una ingeniera forestal hondureña contratada como voluntaria por CUSO para desempeñarse en el ámbito de la MAMUCA. Hacia mediados del año 2010, CUSO había cesado su contrato por limitaciones en cuanto al tiempo que los cooperantes pueden revistar bajo esa modalidad y se encontraba trabajando para la ONG canadiense de cooperación internacional SOCODEVI en el marco de un proyecto de apoyo

a cooperativas forestales. A efectos de mantener su apoyo al BM Atlántida, SOCODEVI colocó actividades específicas en sus términos de referencia, incluyendo su desempeño en la gerencia, lo cual, más allá de las “buenas intenciones”, constituye una muestra más del modo en que la agenda viene marcada desde los organismos de cooperación internacional por cuanto el Directorio no tuvo incidencia en esta decisión. Con todo, la profesional expresaba no desempeñarse más como gerente, lo que no parecía haber sido asumido por los miembros del Directorio. Coincidentemente, el ICF había designado un técnico a tiempo parcial para apoyar al BM Atlántida que sostenía no ser el gerente, a pesar de la opinión en contrario de la entonces ya ex-gerente. Esta circunstancia particular se completa con el dato de que la reunión de Directorio observada en 2010 en la práctica fue conducida por la ex-gerente, que había preparado el orden del día, y no por el Presidente. Según refiere la gerente, su rol en las reuniones del Directorio involucra:

Uno es dirigir el Directorio ¿verdad? para sus reuniones, o sea, un poco con los estatutos y con el Presidente coordinar como para las reuniones. Dirigir las reuniones, distribuir información. [Dirigir las reuniones] conjuntamente con el Presidente porque normalmente [el gerente] tiene más información o igual información que el Presidente o puede informar sobre lo que está siendo desarrollado o gestado (Entrevista N° 12, 2010).

Es menester apuntar que, en ese momento, además de no desempeñar más el cargo, la profesional estaba trabajando para SOCODEVI, que no integra el Directorio del BM Atlántida.

4.5.5. Relaciones de poder al interior del Bosque Modelo Atlántida

Esta sección presenta el análisis de las relaciones de poder en el seno del Directorio del BM Atlántida, construidas sobre la base de los documentos colectados, las entrevistas realizadas, las observaciones de reuniones y las conversaciones personales con los actores involucrados. En un contexto de marcada presencia de las organizaciones de la cooperación internacional, los procesos de toma de decisiones y la agenda asociada al interior del BM Atlántida permiten vislumbrar la injerencia de actores externos. En efecto, hay

una presencia inmanente de la cooperación internacional y, en particular, de la Red Iberoamericana de Bosques Modelo, en la definición de la agenda y prioridades del bosque modelo. Esta injerencia llega al punto de la ejecución de proyectos que no resultan de interés del Directorio pero igualmente son aprobados por temor a que, según comentario de una integrante del BM Atlántida, su rechazo pudiera derivar en el cese de futuras cooperaciones. Por supuesto, también hay proyectos afines a los intereses de los Directores. El punto clave es que la escasez de recursos es permanente y se recurre a cualquier oportunidad de recibir financiamiento que esté disponible. Así, han desfilado proyectos con la cooperación canadiense, la Unión Europea, la cooperación danesa, la cooperación finlandesa y la cooperación alemana, por citar los más recientes. En general, se trata de ejecutar algunos componentes de proyectos mayores que son administrados por organismos nacionales o grandes ONGs extranjeras. El denominador común es que se trata de proyectos “enlatados” que “bajan” con sus propios consultores extranjeros contratados, más alguno nacional, y en los cuales todo el equipamiento se adquiere en el exterior, con el costo que ello implica¹³⁴. Como señalara un académico sobre PROCORREDOR: “No se vino hacer un estudio previo. El problema es que viene diseñado de Europa”¹³⁵.

Como ya se vio antes, la pasividad de los integrantes del Directorio fue tangible en la primera reunión de Directorio observada, el 22 de junio de 2009, que fue íntegramente conducida por un cooperante canadiense de CUSO. El Directorio en pleno asentía en silencio a la agenda introducida de hecho por el cooperante y aceptaba proyectos que no había visto y ya estaban presentados a potenciales donantes que él había identificado, membresías a organizaciones ajenas a sus intereses y postulaciones a concursos desconocidos.

Paralelamente a esta situación, cada uno de los miembros del Directorio procura obtener algún beneficio tangible de su participación que, en general, se traduce en la posibilidad de recibir proyectos de cooperación, actividades de

¹³⁴ Entrevista N° 6, 2010 (consultor de ONG).

¹³⁵ Entrevista N° 5, 2010.

capacitación y participación en comisiones de intercambios técnicos con otros bosques modelo del país y el extranjero.

En función de los análisis realizados, se estima necesario introducir dos agentes exteriores al Directorio pues ellos son los que canalizan su agenda propia a través de los actores focales presentes al interior del bosque modelo, particularmente a través de la MAMUCA y el ICF. En línea con ello, se califica de relaciones de manipulación las ejercidas desde el exterior de la estructura de toma de decisiones por las organizaciones de cooperación internacional y la RIABM. Por su parte, los actores focales miembros del Directorio, como son el ICF, la MAMUCA y el CURLA despliegan relaciones de poder que se califican como de influencia, orientando las prioridades en función de sus intereses y arreglos propios con sus donantes y financiadores. Esas iniciativas aterrizan luego en la mesa de discusión del Directorio y son receptadas por un grupo de miembros ávidos de financiamiento, de manera de prolongar su existencia que, según se vio, sería de otro modo “intermitente” según los pulsos de fondeo disponibles. Estos miembros son REMBLAH y REHDES, que adoptan relaciones de seguimiento a las propuestas de los actores focales. Esta misma conducta es la desarrollada por la Municipalidad de la Ceiba y ANPFOR, con la pretensión de obtener algún beneficio tangible que justifique el esfuerzo de su participación. Finalmente, hay cuatro actores que se han auto-excluido del Directorio y expresan, por tanto, relaciones de indiferencia al no avizorar utilidad alguna en una participación que nada añade a los proyectos y asistencias que pueden movilizar por sí mismos. El Cuadro 8 sintetiza estas relaciones de poder al interior del BM Atlántida y muestra el tipo que cada Director despliega, más la injerencia de la cooperación internacional, según la tipología presentada en el Capítulo 1 (ver 1.3).

Cuadro 8. Matriz de relaciones de poder del BM Atlántida

Tipos de relaciones de poder															
Manipulación														X	X
Influencia	X	X				X									
Seguimiento			X				X	X	X						
Autoridad															
Consenso															
Indiferencia				X	X						X	X			
	ICF	CURLA	ANPFOR	COATLAHL	AGAA	MAMUCA	REMBLAH	REHDES	Municipalidad de La Ceiba	Municipalidad de Tela	Municipalidad de Jutiapa	Cooperación Internacional	RIABM		
	Actores miembros del Directorio											Actores extra-Directorio			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de campo.

4.6. Bosque Modelo Atlántida: la participación aparente

El alto grado de concentración de actores asociados a las organizaciones de la cooperación internacional en el ámbito del Departamento de Atlántida se expresa en la presencia de actores focales muy concentrados, acompañados por actores focales secundarios. El entorno está poblado por una mayoría de actores interrelacionados pertenecientes al mundo de la cooperación internacional. En esta arena, las relaciones son circunstanciales, enfocadas en la ejecución de proyectos concretos y sin una construcción colectiva de largo plazo.

La conformación de un modelo de gobernanza como el BM Atlántida se produce a partir de unas reglas que obturan cualquier instancia de diálogo y participación, donde no hay lugar para incorporar otros actores que los que se nominan en el estatuto. La demostración de la apariencia participativa surge del propio estatuto, que crea una categoría de socios superiores (los “socios fundadores” escogidos para integrar el Directorio) a la par de dos categorías de socios pasivos, silentes, como son los “socios honorarios” y los “socios activos” que, por otra parte, sólo existen en la letra de las reglas.

La participación aparente se expresa, también, en la elaboración de unos documentos de proyectos y planes que mencionan varias etnias que, incluso, son normadas en un “componente social” pero que, en la práctica, son totalmente invisibilizadas al punto de no haberlos invitado a participar en actividad alguna. Estas inconsistencias podrían leerse como indicios que alimentan el argumento de una mera apariencia participativa, desplegada sin otra finalidad que la de dar cumplimiento a requisitos de la cooperación internacional. Esta presunción se refuerza a la luz de los dichos de los productores de base entrevistados, sumados a los de personal técnico de algunos “socios fundadores”.

Al examinar las relaciones de poder al interior del Directorio del BM Atlántida, se constata una fuerte injerencia de la cooperación internacional que se traduce en una agenda que “baja” desde el exterior, pero ya no atravesada por una agenda propia de los actores focales, sino que esa agenda exterior y global viene a ocupar el lugar de la agenda propia. Así, actores focales secundarios son un canal para la instrumentación de la agenda de la cooperación al interior del bosque modelo, que es utilizado como una plataforma de aterrizaje de iniciativas que motorizan la aparición de consultores internacionales, sin que las comunidades logren necesariamente mejoras en su condición.

Por lo tanto, es posible afirmar que existe una correlación entre una alta concentración de actores focales coloreados por la injerencia de la cooperación internacional y el despliegue de relaciones de poder tendientes a la dominación al interior del Directorio. Ellas se ven acompañadas por la clausura total a cualquier tipo de participación de otros actores presentes en el territorio, al tiempo que los actores focales canalizan una agenda exterior que, a la postre, resulta funcional también a sus intereses.

Capítulo 5. Un modelo, tres “sabores”: gobernanza y participación revisitadas

La génesis misma de las propuestas de bosques modelo da cuenta de las diferencias en cuanto a la participación de los actores interesados. Mientras que la propuesta del BM Lachuá se monta sobre un proceso de participación comunitaria preexistente, el diseño del BM Reventazón surge de una tesis de maestría del CATIE y la propuesta del BM Atlántida de los aportes de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y dos cooperantes CUSO. Este capítulo presenta una comparación de los tres casos de bosques modelo en función de la concentración de actores dentro del territorio, las reglas del bosque modelo, la exclusión y los *non-issues* y las relaciones de poder dentro del bosque modelo. Con estos elementos, se construye una tipología en la que se caracterizan tres clases de participación según el grado de apertura al involucramiento de los actores interesados en los procesos de toma de decisiones.

5.1. La concentración de actores en la arena del manejo de los recursos naturales en los territorios estudiados

Los casos estudiados presentan un rango de concentración de actores que se extiende desde la Ecorregión Lachuá (Guatemala), con una concentración moderadamente baja, al Departamento de Atlántida (Honduras) con una concentración alta, pasando por la Provincia de Cartago (Costa Rica), con una concentración moderadamente alta. En efecto, la Ecorregión Lachuá presenta un predominio de actores interrelacionados y dos actores focales: el Proyecto Lachuá, que estaba llegando a su fin, y la FUNDALACHUÁ. Esta organización de segundo nivel está integrada por las organizaciones comunitarias y es concebida como espacio de participación y gestión compartido, con una agenda resultante de la construcción colectiva centrada en el mejoramiento de la calidad de vida de los comunitarios y la conservación de la Ecorregión y su Parque Nacional Laguna Lachuá. Ello redunda en una clara impronta

comunitaria, con tendencia a la simetría en el poder, esto es, a un poder desplegado en su faceta más bien consensual.

La concentración de actores en la Provincia de Cartago es moderadamente alta, con tres actores focales de perfil técnico, como son el CATIE, el MINAET–SINAC y el PPD–FMAM que, al menos de manera implícita, conforman un grupo que impulsa una agenda conservacionista. Este grupo se enfrenta con un segundo grupo de actores focales con una agenda contrapuesta, el aprovechamiento energético de los recursos hídricos, integrado por el ICE, la COMCURE–UMCRE, AyA y JASEC. El primer grupo, cuyos integrantes tienen una proyección internacional, en especial el CATIE y el PPD–FMAM, recepta las temáticas y prioridades que marca la agenda global en relación con el uso del paisaje y el enfoque ecosistémico de la Convención sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas, a la que adapta la suya, siempre procurando al mismo tiempo favorecer sus intereses. El segundo grupo, en tanto, refleja una agenda netamente nacional tendiente a asegurar la producción de energía a bajo costo mediante aprovechamientos hidráulicos que, inevitablemente, producen impactos ambientales. Ambos grupos están, pues, en tensión en un contexto de relaciones de poder asimétricas, esto es, con tendencia a la dominación.

El Departamento de Atlántida presenta un alto grado de concentración de actores, con la particularidad de que un porcentaje elevado de los actores identificados en la arena de los recursos naturales (énfasis forestal) son organizaciones relacionadas con la cooperación internacional. Las relaciones de estos actores convergen hacia actores focales locales, que reciben los fondos de cooperación y ejecutan los proyectos canalizando los financiamientos según sus intereses¹³⁶. Con cuatro actores focales principales —MAMUCA, ICF, CURLA y FUPNAPIB— y diez actores focales secundarios —REHDES, REMBLAH, FUPNAND, FUCSA, PROLANSTATE, Municipalidades de Tela, La Ceiba y

¹³⁶ Por esta razón, son pocos los actores de la cooperación internacional con una densidad alta de interrelaciones. Son más bien las organizaciones del estado nacional o municipal las que actúan como una especie de *brokers* de los recursos de cooperación de las distintas fuentes, lo que redundaría en una mayor concentración de poder en cabeza de éstas.

Jutiapa, PROCORREDOR y ACIDI—, las relaciones de poder en este territorio son asimétricas y propenden a la dominación. Por otra parte, las relaciones entre actores tienden a ser intermitentes, a nacer y terminar al ritmo de la ejecución de proyectos específicos con fondos de la cooperación internacional.

Sobre la base del análisis de los tres casos, es posible colegir que la mayor presencia de actores focales debilita la posibilidad de que proliferen los actores interrelacionados. Se trata de una situación de mayor asimetría en el poder, que tiende a la dominación y se refleja en las reglas, como se verá a continuación.

5.2. Las reglas de los bosques modelo

Todos los bosques modelo asumen, al menos de modo formal, el marco de principios y atributos prescriptos por la Red Internacional de Bosques Modelo (Red Internacional de Bosques Modelo, 2008). En lo que concierne a los procesos de toma de decisiones, es necesario tomar en cuenta los principios de participación y de gobernanza. Estos principios asumen una apertura a “la participación voluntaria de los representantes de los intereses de las partes interesadas y valores que tienen los actores sobre el paisaje” (Red Internacional de Bosques Modelo, 2008), quienes se implican en la gestión del bosque modelo. Ella es vista como un proceso “representativo, participativo, transparente y responsable; promueve el trabajo en colaboración entre los actores involucrados en el bosque” (Red Internacional de Bosques Modelo, 2008, p. 1).

Ahora bien, el modo en que esos principios se manifiestan en la práctica es diverso, como resulta de los tres casos estudiados en este trabajo. Las diferencias que se advierten en cuanto a las reglas son profundas y ameritan un análisis comparativo. Es menester recordar aquí que, desde el paradigma de la gobernanza, las reglas tienen una virtualidad creadora de singular potencia. Es que, al decir de Ostrom, las reglas son “un conjunto de instrucciones para crear una situación de acción en un ambiente particular [...] se combinan para construir la estructura de una situación de acción” (2005, p. 17). Mayntz y Scharpf (2001) sostienen que las reglas definen, bien que de modo parcial, las

normas materiales de comportamiento y los procedimientos formales, autorizan o no el acceso de ciertos grupos a los recursos y determinan las relaciones de dominación y de dependencia entre los actores. Se trata de una mirada menos “optimista” que la expresada por la corriente celebratoria de la gobernanza puesto que admite al poder como dominación como una posibilidad. Sin embargo, se estima necesario avanzar un paso más para sostener que los casos aquí analizados permiten inferir que estas relaciones de poder en los bosques modelo emanan del grado de concentración de actores en el territorio. Es precisamente la concentración de actores la que condiciona las reglas, que tienden a reproducirla al interior de los bosques modelo. Desde esta perspectiva, las reglas no organizan la dominación o la dependencia sino que son una expresión de ellas.

He aquí la debilidad del paradigma de la gobernanza, pues suele atribuir a las reglas una virtualidad homogeneizadora de las asimetrías —y, por ende, “creadora” de un espacio propicio para las relaciones de poder consensuales—, de la cual carecen. En este sentido, las reglas no moldean la realidad en la arena del manejo de los recursos naturales, sino que son su consecuencia. Cuando se pretende otorgar a las reglas ese poder transformador, si la distancia respecto de la situación concreta es demasiado grande, el resultado es su inaplicabilidad, lo que se expresa en su falta de acatamiento por parte de los actores involucrados. Una posible explicación es que las reglas no surgen ni se aplican en abstracto, sino que tanto el proceso de creación como su posterior aplicación dependen de los actores implicados, sus intereses y su poder relativo. Una alta concentración de actores en el territorio expresa un poder asimétrico que engendrará procesos regulatorios que tenderán a perpetuar esa desigualdad, lo que se observa claramente en el caso del BM Reventazón y, todavía más nítidamente, en el BM Atlántida. A mayor dominación, menor participación pues las reglas creadas en este contexto así lo definen.

Esto se traduce, por ejemplo, en la creación de un número pequeño de socios privilegiados con acceso exclusivo y excluyente a participar en los procesos de toma de decisiones, como son los “socios fundadores” escogidos para integrar

el Directorio en oportunidad de la Asamblea Constitutiva en el BM Atlántida. En este caso, resulta imposible desde el punto de vista estatutario abrir el Directorio a la participación de otras categorías de socios, como la de “socio honorario” o el “socio activo”¹³⁷. Éstos sólo tienen la posibilidad de participar en Asambleas Ordinarias anuales, las que, entre abril de 2007 y el cierre del trabajo de campo en agosto de 2010, no habían sido convocadas. El BM Reventazón recoge en su estatuto la categoría de “socio fundador”, pero no concede efectos especiales que la distinguan de los otros socios miembros del Directorio. Es en la categoría de “miembro asociado” donde se advierte cierta cerrazón a admitir la posibilidad de compartir los procesos de toma de decisiones con un universo más amplio de actores. Estos socios no tienen voz ni voto en los procesos de toma de decisiones pero pueden hacer sugerencias al Directorio lo cual, en esencia, los acerca a la calidad de “beneficiario”. Al igual que en el caso del BM Atlántida, esta categoría tampoco llegó a estar operativa, de modo que en la práctica los únicos socios que existen son los miembros del Directorio.

En contraste, cuando la concentración de actores en el territorio es baja, con un poder más simétrico, se tiende a producir unas reglas abiertas a la participación, con tendencia al poder consensual. Este es el caso del BM Lachuá, en el cual no existen categorías de socios, sino que todos los miembros integran el Directorio en igualdad de condiciones, al menos en lo que concierne a las reglas. A esto se añade una permanente vocación de incorporar nuevos integrantes y ampliar la participación en el espacio de toma de decisiones a todos los actores presentes en el territorio de la Ecorregión Lachuá. Por tanto, este caso especial sería el que se ajustaría más a los postulados de las teorías de gobernanza.

5.3. La exclusión de actores y los *non-issues* en los bosques modelo

Interesa ahora contrastar la problemática de la exclusión de actores en los bosques modelo y, asociada a ella, la posible existencia de *non-issues*

¹³⁷ Vale recordar aquí que no existen en la práctica socios de estas clases, como tampoco se observan los componentes ambiental, social y económico que contempla el estatuto.

(Crenson, 1971). A efectos de analizar las situaciones de exclusión, la categoría de “actores excluidos” se clasifica en tres sub-tipos: actores excluidos en sentido estricto, actores auto-excluidos y actores invisibilizados. Los actores excluidos en sentido estricto son aquellos que no han sido invitados a participar en los órganos directivos del bosque modelo en forma deliberada. Los actores auto-excluidos son aquellos que, habiendo sido invitados a participar, no lo hacen o que, habiendo participado en los órganos directivos, han cesado de hacerlo por su propia decisión. Los actores invisibilizados son aquellos que no son percibidos como actores interesados por parte de quienes integran los órganos directivos y, por ende, no son invitados a participar. La diferencia entre éstos y los excluidos en sentido estricto es que la exclusión de estos últimos se hace adrede, en tanto que los primeros ni siquiera existen en la percepción que se tiene de la arena de los recursos naturales.

En función del análisis de los casos es posible sostener que cuanto más asimétrico y tendiente a la dominación sea el poder, mayor será la exclusión de actores, al punto de alcanzar supuestos de invisibilización. En efecto, en el caso del BM Lachuá, en el cual las relaciones de poder son más simétricas, se observa la exclusión en sentido estricto sólo de los pequeños ganaderos dispersos —pues los comunitarios de las aldeas, que tienen algún ganado, sí participan— y de los invasores del Parque Nacional Laguna Lachuá¹³⁸. Existen casos de actores auto-excluidos, como el caso del Juzgado de Paz o el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, que fueron invitados a participar pero decidieron no hacerlo. También hay actores que, por motivos diversos, se auto-excluyeron después de haber participado, como las grandes empresas transnacionales (que no lograron la incidencia pretendida), la Municipalidad de Cobán (debido al cambio de orientación política), el Fondo de Tierras (por haber cumplido su cometido en la zona), el MAGA (por estar pendiente el

¹³⁸ Aunque no participan en el bosque modelo, sí están representados en la comisión negociadora que trabaja en la búsqueda de una solución consensuada del problema.

nombramiento de nuevo técnico¹³⁹), o ASODIRP (por problemas para trasladarse a las reuniones). En estos supuestos de auto-exclusión, consta en actas la preocupación del Directorio por lograr involucrar a esos actores de modo de contar con su participación.

En el BM Reventazón, cuyas relaciones de poder tienden a la dominación, hay dos actores excluidos en sentido estricto que son particularmente significativos, pues tienen que ver con las principales actividades económicas a la Provincia de Cartago. Se trata de los productores agropecuarios y forestales quienes no fueron invitados a participar y, posiblemente, ignoren la existencia del bosque modelo. Algunos productores lecheros han sido beneficiarios de un proyecto, pero no han tenido más injerencia que el recibir la cooperación en el marco del PPD-FMAM. En el caso de los productores forestales, la exclusión es total ya que tampoco se los considera como potenciales beneficiarios de proyectos. Esta exclusión podría leerse a la luz del hecho que los actores con más poder al interior del Directorio son los principales impulsores del enfoque ecosistémico, conservacionista. Otro grupo de actores excluidos en sentido estricto son las organizaciones académicas costarricenses. En efecto, si bien el CATIE es una entidad que combina la actividad académica con la cooperación técnica, no es costarricense, lo que concuerda con su percepción local como enclave extranjero. Según algunos entrevistados¹⁴⁰, el CATIE no es bien visto por el mundo académico costarricense que, en cierto punto, es un competidor directo en la oferta de educación de post-grado así como en el acceso a financiamiento externo. Igualmente, el CATIE tiene una capacidad superior para captar recursos de la cooperación internacional y canalizarlos a su red de países socios en América Latina, muchos de los cuales cuentan con delegaciones suyas.

Hay, además, un número importante de actores auto-excluidos que involucra de manera notable al grupo de actores focales vinculados con el aprovechamiento de los recursos hídricos mencionado más arriba. Esta auto-exclusión es

¹³⁹ Sin embargo, el PRORURAL, programa dependiente de ese ministerio, está presente y puede considerarse que cubriría ese espacio.

¹⁴⁰ BM Reventazón, Entrevistas N° 13, 2009 y 4 y 5, 2010.

consistente con la tensión que caracteriza su relación con los principales actores del BM Reventazón en el ámbito mayor de la Provincia de Cartago. Dicha tensión es de tal entidad que dos profesionales del bosque modelo, pertenecientes al CATIE y al MINAET–SINAC, se han “auto–invisibilizado” por decisión propia, ocultando su rol en el BM Reventazón cuando actúan en la promoción de los corredores biológicos. Otras auto–exclusiones se vinculan con el mundo de las grandes empresas, que solamente estarían dispuestas a realizar pequeños aportes para actividades específicas, como la “Eco Clásica Mountain Bike MBT entre volcanes”. Esto ocurre a pesar del interés manifestado por varios Directores en atraerlos para contar con su aporte financiero para el funcionamiento del BM Reventazón. Las comunidades indígenas también se han auto–excluido ya que, según manifestara uno de sus dirigentes¹⁴¹, les basta con recibir apoyo para proyectos de desarrollo eco–turístico puesto que les resulta muy difícil participar en reuniones. Un último actor auto–excluido es un miembro del Directorio: la Corporación Hortícola Nacional, con una participación activa al principio, que declinó hasta desaparecer con el paso del tiempo. En resumen, este caso muestra una concentración de poder moderadamente alta en el territorio de la Provincia de Cartago que puede correlacionarse con un número mayor de casos de exclusión en cuanto a la participación en el BM Reventazón, tanto en sentido estricto como por auto–exclusión.

El caso del BM Atlántida, que opera en un territorio donde la concentración de actores es alta, presenta un caso de invisibilización, tipo más extremo de exclusión. Esta es la situación de los garífunas, que constituyen un grupo étnico importante en el Departamento de Atlántida, con demandas concretas sobre la tenencia de la tierra, pero no fue registrado como actor interesado por parte de quienes definieron la participación en el bosque modelo¹⁴². Entre los actores

¹⁴¹ BM Reventazón, Entrevista N° 2, 2009, dirigente indígena cabécar.

¹⁴² Es llamativo y fue motivo de consulta a los entrevistados quienes, como se ha visto en capítulo respectivo, mostraron sorpresa pues no los habían visualizado como partes interesadas. Esto llama la atención pues en los cuadros sobre estadística poblacional de los documentos elaborados por la cooperante canadiense (propuesta, proyecto para implementación) sí figuran

excluidos en sentido estricto, merecen destacarse las organizaciones comunitarias, como las asociaciones de padres de familia, que, en el mejor de los casos, pueden ser beneficiarias en algún proyecto. Además, están excluidos los actores vinculados con el agua, como las Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento y los Patronatos. Las grandes empresas agroindustriales son actores auto-excluidos, que prefieren estar al margen del bosque modelo al que, eventualmente, podrían apoyar con alguna acción de responsabilidad social corporativa¹⁴³. También los productores ganaderos nucleados en una asociación de productores que es miembro oficial del Directorio se han auto-excluido, pues no obtuvieron beneficios tangibles de su participación en el bosque modelo dentro del plazo que se fijaron. Algo similar ocurre con las dos organizaciones de productores forestales que estaban en el Directorio del bosque modelo, cuya participación declinó hasta desaparecer por idéntica razón. Asimismo, las Municipalidades de Tela y Jutiapa se auto-excluyeron de participar en el Directorio del bosque modelo, al igual que La Ceiba, que regresó merced a que le asignaron la coordinación de un pequeño proyecto agroforestal de la RIABM. Otros actores auto-excluidos son la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente y la Secretaría de Agricultura, ninguna de las cuales respondió a la invitación a participar en el bosque modelo. De hecho, la propia participación del ICF ha sido oscilante, alternando momentos de más involucramiento con momentos de mayor distancia y menos apoyo material, sin por ello abandonar su lugar en el Directorio. Se aprecia, en síntesis, una alta exclusión de actores que parecería ser correlativa a la mayor asimetría del poder, de tendencia a la dominación.

Resta analizar la relación entre la concentración de actores en el territorio con asimetría de poder, la exclusión y la existencia de *non-issues*. En el caso del BM Lachuá, donde el poder es más bien simétrico y los casos de exclusión acotados, no se detectó la presencia de *non-issues*. En el BM Reventazón, con

como dato. También aparecen unas mujeres garífunas en un folleto, entre fotos del paisaje y las actividades del área del Departamento de Atlántida.

¹⁴³ BM Atlántida, Entrevista N° 11, 2010.

una cierta tendencia a la asimetría del poder y algunos casos de exclusión en sentido estricto sumados a varios casos de auto-exclusión, es posible correlacionar las exclusiones con la existencia de *non-issues*. Por ejemplo, entre los actores excluidos están los agricultores y los ganaderos, cuyas actividades tienen fuertes impactos ambientales como la contaminación de las aguas con agroquímicos, la degradación del suelo y la erosión por cultivos en pendientes fuertes y sobrepastoreo y la tala ilegal del pedemonte para avanzar con cultivos y pasturas que, poco a poco, llevan a la recategorización de la parcela como no forestal. A pesar del sesgo conservacionista de los actores más fuertes del Directorio del BM Reventazón, estos temas no existen en la agenda y es por esta razón que se los tiene por *non-issues* en este trabajo. Como se sugirió en el capítulo correspondiente, esto podría vincularse con la circunstancia de que un área del CATIE realiza actividades de consultoría agropecuaria y tiene producción de caña y café en fincas propias.

Otro *non-issue* es el manejo forestal sustentable, en línea con la exclusión de los productores forestales, lo que es notable si se considera que el concepto mismo del bosque modelo tiene que ver con el tema y que el propio CATIE dicta cursos de forestería tropical. Sin embargo, el sesgo conservacionista de los principales actores del BM Reventazón puede ser la explicación para esta omisión puesto que varios entrevistados —con títulos de magister y formación en recursos naturales— expresaron un fuerte rechazo al manejo forestal, que equiparan con la “destrucción del bosque”¹⁴⁴. Finalmente, otro *non-issue* es el impacto de las obras hidráulicas con uso energético que proyectan ejecutar el ICE y la COMCURE-UMCRE, a pesar de comentarios personales de funcionarios y técnicos, expresando su preocupación por el tema. La no inclusión del tema en la agenda del Directorio podría marcar cierta intencionalidad de evitar una confrontación directa con este grupo de actores focales que concentra una cuota importante de poder en el ámbito de la Provincia de Cartago.

¹⁴⁴ BM Reventazón, Entrevistas N° 6 (funcionario técnico) y 15 (académico CATIE), 2009.

En el BM Atlántida un *non-issue* notorio es el impacto ambiental de las grandes explotaciones agroindustriales, con sus monocultivos frutales y de palma africana, que insumen grandes cantidades de agroquímicos, consumen volúmenes significativos de agua para riego y han alterado en forma irreversible la biodiversidad al eliminar por completo el bosque pedemontano. Ninguno de estos temas aparece en la agenda del Directorio, que se enfoca en los posibles proyectos de cooperación que podrían obtenerse, así como la participación en cursos y viajes. La causa podría encontrarse en el hecho que estas empresas son los mayores demandantes de mano de obra de las áreas donde se enclavan, además de hacer obras para las comunidades vecinas (p.ej. puestos de salud, mejoras en escuelas) en el marco de sus programas de responsabilidad social. Parece poco probable que los alcaldes de la MAMUCA, que es centro de sus explotaciones, tengan interés en cuestionar a estas grandes empresas y, como se ha dicho, la MAMUCA es el principal actor focal del territorio. Por lo tanto, se podría pensar que una alianza, acaso tácita, entre un actor focal y un actor con poder económico —aunque no se detecte un nivel muy alto de interrelaciones en su caso— puede ser funcional los intereses de este último, al punto lograr que el actor focal silencie los temas “incómodos”¹⁴⁵. Otro *non-issue* tiene que ver con las comunidades garífunas que, como se ha dicho, están invisibilizadas, silenciadas en su reclamo por la tenencia de la tierra que habitan hace al menos tres siglos.

Por lo expuesto, cabe aseverar que existe una relación entre una mayor concentración de poder, la exclusión de actores y la presencia de *non-issues*. En este orden de ideas, cuanto más asimétrico sea el poder, mayor será la exclusión de actores y ésta, cuando es deliberada o resulta de la invisibilización, se asocia a la existencia de *non-issues*. Asimismo, se constata que en algunos casos la auto-exclusión también se vincula con posibles *non-issues*, como en el caso de las grandes empresas que explotan los recursos naturales —p.ej. la cementera

¹⁴⁵ En rigor, este caso podría tener puntos de contacto con el que estudia Crenson en su obra, aquí citada: *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities* (1971).

en el BM Reventazón, las agroindustriales en el BM Atlántida— que cuentan con la anuencia de las autoridades locales para la realización de su actividad sin mayores cuestionamientos. Sin embargo, en un ámbito de participación comunitaria, como el caso del BM Lachuá, las grandes empresas transnacionales no lograron sus cometidos a pesar de contar con cierto respaldo de organismos del estado nacional. En efecto, la resistencia comunitaria se explicitó en el ámbito del Directorio y en la protesta en las rutas: esta es una diferencia importante respecto de los otros dos casos, ya que aquí sí se problematizaron los impactos negativos de la actividad que se pretendía realizar en el territorio de la Ecorregión Lachuá. Podría quizás sugerirse una relación entre un poder más bien simétrico y la posibilidad de visibilizar temáticas que, de otro modo, podrían haber sido *non-issues*.

5.4. Las relaciones de poder en los bosques modelo

En las secciones anteriores se ha visto que la concentración de actores en el territorio incide en el diseño de las reglas así como en la exclusión de actores y la existencia de *non-issues*. Corresponde ahora revisar el modo en que la concentración de actores en el territorio se expresa en las relaciones de poder en los bosques modelo.

Desde la perspectiva de la composición del Directorio, las diferencias observadas en el diseño de las reglas en los tres casos se trasladan al tipo de integrantes que lo conforman. Así, el BM Lachuá tiene una preeminencia de miembros comunitarios, pertenecientes a organizaciones de productores y de gestión local, a los que se suman funcionarios técnicos nacionales y académicas, más una desdibujada presencia de empleados de grandes empresas. Esta mayoría de comunitarios no recibe compensación alguna por su participación, sino que lo hace motivada por la posibilidad de contar con una herramienta útil para el desarrollo de sus comunidades.

El BM Reventazón tiene una composición heterogénea, con un académico, dos funcionarios nacionales, un funcionario internacional, una funcionaria política local, un empresario, un vecino líder local y una empleada de una corporación

de interés público. El denominador común es que, a excepción del empresario y el vecino, se trata de personas en relación de dependencia con las organizaciones a las cuales representan por lo cual, a diferencia del caso anterior, su participación es de cierto modo rentada. Sin embargo, a fin de posibilitar la asistencia de todos los miembros del Directorio, los Directores hacen un esfuerzo personal por cuanto las reuniones se efectúan fuera de su horario laboral y, por otra parte, implican traslados no siempre pagados por las organizaciones a las cuales pertenecen.

En el caso del BM Atlántida, los Directores son en su mayoría técnicos en relación de dependencia, sean consultores de proyectos de cooperación internacional o agentes estatales. Entre los agentes estatales hay funcionarios municipales y nacionales, más un académico. No hay participación de grupos de base, aunque el estatuto contempla la participación de tres organizaciones de productores y dos redes de ONGs que cuentan con consultores contratados. Esto implica que, a excepción de las organizaciones de productores, la participación de los Directores en las reuniones está, de algún modo, cubierta por sus haberes y, por tanto, no implica un esfuerzo especial ya que las reuniones se realizan en días y horarios hábiles y los participantes se trasladan en sus vehículos oficiales.

La concentración de actores en el territorio, con una distribución del poder más o menos simétrica, encuentra correlato en el diseño organizacional que adoptan los bosques modelo, que varía entre una apertura significativa a los aportes de los actores involucrados a una cerrazón que obsta a cualquier aporte fuera del núcleo pequeño de conducción. Así, el diseño organizacional del BM Lachuá complementa al Directorio con la figura de las comisiones de trabajo, las cuales no sólo se integran con Directores, sino que suman otros líderes comunitarios y técnicos integrantes de los actores miembros, de modo que hay en el proceso colectivo de construcción decisoria una gama amplia de voces y aportes. En el caso del BM Reventazón, el estatuto contempla la existencia de comités específicos, pero sólo existe un Comité de Gestión, que se integra con algunos Directores y la gerente, a los que se añaden pasantes y tesistas del CATIE, más

colaboradores de la Red Iberoamericana de Bosques Modelo, que también opera en la sede del CATIE. Se trata de un ámbito cerrado a la participación de otros actores relevantes del territorio, que exacerba el grado de influencia del CATIE en las instancias decisorias¹⁴⁶. En el extremo opuesto al BM Lachuá se encuentra el BM Atlántida, cuyo diseño organizacional no contempla la existencia de comisiones de trabajo, de modo que el ciclo completo de toma de decisiones se cumple en el ámbito de su Directorio, sin más participación que la de los “socios fundadores” seleccionados por la Asamblea Constitutiva, pero con una injerencia fuerte de la agenda de la cooperación internacional.

En cuanto al nivel de asistencia a las reuniones de Directorio, se observa una mayor deserción de Directores en el bosque modelo más cerrado a la participación y, a la inversa, el más abierto a la participación es el que registra mejor nivel de asistencia. En efecto, de los once Directores oficiales del BM Atlántida, cuatro habían cesado de asistir a las reuniones al cierre del trabajo de campo, lo que es una merma significativa que implica a las organizaciones de productores —que como sector ya estaban prácticamente fuera del bosque modelo— y dos municipios¹⁴⁷. En el caso del BM Reventazón, se registra un buen grado de asistencia a las reuniones con la ausencia significativa del representante de la Corporación Hortícola Nacional, sobre el total de ocho Directores. La Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Servicios de Cartago tuvo una asistencia irregular, dependiendo del interés personal de algún miembro de su Junta Directiva en el tema, lo que marca cierto desinterés institucional en participar en la iniciativa. En el caso del BM Lachuá, sobre 24 Directores, hay una fuerte participación comunitaria y las únicas ausencias marcadas son las de las empresas Quetzal Energy y Palmas del Ixcán, que cesaron su participación al constatar la imposibilidad de obtener el respaldo de

¹⁴⁶ Debe recordarse que es en el ámbito del Comité de Gestión donde se elaboran los planes estratégicos y los planes operativos anuales del BM Reventazón

¹⁴⁷ La tercera municipalidad participante, La Ceiba, regresó al Directorio luego de que se le asignara un pequeño proyecto de la RIABM a su Unidad de Manejo Ambiental. Por otra parte, una tercera organización de productores estaba por abandonar las reuniones ya que su representante estaba finalizando su mandato en la Junta Directiva de ANPFOR, cuyos integrantes no tenían interés en continuar participando en el BM Atlántida.

los comunitarios a sus objetivos. Otro actor con poca participación es la Municipalidad de Cobán, tras el cambio de partido político, pero esta ausencia se suplía con una buena participación de los Coordinadores de las Alcaldías Regionales. Las inasistencias del MAG, mientras pendía la designación de un nuevo técnico, eran cubiertas por un programa de su ámbito, el PRORURAL. Finalmente, al cierre del trabajo de campo había declinado la participación de ASODIRP por dificultades en sus desplazamientos en razón de la distancia y el mal estado de los caminos, según indicaron los técnicos comunitarios consultados¹⁴⁸.

La definición de la agenda refleja la preeminencia de un poder de tipo más bien consensual o en su faceta de dominación. En el BM Lachuá, donde existe una tendencia marcada a un poder más bien simétrico, la agenda refleja el resultado del trabajo de las comisiones que, como se ha dicho, están integradas por una gama amplia de participantes que, además de Directores, incorpora líderes y técnicos comunitarios. A estas propuestas se agregan los temas presentados por los Directores y los ofrecimientos de oportunidades de proyectos que reciben de parte de organizaciones guatemaltecas y extranjeras. Estos últimos son evaluados en función de los intereses de los comunitarios, para determinar si se ajustan o no a ellos, lo que determina su aceptación o no. En el ámbito del BM Reventazón la agenda refleja la impronta conservacionista del CATIE y el MINAET–SINAC, en concordancia con el PPD–FMAM, y se construye en sus detalles específicos en el seno del Comité de Gestión. Los temas así definidos son elevados a consideración del Directorio, que es concebido como una instancia política de alto nivel. En un contexto de restricción financiera, las oportunidades de proyecto son generalmente aceptadas, siempre que no vayan en contradicción con la postura conservacionista que permea las acciones de ese bosque modelo. Por su parte, la agenda del BM Atlántida es un mosaico de temas estructurado en función de los proyectos de cooperación internacional disponibles, más allá de lo que sus Directores consideren de interés. En este

¹⁴⁸ BM Lachuá, Entrevistas N° 1 (comunitario) y 16 (técnica comunitaria), 2009.

contexto, el plan estratégico es un documento “muerto”, puesto que sus líneas de acción no son llevadas delante de manera consistente. Podría, pues, afirmarse que la agenda del BM Atlántida tiene un fuerte componente externo, que baja desde los organismos de cooperación internacional.

Finalmente, los procesos de toma de decisiones también reflejan el predominio de un poder consensual o del poder como dominación. El aspecto consensual del poder se expresa en los procesos de toma de decisiones del BM Lachuá, donde los temas son analizados en comisiones de trabajo con integración amplia y presentados en las reuniones de Directorio para su decisión. La participación en las reuniones de Directorio es abierta por lo que, además de los Directores, cuentan con la presencia de líderes comunitarios que, si bien integran las organizaciones miembro, no fungen como Directores pero acompañan estos procesos, técnicos comunitarios que aportan sus traducciones al q'eqchí y su asesoramiento durante los debates y otros observadores invitados, como son los técnicos del Proyecto Lachuá. Los debates son intensos y cada Director expresa su visión sobre el asunto bajo análisis. Las decisiones se adoptan por consenso o por votación y prima el criterio de los comunitarios que, como se observó en una reunión, no siempre coincide con el de los técnicos participantes. En el BM Reventazón, algunos de los miembros del Directorio integran el Comité de Gestión, donde se elaboran las propuestas que se elevan a consideración del Directorio. La participación en las reuniones del Directorio y, por ende, en los procesos de toma de decisiones está restringida a los Directores, lo que no obsta a que en algunos casos se cuente con la presencia de tesistas y cooperantes del CATIE y la RIABM en carácter de oyentes ya que estas personas suelen participar en las reuniones del Comité de Gestión. Ello se explica por cuanto sus trabajos de investigación son dirigidos por el CATIE para cubrir temas de interés que luego alimentan con sus resultados los procesos de planificación del BM Reventazón. En el caso del BM Atlántida, la participación en los procesos de toma de decisiones está restringida a los Directores, pero se suman a ellos los cooperantes CUSO, que inciden de manera marcada en la orientación de las decisiones.

Las relaciones de poder dentro de cada bosque modelo no surgen por “generación espontánea” *ex nihilo*: al igual que las reglas, expresan la concentración de actores presente en el territorio en el cual se crea la iniciativa de bosque modelo y, por ende, se trasladan a ella.

Estas situaciones se analizan mediante un indicador de participación que considera la injerencia de los actores miembros del Directorio en la fijación de agenda y la toma de decisiones: las relaciones de poder. Las relaciones de poder se examinan mediante una tipología que refleja un continuum que se extiende desde la indiferencia, pasando por el consenso, hasta la manipulación (ver Capítulo 1, 1.3). El consenso está asociado a un poder predominantemente simétrico que podría vincularse al que asumen como dado las teorías de gobernanza. En el otro extremo, la manipulación es una manifestación del poder como dominación. La indiferencia, que es una especie de “no-relación”, puede tener varias implicancias: como resistencia de modo de evitar asumir responsabilidades o aún como un intento de no-toma de decisiones.

En el ámbito del BM Lachuá hay un predominio de las relaciones de tipo consensual, especialmente en las organizaciones comunitarias de productores y de gestión local, con algo más de poder en cabeza del INAB, el Proyecto Lachuá, la FUNDALACHUÁ y el Parque Nacional Laguna Lachuá (ver Capítulo 4, 4.5.5). Esta diferencia está dada por la especial consideración de los comunitarios hacia estas organizaciones, una de las cuales los nuclea, debido a su actuación para el mejoramiento de su calidad de vida. Desde esta perspectiva, podría sostenerse que esa ligera asimetría de poder es concedida legítima y voluntariamente por los comunitarios. En efecto, si se observa la concentración de actores en el territorio de la Ecorregión, se verifica que tanto el Proyecto Lachuá como la FUNDALACHUÁ son actores focales. Si bien el INAB y el Parque Nacional Laguna Lachuá son actores focales secundarios, también lo son el MAGA y los COCODEs de Segundo Nivel. Entonces, podría inferirse que en este caso, que presenta una situación de más simetría en la concentración de poder, es posible una elección de un grupo de actores en el sentido de conferir un poder levemente mayor a otros actores. En cuanto a la

indiferencia de Quetzal Energy y Palmas del Ixcán, ella podría entenderse como una maniobra tendiente a evitar asumir responsabilidades y, por tanto, conservar un mayor grado de libertad para rechazar decisiones contrarias a sus intereses. Igualmente, es preciso marcar un matiz: no toda relación de indiferencia expresa resistencia. Por ejemplo, el Fondo de Tierras, que tuvo una relación consensual, tiene una relación de indiferencia desde que completó su cometido en la Ecorregión. La Municipalidad de Cobán tiene una relación de indiferencia tras el cambio político pero sus delegados naturales, los Coordinadores de las Alcaldías Regionales, mantienen relaciones de consenso. En el caso del MAGA, que desplegaba una relación de consenso, posee una relación de indiferencia mientras está pendiente la designación de un técnico para la región. Con todo, la participación de un programa de ese ministerio, el PRORURAL, podría considerarse como supletoria de esa ausencia temporaria.

Las relaciones de poder al interior del BM Reventazón reflejan la relativa asimetría de poder entre los actores presentes en el territorio de la Provincia de Cartago y, por tanto, tienden a la dominación activa y pasiva (ver Capítulo 2, 2.5.5). El CATIE y el MINAET–SINAC, en tanto actores focales, despliegan unas relaciones de manipulación enderezadas a reflejar sus intereses y prioridades en la agenda del bosque modelo, por ejemplo, mediante su intervención en el Comité de Gestión y los trabajos de los tesisistas del CATIE. El PPD–FMAM, que también es un actor focal de Cartago, es un socio estratégico de los anteriores que se vincula al Directorio mediante una relación de influencia. A través de su oferta de asistencia para proyectos, coadyuva a la construcción de una agenda ajustada al enfoque ecosistémico y la perspectiva conservacionista propulsada por el CATIE y el MINAET–SINAC. Los restantes miembros del Directorio tienen relaciones de seguimiento, esto es, reciben de manera pasiva, subordinada, las propuestas de los tres primeros.

El BM Atlántida está constituido en un ámbito territorial, el departamento del mismo nombre, donde prima un alto grado de concentración de actores, la cual tiñe las relaciones de poder al interior del bosque modelo (ver Capítulo 4, 4.5.5). Ellas son las de mayor asimetría dentro de los casos analizados. Aquí,

tres de los cuatro actores focales¹⁴⁹ del territorio están presentes en el Directorio del BM y su actuación se concreta en unas relaciones de influencia. Ellas no alcanzan a ser relaciones de manipulación por cuanto quienes marcan la agenda del bosque modelo son, en definitiva, los organismos de cooperación internacional, que son externos al Directorio. Bajo esta categoría se designan organizaciones heterogéneas que abarcan las agencias bilaterales, las ONGs extranjeras que suelen trabajar en forma coordinada con las agencias de cooperación de sus países cuyos recursos canalizan, las agencias multilaterales de cooperación y las ONGs transnacionales. No obstante esta variedad, se encuentran puntos de contacto entre ellas, como por ejemplo la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio o la aplicación de las convenciones internacionales. Estos son los temas que pueblan la agenda de la cooperación y que, mediante la oferta de oportunidades de obtener proyectos, motorizan la acción de los actores nacionales y locales en el Departamento de Atlántida. La injerencia es más que temática, puesto que los proyectos suelen “bajar” diseñados por las propias agencias, con la anuencia de las autoridades nacionales y locales¹⁵⁰. Por tal motivo, se incluye a estas organizaciones, aunque externas, con relaciones de manipulación (ver Capítulo 4, 4.5.5).

Ahora bien, volviendo al Directorio del BM Atlántida, la MAMUCA, el ICF — con alguna intermitencia— y el CURLA ejercen relaciones de influencia sobre los restantes Directores. En especial, la MAMUCA¹⁵¹, pues canaliza proyectos de varios donantes, incluyendo a la RIABM, y administra la casi totalidad de proyectos del bosque modelo. Esto da una idea de su peso relativo en un contexto de asimetrías de poder y es, al mismo tiempo, la razón por la cual se considera necesario contemplar las relaciones de poder, si se quiere indirectas,

¹⁴⁹ La FUPNAPIB, cuarto actor focal principal, no integra el Directorio sino que está “representada” por REHDES.

¹⁵⁰ BM Atlántida, Entrevistas N° 5 (académico), 6 (consultor) y 11 (ejecutivo de empresa), 2010.

¹⁵¹ Es menester recordar que fue, justamente, la MAMUCA quien, a instancias de ACIDI y con los cooperantes CUSO, promovió la creación del BM Atlántida a partir del impulso inicial de AFE – COHDEFOR. Durante años, la MAMUCA funcionó como sede del bosque modelo y su gerente, que fue cooperante de CUSO hasta que no pudo renovar su contrato por razones reglamentarias.

de agentes externos pertenecientes al mundo de la cooperación internacional. Estos agentes, como se dijo, tienen relaciones de manipulación al “bajar” su agenda desde el “exterior” a través de los actores focales presentes en el Directorio. Como contracara, ANPFOR¹⁵², REMBLAH, REHDES y la Municipalidad de La Ceiba se vinculan mediante relaciones de seguimiento, con la expectativa de recibir proyectos y otros beneficios, como viajes técnicos y cursos.

El cuadro se completa con las relaciones de indiferencia de AGAA, COATLAHL y las Municipalidades de Tela y Jutiapa, quienes desecharon la expectativa de recibir beneficios “en compensación” por su involucramiento en el Directorio. Debe tenerse en cuenta que estos actores tienen acceso directo a la cooperación internacional y, por tanto, no requieren del bosque modelo ni la mediación de la MAMUCA para recibir proyectos y recursos. El caso de la Municipalidad de La Ceiba es particular puesto que, tras años de estar en una posición similar a las otras, un funcionario de la Unidad de Manejo Ambiental resultó atraído por la posibilidad de coordinar la ejecución de unos pequeños proyectos de agroforestería de la RIABM. Los otros dos integrantes, REMBLAH y REHDES, son redes nacidas de proyectos de cooperación internacional de vida intermitente, como se ha visto, según el flujo de financiamiento externo. El caso de la FMV es singular, ya que participa contra las reglas invocando la representación de REMBLAH. No obstante, en 2010 esta entidad se había reactivado merced a la inyección de fondos del Proyecto PROCORREDOR y, por tanto, tenía un consultor contratado que la representaba. En estas condiciones, el BM Atlántida refleja la fuerte asimetría de poder existente en el territorio de ese departamento que se expresa al interior del bosque modelo en relaciones de dominación activa y pasiva, con preponderancia de estas últimas. Es, en la práctica, un vehículo de participación aparente, direccionado a la captación de recursos de la cooperación, lo cual resulta atractivo para las organizaciones que continúan involucradas.

¹⁵² Como se explicara, ya en retirada pues la participación de su representante se había mantenido por su inquietud personal.

En resumen, las relaciones de poder al interior de los bosques modelo reflejan la concentración de actores existente en el territorio. La mayor o menor presencia de actores focales en el territorio se refleja dentro del bosque modelo en unas relaciones de poder más o menos tendientes a la dominación. A mayor presencia de actores interrelacionados en el territorio, mayor inclinación de las relaciones de poder dentro del bosque modelo al consenso y, por tanto, mayor cercanía al paradigma de la gobernanza.

5.5. Tipología de participación en los bosques modelo

A partir del análisis de los tres casos planteados, se propone una tipología que procura dar cuenta de las variaciones en la participación de los actores en los procesos de toma de decisiones al interior de los bosques modelo. Esta tipología se construye sobre la base de la variable independiente adoptada en este trabajo, la concentración de actores, que se expresa en tres variables dependientes: las reglas, la exclusión y los *non-issues* y las relaciones de poder al interior de los bosques modelo, consideradas como indicadores de la participación. El Cuadro 9 sintetiza las características de los tres tipos de participación propuestos: comunitaria, tecnocrática y aparente.

Cuadro 9. Tipología de participación en los bosques modelo

Tipo de variable	Variable	Tipos de participación		
		Comunitaria	Tecnocrática	Aparente
Dependientes	Reglas	+ abiertas + igualdad de derechos de los socios + aplicadas	- abiertas + desigualdad de derechos de los socios - aplicadas	+ cerradas ++ desigualdad de derechos de los socios - - aplicadas
	Exclusión y <i>non-issues</i>	+ inclusión (auto-exclusión) - <i>non-issues</i>	- inclusión (exclusión en sentido estricto y auto-exclusión) + <i>non-issues</i>	++ exclusión (exclusión en sentido estricto, auto-exclusión, invisibilización) ++ <i>non-issues</i>
	Relaciones de poder (indicador)	+ consensuales + simetría de poder	- consensuales - simetría de poder	++ dominación ++ asimetría de poder
Independiente	Concentración de actores	- concentración + actores interrelacionados	+concentración + actores focales	++ concentración ++ actores focales

Fuente: Elaboración propia.

A efectos de explicar cada uno de los tipos de participación, es preciso leer la tabla de abajo hacia arriba. En efecto, la concentración de actores en la arena del manejo de los recursos naturales de un territorio se relaciona con el tipo de reglas que se construyen para regular la participación en los procesos de toma de decisiones. Estas reglas no organizan las relaciones de poder que se expresan en la participación al interior de los bosques modelo, sino que son un reflejo de la concentración de poder existente en el exterior del bosque modelo. En este sentido, la aplicación efectiva de las reglas será mayor cuanto menor sea la distancia entre las prescripciones normativas y la realidad que se busca regular. Dicho de otra manera, en un contexto de poder tendiente a la dominación, las reglas tenderán a expresar esa circunstancia. En caso de no hacerlo, no serán aplicadas. Esta es una de las principales diferencias con las teorías de gobernanza que, como se ha dicho anteriormente, atribuyen a las reglas un poder de transformación de la realidad del cual carecen.

El grado de concentración de actores en el territorio incide, además, en la exclusión de actores. A mayor concentración de actores, mayor será la exclusión que, a la posibilidad de encontrar algunos actores auto-excluidos, añade la exclusión deliberada o en sentido estricto y la invisibilización de actores. Asociada a la exclusión aparecen los *non-issues*, que en ocasiones son su correlato. En efecto, en algunos casos se busca manipular los procesos decisorios para evitar tomar una decisión sobre un tema y, en este contexto, la exclusión obstaría a su problematización.

En cuanto a las relaciones de poder al interior de los bosques modelo, ellas propenderán a la simetría (esto es, a manifestar un poder más bien consensual), en la medida que en el territorio donde se inscribe el bosque modelo el grado de concentración de actores sea más bien bajo o moderado, con una distribución homogénea de las interrelaciones y una mayoría de actores interrelacionados y escasa presencia de actores focales. Por el contrario, las relaciones de poder al interior de los bosques modelo tendrán un sesgo más asimétrico, manifestando el poder como dominación, siempre que en el territorio en el cual se desenvuelve el bosque modelo el grado de concentración de actores tienda a ser

moderadamente alto o alto, con una distribución heterogénea de interrelaciones y una presencia relativamente significativa de actores focales.

La participación comunitaria se presenta en un ámbito territorial en el cual el grado de concentración de actores es bajo o moderado. Ello implica que se encuentran en ese territorio unos actores con interrelaciones densas y más bien homogéneas. Hay una proporción alta de actores interrelacionados y los actores focales son escasos, lo que implica un poder predominantemente simétrico y, por tanto, de índole relativamente consensual. Las reglas que regulan el bosque modelo son abiertas a la incorporación de nuevos integrantes a los órganos decisores. No se contempla categorías de socios con derechos diferenciados, sino que todos gozan de derechos y obligaciones igualitarios o muy similares. Las reglas son respetadas por todos los miembros del bosque modelo y, por tanto, se aplican. No se observa la existencia de actores excluidos en sentido estricto, aunque puede haber casos de actores auto-excluidos. Correlativamente, no se observa la existencia de *non-issues*. Las relaciones de poder dentro del bosque modelo son preponderantemente consensuales ya que existe una cierta simetría de poder entre los actores involucrados.

La participación tecnocrática aparece en un territorio en el que el grado de concentración de actores es moderadamente alto. Pueden existir interrelaciones densas entre actores, pero hay actores focales, con algunos actores interrelacionados. Esto implica una cierta tendencia a la asimetría del poder que, por tanto, presenta algunos rasgos de dominación. Las reglas contienen requisitos o limitaciones para la incorporación de nuevos integrantes en los órganos decisores del bosque modelo. Además, establecen categorías de miembros con derechos diferenciados que son atribuidas a los actores interesados de manera más o menos discrecional por parte de los actores con mayor poder relativo. La aplicación efectiva de las reglas tiene limitaciones y algunas de sus previsiones no entran en vigor, particularmente las que tienen algún tipo de vinculación con la apertura de espacios para la inclusión de otros actores en procesos de toma de decisiones. Hay actores excluidos en sentido estricto, así como también se encuentran actores auto-excluidos, lo que no

necesariamente implica una situación de menor poder relativo en cabeza de los mismos. Estas exclusiones pueden estar asociadas a la existencia de *non-issues* así como a la competencia por recursos y a la presencia de tensiones o conflictos entre grupos de actores focales. Las relaciones de poder al interior del bosque modelo tienden a un cierto grado de asimetría que se traduce en un poder inclinado hacia la dominación, activa y pasiva.

La participación aparente se genera en ámbitos territoriales con un alto grado de concentración de actores, donde las interrelaciones son densas y la presencia de actores focales elevada. Esta situación marca un poder asimétrico que se expresa como dominación. Las reglas obturan cualquier posibilidad de incorporación de nuevos integrantes en los órganos decisores del bosque modelo. Establecen, también, categorías discriminatorias de miembros, con restricciones significativas en cuanto a los derechos asignados a algunas categorías, de manera que pueden convertirse en actores totalmente pasivos. El grado de aplicación efectiva de las normas es bajo. Hay actores invisibilizados, es decir, que no son concebidos como partes interesadas y, por tanto, son silenciados en su propia existencia. Asimismo, hay actores excluidos en sentido estricto y actores auto-excluidos. De hecho, el grado de exclusión de actores es elevado. Detrás de estas exclusiones hay una buena probabilidad de hallar *non-issues*, lo que está asociado a unas relaciones de poder asimétricas, donde unos actores despliegan relaciones de dominación sobre los demás que, como contracara, resuelven su vinculación con relaciones de poder de dominación pasiva.

Conclusiones

1. La gobernanza y el manejo de los recursos naturales

Ante un panorama mundial más bien lúgubre en cuanto a las posibilidades de supervivencia de la humanidad en un planeta con recursos finitos y población en rápido crecimiento, las teorías de la gobernanza surgen como propuestas alternativas que responderían de manera proactiva a las visiones más bien “pesimistas” que acompañaban algunos reportes internacionales en los años ’60 y ’70. Cabe recordar aquí que, como se mencionara en el Capítulo 1, ya en la década de 1960 la Asamblea General de las Naciones Unidas expresaba su preocupación por el deterioro ambiental y convocaba a la primera conferencia, que tendría lugar en Estocolmo (Suecia) en 1972. Ese año el Instituto Tecnológico de Massachusetts entregó al Club de Roma su informe *Los Límites al Crecimiento*. Diez años antes, Rachel Carson publicaba su libro *Silent Spring*. La perspectiva académica sobre la acción colectiva, encabezada por Hardin (1968, 1978) y Olson (2002 [1965, 1971]), cuestionaba la aplicabilidad de los postulados de la teoría económica clásica en materia de uso de los bienes comunes. Las consecuencias anticipadas eran graves para el futuro de la humanidad, a menos que se introdujera un agente externo organizador, ya fuera la asignación de derechos de acceso o la centralización del manejo del bien en un ente estatal.

Al rescate de la racionalidad de los agentes económicos, que la literatura del *mainstream* daba por perdida, el paradigma de la gobernanza sugiere que ellos procuran optimizar el uso de los bienes comunes, a pesar de no contar siempre con información completa. Así, de la mano del institucionalismo, autores como Ostrom postulan que las instituciones o reglas pueden dar respuesta al desafío del manejo sustentable de los bienes comunes (2006 [1990], 2005). A través de la conformación de instituciones mixtas o público–privadas, se podría tener resultados positivos siempre y cuando esas instituciones se diseñen de manera adecuada. Esto último se asegura mediante la prescripción de unos principios de diseño.

Entre otras críticas a estos postulados, Steins y Edwards (1999a) señalan la omisión de los factores externos que influyen sobre las decisiones de los actores involucrados y del proceso mediante el cual éstos construyen y reconstruyen la acción colectiva, debido a que asume que los resultados de la misma dependen de unos principios de diseño predefinidos. Sin embargo, no aportan otras claves para subsanar esas omisiones.

Con posterioridad a estas críticas, Ostrom postula un marco de análisis que denomina *Institutional Analysis and Development (IAD)* (2005). Se trata de modelizar los bloques que estructuran las interacciones sociales, con lo que se podría considerar acertada la calificación de post-positivista de este enfoque. Si se examina este modelo en busca de responder a los cuestionamientos apuntados, se verá que Ostrom (2005), al referirse al origen de las reglas, sostiene:

Cuando uno tiene interés en entender los procesos de gobernanza, uno necesita preguntar dónde se originan las reglas que usan los individuos en las situaciones de acción. En un sistema de gobernanza abierto y democrático, existen muchas fuentes de las reglas usadas por los individuos en la vida diaria. No se considera ilegal o impropio que los individuos se auto-organicen y diseñen sus propias reglas si las actividades en las cuales se ocupan son legales [...] (p. 19)

Cuando los individuos genuinamente participan en el diseño de múltiples niveles de reglas, algo de ese diseño ocurrirá usando lápiz y papel. Mucho de él, sin embargo, ocurrirá en tanto individuos que resuelven problemas interactúan tratando de idear cómo hacer un trabajo mejor en el futuro del que han hecho en el pasado (p. 19).

Resulta de innegable interés la ardua labor desarrollada por Ostrom y sus colegas para poner a punto su modelo IAD. Sin embargo, al preguntarse por las reglas, Ostrom no tiene en cuenta cómo la concentración o asimetría de poder dentro de la sociedad puede afectar las reglas de los nuevos modelos de gobernanza. En esta línea, esta tesis examina las cuestiones puntualizadas por Steins y Edwards (1999a), esto es la omisión de los factores externos que

influyen sobre las decisiones de los actores involucrados y el proceso mediante el cual ellos construyen y reconstruyen la acción colectiva. Ello se realiza desde un análisis que procura dar cuenta de los factores que determinan el grado de participación de los actores interesados en los procesos de toma de decisiones. En relación con los factores externos, se establece la relevancia de considerar la concentración de actores existentes en el territorio en el cual se pretende implementar un modelo de gobernanza participativa. En cuanto al proceso de construcción de la acción colectiva, a la inversa de los postulados de la teoría de gobernanza, se afirma que tanto las reglas que regulan la participación de los actores, como la exclusión de actores y los *non-issues* y las relaciones de poder desplegadas por los actores involucrados al interior de los órganos decisores reflejan el grado de concentración de actores presente en el territorio.

2. Concentración de actores y participación

A fin de iluminar los factores que dan cuenta de la participación en los procesos de toma de decisiones, se trabaja con la concentración de actores como variable independiente. Ella se construye en base a la noción de poder de Lukes (2005). Se trata pues de la “habilidad de los agentes para producir efectos significativos, específicamente promoviendo sus intereses propios y/o afectando los intereses de otros, sea de manera positiva o negativa” (pp. 64-65). La concentración de actores se refiere al grado de homogeneidad en la distribución de las relaciones entre los actores presentes en un ámbito territorial definido. Esta se expresa en la cantidad de “actores focales” y de “actores interrelacionados” presentes en un territorio definido, con independencia de su participación o no en un bosque modelo. Se denomina “actor focal” a aquel en el cual converge una cantidad de relaciones notablemente superior a la media observada para el resto de los actores analizados en un territorio determinado. Los “actores interrelacionados” son aquellos que presentan una cantidad de relaciones en torno a la media observada en los actores examinados en un espacio territorial delimitado. Esta clasificación abrevia en el concepto de “centralidad de grado”, que asigna más capacidad potencial de influenciar a

otros al actor con más cantidad de relaciones (Hafner–Burton & Montgomery, 2010; Opsahl et al., 2010; Freeman, 1978/79).

La concentración de actores moldea la formulación de las reglas, la exclusión de actores y la existencia de *non-issues* y las relaciones de poder al interior del bosque modelo, variables en las cuales se expresa la participación en los procesos de toma de decisiones. Desde esta perspectiva, el análisis de los tres casos permite inferir que a mayor presencia de actores focales fuertes, mayor será la asimetría del poder, que tenderá a la dominación, y habrá una menor posibilidad de que proliferen los actores interrelacionados. Es justamente la presencia de estos últimos la que posibilita limitar las asimetrías y propender a un poder de naturaleza más consensual.

La menor concentración podría vincularse con la presencia en el territorio de un tejido organizacional proclive al establecimiento de relaciones de coordinación y colaboración para la promoción del beneficio colectivo. Por el contrario, una mayor concentración de actores, traducida en la presencia de actores focales en el territorio, en especial cuando son varios, puede ser un indicador de conflicto y tensión en un contexto competitivo por usos de los recursos naturales que, muchas veces, son excluyentes. Esas circunstancias, entonces, los impulsan a procurar imponer sus propias agendas, debilitando a los actores no focales y limitando sus posibilidades de participar de modo significativo en una construcción común. Sucede que, cuando el grado de concentración es alto, hay una proclividad a la disgregación, que obsta a una construcción compartida. Los actores forjan alianzas circunstanciales (p.ej. para proyectos específicos) en función de sus objetivos particulares, como la posibilidad de captar recursos. De este modo, la agenda se define según la oferta de financiamiento en un momento dado, con lo que los intereses, al menos en apariencia, se modelan según una impronta que viene dada por los agentes que manejan la asistencia. En lo esencial, salvando las distancias, estas características de la concentración de actores en el territorio recuerdan un trabajo de Renate Mayntz en el cual afirma que “La condición más general para poder desarrollar una gobernanza

moderna es que el poder debe estar *disperso* en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente” (2001, p. 3; énfasis en el original).

A diferencia de lo que pregona el paradigma de la gobernanza, las reglas no organizan la dominación o la dependencia sino que son una consecuencia de ella. Dicho de otra manera, en un contexto de poder tendiente a la dominación, las reglas tenderán a expresar esa circunstancia. En caso de no hacerlo, no serán aplicadas. Por lo tanto, una alta concentración de actores en el territorio indica un poder asimétrico que engendrará reglas tendientes a perpetuar esa desigualdad. Esto se traduce, por ejemplo, en la creación de categorías de socios “privilegiados” con acceso exclusivo y excluyente a participar en los procesos de toma de decisiones, obturando cualquier posibilidad de inclusión de otros actores, cuyas voces son de este modo silenciadas. Por el contrario, cuando la concentración de actores en el territorio es baja, con un poder más simétrico, se tiende a producir unas reglas más igualitarias, sin categorías especiales de miembros, abiertas a la participación, con predominio del poder consensual. Este caso especial sería el más cercano a los postulados del paradigma de la gobernanza.

En función de los casos analizados, se establece una correlación entre la concentración de actores en el territorio y la exclusión de actores. La exclusión de actores de los órganos de dirección del bosque modelo se clasifica en tres tipos: exclusión en sentido estricto, auto-exclusión e invisibilización. La exclusión en sentido estricto se verifica cuando un actor no es invitado a participar en el órgano decisorio de manera deliberada. Hay auto-exclusión cuando un actor decide no participar a pesar de estar invitado a hacerlo, o bien decide dejar de participar. La invisibilización consiste en la falta de percepción de un actor como tal por parte de quienes deciden la integración del órgano directivo y, por tanto, no es invitado a participar. Existe una correlación entre la concentración de actores en el territorio y su exclusión en los bosques modelo. Así, cuanto más alto sea el grado de concentración de actores en el territorio, mayor será la exclusión de actores hasta llegar a la invisibilización. Esto es, una

alta exclusión de actores es correlativa a la mayor asimetría del poder que se manifiesta como dominación.

La exclusión también arroja indicios sobre la existencia de *non-issues* ya que hay temas que “desaparecen” de los procesos decisorios con la ausencia de actores vinculados a ellas. Se comprueba, además, que en algunos casos la auto-exclusión se vincula con posibles *non-issues*, como en el caso de las grandes empresas que explotan los recursos naturales con la anuencia de las autoridades locales, que les permiten hacerlo sin mayores cuestionamientos. En contraste, un poder más bien simétrico, como el que se da en un ámbito de participación comunitaria, incrementa la posibilidad de visibilizar temáticas que, de otro modo, podrían ser *non-issues*.

Las relaciones de poder tienen que ver con el “lugar” desde el cual los actores participan al interior de los bosques modelo y aportan a la construcción de la agenda colectiva y las decisiones asociadas a ella. Las diferencias en las reglas afectan el tipo de integrantes que conforman los bosques modelo. Esto se explica porque la concentración de actores en el territorio incide en el diseño organizacional adoptado que varía entre una apertura significativa a los aportes de los actores involucrados a una cerrazón que impide efectuar aportes a cualquier actor ajeno al núcleo reducido de la conducción. Ello permea la asistencia a las reuniones de Directorio, de manera que el bosque modelo más cerrado registra el nivel más alto de deserción de Directores, en tanto que el más abierto a la participación es el que registra el mejor nivel de asistencia. La preponderancia del poder como dominación o su faceta más consensual también marca el modo en que se define la agenda, así como los procesos de toma de decisiones.

Considerando la forma en la cual se manifiesta el poder, entre el consenso y la dominación, se construye un continuum de relaciones de poder posibles que van desde una situación de gran asimetría, la manipulación, a la mayor simetría, el consenso. Un tipo adicional completa el conjunto: se trata de la indiferencia, que si bien es una suerte de no-relación, puede ser mirada como un lugar de resistencia a los cambios y de no-toma de decisiones. Estas relaciones de poder

no se dan en el vacío, sino que reflejan de alguna manera el grado de concentración de actores presente en el territorio. Por ello, cuanto más tienda a la simetría el poder en territorio, con una alta presencia de actores interrelacionados y pocos actores focales, más relaciones de poder con tendencia al consenso habrá en el ámbito del bosque modelo. A la inversa, cuanto más asimétrico sea el poder en el territorio, con un alto grado de concentración de actores marcado por la presencia de actores focales, más tenderán a la dominación las relaciones de poder al interior del órgano decisor del bosque modelo.

En función de estas consideraciones, se construye una tipología que muestra tres clases de participación definidas en función del grado de concentración de actores en el territorio. En un extremo se encuentra de una concentración de actores alta, con un poder muy asimétrico, que da como resultado una “participación aparente”. Aquí las reglas reproducen la desigualdad existente al exterior del bosque modelo, con lo que se crean categorías discriminatorias que consagran el poder de decisión a favor de un núcleo pequeño de actores. La incorporación de nuevos integrantes está vedada. El grado de aplicación de las normas es bajo. Hay altos niveles de exclusión de actores, incluso con casos de invisibilización, y una buena probabilidad de encontrar *non-issues*. Las relaciones de poder al interior del bosque modelo son de dominación, activa y pasiva.

La “participación tecnocrática” se verifica en un territorio con una concentración de actores moderadamente alta, con cierta asimetría del poder. Las reglas condicionan la participación mediante la creación de categorías especiales con requisitos y restricciones para la incorporación de nuevos integrantes. Los niveles de exclusión son menores a la categoría anterior. Las exclusiones pueden tener relación con los *non-issues*, competencia por el uso de recursos y tensiones y conflictos entre actores focales. Las relaciones de poder dentro del bosque modelo son más bien asimétricas y se expresan en una tendencia a la dominación, activa y pasiva.

La “participación comunitaria” se produce en territorios con una baja concentración de actores, lo que resulta en un poder con tendencia a la simetría. Las reglas son igualitarias y abiertas a la incorporación de actores en los órganos decisores. Todos los miembros respetan las reglas y, en consecuencia, se aplican. El nivel de exclusión es bajo y se relaciona con supuestos de auto-exclusión. No se detecta la existencia de *non-issues*. Dentro del bosque modelo predominan las relaciones de poder consensuales que expresan una relativa simetría entre los actores participantes.

3. Alcances de los modelos de gobernanza y la descentralización democrática

El paradigma de gobernanza concede a las reglas una virtualidad creadora o transformadora de la realidad que no se verifica en la práctica. La participación de los actores en los procesos de toma de decisiones no puede asegurarse exclusivamente mediante la aplicación de unos principios de diseño en la conformación del modelo de gobernanza. La concepción reduccionista del poder que subyace en este paradigma excluye la posibilidad de un poder asimétrico expresado en relaciones de dominación. Esta omisión puede implicar, en situaciones como la de participación aparente, la perpetuación de la desigualdad y la exclusión, con un refuerzo del carácter de focales de los actores dominantes. Las prescripciones normativas sobre principios y atributos de la Red Internacional de Bosques Modelo no escapan a esta problemática. Frente a esta circunstancia, se requiere incorporar al análisis a la concentración de actores presentes en el territorio como expresión del poder en la conceptualización de Lukes (2005).

Desde esta perspectiva, el postulado del paradigma de gobernanza es aplicable en un contexto de participación comunitaria. Este tipo de participación, con unas relaciones de poder predominantemente simétricas, crea un espacio de diálogo basado en el consenso. La participación comunitaria permite, además, visibilizar temáticas que, en otras situaciones, podrían ser *non-issues* y potencia

el poder de las organizaciones comunitarias, como se ve en el caso del BM Lachuá y la resistencia comunitaria frente a las empresas transnacionales.

En un contexto de participación tecnocrática, la aplicación del paradigma de la gobernanza es limitado ya que las relaciones de poder tienden a la dominación. La concentración moderadamente alta de actores en el territorio deriva en la exclusión de los actores que no formen parte del grupo de actores focales dominante. Algunos de los actores excluidos podrán aparecer luego como beneficiarios, sin voz ni voto en el Directorio. Además, hay un riesgo de “fugas” donde se generan *non-issues* a través de mecanismos de exclusión de los procesos de toma de decisiones.

Por último, en un contexto de participación aparente, el paradigma de la gobernanza no resulta aplicable. Es que en este espacio, donde el poder se manifiesta en su aspecto de dominación, las reglas son un ropaje meramente decorativo, funcional a los intereses de los actores focales. El bosque modelo es entonces un vehículo utilizado para canalizar una agenda que no responde al consenso de los actores interesados y donde hay un alto grado de actores excluidos.

A la luz de la experiencia del BM Lachuá y como tema para profundizar a futuro, el estado está llamado a desempeñar un rol significativo en la morigeración de la concentración de actores en el territorio. Se trata de desarrollar políticas públicas que permitan crear circunstancias favorables al surgimiento de actores interrelacionados y la regulación de los actores focales, de modo de promover una gobernanza más abierta, democrática e inclusiva.

Referencias bibliográficas

- Ananda, J. (2007). Implementing Participatory Decision Making in Forest Planning. *Environmental Management* (39) 4, 534-544.
- Arendt, H. (2006 [1969, 1970]). *Sobre la Violencia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Planning Association* (35) 4, 216-224.
- Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados. (2006). *Situación y Análisis de la Cooperación Intermunicipal en Honduras*, s.l.: USAID.
- Blair, H. (2000). Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance at the Periphery. *World Development* (28) 1, 21-39. Citado en Gaventa, J. (2005).
- Blumer, H.(1969). *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. Citado en: Clarke (2005).
- Bosque Modelo Atlántida. (2007). *Plan Estratégico - Bosque Modelo Atlántida*.
- Bosque Modelo Lachuá. (2010). *Gobernanza Socio-ambiental: El caso de comunidades indígenas Q'eqchi' en la Ecoregión Lachuá, Cobán, Alta Verapaz, Guatemala, Ecorregión Lachuá, Cobán*.
- Bosque Modelo Reventazón, s.f. *Bosque Modelo Reventazón (BMR) "Plataforma para la discusión, concertación y las alianzas estratégicas"*.
- Bruns, B. (2003). *Water Tenure Reform: Developing an Extended Ladder of Participation*. Artículo presentado en la Conferencia del Regional Center for Social Science and Sustainable Development (RSCD) de la Chiang Mai University "Politics of the Commons: Articulating Development and Strengthening Local Practices", Chiang Mai, Thailand.
- Canada's Model Forest Program. (2003). *Advancing Sustainable Forest Management from the Ground Up*. Ottawa: Canadian Forest Service.
- CATIE. (2005). *Creando un futuro mejor... con el trabajo de todos*. Catie's projects. Turrialba: CATIE.

- Cedeño, P. & Aguilar, R. (2009). Clima empresarial en un cantón de bajo crecimiento. El caso de Turrialba. Serie de Divulgación Económica. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR.
- Clarke, A.E. (2005). *Situational Analysis. Grounded Theory After the Postmodern Turn*. Thousand Oaks: Sage.
- Clarke, A.E. (2003). Situational Analysis: Grounded Theory Mapping After the Postmodern Turn. *Symbolic Interaction* (26) 4, 553-576.
- Clarke, A. (1991). Social worlds/arenas theory as organizational theory. En: Maines, D. (Ed.), *Social Organization and Social Process: essays in honor of Anselm Strauss* (pp. 119-158). Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter.
- CONAP & INAB. (2003). Plan Maestro Parque Nacional Laguna Lachuá, Cobán, Alta Verapaz, Guatemala.
- Cornwall, A., Robins, S. & Von Lieres, B. (2011). *States of Citizenship: Contexts and Cultures of Public Engagement and Citizen Action*. IDS Working Paper 363. Brighton: Institute of Development Studies.
- Cornwall, A. (2008a). *Democratising engagement*. Londres: Demos.
- Cornwall, A. (2008b). Unpacking 'Participation': models, meanings and practices. *Community Development Journal* (43) 3, 269-283.
- Cornwall, A. & Schattan Coelho, V. (2008). *Democratizing Public Engagement*. Trabajo presentado en RR Rethinking Representation: A north - south dialogue. Bellagio Study and Conference Center – Rockefeller Foundation. URL:
<http://www.democraciaparticipativa.org/bellagio/archivos/Cornwall&Coelho.pdf>. Fecha de consulta: 16/04/2011.
- Cornwall, A. & Schattan Coelho, V. (2007). Spaces for Change? The Politics of Participation in New Democratic Arenas. En Cornwall, A., & Coelho, V. S. (Eds.), *Spaces for Change? The Politics of Participation in New Democratic Arenas* (pp. 1-29). Londres: Zed Books.
- Crenson, M.A. (1971). *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

- Dawes, R.M. (1980). Social Dilemmas. *Annual Review of Psychology* 31, 169-193.
- Dawes, R.M. (1975). Formal Models of Dilemmas in Social Decision Making. En: M.F. Kaplan and S. Schwartz (Eds.). *Human Judgement and Decision Processes: Formal and Mathematical Approaches* (pp. 87-108). New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Dawes, R.M. (1973). The Commons Dilemma Game: An N-Person Mixed-Motive Game with a Dominating Strategy for Defection. *ORI Research Bulletin* 13, 1-12.
- Departamento de Monitoreo de Financiamiento Externo - Dirección General de Crédito Público. (2013). Informe de Cartera Unión Europea. Al 31 de marzo de 2013, Tegucigalpa: Secretaría de Finanzas.
- Directorio del Bosque Modelo Atlántida. (2007). Propuesta de Paisaje Aspirante. Bosque Modelo Atlántida, Honduras, C.A.. La Ceiba.
- Directorio del Bosque Modelo Lachuá. (2009). Plan Estratégico - Período 2010 – 2014, Ecorregión Lachuá, Cobán.
- FAO (2004). Estado y Tendencias de la Ordenación Forestal en 17 Países de América Latina. Documento de Trabajo FM/26. Servicio de Desarrollo de Recursos Forestales, Dirección de Recursos Forestales, Roma: FAO.
- FAO, ECE & ILO. (2002). Public Participation in Forestry in Europe and North America. Viena: Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Liaison Unit Vienna.
- Faysse, N. (2006). Troubles on the way: An analysis of the challenges faced by multi-stakeholder platforms. *Natural Resources Forum* 30, 219-229.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. & Norberg, J. (2005). Adaptive Governance of Social–Ecological Systems. *Annual Review of Environment and Resources* 30, 441-473. URL: www.viron.annualreview.org. Fecha de consulta: 07/02/2008.
- Freeman, L.C. (1978/79). Centrality in Social Networks. *Conceptual Clarification. Social Networks* 1, 215-239.

- García Azuero, A. (2003). Lineamientos para la planificación de un bosque modelo en Costa Rica. Turrialba: CATIE.
- Gaventa, J. (2006). Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate. IDS Working Paper N° 264. Brighton: Institute of Development Studies.
- Gaventa, J. (2005). Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities. En Hickey, S. y Mohan, G. (eds.). Participation: from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development (pp. 25-41). Londres: Zed Books.
- Gaventa, J. (2004). Strengthening participatory approaches to local governance: learning the lessons from abroad. National Civic Review (93) 4, 16-27.
- Graham, J., Amos, B., & Plumptre, T. (2003). Principles for Good Governance in the 21st Century. Policy Brief N° 15. Institute on Governance, Canadá. URL: www.iog.ca/publications/policybrief15.pdf. Fecha de consulta: 22/03/2008.
- Hafner-Burton, E.M. & Montgomery, A.H. (2010). Centrality in Politics: How Networks Confer Power. Paper 9, 2010 Open SIUC Conference Proceedings, Southern Illinois University Carbondale.
- URL: http://opensiuc.lib.siu.edu/pnconfs_2010/9. Fecha de consulta: 21/06/2013.
- Hall, P. (1997). Meta-Power, Social Organization, and the Shaping of Social Action. Symbolic Interaction (20) 4, 397-418.
- Hardin, G. (1998). Extensions of "The Tragedy of the Commons". Science (280) 5364, 682-683.
- Hardin, G. (1978). Political Requirements for Preserving our Common Heritage. En: Bokaw, H. (Ed.), Wildlife and America (pp. 310-317). Washington, D.C.: Council on Environmental Quality.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. Science 162, 1243-1248.
- Holling, C.S. (2004). From complex regions to complex worlds. Ecology and Society (9) 1, 11. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss1/art11/>. Fecha de consulta: 05/04/2009.

- Holling, C.S. (2001). Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems* 4, 390-405. URL: www.tsa.gov/assets/pdf/PanarchyorComplexity.pdf. Fecha de consulta: 05/04/2009.
- INAB & PNLL. (2008). Propuesta de Adhesión de Paisaje Aspirante a la Red Iberoamericana de Bosques Modelo – Bosque Modelo Lachuá, Guatemala: s.n.
- Jiménez Méndez, M. (2012). Fortaleciendo la gobernanza participativa de los recursos naturales: experiencia de la Alianza Bosque Modelo Reventazon, Costa Rica. *Revista Parques* 3. URL: <http://revistaparques.org/2012-3/articulos/fortaleciendo-la-gobernanza-participativa-de-los-recursos-naturales-experiencia-de-la-alianza-bosque-modelo-reventazon-costa-rica>.
- Loorbach, D. (2004). Governance and Transitions. A multi-level policy framework based on complex systems thinking. Trabajo presentado en la Berlin Conference on Human Dimensions of Global Environmental Change. URL: http://web.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/loorbach_f.pdf. Fecha de consulta: 17/08/2009.
- Lukes, S. (2005). Power. A radical view. Second edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mayntz, R. & Scharpf, F.W. (2001) L’Institutionnalisme centré sur les acteurs. *Politix. Revue des sciences sociales du politique* (14) 55, 95-123.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 21, 1-8. URL: <http://www.clad.org.ve/rev21/mayntz.pdf>. Fecha de consulta: 21/06/2013.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. *Revista Instituciones y Desarrollo* 7, 1-11. URL: <http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=187626&art=187660>. Fecha de consulta: 07/02/2009.
- McCool, S.F. & Guthrie, K. (2001). Mapping the Dimensions of Successful Public Participation in Messy Natural Resources Management Situations. *Society & Natural Resources* 14, 309-323.

McKinney, M. & Harmon, W. (2007). Governing Nature, Governing Ourselves: Engaging Citizens in Natural Resource Decisions – Part 1. The International Journal of Public Participation (I) 2, 1-16.

URL:

http://www.iap2.org/associations/4748/files/Journal_Issue2_McKinneyHarmon.pdf. Fecha de consulta: 19/11/2009.

Meadowcroft, J. (2003). Participación y Estrategias para el Desarrollo Sostenible. Revista Instituciones y Desarrollo 14-15, 123-138.

Mejía Fortín, J. (2005). Línea de Base del Área Piloto de la Mancomunidad de los Municipios del Centro de Atlántida – MAMUCA, La Ceiba: Agencia Forestal Hondureña.

MINAET, FEDEMUCARTAGO & CATIE (2005). Documento de la Estrategia de Bosque Modelo Reventazón.

Neiman, G. & Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.), Estrategias de Investigación Cualitativa (pp. 213-237). Barcelona: Editorial Gedisa.

Núñez de León, D. L.(2008). Aplicación de atributos de buena gobernanza ambiental en paisajes clave de Guatemala para su adhesión a la red regional de bosques modelo, Turrialba: CATIE.

Oliva Hurtarte, E., Sales Hernández, E. & Bustos García, I. (2006). Programa Forestal Nacional de Guatemala – Agendas de integración procedentes de diversas regiones forestales del país. Unasyva (57) 225, 34-39.

Olson, M. (2002 [1965, 1971]). The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press.

Opsahl, T., Agneessens, F., Skvoretz, J. (2010). Node centrality in weighted networks: Generalizing degree and shortest path. Social Networks (32) 3, 245-251.

Ortega, M. (2009). Diagnóstico de Riesgos y Conflictos. Estrategia para Manejo de Conflictos por la Tenencia de la Tierra, s.l.: Proyecto PROCORREDOR.

- Ortiz Malavasi, E. (2003). Sistema de Cobro y Pago por Servicios Ambientales en Costa Rica: Una visión general. PNUD - Feria de Soluciones Ambientales: Experiencia de Costa Rica, San José: PNUD.
- Ostrom, E. (2006 [1990]). *Governing the Commons – The evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (1999). *Self-Governance and Forest Resources*. CIFOR Occasional Paper N° 20. Jakarta: CIFOR.
URL: http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-20.pdf.
Fecha de consulta: 02/07/2008.
- Parsons, T., 1967. *Sociological Theory and Modern Society*. Nueva York: Free Press.
- Pellow, D.N. (1999). Negotiation and Confrontation: Environmental Policymaking Through Consensus. *Society & Natural Resources*, N° 12:189-203.
- Polzot, C. (2006). Estrategia de Implementación para el Proyecto. Desarrollo del Concepto Bosque Modelo a través del Apoyo al Ordenamiento Territorial y Reducción de la Vulnerabilidad en el Departamento de Atlántida, Honduras. s.l.: s.n.
- Red Iberoamericana de Bosques Modelo. (2011). *Bosques Modelo de Iberoamerica: Hacia una construcción realista del desarrollo sostenible*. Turrialba: RIABM.
- Red Internacional de Bosques Modelo. (2008). Principios y atributos de los bosques modelo. Documento distribuido en el Foro Global de Bosques Modelo 2008, Hinton, Canadá.
- Ribot, J.C. (2004). *Waiting for Democracy. The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. Washington, D.C.: World Resources Institute. URL: <http://www.wri.org/publication/waiting-democracy-politics-choice-natural-resource-decentralization>. Fecha de consulta: 30/10/2008.

- Ribot, J.C. (2002a). African Decentralization. Local Actors, Powers and Accountability. UNRISD Programme on Democracy, Governance and Human Rights, Paper No. 8. Ginebra: UNRISD.
- Ribot, J.C. (2002b). Democratic Decentralization of Natural Resources. Institutionalizing Popular Participation. Washington, D.C.: World Resources Institute. URL: http://pdf.wri.org/ddnr_full_revised.pdf. Fecha de consulta: 30/10/2008.
- Ruitenbeek, J. & Cartier, C. (2001). The invisible wand: adaptative co-management as an emergent strategy in complex bio-economic systems. CIFOR Occasional Paper 34. Bogor: CIFOR. URL: www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-034.pdf. Fecha de consulta: 04/05/2008.
- Sawhney, P., Kobayashi, M., Takahashi, M., King, P.N. & Mori, H. (2007). Participation of Civil Society in Management of Natural Resources. *International Review for Environmental Strategies* (7) 1, 117-132.
- Secretaría de la Red Internacional de Bosques Modelo. (1999). Guía para el desarrollo del Bosque Modelo. Documento 1 de 2. Ottawa.
- SEGEPLAN. (2010). Plan de Desarrollo Integral de la Franja Transversal Norte. Diagnóstico Territorial. Tomo 1, Guatemala.
- Steins, N.A. & Edwards, V.M. (1999a). Collective Action in Common-Pool Resource Management: The Contribution of a Social Constructivist Perspective to Existing Theory. *Society & Natural Resources* 12, 539-557.
- Steins, N.A. & Edwards, V.M. (1999b). Platforms for collective action in multiple-use common-pool resources. *Agriculture and Human Values* 16, 241-255. Citado en Fayesse (2006).
- Strauss, A. & Corbin, J. (2008). *Pesquisa Qualitativa. Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. Porto Alegre: Artmed Editora S.A.
- Strauss, A. (1993). *Continual Permutations of Action*. New York: Aldine de Gruyter. Citado en Clarke (2005).

- Torres, J. (2012). Perfil de la Mancomunidad de Municipio (sic) del Centro de Atlántida. MAMUCA, s.l.: MAMUCA.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). La investigación cualitativa. En Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.). Estrategias de Investigación Cualitativa (pp. 23-64). Barcelona: Editorial Gedisa.
- Warner, J.F. (2006). More Sustainable Participation? Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Catchment Management. *Water Resources Development* (22) 1, 15-35.
- Warner, J.F. (2004). Multi-Stakeholder Platforms: Integrating Society in Water Resource Management? *Ambiente & Sociedade* (VIII) 2, 1-20.
- White, S. (1996). Depoliticising development: the uses and abuses of participation. *Development in Practice* (6) 1, 6-15.
- Zadek, S. & Radovich, S. (2006). Governing Collaborative Governance. Enhancing Development Outcomes by Improving Partnership Governance and Accountability. *AccountAbility and the Corporate Social Responsibility Initiative*, Working Paper N° 23. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

ANEXO I – Acrónimos

ACCVC	Área de Conservación Cordillera Volcánica Central
ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
ACODESERESA	Asociación de Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel de la Región de Santa Lucía
ADIMIL	Asociación para el Desarrollo Integral de la Mujer Indígena de Lachuá
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFE-COHDEFOR	Administración Forestal del Estado – Consejo Hondureño para el Desarrollo Forestal
AGAA	Asociación de Ganaderos y Agricultores de Atlántida
AGER	Asociación Gremial del Empresariado Rural
AGEXPORT	Asociación Guatemalteca de Exportadores
ANPFOR	Asociación Nacional de Productores Forestales de Honduras
APOT	Asociación de Productores Orgánicos de Turrialba
APROCHILCO	Asociación de Productores de Chile Cobanero
ASIPOI	Asociación Integral de Productores Orgánicos de Ixcán
ASOCOCOSERESA	Asociación de Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel de la Región de Salacuim
ASODIRP	Asociación de Desarrollo Rural Integral Rocja’ P’omtila’
ASOPROA	Asociación de Productores de Santa Cruz de Turrialba
ASOSELNOR	Asociación Selva del Norte (PatateyPolay)
ASOTUR	Asociación de Guías de Turismo Rural
AyA	Acueductos y Alcantarillados
BM	Bosque Modelo
BMA	Bosque Modelo Atlántida
BML	Bosque Modelo Lachuá
BMR	Bosque Modelo Reventazón

CANATURH	Cámara Nacional de Turismo de Honduras
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CARE	Christian Action Research and Education
CBVCT	Corredor Biológico Volcánica Central — Talamanca
CCITSC	Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Servicios de Cartago
CHN	Corporación Hortícola Nacional
CNOC	Comité Nacional de Organizaciones Campesinas
COATLAHL	Cooperativa Regional Agroforestal Colón Atlántida Honduras Limitada
COBRI–SURAC	Corredor Biológico Ribereño Interurbano — Subcuenca Reventado Agua Caliente
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo
CODEMA	Consejo Departamental de Medio Ambiente
COMCURE	Comisión de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CONIC	Coordinadora Nacional Indígena y Campesina
CORECA	Consejo Regional de Cartago
COVIRENA	Comité de Vigilancia de los Recursos Naturales
CUC	Comité de Unidad Campesina
CUPROFOR	Centro de Utilización y Promoción de Productos Forestales
CURLA	Centro Universitario Regional del Litoral Atlántico de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras
COVIRENAS	Comités de Vigilancia de Recursos Naturales
CUSO	Canadian University Students Overseas International
DANIDA	Agencia Danesa Internacional para el Desarrollo
DIPRONA	División de Protección a la Naturaleza de la Policía Nacional Civil
ESNACIFOR	Escuela Nacional de Ciencias Forestales

FADC	Federación de Asociaciones de Desarrollo de Cartago
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEDEMUCARTAGO	Federación de Municipalidades de Cartago
FHIA	Fundación Hondureña de Investigación Agrícola
FMV	Fundación Madera Verde
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
FONDIGUA	Fondo Nacional de Desarrollo Indígena de Guatemala
FSC	Forest Stewardship Council
FUCSA	Fundación Cuero y Salado
FUNDALACHUÁ	Fundación Laguna Lachuá
FUPNAND	Fundación Parque Nacional Nombre de Dios
FUPNAPIB	Fundación Parque Nacional Pico Bonito
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional)
IAD	Institutional Analysis and Development
ICE	Instituto Costarricense de la Energía
ICF	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Honduras)
IDRC	Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAB	Instituto Nacional de Bosques (Guatemala)
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
JAAS	Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento
JASEC	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago
JD	Junta Directiva
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón

LAC–Net	Red Regional de Bosques Modelo para América Latina y el Caribe
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala
MAMUCA	Mancomunidad de los Municipios del Centro del Departamento de Atlántida
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MINAET	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Costa Rica)
MOSCAMED	Programa MOSCAMED Guatemala
ODECO	Organización de Desarrollo Étnico Comunitario
OFRANEH	Organización Fraternal Negra Hondureña
ONG	Organización no gubernamental
PIMEL	Programa de Investigación y Monitoreo de la Ecorregión Lachuá
PINFOR	Programa de Incentivos Forestales del INAB
PINFRUTA	Programa de Incentivos para frutales del MAGA
PN	Parque Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD–FMAM	Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial
PROCORREDOR	Proyecto de Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Cuencas del Corredor Biológico Mesoamericano en el Atlántico Hondureño
PROFOR	Programa de Protección Forestal del INAB
PROLANSATE	Fundación para la Protección de Punta Sal, Lancetilla y Texiguat
PRORURAL	Programa de incentivos para el desarrollo rural
RECOTUR	Red de Comunidades Turísticas de Honduras
REMBLAH	Red de Manejo del Bosque Latifoliado de Honduras
REHDES	Red Ecologista Hondureña para el Desarrollo Sostenible

RIABM	Red Iberoamericana de Bosques Modelo
RIBM	Red Internacional de Bosques Modelo
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería (Honduras)
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (Honduras)
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Guatemala)
SENARA	Sistema Nacional de Agua Subterránea, Riego y Avenamiento (Costa Rica)
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (Honduras)
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Costa Rica)
SOCODEVI	Sociedad de Cooperación para el Desarrollo Internacional
TESA	Tejedoras de Salacum
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UMCRE	Unidad de Manejo de la Cuenca del Río Reventazón
USAC	Universidad San Carlos de Guatemala
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

ANEXO II - Entrevistas y observaciones realizadas 2009 – 2010¹⁵³

A. Bosque Modelo Reventazón, Costa Rica

<i>Bosque Modelo Reventazón</i>			
N°	Fecha	Organización	Personas entrevistadas
Primera etapa del trabajo de campo – año 2009			
1	26/06/09	Parque Nacional Barbilla, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones — Sistema Nacional de Áreas de Conservación (MINAET–SINAC)	✓ Guardaparque con alto rango en la gestión del parque.
2		Asociación de Turismo Cultural Indígena de Jameikärí	✓ Dirigente comunitario
3	27/06/09	Federación de Asociaciones de Desarrollo de Cartago	✓ Dirigente de alto nivel de la Federación
4	29/06/09	Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial — Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	✓ Funcionario del Programa de Pequeñas Donaciones
5		Red Iberoamericana de Bosques Modelo (RIABM) — Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)	✓ Funcionario de alto nivel de la RIABM, Profesor
6	30/06/09	Servicio Nacional de Agua Subterránea, Riego y Avenamiento (SENARA)	✓ Funcionario del SENARA, miembro del Directorio BM Reventazón
7		Municipalidad de Turrialba; Subcorredor Norte (Santa Cruz) del Corredor Biológico Volcánica Central — Talamanca (CBVCT)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Regidora Municipal de Santa Cruz, miembro de la Comisión de Ambiente de la Municipalidad de Turrialba. ✓ Síndico Municipal de Santa Cruz, integrante de la Comisión de Turismo de la Municipalidad de

¹⁵³ Cuando no se consigna fecha, la entrevista u observación se efectuó en la misma fecha que la inmediatamente anterior que esté datada.

			Turrialba. Miembro de la Asociación de Productores de Santa Cruz de Turrialba (ASOPROA), miembro del Comité de Gestión del CBVCT y del Comité Local del Subcorredor Norte.
8		MINAET-SINAC	✓ Funcionario regional MINAET Turrialba, Representante Sub-regional del Área de Conservación y miembro del Comité de Gestión del CBVCT, Técnico del Proyecto de Forestería Análoga BMR
9	01/07/09	MINAET-SINAC, Oficina Subregional Volcánica Central	✓ Funcionaria técnica miembro del Comité Gestor del COBRI-SURAC
10		Municipalidad de Cartago	✓ Funcionaria ambiental, Municipalidad de Cartago
11		Federación de Municipios de Cartago (FEDEMUCARTAGO)	✓ Regidor Municipal de Cartago ✓ Funcionario de alto nivel de la Federación
12	02/07/09	Municipalidad de Turrialba	✓ Funcionario de alto nivel
13		Bosque Modelo Reventazón	✓ Técnica
14		Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)	✓ Funcionario de alto nivel y profesor
15	03/07/09	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)	✓ Profesor, miembro del Consejo de Gestión del BMR
16		Bosque Modelo Reventazón	✓ Técnica
Segunda etapa del trabajo de campo – año 2010			
	03/08/10	Reunión de la Comisión Ambiental	Observación

		de Turrialba	
		Reunión de la Gerente del BM Reventazón con una Regidora Municipal, con la presencia de una cooperante CUSO.	Observación
	04/08/10	Reunión del Comité Gestor de la Eco-clásica Mountain Bike (MTB) entre volcanes	Observación
1		Asociación de Guías de Turismo Rural de Tierra Blanca	✓ Integrante de la Junta Directiva, ✓ Integrante de la Junta Directiva
2		MINAET-SINAC, Oficina Subregional Volcánica Central	✓ Funcionaria técnica miembro del Comité Gestor del COBRI-SURAC
		Reunión de la Gerente del BM Reventazón en Agua y Alcantarillados, con participación de una funcionaria del MINAET-SINAC y dos cooperantes CUSO	Observación
	05/08/10	Reunión PN Barbilla, Fundación Panthera y Gerente BM Reventazón	Observación
3		Fundación Panthera	✓ Técnico de alto nivel en Costa Rica, Coordinador Mesoamericano del Proyecto Jaguar, integrante del Corredor Biológico CVCT
4	06/08/10	Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Servicios de Cartago	✓ Integrante de la Junta Directiva, miembro del Directorio del BMR.
5		Federación de Municipalidades de la Provincia de Cartago (FEDEMUCARTAGO)	✓ Regidora Municipal de Cartago, miembro de la Comisión de Ambiente
	09/08/10	Reunión CUSO – VSO, Comité de Dirección Estratégica del Proyecto KEDLAP	Observación
		Reunión del Directorio del BM Reventazón	Observación
6	10/08/10	Centro Agrícola Cantonal de Turrialba	✓ Técnico gestor de alto nivel
7		Servicio Nacional de Aguas	✓ Funcionario de alto

		Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA)	nivel, miembro del Directorio del BMR
8		Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)	✓ Profesor, miembro del Consejo de Gestión y el Directorio del BMR
9		Bosque Modelo Reventazón	✓ Técnica

B. Bosque Modelo Lachuá, Guatemala

<i>Bosque Modelo Lachuá</i>			
N°	Fecha	Organización	Personas entrevistadas
Primera etapa del trabajo de campo – año 2009			
	04/06/09	Reunión de Directorio — Bosque Modelo Lachuá	Observación
	05/06/09	Gira al Bosque Modelo Lachuá	<ul style="list-style-type: none"> ✓ K'atb'alpom (técnico comunitario y dirigente comunitario) ✓ Asociación de Productores de Chile Cobanero (APROCHILCO) (técnico comunitario) ✓ PINFOR — Instituto Nacional de Bosques INAB (técnico) ✓ Finca Municipal Salinas de los Nueve Cerros ✓ Asociación Atz'amha' (técnico comunitario y dirigente comunitario) ✓ Fundación Lachuá (técnico) ✓ ACODESERESA y Proyecto Lachuá (técnica comunitaria)
1	08/06/09	Asociación K'atb'alpom	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Comunitario integrante de la Junta Directiva ✓ Comunitaria integrante de la JD ✓ Comunitario integrante de la JD y gestor municipal local Comunidad Salacuim ✓ Comunitaria integrante

			de la JD y representante en Fundación Laguna Lachuá ✓ Técnico comunitario
2		Fondo de Tierras, Delegación Ecorregión Lachuá	✓ Funcionario técnico
3		Proyecto Laguna Lachuá — Fase 3	✓ Técnico de alto nivel
4		Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), Delegación Ecorregión Lachuá	✓ Funcionario técnico
5		Instituto Nacional de Bosques (INAB), Delegación Subregional II-7	✓ Técnico nivel medio ✓ Técnico ✓ Técnico ✓ Técnico
6	09/06/09	Asociación para el Desarrollo Integral de la Mujer Indígena de Lachuá (ADIMIL)	✓ Dirigente comunitaria, miembro de la JD ✓ Técnica ✓ Comunitaria integrante de la JD ✓ Comunitaria integrante de la JD
7		Asociación Integral de Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel Región Salacuim (ASOCOCOSERESA)	Observación de reunión. Entrevista: ✓ Nueve dirigentes comunitarios, presidentes de sus respectivos COCODEs (Saholom, Salacuim, 22 de enero, Semuy, Monte Sinaí, Zapotal II, San Sebastián, San Lorenzo II, Ixloc) e integrantes de la JD de ASOCOCOSERESA ✓ Comunitaria representante de las mujeres de la región Salacuim ✓ Técnica comunitaria
8		COCODE 1er Nivel Salacuim	✓ Dirigente comunitario Presidente ✓ Dirigentes comunitarios responsables de: Seguridad Ciudadana,

			Agua Potable y Energía Eléctrica ✓ Técnica comunitaria
9		Asociación de Productores de Chile Cobanero (APROCHILCO)	✓ Técnico comunitario
10	10/06/09	Asociación Atz'amha' — "La Voz del Pueblo Q'eqchi"	✓ Técnico comunitario ✓ Dirigente comunitario miembro de la JD ✓ Técnico comunitario
11		Parque Nacional Laguna Lachuá	✓ Técnico del área de Asuntos Comunitarios
12		Asociación de Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel de la Región de Santa Lucía (ACODESERESA)	✓ Dirigente comunitario miembro de la JD ✓ Dirigente comunitario miembro de la JD ✓ Dirigente comunitario miembro de la JD ✓ Técnica comunitaria
13		Fundación Laguna Lachuá (FUNDALACHUÁ) y Bosque Modelo Lachuá	✓ Técnico de alto nivel de la FUNDALACHUÁ, miembro del BM Lachuá
14	11/06/09	Municipalidad de Cobán	✓ Concejal, miembro de la Comisión de Fomento Económico, Turismo, Ambiente y Recursos Naturales
15		Consejo Nacional de Áreas Protegidas CONAP — Delegación Las Verapaces	✓ Funcionario técnico, miembro del Directorio del BM Lachuá
16		Proyecto Laguna Lachuá — Fase 3 y ACODESERESA	✓ Técnica comunitaria del proyecto y de ACODESERESA
17	12/06/09	Instituto Nacional de Bosques (INAB) — Sede central, Ciudad Guatemala	✓ Funcionario técnico de alto nivel, miembro del Directorio de la RIABM
Segunda parte del trabajo de campo – año 2010			
1	14/07/10	Fundación Laguna Lachuá	✓ Técnico de alto nivel ✓ Técnica comunitaria
2		Asociación para el Desarrollo Integral de la Mujer Indígena de Lachuá (ADIMIL)	✓ Dirigente comunitaria, integrante del COCODE de Primer Nivel de Salacum y de

			ASOCOCOSERESA
3		Instituto Nacional de Bosques (INAB)	✓ Técnico de alto nivel
4	15/07/10	Parque Nacional Laguna Lachuá	✓ Técnico del área de Asuntos Comunitarios
5		Policía Nacional Civil, División de Protección de la Naturaleza (DIPRONA), Delegación Santa Lucía	✓ Inspector, Jefe de Delegación
6		Parque Nacional Laguna Lachuá	✓ Técnico del área de Recursos Naturales
7		Instituto Nacional de Bosques (INAB), Delegación Subregional II-7	✓ Funcionario técnico de alto nivel, miembro del Directorio del BM Lachuá
8		K'atb'alpom, Fundación Laguna Lachuá	✓ Dirigente comunitario integrante de la JD
9		Consejo Nacional de Estándares Forestales de Guatemala (CONESFORGUA)	✓ Consultor
10	16/07/10	Parque Nacional Laguna Lachuá	✓ Funcionaria técnica de alto nivel, integrante del Directorio del BM Lachuá
11	20/07/10	Proyecto Laguna Lachuá — Fase 3	✓ Técnico de alto nivel
12	20/07/10	Unión Mundial de la Naturaleza (UICN)	✓ Funcionario de alto nivel, Cambio Climático
13		Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT)	✓ Técnica en eco-negocios
14	21/07/10	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), Oficina Técnica Nacional en Guatemala	✓ Técnico
15		Instituto Nacional de Bosques (INAB), Sede Central, Ciudad Guatemala	✓ Funcionario técnico de alto nivel, miembro del Directorio de la RIABM

C. Bosque Modelo Atlántida, Honduras

<i>Bosque Modelo Atlántida</i>			
N°	Fecha	Organización	Personas entrevistadas
Primera etapa del trabajo de campo – año 2009			
1	15/06/09	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), Región Forestal de Atlántida	✓ Funcionario técnico de alto nivel
2		Municipalidad de La Ceiba, Unidad Municipal Ambiental (UMA)	✓ Funcionario técnico de alto nivel
3	16/06/09	Municipalidad de El Porvenir	✓ Funcionario municipal de alto nivel
4		Red de Comunidades Turísticas de Honduras (RECOTUR)	✓ Miembro de la JD
5		Red de Manejo de Bosque Latifoliado de Honduras (REMBLAH)	✓ Técnico
6		Mancomunidad de Municipios del Centro del Departamento de Atlántida (MAMUCA)	✓ Funcionario técnico de alto nivel
7		Bosque Modelo Atlántida	✓ Técnica
8	17/06/09	Centro Universitario Regional del Litoral Atlántico (CURLA) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras — Facultad de Ciencias Forestales	✓ Profesor ✓ Profesor, integrante del Directorio del BM Atlántida
9		Fundación Parque Nacional Pico Bonito (FUPNAPIB)	✓ Técnica, miembro de la Red Centroamericana de Acción del Agua (FANCA)
10	17/06/09	Cooperativa Regional Agroforestal Colón Atlántida Honduras Limitada (COATLAHL)	✓ Técnico de alto nivel
11	20/06/09	Fundación Madera Verde	✓ Técnico de alto nivel
12	21/06/09	Bosque Modelo Atlántida	✓ Técnica
	22/06/09	Reunión de Directorio del Bosque Modelo Atlántida	Observación
13		Asociación de Ganaderos y Agricultores de Atlántida (AGAA)	✓ Dirigente local, miembro Junta Directiva ✓ Dirigente local, miembro Junta Directiva
Segunda etapa del trabajo de campo – año 2010			
1	26/07/10	Instituto Nacional de	✓ Funcionario técnico

		Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), Región Forestal Atlántida	de alto nivel
2		Red Ecologista Hondureña de Desarrollo Sostenible (REHDES)	✓ Consultor de alto nivel de REHDES y miembro de la Comisión Directiva de la Cámara de Comercio e Industrias de Atlántida
3		Sociedad de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SOCODEVI)	✓ Técnico de alto nivel, área Bosque Latifoliado, Proyecto COOPFOR "Aumento a los ingresos de las cooperativas agroforestales de Honduras"
4	27/07/10	Jardín Botánico Lancetilla — Escuela Nacional de Ciencias Forestales (ESNACIFOR),	✓ Funcionario técnico de alto nivel
5	28/07/10	Centro Universitario Regional del Litoral Atlántico (CURLA) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Facultad de Ciencias Forestales	✓ Profesor, miembro del Directorio del BM Atlántida
6		Red de Manejo del Bosque Latifoliado de Honduras (REMBLAH)	✓ Consultor de alto nivel
	29/07/10	Reunión de Directorio del Bosque Modelo Atlántida	Observación
7		Asociación Nacional de Productores Forestales de Honduras (ANPFOR)	✓ Dirigente comunitario, miembro de la JD
8	30/07/10	Mancomunidad de Municipios del Centro del Departamento de Atlántida (MAMUCA)	✓ Funcionaria técnica de alto nivel
9		Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), Región Forestal Atlántida	✓ Técnico asignado a tiempo parcial al BM Atlántida
10		Fundación Madera Verde	✓ Técnico de alto nivel
11		Dole, Standard Fruit de Honduras S.A.	✓ Ejecutivo del área de Seguridad y Ambiente ✓ Ejecutivo del área de

			Seguridad y Ambiente
12		Sociedad de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SOCODEVI) y Bosque Modelo Atlántida	✓ Técnica asesora, área Bosque Latifoliado Proyecto COOPFOR y Técnica del BM Atlántida

ANEXO III – Mapas situacionales ordenados de los bosques modelo

Se presentan en este Anexo los mapas situacionales ordenados para cada bosque modelo, construidos siguiendo la metodología de Clarke (2005, 2003).

A. Bosque Modelo Reventazón, Costa Rica

<i>Elementos/actores humanos individuales</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gerente del BM Reventazón ✓ Miembro del Directorio titular por el CATIE, [Director Ejecutivo del CATIE]¹⁵⁴ ✓ Miembro del Directorio alterna por el MINAET–SINAC ✓ Cooperante CUSO
<i>Elementos/actores humanos colectivos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) ✓ Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) – Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) ✓ Federación de Municipios de Cartago (FMC) ✓ Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, gestionado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PPD – FMAM) ✓ Federación de Asociaciones de Desarrollo de Cartago ✓ Corporación Hortícola Nacional (CHN) ✓ Red Iberoamericana de Bosques Modelo (RIABM) y, a través de ella, las interacciones con Bosques Modelo de la región y de Canadá ✓ CUSO-VSO y sus cooperantes ✓ Sistema Nacional de Agua Subterránea, Riego y Avenamiento (SENARA) ✓ El Comité de Gestión del BM Reventazón ✓ Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Servicios de Cartago ✓ Radio Universidad – Universidad de Costa Rica ✓ Radio Nacional – SINART ✓ Revista Cartago Cultura y Comercio ✓ CN Noticias Cartago
<i>Elementos no humanos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Corredor Biológico Volcánica Central – Talamanca (CBVCT) ✓ Corredor Biológico Ribereño Interurbano – Subcuenca Reventado Agua Caliente (COBRI-SURAC) ✓ Áreas protegidas

¹⁵⁴ No está presente en la actualidad, pero ha sido fundamental en la decisión de crear el BM Reventazón.

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Medios y vehículos del CATIE ✓ Falta de caminos y medios de comunicación en zonas habitadas por comunidades indígenas ✓ Complicaciones en el tránsito en las rutas por la incorporación de camiones de gran porte ✓ Turismo rural, eco-turismo ✓ Recursos de la cooperación internacional
Actores implicados/silenciosos
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Asociación de Turismo Cultural Indígena de Jameikári ✓ www.cartagovirtual.com ✓ Los “miembros asociados” del BM Reventazón
Actores no participantes
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Organizaciones de productores (especialmente, ganaderos, cafetaleros, floricultores y forestales)¹⁵⁵ ✓ Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)¹⁵⁶ y otros entes del sector agropecuario, considerando su importancia en el ámbito del BM Reventazón ✓ Organizaciones locales de turismo rural y ecoturismo ✓ Asociación Costarricense de Turismo Rural Comunitario (ACTUAR) ✓ Comisión de Promoción del Turismo (COPROTUR) ✓ Comisión para el Manejo de la Cuenca del Río Reventazón (COMCURE) ✓ Unidad de Manejo de la Cuenca del Río Reventazón (UMCRE) ✓ Instituto Costarricense de Energía (ICE) ✓ Acueductos y Alcantarillados (AyA) ✓ Asociaciones Administradoras de Acueductos Comunales (ASADAS), Unión de ASADAS ✓ Junta de Administración de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC) ✓ Organizaciones científicas como el Instituto Nacional de Biodiversidad, Centro Científico Tropical ✓ Organizaciones académicas con acciones directas en la zona, como el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional Autónoma, la Universidad Estatal a Distancia, el Colegio Universitario de Cartago y la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología ✓ Organizaciones comunitarias de base (p.ej. de mujeres, indígenas¹⁵⁷, de jóvenes) ✓ Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Aprendizaje ✓ Organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil

¹⁵⁵ Tanto la ganadería como la producción de café aparecen como actividades relevantes en el ámbito del BM Reventazón, tanto por su importancia socioeconómica, como por su impacto ambiental. Se incluyen, además, organizaciones tales como la Asociación de Productores Orgánicos de Turrialba (APOT), el Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense (MAOCO).

¹⁵⁶ Si bien el SENARA pertenece al MAG, su área de competencia es diversa de la que se indica aquí.

¹⁵⁷ Por ejemplo, la Asociación de Desarrollo Indígena Cabécar Nairí Awarí (ADIRICNA).

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Empresas multinacionales presentes en el territorio, particularmente las que explotan recursos naturales ✓ Fondos de asistencia del gobierno central, como el FONAFIFO ✓ Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO) ✓ Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS) ✓ Fundación Panthera ✓ Sindicatos y organizaciones gremiales / profesionales
<i>Construcciones discursivas de actores humanos individuales y/o colectivos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ La participación en el BM Reventazón es amplia, y se canaliza a través de los Comités de Gestión de los corredores biológicos ✓ La rivalidad entre la UMCRE (y la COMCURE) y el BM Reventazón ✓ El Directorio como órgano de élite, integrado por miembros selectos y destacados
<i>Elementos políticos/económicos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proximidad a la ciudad capital, San José de Costa Rica ✓ Turrialba como cantón productivo agropecuario y turístico ✓ Cartago como centro administrativo, receptor de las políticas del gobierno central, a través de las delegaciones de sus organismos ✓ La influencia de las áreas temáticas priorizadas para la investigación y enseñanza en el CATIE sobre la agenda del BM Reventazón ✓ La influencia de los recursos de la cooperación internacional accesibles en la selección de proyectos a desarrollar al interior del BM Reventazón ✓ El potencial para la generación de energía hidroeléctrica del área del BM Reventazón ✓ La riqueza en recursos hídricos de la provincia de Cartago ✓ Las grandes empresas nacionales y multinacionales que operan en la zona
<i>Elementos socioculturales/simbólicos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ El prestigio de personas y organizaciones como fuente de poder e influencia ✓ Relaciones personales (por relaciones familiares, de vecindad, de estudios — especialmente, la “comunidad” de graduados del CATIE—, laborales) ✓ Conocimiento experto ✓ La cultura de respeto de las instituciones y normas como inherente a Costa Rica ✓ “Ecologismo” exacerbado, idea de que el manejo forestal importa la destrucción del bosque ✓ El incremento de la inseguridad
<i>Elementos temporales</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ La imagen “elitista” del CATIE –incluyendo los investigadores y sus familias- en sus años fundacionales ✓ La frecuencia de las reuniones del Comité de Gestión y del Directorio y su regularidad
<i>Elementos espaciales</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ El campus del CATIE como sede y “centro de irradiación” de políticas y

<p>acciones del BM Reventazón</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La provincia de Cartago ✓ La cuenca del río Reventazón ✓ Las áreas de conservación del SINAC ✓ Los corredores biológicos y sus sub-corredores
<p><i>Temas/debates principales (usualmente impugnados)</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ La personería jurídica del BM Reventazón, su conveniencia o inconveniencia ✓ Las políticas de inclusión / exclusión de socios y miembros de las estructuras decisoras del BM Reventazón (modalidades de acceso al Directorio; falta de asambleas) ✓ Las actividades productivas basadas en recursos naturales y su sustentabilidad ✓ El aprovechamiento hidroenergético de los ríos ✓ La imposición de barreras para-legales al manejo sostenible del bosque nativo
<p><i>Discursos relacionados (históricos, narrativos y/o visuales)</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ La participación, los procesos participativos ✓ La figuración del BM Reventazón, en la gráfica de los corredores biológicos, como un socio más, en contraste con la narrativa emergente según la cual ha sido promotor de su puesta en funcionamiento a través de la conformación de los Comités de Gestión
<p><i>Otros tipos de elementos</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ El BM Reventazón como impulsor de la puesta en marcha de los corredores biológicos mediante la conformación de los Comités de Gestión del CBVCT y del COBRI-SURAC

B. Bosque Modelo Lachuá, Guatemala

<i>Elementos/actores humanos individuales</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Técnico ex-director del Proyecto Lachuá; gerente de Fundalachuá y presidente del BM Lachuá ✓ Técnica comunitaria Gerente de ACODESERESA y consultora del Proyecto Lachuá ✓ Funcionario técnico Gerente del INAB e impulsor del Proyecto Lachuá y de la conformación del BM Lachuá ✓ Los gerentes de las asociaciones de productores (técnicos pagos por el Proyecto Lachuá) ✓ Líderes comunitarios (positivos y “negativos”) ✓ Guarda-recursos
<i>Elementos/actores humanos colectivos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Asociaciones de productores: Atz’amha’, K’atb’alpom, APROCHILCO, ASOSELNOR, ASODIRP (faltaron a varias reuniones), ADIMIL (mujeres de Salacuim, incluye a TESA) ✓ COCODES de segundo nivel: ACODESERESA y ASOCOCOSERESA ✓ Comités de Mujeres de los COCODES (reciben capacitación con ASOCOCOSERESA) ✓ COCODES de primer nivel ✓ Organismos gubernamentales con subsidios para la producción: INAB (central y regional PINFOR, PROFOR), MAGA (central y regional, PINFRUTA, PRORURAL) ✓ Fondo de Tierras (regularización dominial) ✓ Municipalidad de Cobán y alcaldes/coordinadores regionales de Salacuim y Santa Lucía ✓ Organismos nacionales vinculados a la conservación: DIPRONA (central y regional), CONAP (central y regional), PN Laguna Lachuá ✓ Gobierno central: por carreteras, decisión de afectar el presupuesto del INAB para aumentar fondos del Consejo de Cohesión Social (Programas Mi Familia Progresá, Cohesión Social) ✓ Escuela de Biología de la Universidad de San Carlos (USAC) ✓ Empresas privadas: Palmas de Ixcán, Petrolatina/Quetzal Energy ✓ Organizaciones vinculadas a la cooperación internacional: Embajada del Reino de los Países Bajos, UICN, CARE, FAO, Cuerpo de Paz. Mercy Corps, Rainforest Alliance y Smartwood (venden asesoramiento y certificación) ✓ Organizaciones vinculadas a los bosques modelo: RIABM, CATIE, CUSO
<i>Elementos no humanos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proyecto Lachuá ✓ Programas de subsidios del gobierno central para el fomento de la producción y de la conservación del bosque nativo: PINFOR, PROFOR, PINFRUTA, PRORURAL

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sede del Proyecto Lachuá ✓ Vehículos del Proyecto Lachuá ✓ Plan de Manejo del Parque Nacional Laguna Lachuá ✓ Finca Salinas de los Nueve Cerros ✓ Pozos petroleros en la Finca Salinas de los Nueve Cerros ✓ Internet: página web de la Fundalachuá y uso del correo electrónico para comunicaciones. ✓ Teléfonos celulares: para convocar a los comunitarios a reuniones. ✓ Caminos en mal estado y medios de transporte deficientes, que dificultan la participación de los comunitarios ✓ Electricidad: suministro precario, con cortes frecuentes ✓ Falta agua potable ✓ Falta de escuelas, en especial secundarias
<i>Actores implicados/silenciosos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Las mujeres, especialmente las casadas ✓ COCODEs de primer nivel
<i>Actores no participantes</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Invitados a participar: Juzgado de Paz, MARN, USAC (central) ✓ COMUDE, CODEMA, Programa Nacional de Desarrollo Educativo (PRONADE) ✓ Grupos de jóvenes (Jaguar, Jardín, Alguar: serían miembros del Bosque Modelo, pero no funcionan tras la partida de los voluntarios del Cuerpo de Paz) ✓ Policía Nacional Civil ✓ Gobierno del Departamento de Alta Verapaz ✓ Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala (FONDIGUA) ✓ Federación de Cooperativas de Alta Verapaz ✓ Industria de la madera de Ixcán ✓ Asociación Integral de Productores Orgánicos de Ixcán (ASIPOI) ✓ Fiscalía de Delitos Ambientales /Ministerio Público ✓ Asociación Gremial del Empresariado Rural (AGER) (tiene relación con organizaciones de productores) ✓ Centro Universitario del Norte (CUNOR) – Cobán ✓ Instituto Técnico Experimental en Recursos Naturales (ITERN) – Cobán ✓ Institutos agroforestales de la región ✓ Terratenientes grandes ✓ Productores ganaderos ✓ Organizaciones campesinas radicales: CONIC, CUC, CNOC ✓ Invasores del Parque Nacional Laguna Lachuá ✓ Canal local de cable ✓ Iglesia católica ✓ Iglesias evangélicas ✓ ASCAMPEY
<i>Construcciones discursivas de actores humanos individuales y/o colectivos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Las mujeres demandan actividades productivas y capacitación para las labores del hogar

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Las mujeres tienen asegurada su participación en los COCODES, como “un sector”, en la Comisión de Mujeres ✓ Las organizaciones de comunitarios resuelven todo en la Junta Directiva y dan cuenta a la Asamblea ✓ El BM Lachuá es una organización de desarrollo integral/de desarrollo sustentable ✓ Los técnicos como poseedores de conocimientos superiores ✓ Las ONG extranjeras como “espías” de los recursos naturales
<i>Construcciones discursivas de elementos no humanos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ El Proyecto Lachuá como sostén de los comunitarios y sus asociaciones de productores (gerentes, capacitaciones, materiales, plantines, asesoramiento)
<i>Elementos políticos/económicos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lachuá como la zona más pobre y postergada de Guatemala ✓ La postergación de las necesidades de la Ecorregión Lachuá por ser pocos habitantes y, por tanto, pocos votos ✓ La injerencia de las organizaciones de cooperación internacional y ONGs en las decisiones sobre proyectos a realizar en la Ecorregión Lachuá ✓ La compra de tierras de comunitarios por los grandes terratenientes y los ganaderos ✓ El potencial turístico de la Ecorregión Lachuá ✓ Los recursos naturales de la Ecorregión Lachuá
<i>Elementos socioculturales/simbólicos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lenguaje: dificultades para comprender el español – hay líderes comunitarios que sólo hablan q’eqchi’; las palabras técnicas no son comprendidas por los comunitarios. ✓ La falta de educación formal de los comunitarios, alta tasa de analfabetismo ✓ Los técnicos del Proyecto Lachuá como expertos que validan los dichos de los comunitarios ✓ La nueva ola de violencia y la impunidad ✓ Tala ilegal, especialmente en el PN Laguna Lachuá
<i>Elementos temporales</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ La violencia durante los años de guerra civil. Miedo ✓ El proceso de reconstrucción del tejido social post-conflicto ✓ La frecuencia de las reuniones de Directorio (se propuso hacerlas cada 2 meses)
<i>Elementos espaciales</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ La Ecorregión Lachuá ✓ La Franja Transversal (conecta México y Honduras, se destinó a colonización) ✓ Las distancias ✓ La ocupación del territorio por nuevos colonos vs. “los retornados” ✓ Propiedades regularizadas de los comunitarios ✓ Los comedores como lugares de encuentro; en el caso de Doña Telmita en Aldea Salacuim, también de esparcimiento (tiene TV y generador de

electricidad)
<i>Temas/debates principales (usualmente impugnados)</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Las actividades de Palmas de Ixcán; la compra de tierras y sustitución del bosque nativo por monocultivos de palma africana. Su impacto social sobre los comunitarios. ✓ Las actividades y promesas incumplidas de la petrolera Petrolatina/Quetzal Energy ✓ Los invasores al PN Laguna Lachuá y la depredación que causan ✓ La necesidad de contar con más proyectos productivos para los comunitarios
<i>Discursos relacionados (históricos, narrativos y/o visuales)</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ El desarrollo rural/local/integral/sustentable, en la narrativa de los actores y en la cartelería instalada por el Proyecto Lachuá ✓ La participación, los procesos participativos
<i>Otros tipos de elementos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ La necesidad sentida de acompañamiento del Proyecto Lachuá, su peso simbólico y económico para los comunitarios

C. Bosque Modelo Atlántida, Honduras

<i>Elementos/actores humanos individuales</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gerente del BM Atlántida ✓ Alcaldes del Departamento de Atlántida ✓ Cooperante CUSO
<i>Elementos/actores humanos colectivos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mancomunidad de Municipios del Departamento de Atlántida (MAMUCA) ✓ Municipalidades de La Ceiba, Jutiapa y Tela ✓ Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) ✓ Centro Universitario Regional del Litoral Atlántico (CURLA) – Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) ✓ Escuela Nacional de Ciencias Forestales (ESNACIFOR) ✓ Red Ecologista Hondureña para el Desarrollo Sostenible (REHDES) ✓ Fundación Cuero y Salado (FUCSA) ✓ Fundación Parque Nacional Pico Bonito (FUBNAPIB) ✓ Fundación Parque Nacional Nombre de Dios (FUPNAND) ✓ Fundación para la Protección de Lancetilla, Punta Sal, y Texiguat (PROLANSATE) ✓ Fundación Hondureña para la Protección y Conservación de Cayos Cochinos (HRFC) ✓ Red de Manejo del Bosque Latifoliado (REMBLAH) ✓ Cooperativa Agroforestal Colón, Atlántida Honduras Ltda. (COATLAHL) ✓ Asociación Nacional de Productores Forestales de Honduras (ANPFOR) ✓ Fundación Madera Verde ✓ Unidades de Manejo Ambiental UMA de las Alcaldías ✓ Juntas de Agua y Asociación de Juntas de Agua (AJAAMEP) ✓ Patronatos ✓ Asociación de Ganaderos y Agricultores de Atlántida (AGAA) ✓ Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUM) ✓ Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) ✓ Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) ✓ Fuerzas Armadas y su rol en materia forestal durante el gobierno de Manuel Zelaya ✓ Grandes empresas privadas locales y multinacionales (Standard Fruit, Caisesa) ✓ Organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de cooperación internacional: CUSO, AECI, ACIDI, AECID, USAID, DANIDA, Socodevi, Caritas, Nephentes ✓ Organizaciones vinculadas a los bosques modelo: RIABM, CATIE ✓ Red de Comunidades Turísticas (RECOTUR)

Elementos no humanos
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Parques Nacionales Pico Bonito y Nombre de Dios ✓ Refugio de Vida Silvestre Cuero y Salado ✓ Teléfonos celulares ✓ Vehículos de la MAMUCA ✓ Medios de comunicación: canal de televisión; diario La Tribuna; radio ✓ Falta agua potable ✓ Problemas serios de seguridad
Actores implicados/silenciosos
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los garífunas y sus organizaciones
Actores no participantes
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Red de Agua y Saneamiento de Honduras (RAS-Hon) ✓ Fundación Hondureña de Investigaciones Agrícolas ✓ Organizaciones garífunas (Organización de Desarrollo Étnico Comunitario — ODECO—, Organización Fraternal Negra Hondureña —OFRANEH—) ✓ Escuelas agrícolas (p.ej. JFK) ✓ Cámara de Comercio ✓ Cámara de Turismo ✓ Grandes empresas y multinacionales que usan los recursos naturales en forma intensiva ✓ Clubes de jóvenes ✓ Iglesia evangélica ✓ Asociación Nacional para el Fomento de la Agroecología (ANAFAE) ✓ Freshwater Action Network Central America (FANCA) ✓ AGAA ✓ Ministerio de Salud, guardianes de salud ✓ Ministerio de Educación, centros regionales
Construcciones discursivas de actores humanos individuales y/o colectivos
<ul style="list-style-type: none"> ✓ El CURLA como centro de producción y reproducción del conocimiento forestal a través de la formación de profesionales de excelencia ✓ La FUNAPIB como institución prestigiosa, respetada y reconocida en el ámbito del Departamento de Atlántida ✓ La MAMUCA como organización estable, más allá de los avatares políticos
Elementos políticos/económicos
<ul style="list-style-type: none"> ✓ La Mancomunidad de Municipios del Centro del Departamento de Atlántida (MAMUCA) y su capacidad de movilización de recursos y peso político local ✓ Las cooperativas y asociaciones de productores forestales ✓ La cooperación internacional marcando agenda y definiendo acciones a ejecutar en el territorio. Los proyectos “enlatados”. Una cierta dependencia de la cooperación internacional proveniente de agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, como fuente de recursos ✓ Los consultores extranjeros de la cooperación con sus sueldos altos y su vida ostentosa con fondos de la cooperación internacional

<ul style="list-style-type: none"> ✓ El peso de las empresas multinacionales y grandes emprendimientos de alto impacto ambiental en la economía local (p.ej. a través de la generación de empleo) ✓ La cooptación de actores locales relevantes por empresas multinacionales ✓ La inestabilidad política reciente, con los cambios de gobierno ✓ La no relación con la gobernación del Departamento de Atlántida ✓ La distancia con las autoridades del gobierno central
<i>Elementos socioculturales/simbólicos</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Grupos garífunas ✓ Las relaciones estrechas entre graduados en ingeniería forestal del CURLA ✓ El valor simbólico de áreas protegidas emblemáticas como los PN Pico Bonito y Nombre de Dios y la reserva Cuero y Salado ✓ El incremento de la violencia y el tráfico ilegal
<i>Elementos temporales</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ La frecuencia de las reuniones del Directorio del Bosque Modelo ✓ Los traslados de los miembros del Directorio para asistir a las reuniones
<i>Elementos espaciales</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ El Departamento de Atlántida ✓ Las áreas protegidas ✓ El Corredor Biológico Mesoamericano ✓ Las grandes extensiones de tierras de propiedad de empresas multinacionales y grandes terratenientes, con cultivos de alto impacto ambiental
<i>Temas/debates principales (usualmente impugnados)</i>
<ul style="list-style-type: none"> ✓ La injerencia de la cooperación internacional en la definición de la agenda del BM Atlántida ✓ El impacto ambiental de las actividades de la Standard Fruit y los productores de palma africana