

Bosques y derechos comunitarios

Las reformas en la tenencia forestal

Editores

Anne M. Larson, Deborah Barry,
Ganga Ram Dahal y Carol J. Pierce Colfer



Bosques y derechos comunitarios

Las reformas en la tenencia forestal

Bosques y derechos comunitarios

Las reformas en la tenencia forestal

Editores

Anne M. Larson, Deborah Barry,
Ganga Ram Dahal y Carol J. Pierce Colfer

© 2010, Center for International Forestry Research. Todos los derechos reservados.

Impreso en Indonesia
ISBN: 978-602-8693-10-3

Larson, A.M., Barry, D., Dahal, G.R. y Colfer, C.J.P. 2010. Bosques y derechos comunitarios: Las reformas en la tenencia forestal. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Fotografía de la tapa: Mark Linnard/istockphoto.com
Diseño gráfico: Gun gun Rakayana Y.
Traducción: Martha Cuba Cronkleton

Traducción de: Larson, A.M., Barry, D., Dahal, G.R. y Colfer, C.J.P. 2010. Forests for people: Community rights and forest tenure reform. Earthscan, Londres.

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgiar.org

www.cifor.cgiar.org

Centro para la Investigación Forestal Internacional

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante investigación orientada hacia políticas y prácticas que afectan a los bosques de los países en vías de desarrollo. CIFOR es uno de 15 centros que forman el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR por sus siglas en inglés). La sede principal de CIFOR se encuentra en Bogor, Indonesia. El centro también cuenta con oficinas en Asia, África y Sudamérica.

Índice

| | |
|--|------|
| Lista de figuras, cuadros y recuadros | vii |
| Prólogo | ix |
| Prefacio | xi |
| Agradecimientos | xiii |
| Parte 1. Introducción | |
| 1 Cambios en los patrones de tenencia en los países en desarrollo Anne M. Larson, Deborah Barry y Ganga Ram Dahal | 3 |
| 2 La reforma en la tenencia de los bosques: un huérfano que solo tiene tíos Deborah Barry, Anne M. Larson y Carol J. Pierce Colfer | 21 |
| Parte 2. El reconocimiento de los derechos de tenencia | |
| 3 La devolución de los derechos de manejo y la cogestión en bosques comunitarios Peter Cronkleton, Deborah Barry, Juan M. Pulhin y Sushil Saigal | 47 |
| 4 Del discurso a la política: la interfase práctica de los derechos formales y consuetudinarios sobre la tierra y los bosques Emmanuel Marfo, Carol J. Pierce Colfer, Bocar Kante y Silvel Elías | 73 |
| Parte 3. Instituciones de gobernanza: relaciones de autoridad y movimientos sociales | |
| 5 Relaciones de autoridad en el marco de los nuevos arreglos de tenencia forestal Anne M. Larson, Emmanuel Marfo, Peter Cronkleton y Juan M. Pulhin | 97 |
| 6 Redes comunitarias, acción colectiva y beneficios derivados del manejo forestal Naya S. Paudel, Iliana Monterroso y Peter Cronkleton | 121 |

Parte 4. Regulaciones y mercados para productos forestales

- 7 Las regulaciones como barreras a los beneficios comunitarios en las reformas de tenencia 145
Juan M. Pulhin, Anne M. Larson y Pablo Pacheco
- 8 La vinculación de las comunidades con los mercados forestales: analizando los beneficios de situaciones diversas 167
Pablo Pacheco y Naya S. Paudel

Parte 5. Resultados y conclusiones

- 9 Impactos de las reformas sobre los medios de vida, la condición de los bosques y la equidad 191
Ganga Ram Dahal, Anne M. Larson y Pablo Pacheco
- 10 Conclusiones y reflexiones sobre el futuro de las reformas en la tenencia de los bosques 221
Anne M. Larson, Deborah Barry y Ganga Ram Dahal
- Referencias bibliográficas 237
Reseña de los colaboradores 259
Siglas y acrónimos 261

Lista de figuras, cuadros y recuadros

Figuras

| | | |
|-----|---|-----|
| 1.1 | Lugares de investigación del proyecto CIFOR-RRI | 4 |
| 1.2 | Distribución de la tenencia forestal formal en tres regiones del mundo, 2008. | 8 |
| 3.1 | Sistemas clásicos de derechos de propiedad | 50 |
| 3.2 | Concesiones forestales comunitarias en el Petén | 54 |
| 3.3 | Cogestión en las concesiones comunitarias del Petén | 55 |
| 3.4 | Devolución de derechos a las cooperativas de cultivadores de árboles en India | 57 |
| 3.5 | Sistema de cogestión en India | 58 |
| 3.6 | Cambios en los derechos de propiedad forestal en las comunidades en Filipinas | 63 |
| 3.7 | Cogestión comunitaria en Filipinas | 64 |
| 3.8 | Cambios en los derechos de tenencia forestal en Bolivia | 66 |
| 3.9 | Cogestión en TCO en Bolivia | 68 |
| 7.1 | Proceso de aplicación y costos de transacción de la Cooperativa de Desarrollo de Recursos Forestales Ngan Panansalan Pagsabangan, 2006–2007 | 157 |

Cuadros

| | | |
|-----|---|-----|
| 1.1 | Lugares de investigación y modelos de tenencia estudiados | 10 |
| 6.1 | Acción del gobierno y respuesta de FECOFUN | 127 |
| 6.2 | Actividades de ACOFOP | 130 |
| 8.1 | Factores que influyen en los vínculos que establecen las comunidades en los mercados en siete lugares de estudio | 171 |
| 8.2 | Tipos de vínculo con los mercados forestales | 173 |
| 8.3 | Participación de los casos estudiados en los mercados forestales | 183 |
| 9.1 | Estudios de caso: resultados de la implementación y objetivos de las reformas de tenencia | 196 |
| 9.2 | Cambios en los derechos en la práctica | 199 |
| 9.3 | Resultados sobre los medios de vida (MV) y la condición de los bosques (B), en función de los objetivos de las reformas y los cambios en los derechos | 201 |
| 9.4 | Ingresos de las empresas forestales comunitarias | 205 |

| | | |
|------|--|-----|
| 9.5 | Cambios en los medios de vida en función del modelo de manejo | 206 |
| 9.6 | Resultados sobre los bosques en función de los objetivos relativos a los bosques y los medios de vida | 209 |
| 9.7 | Resultados sobre los bosques, por región del mundo | 210 |
| 9.8 | Iniciativas en favor de los pobres en el marco del manejo forestal comunitario en Nepal | 216 |
| 9.9 | Sinergias y <i>tradeoffs</i> entre los cambios en medios de vida y en la condición de los bosques | 219 |
| 10.1 | Grado y tipo del rol regulatorio del Estado basados en causas de deforestación y 'dependencia' foresta | 229 |

Recuadros

| | | |
|-----|--|-----|
| 6.1 | Desarrollo institucional de FECOFUN | 126 |
| 6.2 | Camerún: asociaciones de manejo forestal | 136 |
| 6.3 | Filipinas: federación de manejo forestal comunitario | 137 |

Prólogo

Existen varias razones, además de la conservación de los bosques y la biodiversidad, para estar preocupados por el estado de los bosques en el mundo, desde el alivio a la pobreza hasta la preservación de comunidades indígenas y el cambio climático. Sin embargo, hasta ahora se han hecho pocos intentos por resumir lo que ya se conoce acerca de los esfuerzos por otorgar nuevos derechos de tenencia a las comunidades que viven en los bosques o alrededor de ellos, lo que se conoce en la actualidad como la ‘reforma forestal’. Solo desde el 2002, 15 de los 30 países con más bosques en el mundo han aumentado el área forestal disponible para uso, manejo y propiedad de las comunidades locales. Los autores de *Bosques y derechos comunitarios* argumentan que la conjunción de diversos factores ha permitido que los derechos de estas comunidades sean finalmente reconocidos. Figura entre las razones que explican esta tendencia global el creciente reconocimiento de que la conservación, sostenibilidad y mejores medios de vida para aquellos que tradicionalmente han dependido de los bosques pueden, en realidad, ser objetivos complementarios.

Este libro es la culminación de un estudio, realizado a lo largo de 3 años, en diez países en tres regiones del mundo –África, Asia y América Latina–, financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y la Fundación Ford, con apoyo específico para la región latinoamericana del Programa sobre Bosques (PROFOR) del Banco Mundial. El equipo internacional, compuesto por investigadores del Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR), aunó esfuerzos con investigadores nacionales y locales para evaluar los procesos de reforma de tenencia en más de 30 lugares, elegidos en atención a que se había dado un cambio en el estatus de la tenencia o a que ese cambio estaba a punto de ocurrir. Los lugares también fueron seleccionados por la oportunidad que brindaban para profundizar el proceso de reforma en favor de las comunidades locales o el diálogo con los diseñadores de políticas sobre la eficiencia de las reformas. Los autores no vacilan en revelarnos su verdadero objetivo: promover el control y gestión local de los bosques, o el manejo forestal comunitario.

Las principales preguntas abordadas aquí incluyen los motores y la naturaleza de las reformas, los factores más importantes que influyen los resultados –específicamente el papel de las organizaciones locales y las regulaciones y reguladores así como los mercados– y los efectos específicos de las reformas sobre los medios de vida, la condición de los bosques y la equidad. El argumento principal del libro es

que la gestión forestal comunitaria puede servir para encarnar objetivos complementarios. También establece un estándar bastante alto para medir el éxito de las reformas.

Este libro realiza un trabajo excepcional resumiendo las lecciones aprendidas. En lugar de presentarlas como una serie de casos de estudio, como generalmente es el caso en otros trabajos de investigación comparativa, los capítulos están organizados en función de temas transversales. Cada capítulo se basa en los resultados de la investigación realizada en una variedad de países, en diferentes ocasiones en las tres regiones antes mencionadas, e incluye una amplia revisión de la literatura.

Las reformas forestales se diferencian significativamente de las reformas agrarias del pasado en el sentido de que los derechos otorgados son colectivos en lugar de ser individuales, y excluyen los derechos de alienación. En lugar de redistribuir la tierra, los principales beneficiarios son generalmente aquellos que ya habían habitado los bosques o cuyos medios de vida dependen de ellos. Más aun, el Estado tiende a mantener un papel relativamente importante en la gestión a efectos de garantizar que los bosques permanezcan intactos. La diversidad de los nuevos derechos transferidos a las comunidades varía enormemente, valga la redundancia, siendo las reformas más efectivas las que otorgan no solo derechos de uso sino también derechos de exclusión.

Este libro presenta un caso convincente en relación a los beneficios potenciales de la gestión forestal comunitaria. También deja en claro las muchas barreras enfrentadas por los esfuerzos orientados a implementar una reforma de tenencia. Cada una de las fases del proceso de reforma ha enfrentado diferentes desafíos. Las reformas más ambiciosas están asociadas con la presión –fuerte y efectiva– ejercida por movimientos de base, como las demandas de demarcación de los territorios indígenas en América Latina. En todas las regiones estudiadas, la fase de implementación ha enfrentado serios obstáculos, generalmente vinculados al marco regulatorio de los procesos de reforma así como a las debilidades de las estructuras de gobernanza comunitaria que se necesitan para producir cambios sustantivos. Las comunidades organizadas han estado en mejor capacidad de defender sus derechos frente a burócratas y aquellos que desean minar los esfuerzos de la reforma. Finalmente, lo que se implementa en realidad, y los beneficios que las comunidades obtienen de esta reforma, representan una combinación de batallas y oportunidades. El mensaje para este autor fue el reconocimiento de la importancia de las comunidades organizadas, vinculadas a sus propias organizaciones o redes, que logran aprovechar las oportunidades presentadas. Aquí radica, a nuestro entender, la principal contribución de este libro a la literatura referente a los movimientos sociales, el cambio agrario y el papel de los bosques en el alivio a la pobreza.

Carmen Diana Deere
(Estados Unidos, 2009)

Profesor de Economía de alimentos y recursos,
y de Estudios latinoamericanos, Universidad de Florida

Prefacio

En años recientes, se ha experimentado un aumento en el interés las actividades de manejo forestal realizadas por comunidades locales, y los estudios han documentado la creciente porción de recursos forestales que son de propiedad o están bajo manejo de comunidades alrededor del mundo. Sin embargo, es menos lo que se sabe acerca del impacto del aumento de estos derechos forestales a nivel local. ¿Estos derechos permiten que la gente local obtenga mayores beneficios de los bosques? ¿Son estos beneficios más seguros? ¿Fortalecen estos derechos los incentivos para proteger y manejar el bosque de manera sostenible? Estas son algunas de las interrogantes que surgieron en el marco de discusiones realizadas en 2005 entre el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y la Fundación Ford, cuando estos organismos empezaron a debatir cómo la investigación podría contribuir a la recientemente creada Iniciativa para los Derechos y los Recursos (www.rightsandresources.org). El resultado de estas discusiones se manifestó en un proyecto de investigación a nivel global, uno de cuyos resultados es el presente libro.

El proyecto fue dirigido y coordinado por CIFOR y se trabajó en colaboración con una amplia gama de socios de investigación en 10 países, involucrando más de 30 lugares de investigación de diferente tamaño y características. Si bien no fue diseñado como un estudio estrictamente comparativo de experiencias, la gran variación a nivel de los lugares permitió que el proyecto examinara la reforma forestal y el manejo comunitario en el mundo en un gran número de contextos nacionales y locales. Para garantizar un grado importante de comparabilidad, se formuló un conjunto de conceptos centrales. Utilizando una nueva herramienta analítica (la caja de tenencia), el estudio examinó el papel de los derechos de tenencia entre lugares en términos de varios indicadores: medios de vida, ingresos, condición de los bosques y equidad (LIFE por sus siglas en inglés).

A pesar del alto grado de complejidad encontrado en todos los lugares de investigación, un número de resultados interesantes han emergido del estudio y son discutidos en profundidad en este libro. Los capítulos fueron escritos para reflejar los principales temas transversales identificados en la investigación y abordar temas que van desde la naturaleza de la reforma, cogestión de los arreglos, relación entre los derechos formales y consuetudinarios, relaciones de autoridad, movimientos sociales, regulaciones forestales y mercados. Las conclusiones de la investigación sugieren que es posible que los resultados sean positivos cuando las reformas son implementadas en su totalidad;

las reformas que ha sido interrumpidas o han sido implementadas en forma parcial no funcionan bien en la práctica. Si las reformas van a tener un impacto positivo sobre la distribución de beneficios, estas preocupaciones de equidad deben ser incorporadas en el diseño de la reforma. Y si bien existen complejos intercambios de pros y contras o *tradeoffs* entre mejoras en los medios de vida y la protección de los bosques, el estudio muestra que en un número importante de casos, los medios de vida comunitarios pueden ser mejorados mediante una participación en el manejo forestal, basada en derechos, sin impactos ambientales negativos de por medio. Mientras la comunidad global se va preparando para tomar decisiones importantes en relación al futuro régimen de mitigación climática (posiblemente incluyendo aspectos relacionados a la forestería), este libro ofrece una importante contribución a estos debates y acompaña de manera comprometida ese proceso.

Hein Mallee
(Singapur, Julio 2009)
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (Canadá)

Agradecimientos

Este libro no hubiera sido posible sin la colaboración de virtualmente cientos de personas alrededor del mundo. Nos sentimos particularmente en deuda con los líderes y miembros de las comunidades forestales que nos ayudaron a comprender la naturaleza y efectos de las reformas de tenencia forestal, algunas de las cuales enfrentaron huracanes, disturbios por falta de alimentos o conflictos violentos durante el transcurso del proyecto y aun así, apoyaron nuestro trabajo. Esperamos que esta investigación contribuya a garantizar sus medios de vida futuros.

El estudio también dependió del apoyo y trabajo de campo de nuestras organizaciones socias así como de numerosos investigadores que participaron durante diversas fases de la investigación sobre la cual está basado este libro. En América Latina, nuestros socios incluyeron: en Nicaragua, la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua (URACCAN) y la Cooperativa de Profesionales Masangni; en Guatemala, la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos (FAUSAC); en Bolivia, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA); y en Brasil, la Asesoría Comunitaria y Ambiental (ARCA) y el Laboratorio Agroecológico de la Región Transamazónica (LAET) de la Universidad Federal de Pará.

Los siguientes investigadores participaron en la realización de los estudios comunitarios y regionales: Jadder Mendoza-Lewis, Ceferino Wilson White, Adonis Argüello, Arellys Barbeyto, Taymond Robins Lino, Onor Coleman Hendy, Constantino Romel, Marcos Williamson y Armando Argüello Salinas (Nicaragua); Iliana Monterroso, Silvel Elías, Juan Mendoza, Carlos Crasborn, Margarita Hurtado Paz y Paz, Rocío García, Aracely Arévalo y Blanca González (Guatemala); Marco Antonio Albornoz, Marco A. Toro Martínez y Roberto Ibarguen (Bolivia); y Westphalen Nunes, Patrícia Mourão, Rubem Lobo, Guilhermina Cayres, Ione Vieira, Ketiane Alves, Carla Rocha, José Antônio Herrera y Tarcísio Feitosa (Brasil). Deborah Barry coordinó la investigación a escala global en África y también colaboró en Guatemala; Anne Larson estuvo a cargo de coordinar la investigación en América Central y Peter Cronkleton, en Bolivia; y Pablo Pacheco fue el responsable de coordinar actividades en Brasil y Bolivia.

En África, nuestros socios incluyeron Civic Response en Ghana y en Burkina Faso, el Panafrican Institute for Development (PAID), Poda Damas del Departamento Forestal del Ministerio de

Medio Ambiente y Kimse Ouedraogo, Director la Escuela Nacional de Forestales. Las siguientes personas participaron en actividades de investigación y ofrecieron apoyo técnico: Emmanuel Marfo, Kyeretwie Opoku, Rebecca Teiko Dottey, Richard Adjei, Sr. A. Baah, Sr. Kyei, Sr. Wallas, Sr. Kyei Yamoah, Osei Tutu y Sr. Damte (Ghana); Phil René Oyono, Serge S. Kombo, Martin B. Biyong, S. Mbuh, J. Monda, Z. Ngbamine, D. Maschouer, R. Meva'a, L. Tatab Shulika, A. Akeh, S. Evina y S. Eva Meyo, B. Tchoumba, J. Abbé, P. Paah, J. Tsana, C. Ndikumangenge y A. Minsouma (Camerún); y Bocar Kante, Amadou Diop, Mody Kone, Mansour N'Diaye, Alfred Ouedraogo y el difunto Manadou Traore (Burkina Faso).

En Asia, las siguientes organizaciones colaboraron en el proyecto: en Nepal, ForestAction y la Federación de Usuarios Forestales Comunitarios de Nepal (FECOFUN); en Filipinas, la Universidad de Filipinas, Los Baños; en India, un estudiante de doctorado de la Universidad de Cambridge; en Laos, el Centro Regional de Capacitación en Silvicultura Comunitaria para Asia y el Pacífico (RECOFTC). Los investigadores incluyen: Juan M. Pulhin, Josefina T. Dizon, Rex Victor O. Cruz, Dixon T. Gevaña, Mark Anthony M. Ramirez, Hanna Leen Capinpin y Chandellayne G. Cantre (Filipinas); Naya Sharma Paudel y Mani Ram Banjade (Nepal); Sushil Saigal (India); y Richard Hackman y Robert Oberndorf (Laos). Ganga Ram Dahal coordinó la investigación llevada a cabo en Asia.

Krishna Adhikari elaboró una reseña muy útil de la literatura regional sobre tenencia forestal así como un resumen de información correspondiente a los lugares de estudio en Asia. Anne Larson y Deborah Barry prepararon una revisión de la literatura referente América Latina mientras que Jerome Attaia Ndze y Phil René Oyono una bibliografía anotada para África central y occidental. Cyprain Jum creó bases de datos útiles y resúmenes con información correspondiente a los lugares de investigación en África. Phil René Oyono preparó la información relativa a Camerún y Monico Schagen y Yulia Siagian una revisión de la literatura sobre la descentralización y la reforma de tenencia en Indonesia. Esta recopilación también representa una contribución al Grupo Especial (*Task Force*) de IUFRO sobre mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del bosque.

Los editores también desean agradecer a todos los autores por sus contribuciones durante el proceso de elaboración del presente documento, incluyendo viajes alrededor del mundo para participar en dos talleres a fin de discutir, analizar y escribir así como compartir resultados. Por ello podemos aseverar que cada capítulo representa realmente una colaboración de investigadores que va más allá de los mencionados específicamente. La colaboración de las siguientes personas también fue invaluable en la revisión de manuscritos: Grenville Barnes, David Bray, Ashwini Chhatre, Chimere Diaw, Chip Fay, Bob Fisher, David Kaimowitz, Hein Mallee, Ruth Meinzen-Dick, Nick Menzies, Moira Moeliono, Augusta Molnar, Thomas Sikor, Anthony Stocks, William Sunderlin, Tim Synnott y Peter Taylor. Quisiéramos agradecer a William Sunderlin por proporcionarnos datos relativos a la tenencia forestal global, y a Mohammad Agus Salim por la elaboración del mapa. Quisiéramos expresar también nuestra gratitud a Rahayu Koesnadi por el paciente apoyo administrativo brindado durante el transcurso del proyecto, a Sally Atwater por la excelente edición del manuscrito final en inglés e igualmente a Martha Cuba Cronkleton por la traducción del inglés al español.

Asimismo, quisiéramos expresar nuestro reconocimiento a los que participaron y apoyaron la Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI), incluyendo Jeff Campbell, Doris Capistrano,

Hein Mallee, Ujjwal Pradhan y Andy White por sus aportes durante las primeras etapas de diseño del proyecto de investigación y a Doris Capistrano y Carol Colfer, y más tarde en la implementación del proyecto a Elena Petkova, quienes facilitaron considerable apoyo logístico y administrativo de la sede de CIFOR.

Finalmente, deseamos expresar nuestra gratitud al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y la Fundación Ford por su generoso apoyo financiero que posibilitó la realización de esta investigación en las tres regiones, así como al Programa PROFOR del Banco Mundial por el apoyo brindado para América Latina específicamente. Por último, quisiéramos agradecer en especial a Hein Mallee de IDRC por haber mantenido su fe y apoyado el proyecto de principio a fin, aun durante sus momentos más difíciles.

Parte 1

Introducción

1

Cambios en los patrones de tenencia en los países en desarrollo

Anne M. Larson, Deborah Barry y Ganga R. Dahal

En Asia, África y América Latina, los gobiernos están otorgando nuevos derechos de tenencia a las comunidades que viven en los bosques y alrededor de ellos. Desde 1985 se han producido cambios importantes en los patrones de tenencia de los bosques, habiendo sido reconocidas o transferidas legalmente a las comunidades y pueblos indígenas por lo menos 200 millones de hectáreas (White y Martin 2002). En un estudio acerca de la tenencia forestal en 25 de los 30 países con más bosques, Sunderlin *et al.* (2008) determinaron que 15 países habían experimentado un aumento en el área asignada a comunidades o bajo propiedad de ellas desde el 2002. En la actualidad, el 74.3% de los bosques a nivel mundial son administrados por el gobierno; 2.3% es propiedad del gobierno, pero ha sido designado para uso de las comunidades; el 9.1% es propiedad de comunidades y el 14.2% restante es propiedad de individuos y empresas (Sunderlin *et al.* 2008). Por sí solo, el porcentaje de bosques que se encuentra bajo control de comunidades¹ en el mundo en desarrollo es mucho más alto, 22% en 2002 y 27% en 2008 (Hatcher, comunicación personal, basado en datos de Sunderlin *et al.* 2008).

El cambio en los patrones de tenencia forestal constituye un tipo de 'reforma forestal' (Pacheco *et al.* 2008a; Taylor *et al.* 2007) similar a las grandes reformas agrarias que tuvieron lugar a mediados del siglo XX. Las reformas actuales responden al creciente reconocimiento de los derechos y beneficios que les pertenecen a las personas que viven en los bosques y alrededor de ellos. Dichas reformas pueden ser promovidas tanto 'desde arriba' como 'desde abajo', con dinámicas que impulsan y determinan las reformas, que surgen desde las comunidades y los movimientos sociales, donantes internacionales o el Estado.

Este libro explora las características, los objetivos y resultados de dichas reformas en la práctica. Se basa en investigación realizada en más de 30 lugares de estudio en 10 países que han promovido, de alguna manera, mayores derechos sobre los bosques a nivel local. Los países se encuentran en Asia (India, Nepal y Filipinas), África (Burkina Faso, Camerún y Ghana) y América Latina (Bolivia, Brasil, Guatemala y Nicaragua). También se llevó a cabo investigación, aunque con menos intensidad, en Laos, y se incluyó Indonesia en base a la amplia experiencia del Centro



Figura 1.1 Lugares de investigación del proyecto CIFOR-RRi

para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) en ese país (Figura 1.1). Asimismo, se llevaron a cabo revisiones de literatura en las tres regiones para ayudar a insertar el análisis del trabajo de campo en un contexto histórico y cultural.

Las reformas en la tenencia de los bosques abarcan desde la titulación de vastos territorios a favor de comunidades indígenas hasta el otorgamiento de pequeñas extensiones de tierra para regeneración forestal o el derecho a compartir las ganancias derivadas del aprovechamiento maderero. Sin embargo, en la práctica, los nuevos derechos estatutarios no resultan automáticamente en derechos ni los derechos locales conducen a mejoras en los medios de vida o las condiciones del bosque. Para comprender el significado de los nuevos derechos, es importante saber qué derechos tenían las personas antes de las reformas, especialmente los derechos *de facto* o consuetudinarios, ya que es posible que los derechos estatutarios formales impongan nuevas restricciones sobre las comunidades. Debido a que en la mayoría de los casos las personas gozaban de derechos con anterioridad a la implementación de dichas reformas, por lo general es más apropiado referirse al *reconocimiento* o *formalización* de los derechos, en lugar de usar el concepto de ‘transferencia’ de los mismos.

En la mayor parte de países, la investigación fue llevada a cabo por socios locales, en ocasiones por los titulares de los derechos, los que podrían aprovechar el proceso y los resultados para promover derechos comunitarios, un buen manejo forestal y oportunidades de medios de vida. La investigación preliminar determinó que las debilidades institucionales y las distorsiones de políticas habían reducido los impactos del cambio. Por ello, el proyecto fue diseñado para generar información no solo para uso académico sino también para promover el empoderamiento y entrar en un diálogo efectivo sobre políticas con ONG, donantes y gobiernos.

Para reflexionar sobre los resultados, el libro adopta un enfoque bastante ambicioso. En lugar de presentar los resultados de la investigación en capítulos que analicen cada uno de los casos de estudio, abordamos aquellos temas que consideramos capturan la esencia de las reformas, los desafíos que enfrentan y las oportunidades que ofrecen. Cada uno de ellos representa un elemento fundamental de la gobernanza forestal y su análisis se basa no solo en los estudios de caso sino también en la literatura existente y la experiencia de cada uno de los autores.

Esta introducción tiene como objetivo presentar el contexto general de la investigación. Comienza con una breve discusión de las reformas en la tenencia de los bosques a la luz de los derechos comunitarios y la conservación forestal e incluye una breve introducción a cada una de las regiones, reservando para el resto de los capítulos la discusión principal de los otros temas relacionados con la gobernanza. La siguiente sección introduce el proyecto de investigación, los objetivos, la metodología utilizada y los modelos de reforma de tenencia forestal estudiados. Le sigue una definición de los conceptos utilizados en el estudio y a lo largo de este libro. Luego se presentan los capítulos; en la sección final, se detalla el contexto global en el que se está desarrollando la reforma de tenencia.

¿Por qué una reforma forestal?

La literatura relativa a los bosques y la conservación está llena de casos de comunidades rurales cuyos medios de vida han sido afectados por políticas del Estado o la invasión de terceros a sus bosques. Las políticas estatales cubren aspectos tales como concesiones forestales (e.g. Anaya y Grossman 2002), esquemas de clasificación forestal que prohíben el uso comunitario (e.g. Peluso 1992), concesiones mineras y petroleras (e.g. Oyono *et al.* 2006; Kie; Kimmerling 1991; Lynch y Harwell 2001), desalojo de parques o áreas protegidas o serias limitaciones a las actividades de medios de vida dentro de los mismos (e.g. Dowie 2005; Spierenburg *et al.* 2008; Cernea 1997 2006; Brockington e Igoe 2006), y colonización o invasiones por parte de agricultores o ganaderos (e.g. Schmink y Wood 1984; Colfer *et al.* 1997; Fulcher 1982; Baird y Shoemaker 2005).

Las políticas diseñadas durante la Colonia justificaron la centralización de los bosques basándose en principios de 'forestería científica' (véase Capítulo 7). Por un lado, los bosques eran considerados bienes públicos y recursos estratégicos que necesitaban protección y el 'uso racional' para proveer bienes y servicios y garantizar ingresos para el futuro. Desde otra veta, la explotación de los bosques favorecía con frecuencia los intereses de la elite por sobre los intereses de otros. En Ghana, por ejemplo,

... Antes de 1924, los nativos tenían concesiones [forestales] y vendían madera sobre la misma base que los europeos. Pero la competencia se hizo tan fuerte... que en una ordenanza administrativa de 1924, el gobierno dictaminó que un nativo no podía cortar ni vender madera, excepto para uso propio, sin hacer un depósito con el gobierno de 2500 francos, una suma prohibitiva (Buell 1928:256, citado en Larson y Ribot 2007).

Además, las políticas explícitamente discriminatorias se dieron, en ocasiones, junto con actos de corrupción, búsqueda de ganancias para beneficio propio y la creación de redes de patronaje por parte de funcionarios del gobierno, prácticas que continúan hasta el día de hoy (Larson y Ribot 2007; Sunderlin *et al.* 2008).

Desde una perspectiva exclusiva de derechos, no hay duda de que muchas comunidades que en la actualidad viven en los bosques merecen algo mejor. Numerosas organizaciones y movimientos de base alrededor del mundo se han pronunciado para exigir los derechos a los bosques de las poblaciones indígenas. Los movimientos indígenas de América Latina, en particular, han

tratado de obtener –en algunos casos con éxito– el reconocimiento de sus derechos tradicionales sobre territorios y bosques ancestrales. Al mismo tiempo, la investigación ha empezado a evaluar el impacto de los bosques sobre la vulnerabilidad (e.g. Hobley 2007) o el papel que pueden desempeñar en el alivio a la pobreza (Sunderlin *et al.* 2005).

Pero, ¿Qué hay de la conservación forestal? Según Sayer *et al.* (2008:3), ‘La dura realidad para la conservación es que, para la mayoría de las poblaciones locales, la conversión para la agricultura o los cultivos industriales brinda una forma más rápida para salir de la pobreza que el manejo forestal o la protección total’. No hay garantía de que las poblaciones locales vayan a conservar los bosques si tienen más derechos o si estos son más seguros. No obstante, parece prevalecer la hipótesis central en el sentido que cuando los derechos son seguros, se pueden visualizar horizontes de largo plazo y despertar mayor interés en la sostenibilidad. En algunos casos, sin embargo, la conversión de los bosques para otros usos generará mayores beneficios para los medios de vida y podría, incluso, ser sostenible en el largo plazo (Tacconi 2007a). En otros, los derechos de tenencia más seguros han mejorado notablemente el manejo forestal (Sayer *et al.* 2008).

Los resultados que se pueden alcanzar en términos de conservación dependen de las causas de la deforestación y degradación. En algunos casos, el Estado promueve el aprovechamiento de madera, la tala rasa y la conversión a cultivos industriales, como en Indonesia, que tiene una de las tasas más altas de deforestación en el mundo (FAO 2005). En otros, diversos intereses en los bosques y las zonas forestales han promovido la invasión, colonización y conversión de bosques. Nuestra investigación ha determinado que, en muchos casos, la demanda de derechos de tierra por parte de las comunidades es una (contundente) respuesta a la invasión de sus tierras por parte de terceros. En América Latina, los bosques en pie están ubicados principalmente donde hay comunidades indígenas (véase RAISG 2009), y las invasiones de tierras por actores externos constituyen una de las principales causas de la deforestación (Geist y Lambin 2002; Stocks *et al.* 2007).² En este sentido, garantizar los derechos de tenencia comunal –en especial su derecho de exclusión– podría ser fundamental para la conservación.

El temor de que la conversión forestal y la degradación sigan avanzando aun bajo regímenes de tenencia comunitaria ha justificado no solo la imposición de regulaciones forestales por parte del Estado sino también serias restricciones al uso forestal, que por lo general acompañan a las reformas de tenencia. Como se discute en el próximo capítulo, los intereses de conservación continúan proponiendo soluciones que, de vez en cuando, expulsan a las personas de las áreas protegidas; sin embargo, muchos consideran que los gobiernos han fracasado manteniendo los bosques y que la conservación no puede funcionar si la población local no se compromete con ese objetivo.

El uso de la tierra y los recursos forestales son, sin duda, distintos en las tres principales regiones del mundo en desarrollo, y, en cierta manera, esta diversidad determina el contexto de las reformas, en tanto establece diferentes grupos de parámetros. Por ejemplo, la densidad poblacional en Asia contrasta con las vastas áreas de bosque por hogar en los bosques de las tierras bajas de la Amazonia. La naturaleza del colonialismo fue diferente en América Latina y llegó a su fin hace ya tiempo. En cambio, el África de hoy todavía enfrenta guerras y desplazamientos de población. Al mismo tiempo, la centralización histórica de los bosques –y la negativa de otorgar derechos

comunitarios— es una característica compartida por todas las regiones, así como la deforestación y degradación forestal. Los bosques remotos siguen bajo prácticas consuetudinarias y han estado protegidos, de alguna manera, de la influencia de las presiones externas. En las tres regiones, el otorgamiento de derechos de tenencia a comunidades esta todavía en fase de experimentación. A continuación se brindará un breve análisis de cada una de ellas.

En Asia, los fracasos asociados con la centralización de la propiedad y el manejo de los bosques obligaron a muchos países a reconsiderar, ya desde la década de los setenta, el manejo forestal y las políticas de tenencia. China, Nepal, Tailandia y Filipinas prohibieron las exportaciones de madera; varios países impusieron fuertes regulaciones sobre las concesiones industriales (Adhikari 2007). En ocasiones, las concesiones forestales fueron revocadas o no fueron renovadas, lo que a veces desencadenó en un interés hacia la forestería de plantaciones, como en el caso en Indonesia. El énfasis en la producción de madera se desplazó hacia las plantaciones, y en varios países prácticamente el 90% de la materia prima proviene de árboles localizados fuera de los bosques naturales (Enters *et al.* 2003).

Los diseñadores de políticas en India y Nepal observaron que la negativa de otorgar a las comunidades derechos de acceso y manejo a los bosques operó en realidad como un desincentivo, exacerbando la degradación forestal, los conflictos y la pobreza. India, Nepal y Filipinas fueron los primeros países en Asia en introducir políticas que tenían como objetivo involucrar formalmente a las comunidades locales en el manejo forestal; otros países (Laos) siguieron el ejemplo. Las políticas en Bután, Camboya, China, Sri Lanka, Tailandia y Vietnam todavía están en estado formativo (Gilmour *et al.* 2004), pero han priorizado la recuperación de los bosques degradados. Los países con vastos recursos forestales muestran patrones diferentes de aquellos que cuentan con bosques degradados o de menos valor. En particular, los gobiernos asiáticos tienden a no reconocer los derechos locales si el país es rico en recursos forestales.

En África, la tenencia estatutaria de los bosques está casi en su totalidad en manos de la administración pública: cerca del 98% de los bosques están bajo control y manejo formal de una autoridad gubernamental (véase Figura 1.2). Sin embargo, incluso en los bosques que son propiedad del Estado, las autoridades, leyes y prácticas consuetudinarias (como es el caso en Asia) desempeñan un papel clave en la gobernanza local y el acceso a los recursos. Las políticas forestales, en particular, han sido reformuladas en la mayor parte de países desde la década de los noventa, y tan solo en una década ‘más de 30 países lanzaron por lo menos una iniciativa importante referida a la participación comunitaria en el manejo forestal a nivel local’ (Alden Wily 2004). No obstante, el gobierno retiene generalmente la mayor parte de la toma de decisiones relativa al manejo forestal, ya sea controlando el uso de los bosques en forma exclusiva u otorgando solamente derecho de uso no comercial para satisfacer la demanda de la gente local de productos forestales. Las reformas de tenencia forestales han sido principalmente el resultado de políticas de descentralización (véase Capítulo 2), así como de algunas iniciativas forestales comunitarias.

De las tres regiones, América Latina ostenta el menor porcentaje de tierras bajo propiedad y manejo del Estado (33%) y el mayor porcentaje en manos de individuos y empresas privadas (34%). El área bajo propiedad de las comunidades (25%) es similar a la de Asia, y un 8% adicional ha sido designado para uso comunitario (Figura 1.2). En esta región, México está a la vanguardia de la forestería comunitaria. Las políticas agrarias —que se remontan a la revolución mexicana y

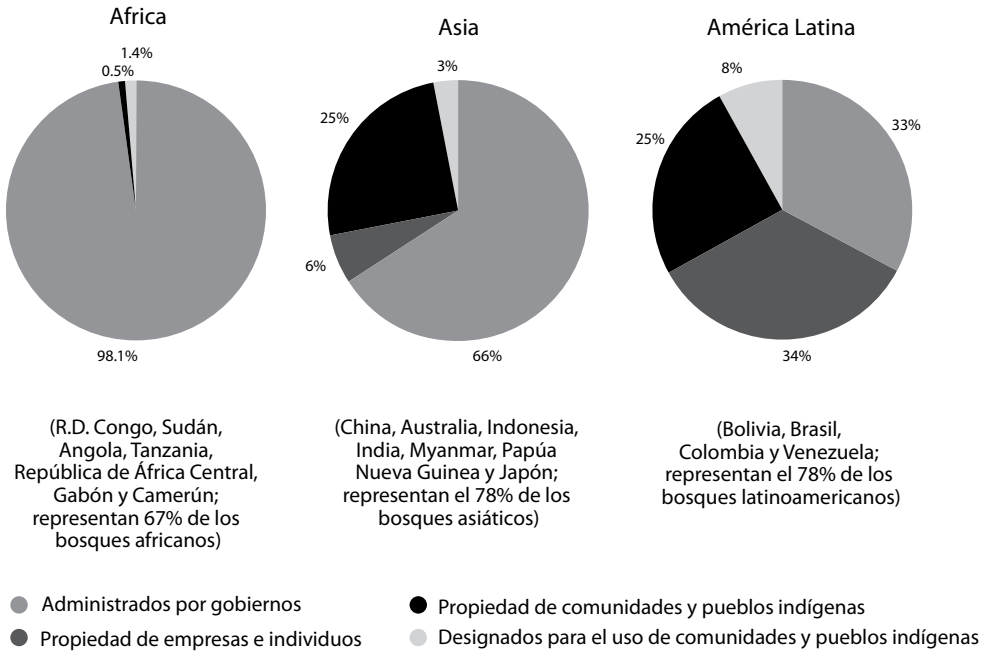


Figura 1.2 Distribución de la tenencia forestal formal en tres regiones del mundo, 2008

Fuente: RRI 2009

que otorgaron derechos a la tierra en olas consecutivas durante gran parte del siglo XX— sentaron las bases para los derechos comunitarios a los bosques, y ‘un entusiasta y vibrante sector forestal comunitario emergió a principios de la década de los setenta’ (Bray *et al.* 2006). Un proyecto piloto de forestería comunitaria conocido como el Plan Piloto Forestal, fue lanzado en Quintana Roo a principios de la década de los ochenta (Salas 1995); para la década de los noventa, la forestería comunitaria se había extendido hacia otras partes de México (Bray *et al.* 2005).

En la mayor parte de América Latina, los recientes cambios en los patrones de tenencia fueron el resultado de luchas impulsadas desde las bases. Los pueblos indígenas han tratado de obtener el reconocimiento de su dominio ancestral, como también lo han hecho numerosos pueblos no indígenas, como los sirigueros en Brasil. Estos grupos han vivido tradicionalmente en los bosques y han logrado mantenerlos a pesar de las intervenciones del Estado y las presiones ejercidas por grupos que también han competido por las tierras, en algunas ocasiones campesinos pobres y sin tierra, y en otras, intereses más acomodados, agroindustriales o madereros. Es más probable que en el caso de América Latina, las reformas involucren la demarcación y titulación de grandes territorios indígenas, con vastas extensiones de tierra para relativamente poca gente (Stocks 2005).

Lugares de investigación

Nuestro proyecto de investigación nace del interés por comprender los cambios en los patrones de tenencia alrededor del mundo con el objetivo de aunar esfuerzos para progresar en el control

y manejo de los bosques a nivel local. Esta misión involucró la promoción de investigación y acción en múltiples escalas, así como varias modificaciones a los métodos y lugares de investigación en los países, en base a los diferentes tipos de reformas y a objetivos más orientados hacia la acción y las políticas. Un primer sondeo nos permitió determinar los lugares más apropiados tanto para la investigación como para la acción, así como encontrar socios locales que contaran con experiencia.

El análisis principal se llevó a cabo en ‘lugares de investigación’, generalmente múltiples comunidades donde estaba por ocurrir –o había ocurrido ya– un cambio en la tenencia o los derechos sobre los recursos. Los lugares fueron elegidos para explorar los cambios en los patrones de tenencia y en virtud a las oportunidades que brindaban en el sentido de poder aumentar los derechos o tener algún tipo de impacto sobre decisiones de políticas. En América Latina, los lugares de investigación incluyeron áreas de gran extensión, 1 ó 2 millones de hectáreas, porque las reformas se habían realizado sobre grandes territorios en regiones específicas. En África y Asia, si bien los lugares eran más pequeños, también involucraron varias aldeas o comunidades organizadas alrededor de un bosque específico.

La investigación se realizó en dos direcciones: *hacia arriba* y *hacia abajo*. A nivel local, el objetivo era examinar el acceso a los recursos forestales, tanto desde el punto de vista económico como social, los procesos institucionales, así como los mecanismos utilizados para la distribución de beneficios dentro y entre las comunidades afectadas por las reformas de tenencia. Además de establecer las bases para la recolección de datos, nuestro trabajo tenía como meta informar estrategias y procesos para mejorar los derechos y la seguridad de los medios de vida de los grupos vulnerables, y simultáneamente coadyuvar al aumento de las capacidades institucionales y de liderazgo dentro de las organizaciones de base, federaciones y movimientos. Todo ello con el objetivo de permitir que estos actores representen y articulen mejor los intereses y prioridades de sus miembros, especialmente los grupos vulnerables dentro de ellos, y de generar la participación efectiva en estructuras descentralizadas y procesos de diseño de políticas.

A nivel subnacional y nacional, la investigación-acción recurrió al análisis en términos más generales para informar diálogos entre entidades del gobierno y la sociedad civil y para identificar limitaciones y oportunidades con el fin de vincular el manejo forestal en pro de los pobres con procesos descentralizados y/o con procesos de planificación del gobierno central.

Se eligieron lugares y comunidades que nos permitieran entender mejor los patrones de las reformas de tenencia en cada contexto nacional. Por lo tanto, dependiendo de la naturaleza de la reforma, nuestros lugares de estudio constituían casos típicos o particularmente interesantes o experiencias excepcionales. Dentro de un solo país, los lugares elegidos pueden presentar diferentes tipos de reforma, tipos de bosque, clasificaciones de bosque o formas de participación en el mercado. Posteriormente, los casos se analizaron en relación a la investigación del contexto regional y nacional. Consideramos que la contextualización es una de las características fundamentales de nuestro enfoque. En ese sentido, los casos en este libro algunas veces se refieren a políticas nacionales, otras a un modelo particular de cambio y en ocasiones, a la experiencia de una comunidad particular. El Cuadro 1.1 presenta una lista de los países, regiones y subregiones y las ‘comunidades’ estudiadas (definidas más abajo), así como una breve descripción del modelo de reforma de tenencia forestal.

Cuadro 1.1 Lugares de investigación y modelos de tenencia estudiados

| País | Región | Comunidad | Modelo de tenencia |
|---------------------|-------------------------|-----------------------------------|---|
| Bolivia | Guarayos | Santa María de Yotaú Cururú | Comunidades dentro del territorio indígena están siendo demarcadas y tituladas |
| | Norte amazónico (Pando) | Turi Carretera San Jorge | Comunidades agroextractivistas están siendo demarcadas y tituladas |
| Brasil | Porto de Moz | Turu Taperu | Comunidades agroextractivistas que bordean la reserva agroextractivista (RESEX) |
| | Región transamazónica | Dispensa I Pontal | Comunidades de colonos |
| Guatemala | El Petén | Carmelita | Concesión forestal comunitaria por un periodo de 25 años (comunidad vive dentro de la concesión) |
| | | Árbol Verde | Concesión forestal comunitaria por un periodo de 25 años (miembros de varias comunidades que viven fuera de la concesión) |
| | Altiplano | Chancol | Bosques comunales del altiplano (múltiples comunidades, un solo título, propiedad de la comunidad) |
| | | Mogotillos Chichim Estancia | Bosques comunales del altiplano propiedad del gobierno local |
| Nicaragua | RAAN | Tasba Raya Layasiksa | Territorios indígenas están siendo demarcados y titulados |
| Burkina Faso | | Bosque Goadá | Asociación local: manejo para la regeneración |
| | | Nakambé | Concesión: manejo de leña (bosque clasificado, dominio del gobierno central) |
| | | To | Concesión: manejo de leña (bosque no clasificado, dominio del gobierno local) |
| | | Comoé-Léraba | Concesión: reserva forestal y de vida silvestre |
| Camerún | Lomie/Dja | AVILSO Medjoh | Bosques comunitarios |
| | | Monte Camerún | |
| | Noroccidente de Camerún | Oku | |
| | Sur de Camerún | UDEFCO Kienké–Sud | Repartición de ganancias del bosque (concesión maderera a una empresa) |

| País | Región | Comunidad | Modelo de tenencia |
|------------------|---|---|---|
| Ghana | Nacional | | Distribución de beneficios del aprovechamiento |
| | Distrito Forestal Assin Fosu (Bosque comunitario) | Assin Akropong Subinso 1 Subinso 2 | Manejo forestal colaborativo: 'bosques dedicados' con planes de manejo, para protección |
| | Reserva Forestal Afram Headwaters | Asempanaye Ada Nkwanta Kwapanin | Sistema <i>taungya</i> modificado (siembra de árboles, agricultores comunitarios e individuales comparten ganancias futuras de la madera) |
| India | Ajmer, Rajasthan | Kumhariya Nathoothala Khoda Ganesh | Concesiones de 25 años, renovables, otorgadas a cooperativas de cultivadores de árboles para leña y forraje a fin de recuperar tierras de desecho |
| Nepal | Nawalparasi, Terai (tierras bajas) | Sunderi CFUG | Bosques comunitarios con planes operacionales aprobados |
| | Lalitpur (tierras altas, periurbano) | Patle CFUG | |
| | Baglung (tierras altas rural) | Sanghukhola Ratopahara CFUG | |
| | Dolakha (montañas altas) | Suspa CFUG | |
| Filipinas | Nueva Vizcaya, Región 2 | Fundación Educacional Kalahan | Certificado de dominio ancestral con manejo forestal comunitario |
| | | Proyecto de cooperativas comunitarias | Manejo forestal comunitario |
| | | Proyecto Ecológico Socio Económico Barobbob | Acuerdo de cogestión con el gobierno local (derechos locales de ocupación por 25 años, renovables por otros 25 años) |
| | Compostela, Mindanao | Cooperativa de Desarrollo de Recursos Forestales Nagan-Panansalan-Pagsabangan | Manejo forestal comunitario |

Algunos aspectos de los métodos de investigación también variaron entre un país y otro e incluso entre lugares de estudio. Prácticamente, en todos los casos se identificaron socios que encabezaran la investigación, y los métodos en los lugares de estudio contemplaban una serie de enfoques desde los participativos hasta los más convencionales, dependiendo de las capacidades disponibles. En todos los casos, a los investigadores principales en el país o región del país –por lo general personas de los países en desarrollo y siempre personas que contaban con vasta experiencia en las regiones estudiadas– se les encomendó supervisar el trabajo de campo, garantizando un análisis efectivo de los resultados a la luz del contexto particular de la investigación.

Toda la investigación utilizó las mismas preguntas centrales, lecturas teóricas y marcos referenciales, hipótesis y definiciones de términos. Al final, se recolectó y analizó información abundante y variada en diferentes escalas que se obtuvo mediante diversas entidades y métodos y que cubre una gama de reformas en múltiples contextos.

Temas y conceptos

Las preguntas de la investigación se organizaron alrededor de cinco temas clave: cambios en los patrones de tenencia, organizaciones locales, el rol de las regulaciones, participación en los mercados e impactos sobre los medios de vida, los bosques y la equidad, todo lo cual puede ser resumido formulando las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el impacto de los cambios en la tenencia sobre los derechos comunitarios y la toma de decisiones en relación a los bosques?
- ¿Qué impacto tienen en la práctica factores como el marco legal, los mercados y las organizaciones locales sobre estos derechos?
- ¿Cuáles son las interacciones entre estas variables o esferas?
- ¿Cuál es el impacto de cada uno en los resultados?

Como punto de partida nos propusimos entender el cambio en los patrones de tenencia y sus consecuencias sobre los derechos y prácticas existentes. La organización local, las regulaciones y los mercados fueron concebidos como variables mediadoras que facilitan o inhiben mejores resultados. Los resultados fueron evaluados utilizando una combinación de las variables, las que se resumieron como medios de vida, condición de los bosques y equidad (véase Capítulo 9). Esta sección presenta los términos utilizados en la investigación y a lo largo del presente libro.

Derechos de tenencia. Concebidos como un conjunto de derechos, que van supuestamente en forma creciente (véase Capítulo 3), desde derechos de acceso y uso hasta derechos de manejo, exclusión y alienación (véase Schlager y Ostrom 1992). El *acceso* se refiere simplemente al derecho de ingresar a un espacio físico; los *derechos de uso* o *de usufructo* se refieren al derecho de extraer recursos, como madera, leña u otros productos forestales y retirarlos del bosque. El *manejo* hace alusión al ‘derecho de regular los patrones internos de uso o transformar el recurso’ (Agrawal y Ostrom 2001:489), lo que puede incluir plantaciones de árboles, manejo forestal o conversión a la agricultura. La *exclusión* se relaciona con el derecho a decidir quién puede usar o no el recurso, mientras que la *alienación* se refiere a la venta o el alquiler de la tierra, lo que incluye la venta de estos otros derechos. Los últimos tres son considerados como derechos de decisión, por lo que son especialmente importantes en las reformas de tenencia.

Tenencia de recursos. Se refiere a las relaciones sociales y las instituciones que regulan el acceso a la tierra y los recursos naturales así como su uso (von Benda-Beckman *et al.* 2006). La *tenencia forestal*, por lo tanto, se refiere a quién es el dueño de las tierras forestales y quién usa y maneja los recursos forestales y toma decisiones relativas a los mismos. La tenencia forestal determina *quién* puede usar *qué* tipo de recursos, de *qué forma*, por *cuánto tiempo* y bajo *qué condiciones*, así como *quién* puede transferir derechos a otros y *cómo*. Los diferentes elementos del conjunto de derechos pueden ser compartidos o distribuidos de diferentes maneras entre los actores

sociales; además, los árboles mismos pueden estar sujetos a diferentes derechos de tenencia (Fortmann 1987).

El conjunto de derechos también puede incluir una combinación de derechos que son definidos por la ley formal (*de jure*) y derechos que son definidos a nivel local, mediante instituciones consuetudinarias o *de facto*. Un derecho *de jure* se refiere al conjunto de reglas establecido y protegido por el Estado (e.g. títulos de tierra registrados, contratos de concesión, ley forestal y normas). Los derechos *de facto* son patrones de interacción establecidos fuera de la esfera formal de la ley e incluyen *derechos consuetudinarios*, un conjunto codificado de normas y reglas comunitarias que ha sido heredado de los ancestros y aceptado, reinterpretado y aplicado por la comunidad, el mismo que puede ser o no ser reconocido por el Estado.

La reforma de la tenencia se refiere a la reforma legal de los derechos de tenencia (Pulhin y Dizon 2003). La *reforma en la tenencia de los bosques* es diferente de la reforma agraria: esta última contempla la redistribución de las propiedades y transforma la estructura agraria, mientras que la primera representa el cambio de uno o más derechos relacionados al manejo de los recursos y tierras forestales (Bruce 1998). Por lo general, la reforma de tenencia forestal involucra el otorgamiento de derechos a personas que ya se encuentran viviendo en bosques o áreas cercanas a ellos y están usando los recursos forestales (véase Capítulo 2).

En este libro, la *propiedad* se refiere al bien inmueble, mientras que la *tenencia* hace alusión a la forma en que los derechos son administrados; aunque, con frecuencia, los conceptos de propiedad y tenencia son empleados indistintamente. La propiedad es usualmente clasificada como estatal o privada. Los sistemas de tenencia comunal y la propiedad común existen ya sea en tierras estatales o privadas. La mayor parte de los bosques del mundo son propiedad formal del Estado; las reformas de tenencia forestal usualmente le asignan los bosques a colectividades bajo regímenes de *tenencia comunal* como la *propiedad común*. Dentro de un área comunal puede haber propiedades tanto comunes como privadas, y las decisiones pueden ser tomadas a nivel individual o colectivo, pero el titular del derecho es la colectividad. Para desentrañar esta red de definiciones y relaciones, utilizamos la ‘caja de tenencia’ propuesta por Meinzen Dick (2006), que nos permite comprender el conjunto de derechos por un lado y los titulares de los derechos por otro (véase Capítulo 3).

La *seguridad de la tenencia* está relacionada con el grado de seguridad que cualquier individuo o grupo percibe en relación a la tierra y otros recursos, en lugar de considerarla en peligro (Poffenberger 1990). En este sentido, no asumimos que cualquier configuración de derechos, como un título de tierra, otorgue seguridad (Ellsworth 2002).

La *comunidad* es la unidad básica de análisis en todos los lugares de estudio. La comunidad no se refiere necesariamente a un grupo de personas que vive en una aldea, sino que se la define como un grupo de personas que tiene un interés o propósito común en un bosque en particular y que comparte recursos comunes. Por lo tanto, la comunidad (o aldea) puede(n) superponerse con la comunidad de interés o ser una subunidad, o viceversa. También puede haber ‘comunidades’ locales dentro de comunidades más grandes.

Por lo general, la *forestería comunitaria* es considerada como un enfoque de manejo de recursos de propiedad común con características e innovaciones institucionales diseñadas por la población local (Chapagain *et al.* 1999) con el objetivo de organizar y ejercitar sus derechos para el uso y manejo de un área forestal para el suministro de productos forestales. Si bien en ocasiones se refiere a un tipo de proyecto promovido por el Estado u organismos donantes, no está limitada a los mismos.

Contenido de los capítulos

Los capítulos exploran, en base a una comparación de los casos seleccionados, la naturaleza de la reforma forestal, el alcance y significado de los derechos transferidos o reconocidos, el papel de la autoridad y las redes de ciudadanos en la gobernanza forestal, las oportunidades y los obstáculos que presentan las regulaciones del gobierno y los mercados para productos forestales, así como los impactos sobre los medios de vida, la condición de los bosques y la equidad. Los diez capítulos que conforman el presente documento, incluyendo esta introducción, se encuentran distribuidos en cinco partes.

El Capítulo 2, por Deborah Barry, Anne Larson y Carol Colfer, completa la primera parte de este libro, explorando la naturaleza, los orígenes y los importantes procesos globales que han determinado las reformas en los patrones de tenencia forestal. Dichas reformas, impulsadas más agresivamente desde mediados de la década de los ochenta, parecen haberse extendido lo suficiente como para constituir una tendencia global. A pesar de que los resultados se basan en los estudios de caso y los países estudiados, el análisis a escala continental y global nos permite comprender mejor las fuerzas más amplias que configuran las reformas, y de este modo presentarlas en forma preliminar.

Los autores consideran que esta tendencia es significativamente diferente de las reformas agrarias anteriores, donde los bosques y las tierras desmontadas eran transferidos a los campesinos con fines agrícolas. Más bien, estas nuevas reformas están siendo impulsadas e influenciadas por demandas locales que exigen el reconocimiento de los derechos de tenencia, una preocupación global por la conservación de la biodiversidad y la promoción de la descentralización democrática. Las reformas tienen como objetivo alcanzar las siguientes tres metas: abordar las demandas de reconocimiento de los derechos históricos (sobre la tierra), mejorar el bienestar a nivel local y lograr la conservación de los bosques. El capítulo sostiene que los diseñadores de políticas necesitan entender mejor la naturaleza de la reforma en los patrones de tenencia y adaptar, en forma radical, sus metas, instituciones y regulaciones para así poder implementar lo que podría convertirse en uno de los esfuerzos globales más importantes por reducir la creciente pobreza rural y mitigar los efectos del cambio climático.

La segunda parte de este documento analiza dos temas importantes en el proceso de transferencia o reconocimiento de los derechos de tenencia comunitarios: la naturaleza de los derechos de gestión devueltos o retenidos y la interfase entre los derechos estatutarios y consuetudinarios. El Capítulo 3, por Peter Cronkleton, Deborah Barry, Juan Pulhin y Sushil Saigal, se ha elaborado en base a los estudios de caso de Guatemala, Bolivia, Filipinas y la India para examinar el aspecto de los derechos de manejo. Los autores presentan estos cuatro casos de reforma haciendo uso de la caja de tenencia mencionada anteriormente, para examinar el tipo de los derechos devueltos y sus

características y de qué manera ello tiene un impacto sobre los modelos de forestería comunitaria, e identificar los beneficios recibidos por los participantes comunitarios.

La devolución de los derechos de tenencia forestal a los actores sociales locales en el mundo ha producido diferentes modelos de forestería comunitaria. Generalmente involucran cierto tipo de cogestión, de manera que el Estado pueda retener la propiedad y el control sobre los recursos forestales, ya sea autorizando el uso de las tierras estatales o exigiendo a los usuarios forestales, localizados en propiedades que no son del Estado, a operar bajo la supervisión y las normas del gobierno. Estos arreglos reconocen ciertos usos existentes de recursos arraigados en los medios de vida locales y la práctica consuetudinaria, pero también introducen nuevas regulaciones y técnicas y restringen algunos comportamientos pasados. Por lo menos en apariencia, dichos arreglos han sido diseñados en gran parte con el objetivo de promover mayor sostenibilidad y un uso equitativo; sin embargo, también pueden generar desincentivos y distorsiones y limitar seriamente el poder de toma de decisiones a nivel local. Esto debilita los derechos de tenencia y también puede socavar la integridad de las instituciones de manejo locales que funcionaban efectivamente antes de la reforma, al mismo tiempo que reduce los beneficios para los medios de vida.

El reconocimiento de los derechos de tenencia de las comunidades que ya viven en los bosques casi siempre enfrenta la existencia de arreglos consuetudinarios o *de facto*. El Capítulo 4, elaborado por Emmanuel Marfo, Carol Colfer, Bocar Kante y Silvel Elías, analiza la relación entre los derechos y leyes de tierras formales y consuetudinarias. Los autores utilizan las experiencias de cuatro países con una sólida tradición de derechos consuetudinarios –Ghana, Indonesia, Burkina Faso y Guatemala– para examinar el alcance, los modelos y las formas de aceptación o reconocimiento de los sistemas consuetudinarios por la legislación formal en el marco de las reformas forestales. La seguridad de la tenencia es un elemento fundamental de una buena gobernanza y el alivio a la pobreza, pero la misma se ve plagada de legalidades superpuestas que imponen sistemas de derechos múltiples y simultáneos, cada uno con una fuente de legitimidad propia. Ignorar esta complejidad crea resultados insospechados y podría generar conflicto.

Prácticamente en todos los casos estudiados, los derechos de tenencia están definidos, en cierto modo, tanto por el derecho formal como por el consuetudinario. Sin embargo, existe todo un debate académico sobre si considerar uno de los dos sistemas mejor que el otro, si ambos sistemas deberían compartir legitimidad, o si el pluralismo legal debería permitir la existencia simultánea de diferentes sistemas de tenencia. Entre las opciones se está considerando un cambio de paradigma del pluralismo legal hacia la integración legal, la misma que combina las fortalezas de las leyes consuetudinarias con las formales. Para que este esfuerzo se consolide, es importante documentar cómo las leyes formales y consuetudinarias han coexistido y funcionado dentro de marcos sociopolíticos específicos. El capítulo examina, para cada uno de los países, el grado en que la ley formal se ha acomodado (reconocido) o socavado los sistemas consuetudinarios de tenencia y cómo lo ha hecho utilizando diferentes modelos de reconocimiento.

La tercera parte del libro analiza dos componentes importantes de las instituciones de gobernanza forestal a nivel ‘local’: las autoridades y los movimientos sociales locales. El Capítulo 5, por Anne Larson, Peter Cronkleton, John Puhlin y Emmanuel Marfo, explora la configuración de las relaciones de autoridad en las reformas de tenencia en tres territorios indígenas (Nicaragua, Bolivia y Filipinas) y en Ghana. Cuando los derechos son otorgados a una ‘comunidad’ o cuando

estos derechos son formalizados, generalmente se crea una institución nueva o se designa una existente para que represente a la colectividad. Es probable que dicha institución determine el ejercicio de los nuevos derechos en la práctica, basada en sus características (si es representativa o responsable, por ejemplo) y el dominio de la misma (los poderes que ostenta). Esto puede ser particularmente problemático en el caso de territorios indígenas que con anterioridad a las reformas no contaban con una estructura común de gobernanza. Específicamente, el capítulo evalúa cómo el reconocimiento de los derechos comunitarios por parte de los gobiernos centrales tiende a llevar a una disputa política en torno a la autoridad. Las políticas de autoridad asumen diferentes formas en los cuatro casos examinados y los resultados sugieren que este aspecto debería recibir mayor atención en el marco de las reformas. Las disputas con frecuencia generan conflicto y el desmoronamiento o manipulación de las relaciones de poder, aunque también pueden facilitar el surgimiento de nuevas configuraciones de poder que son efectivas, representativas y responsables.

El Capítulo 6, elaborado por Naya Sharma Paudel, Iliana Monterroso y Peter Cronkleton, examina el importante rol desempeñado por un movimiento social relativamente nuevo que hasta el momento ha recibido poca atención en la literatura: las redes de comunitarios y organizaciones que amplían el ámbito de su acción colectiva a fin de defender sus derechos y ampliar las oportunidades para llevar a cabo el manejo forestal comunitario. Se presentan tres organizaciones: la Federación de Usuarios de Bosques Comunales de Nepal (FECOFUN), la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP) en Guatemala y la Cooperativa de Productores de Castaña (COINACAPA) de Bolivia. El capítulo resume las condiciones que llevaron al surgimiento y desarrollo de estas organizaciones, su dinámica institucional y las estrategias de movilización de recursos; asimismo, describe sus impactos sobre la tenencia de recursos y los medios de vida. Las primeras dos organizaciones han desempeñado un importante rol obteniendo, defendiendo y ampliando los derechos de sus miembros, mientras que la última se formó con el objetivo principal de mejorar los ingresos y la posición de sus miembros en el mercado. El capítulo argumenta que dichas redes han aumentado la gestión local en el proceso de reforma de la tenencia, mejorado la capacidad institucional y técnica de las comunidades así como la capacidad de las comunidades de influenciar la opinión pública, las políticas y el marco legal que regula sus derechos forestales.

La cuarta parte del documento presenta un análisis de las regulaciones que afectan las reformas y los mercados, tanto de productos maderables como no maderables. Aun cuando se han otorgado importantes nuevos derechos, las regulaciones del gobierno —y los costos asociados de transacción— pueden impedir el acceso comunitario a los productos y mercados forestales, afectando el potencial que las reformas encierran para los medios de vida. El Capítulo 7, elaborado por Juan Pulhin, Anne Larson y Pablo Pacheco, efectúa una revisión de casos que involucran tres tipos de regulaciones. La primera de ellas se refiere a las restricciones que por lo general imponen los gobiernos sobre los tipos de bosques disponibles a las comunidades, asignándoles tierras baldías o bosques degradados para la siembra o protección de árboles en lugar de otorgarles bosques de alto valor que podrían generar ingresos importantes, reservando las mejores áreas para el Estado (que a su vez las otorga en forma de concesiones a la industria). El segundo tipo de regulación tiene que ver con las limitaciones impuestas sobre el uso de recursos en áreas de conservación. El tercer grupo de reglas se refiere específicamente a las regulaciones forestales, como los permisos para el aprovechamiento de madera. Los autores se basan en la

experiencia de la India, Brasil, Nepal, Filipinas, Guatemala y Camerún. Aunque no hay duda acerca de la necesidad de establecer ciertas reglas para conservar los bosques, las regulaciones son por lo general poco realistas y prácticamente imposibles de implementar y/o incentivan el soborno y la corrupción. Es posible que se necesite acabar con el poder de las burocracias que se perpetúan a sí mismas a fin de poder crear nuevos marcos regulatorios que sean más receptivos a las comunidades y las diversas realidades locales.

Las comunidades participan por igual en mercados formales e informales, y el Capítulo 8, por Pablo Pacheco y Naya Paudel explora los desafíos y oportunidades asociados con la participación en dichos mercados. Las formas de participación en el mercado están determinadas por las capacidades de la comunidad y el nivel de desarrollo de los mercados. Los autores no están de acuerdo con opiniones extremas que sostienen que los mercados son una panacea para las comunidades o en contraste, simplemente una manera que permite a actores externos extraer beneficios económicos. Los casos examinados incluyen dos empresas forestales comunitarias (en Nicaragua y Bolivia); dos comunidades dedicadas a la venta de productos no maderables (Bolivia y Nepal); dos situaciones en las que los pequeños propietarios toman decisiones a nivel individual en lugar de colectivo, particularmente en lo que se refiere a las ventas de madera, operando por lo general al margen de la ley (Bolivia y Brasil), y un caso donde las comunidades aprovechan la madera pero esta solo puede ser vendida a sus miembros (Nepal). Cada mercado es diferente y el marco regulatorio dentro del cual las comunidades operan afecta el análisis costo-beneficio de sus decisiones de mercado. Las diferentes condiciones de mercado sugieren que hay amplio espacio para la acción a nivel de políticas: las reformas en los patrones de tenencia no deberían concentrarse únicamente en la construcción de capacidades a nivel comunitario para la participación en el mercado, sino también en abordar las condiciones específicas de mercado en el que las comunidades y los pequeños propietarios operan.

La quinta parte presenta las conclusiones. El Capítulo 9, por Ganga Ram Dahal, Anne Larson y Pablo Pacheco, discute los resultados de las reformas examinando los cambios en los medios de vida (incluyendo ingresos), la condición de los bosques y la equidad en los diferentes lugares de estudio. Si bien son numerosos los procesos dinámicos que afectan los resultados, este capítulo intenta aislar los efectos de las reformas de tenencia, basados en el supuesto de que los derechos y la seguridad de la tenencia influyen fuertemente en las decisiones que la población local hace en relación al uso de los bosques y su manejo. Por lo tanto, la primera tarea consiste en determinar el grado en que los derechos han aumentado en realidad y son seguros, para luego evaluar los resultados. El capítulo sugiere que la mayor parte de las reformas propiciaron ciertas mejoras en los medios de vida, las cuales pueden ser relativamente pequeñas o ser contrarrestadas por privaciones (en ocasiones temporales) sufridas por ciertos actores, como los pastores estacionales o los miembros más pobres de la comunidad. Las mayores ganancias en los ingresos están relacionadas con una mayor extensión y una mejor calidad de los bosques, así como con la constitución de empresas de aprovechamiento comunitario. Sin embargo, no siempre es posible obtener este nivel de beneficios de bosques pequeños, como son los generalmente otorgados a las comunidades en Asia y tampoco son necesariamente mejores debido a la forma en que se implementan algunos de estos proyectos.

Las condiciones de los bosques mejoraron aún más cuando la reforma específicamente involucraba la siembra de árboles o el mejoramiento de los bosques degradados, y ciertos

casos que experimentaron pocos cambios mostraron menos degradación que los bosques de los alrededores en la misma región. La condición de los bosques se deterioró en lugares donde existían diversas demandas sobre los bosques, tales como proximidad a las áreas de colonización y otras dinámicas de gran escala que están más allá del control de las comunidades, sugiriendo la necesidad de una gobernanza efectiva en gran escala también. En relación a los *trade offs* entre medios de vida y la condición de los bosques, varios casos presentaron mejoras en los medios de vida sin un deterioro en la condición de los bosques. Los resultados positivos en términos de equidad parecen depender de esfuerzos específicos por abordar las fuentes de la desigualdad.

En el Capítulo 10, Anne Larson, Deborah Barry y Ganga Ram Dahal retoman los resultados más relevantes y discuten las importantes preguntas y preocupaciones transversales planteadas por la investigación. Estos temas son analizados a la luz de los emergentes desafíos globales y oportunidades relacionadas con los derechos comunitarios y el futuro de los bosques, particularmente el cambio climático global. Los autores concluyen con una reflexión sobre el futuro de las reformas de tenencia forestal.

Hacia adelante

A pesar de las enormes diferencias existentes entre los procesos históricos que han definido los derechos sobre la tierra y los recursos en los países estudiados, hemos logrado obtener una comprensión inicial de las características particulares de las reformas de tenencia forestal llevadas a cabo recientemente. A fin de asegurar el éxito de cualquier intento por conservar los bosques del mundo y mejorar las vidas de sus habitantes más pobres, es necesario conocer mejor la naturaleza de la tenencia forestal, cómo está siendo configurada y cómo puede ser promovida con niveles de conciencia y compromiso más profundos.

Esta tarea es de suma importancia en vista de que los bosques del mundo, particularmente los bosques tropicales y secos de los países en desarrollo, se han convertido en un espacio importante de debate y planificación global para enfrentar las inminentes consecuencias de un clima global que se está transformando vertiginosamente. La cuestión de los derechos a los recursos forestales destaca todo el conjunto de decisiones que se están tomando en relación a los bosques. Los esquemas de mitigación como REDD (reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques), junto con los mercados emergentes para los créditos de carbono forestal (captura y depósito de CO₂), están introduciendo otra dimensión adicional a los derechos: ¿quién es el propietario del carbono? La intención de adicionar ‘una capa’ de derechos internacionales sobre el carbono a la red existente de derechos de tenencia va a requerir, sin duda, examinar más de cerca y de manera crítica las tendencias actuales si se desea, por un lado, evitar efectos adversos para las personas que viven en los bosques y, por otro, coadyuvar a que estas mismas personas se beneficien de las soluciones propuestas. Una lectura de los cambios en la tenencia forestal desde una perspectiva de los derechos, incluyendo la percepción de los pobladores locales del bosque, es de vital importancia para resolver las contradicciones y tensiones que han ido surgiendo.

Teniendo todo esto en cuenta pasamos ahora al siguiente capítulo, en el que se analizan algunos de los procesos globales más importantes que motivan y determinan los cambios de tenencia, en

ocasiones con metas conflictivas e instituciones inapropiadas y superpuestas para su implementación. El entendimiento de las fuerzas o dinámicas que definen este proceso de transición en la tenencia forestal puede ayudar a elucidar la naturaleza del desafío cardinal que enfrentamos, de manera que se pueda lograr efectivamente un cambio justo, coherente y posible.

Notas

- 1 Ya sea como propietarios o tierras cuyos derechos de manejo les han sido otorgados.
- 2 La dinámica común en América Latina que involucra la conversión de bosques para pastizales no debe ser confundida con los debates relacionados a los cultivos itinerantes (véase Angelsen 1995).

2

La reforma en la tenencia de los bosques: un huérfano que solo tiene tíos

Deborah Barry, Anne M. Larson y Carol J. Pierce Colfer

Durante los últimos 20 años se han venido llevando a cabo importantes reformas en relación a la tenencia de tierras forestales públicas alrededor del mundo, especialmente en América Latina. Dichas reformas, impulsadas más agresivamente desde mediados de la década de los ochenta, se han expandido de tal forma que se han convertido en una tendencia global importante. Asimismo, estas reformas presentan una oportunidad para avanzar en el reconocimiento de los derechos humanos y de dos valores importantes: generar beneficios para los habitantes pobres de los bosques y conservar los bosques por consideraciones ecológicas. Creemos que las reformas en los patrones de tenencia son fundamentales para la gobernanza de las tierras forestales.

Los derechos de propiedad forman parte de las instituciones definitorias de una sociedad y están fuertemente arraigados en la historia nacional o regional, así como en la cultura local. En cada una de las regiones estudiadas, la huella de las potencias coloniales más importantes (España, Portugal, Gran Bretaña, los Países Bajos y Francia) dejó regímenes agrarios y forestales, así como sistemas legales muy diferentes. Dichos sistemas determinaron las reglas de exclusión y el significado de comunidad, incluyendo una gran diversidad de relaciones en torno a la tierra y los recursos forestales (e.g. asentamientos de colonos, gobierno mediante jefes 'tradicionales', plantaciones, peonaje y esclavitud). Las reformas de tenencia llevadas a cabo en la actualidad emergen con más claridad si se tienen en cuenta estos contextos más amplios. Las conclusiones de este libro resultan del seguimiento de estos cambios recientes a nivel comunitario, del entendimiento de quién recibe qué tipo de derechos, así como de la documentación y el respectivo análisis de la forma en que los marcos regulatorios y los desafíos que imponen los mercados funcionan a favor o en contra de los intereses comunitarios.

En el libro, uno de los desafíos cardinales reside en la identificación de los temas y tendencias que resultan de un análisis comparativo entre regiones, a partir de países y casos particulares, y, al mismo tiempo, teniendo en cuenta las diferencias contextuales. Dos lecturas fundamentales

emergen: primero, las reformas de tenencia forestal tienen características muy particulares y son diferentes de otras reformas agrarias; segundo, diversas dinámicas globales impulsan, a la vez que otras determinan la naturaleza de estas reformas. En este capítulo discutimos la naturaleza de las reformas en la tenencia de los bosques, así como las tres principales fuerzas o dinámicas que determinan el contexto político e institucional: el reconocimiento de los derechos indígenas, la conservación de la biodiversidad a nivel global y la descentralización democrática. Hemos podido observar que estas fuerzas en su mayoría provienen de fuera del ámbito de la forestería *per se*¹, particularmente en América Latina y África, aunque han logrado desafiar e influenciar las reformas significativamente. La última sección del capítulo discute cómo estas fuerzas afectaron la tenencia forestal, a la luz de la creciente preocupación global acerca del rol que los bosques desempeñan en la regulación del clima.

¿En qué radica lo nuevo de las reformas en la tenencia forestal?

Según su definición biológica, los paisajes forestales –al igual que otros recursos de uso común como lagos y lugares de pesca– albergan múltiples recursos cuyo valor es diferente según el actor social que lo utilice, desde los habitantes locales hasta los que residen en las distantes urbes. Lejos de suministrar solo madera, los bosques representan una fuente de alimentos, protección y medicinas para el consumo local. También albergan la biodiversidad genética que podría curar enfermedades en el futuro, alojan gran parte de la vida silvestre del planeta, regulan importantes flujos de agua dulce entre regiones, y contribuyen a la fluctuación continental y global del clima mediante su capacidad de capturar y almacenar el CO₂ emitido a la atmósfera. A la vez son santuarios de renovación espiritual para las poblaciones indígenas y los visitantes ciudadanos en sus tiempos de ocio.

¿Quiénes tienen derechos sobre estos recursos y sobre qué tipo de recursos los tienen? Entender los derechos de tenencia como un conjunto de acuerdos entre actores sociales en torno a un recurso (von Benda-Beckman *et al.* 2006) nos permite alejarnos de la noción de derechos de propiedad absolutos, o de un solo propietario privado, y abordar la tenencia forestal como algo que involucra grupos de personas con múltiples derechos simultáneos y, por lo tanto, un interés compartido en un recurso de uso común. Al igual que en el caso de otros recursos de uso común, la tarea consiste en manejar múltiples recursos en un espacio compartido y, al mismo tiempo, mantenerlos como recursos renovables.

El análisis de las reformas en los patrones de tenencia de los bosques llevadas a cabo durante los últimos 20 años exige alejarse de las premisas, que aún perduran, de reformas agrarias pasadas y de los supuestos que conllevan, sobre los que se basan muchos enfoques administrativos utilizados en la formalización de los derechos de propiedad. Por lo general, las discusiones relativas a los derechos de propiedad y la seguridad en la tenencia pasan por alto el conjunto singular de condiciones que caracterizan a los derechos sobre los recursos colectivos o de propiedad comunal, como los bosques, los que son particularmente importantes en los países en desarrollo. En una revisión amplia de casos africanos, Diaw (2005) argumenta que los diferentes sistemas de tenencia característicos de tierras comunales o consuetudinarias se mantienen robustos y flexibles, lo que les permite enfrentar la visión más persistente y dominante, y a veces

confrontacional, de la tenencia de tierra. La literatura reciente ha examinado detenidamente los riesgos de la simplificación, señalando que al simplificar estos derechos de propiedad formales se han sesgado las relaciones sociales subyacentes que definen la ‘propiedad’. Los problemas surgen cuando la lógica de las reformas anteriores, que promovían la propiedad privada individual, es transferida mecánicamente a las reformas de tenencia de los bosques o a otros recursos de uso común (Cousins y Sjaastad 2008).

Existen varias formas de abordar las diferencias entre las reformas de tenencia y las reformas agrarias. Bruce (1998) establece una distinción simple en la terminología, señalando que las reformas de tenencia describen reformas legales en los derechos de tenencia, implementadas ya sea por el Estado o las comunidades locales. Esta noción difiere del concepto de reforma agraria, ya que en lugar de redistribuir las tierras, estas reformas permiten que la gente permanezca en las mismas tierras pero con derechos diferentes.

Según El-Ghonemy (2003:34), para la década de los setenta, ‘el sentido aceptado del término “reforma de tierras” significaba la *redistribución* de los derechos de uso y propiedad sobre la tierra para el beneficio de los trabajadores agrícolas sin tierra’. Sin embargo, señala que, debido a la influencia de poderosos movimientos de reformas de tierras en América Latina, ‘este concepto inglés, otrora bastante limitado de ‘reforma de tierras’, fue transformado y ajustado al de ‘reforma agraria’, en correspondencia con el concepto en español’. El concepto ampliado contemplaba cambios en los marcos más amplios de política donde la reforma agraria podría tener lugar y se refería al ‘carácter de clase de las relaciones de producción y distribución en la agricultura y empresas relacionadas’ (Cousins 2007a:232). Dichas reformas tuvieron más éxito mejorando los medios de vida de los beneficiarios cuando podían enmarcarse dentro de políticas más amplias, cuyos objetivos eran reducir la pobreza y desarrollar una agricultura productiva de pequeña escala. Elementos claves adicionales como líneas de crédito para proyectos específicos, capacitación y programas de extensión, subsidios estatales a los precios y, con frecuencia, un rol directo en la comercialización fueron propuestos para convertir a las reformas de tierras en el fundamento del ‘desarrollo’ rural.

Con el tiempo, la oposición a la redistribución de tierras fue aumentando, y la reforma agraria también empezó a abarcar programas de asentamiento o de reasentamiento impulsados por el gobierno en tierras estatales, catastros de tierras, la consolidación de propiedades fragmentadas, el mejoramiento de la seguridad de la tenencia y la imposición de impuestos sobre tierras (El-Ghonemy, 2003). Las tierras públicas estaban conformadas en su mayoría por bosques a los que se trasladaban campesinos y pequeños parceleros, tanto en forma espontánea como a través de esquemas de ‘colonización’ o ‘transmigración’. Estos colonos ocuparon áreas forestales densas y se les ofreció (o prometió) títulos de tierra a cambio de desmontar los bosques para la agricultura o la ganadería, conforme a los enfoques de desarrollo rural prevalecientes en aquella época (Thiesenhusen 1995; de Janvry 1981).

Desde tiempos coloniales, en América Latina las tierras con bosques en pie fueron consideradas oficialmente tierras ociosas; en Indonesia se las consideraba ‘vacías’ (*tanah kosong*). En todo el trópico, para ganar una demanda legítima a propiedad oficial o consuetudinaria, el bosque debía ser desmontado.² La deforestación de la tierra representaba un indicador de la mano de obra invertida (véase Diaw 1997 para Camerún; Colfer con Dudley 1993 para Indonesia y Clay 1988

para América Latina), demostrando el ‘uso social de la tierra’ (y desde el punto de vista oficial, merecedor de un título). La fundamentación para este proceso era la noción de que el trabajo constituía la base para aspirar al derecho de la propiedad, el mismo que se hacía visible mediante el desmonte de tierras. Este concepto del uso social de la tierra ha sido respaldado en muchas áreas por la legislación y se ha convertido en una institución cultural tanto en América Latina (Ankersen y Ruppert 2006), como en gran parte de los países tropicales.

En América Latina también se consideraba que el recurso forestal era abundante y el objetivo del Estado era tener a las regiones forestales bajo su control, así como darles un uso productivo. Con frecuencia, sin embargo, los programas de colonización desataban nuevas olas de conflicto, ya que comprobaban que los bosques supuestamente vacíos estaban en realidad repletos de personas que no estaban dispuestas a abandonar sus tierras y medios de vida sin dar la lucha (Schmink y Wood 1992). Las preocupaciones ambientales y los derechos territoriales indígenas fueron mayormente ignorados. En la mayor parte de Asia y muchas partes de África, los programas de asentamiento descansaban sobre supuestos similares, en el sentido de llenar las ‘tierras vacías’, también habitadas por grupos indígenas, los que por lo general practicaban una agricultura sostenible de rotaciones de larga duración. Si bien en muchos lugares los inmigrantes fueron acogidos con agrado cuando las poblaciones eran pequeñas, es muy probable que las poblaciones que dependen de los bosques para su sustento sean menos hospitalarias cuando la población aumenta a densidades que peligran la sostenibilidad de los sistemas consuetudinarios locales (e.g. Peluso 1994).

También en Asia y África, los regímenes coloniales y postcoloniales percibían a los bosques como un recurso escaso que debía ser protegido contra la agricultura, la caza furtiva y el pastoreo. La creación de reservas forestales –en conjunción con reservas de vida silvestre para la protección de animales de caza– se convirtió en la norma, llegando a ser excluidas e incluso expulsadas de las mismas las personas que ya vivían allí (Adams 2004).

A diferencia del enfoque agrario descrito anteriormente, la mayor parte de las reformas de tenencia de los bosques se ha centrado en el cambio de derechos que ocurre *dentro* de los bosques. Estas reformas han reconocido principalmente los derechos de los habitantes que ya vivían en ellos, los que de manera abrumadora son (oficialmente) bosques de propiedad del Estado. A diferencia de la reforma agraria, existe una gran diversidad de actores que ostentan derechos y que están vinculados por una compleja red de intereses (Meinzen-Dick y Mwangi 2008), incluyendo al Estado mismo. Por lo tanto, la reforma en los patrones de tenencia de los bosques representa un esfuerzo mucho más complejo que involucra una variedad de acuerdos concernientes a quién ostenta qué tipo de derechos y a qué recursos del bosque. En la mayoría de los casos, los intereses de estas personas varían en función de la estación del año, el clima, los precios de los bienes forestales o factores políticos. Por su parte, los paisajes forestales pueden incluir, por ejemplo, la agricultura de rotación, huertos o el uso estacional de los bosques por parte de pastores nómadas. Por ello, las reglas que distribuyen los derechos exigen cierta flexibilidad (Berry 1993; Barry y Meinzen-Dick 2008).

En contraste con la mayor parte de las reformas agrarias, donde las tierras habían sido tituladas principalmente como propiedad privada individual (Alegret 2003; El-Ghonemy 2003), las reformas en la tenencia forestal involucran principalmente el otorgamiento de derechos colectivos;

sin embargo, el Estado continúa siendo el principal titular de esos derechos. Los derechos de alienación, aquellos que se relacionan con la división y venta de tierras, son mantenidos legalmente por el Estado. La lógica subyacente es que los bosques constituyen, en última instancia, un bien público (véase Capítulo 7), que su subdivisión en unidades menores resultará en el desmonte y que solo el Estado puede garantizar su permanencia (un supuesto que ha sido cuestionado cada vez más).

Las implicaciones de estas diferencias sobre las reformas en los patrones de tenencia de los bosques son diversas. En primer lugar, el Estado continúa siendo el titular de los derechos, con frecuencia desempeñando un papel fundamental en el manejo de los recursos (véase Capítulo 3), y en el cumplimiento de los derechos de exclusión. En segundo lugar, las colectividades, comunidades o grupos de comunidades que reciben los derechos están vinculados con el Estado por relaciones consideradas como arreglos de copropiedad o cogestión de los bosques. En tercer lugar, la mayor parte de los países estudiados prohíbe la división y venta de tierras forestales, incluso cuando se otorgan títulos, y los bosques no son considerados 'propiedad' desde el punto de vista legal (no pueden ser hipotecados o embargados), lo que reduce las posibilidades de usar títulos como garantías para obtener un préstamo o capital de inversión. En este sentido, la tierra forestal no es un bien en tanto no forma parte de los mercados formales de tierras. Esta constituye una de las principales diferencias con la reforma agraria, donde la tierra puede ser dividida y vendida legalmente.³

En resumen, las reformas de tenencia de los bosques contemplan decisiones relativas a los derechos de acceso, uso, manejo y exclusión, es decir, los derechos fundamentales de la gobernanza forestal. Cristalizar los esfuerzos por obtener una transferencia de poderes reales de toma de decisiones desde el Estado hacia las comunidades, particularmente los derechos de manejo y exclusión, constituye la esencia de nuestro interés: ¿Hasta qué punto ostentan las comunidades estos derechos y los determinan? ¿Hasta qué punto socava o reconoce el Estado derechos y prácticas existentes de toma de decisiones? ¿Como puede el Estado organizar mejor las instituciones que ayudan a las comunidades a independizarse y a mejorar los beneficios que reciben de los bosques? Nuestro análisis de las implicaciones sobre los derechos comunitarios y el bienestar de las comunidades locales, así como sobre la condición de los bosques, ha permitido identificar las siguientes características fundamentales de las reformas en la tenencia de los bosques:

1. Los títulos o derechos a la tierra son otorgados en el entendido que el recurso debe ser protegido (o recuperado).
2. Los derechos de tenencia son esencialmente para múltiples usuarios de varios recursos forestales.
3. En la mayoría de los casos, el Estado retiene los derechos de alienación sobre la tierra.
4. Por ello, la tierra no puede ser legalmente dividida y vendida (no se trata, por lo tanto, de un bien legal).
5. La mayor parte de las tierras forestales establecidas bajo la reforma están siendo demarcadas o tituladas como propiedades comunales o colectivas.
6. Esto significa el reconocimiento de una estructura colectiva de gobernanza anterior a la reforma y/o la creación de una nueva (o la combinación de ambas).

Contexto y configuración de las reformas en la tenencia de los bosques

La transición actual en la tenencia de los bosques empezó a gestarse durante un periodo de profundos cambios políticos en muchos de los países con bosques del hemisferio sur. Durante la década de los ochenta y noventa, Filipinas, Indonesia y Brasil fueron testigos de la caída y desaparición de regímenes dictatoriales, seguidos de la instauración de sistemas políticos más democráticos. Guatemala y Nicaragua se hallaban inmersos en guerras civiles y, durante la postguerra, tuvieron que asumir la tarea de la reconciliación y reconstrucción. Por su parte, África central y occidental, especialmente Ghana, Camerún y Burkina Faso, experimentaron gobiernos poscoloniales entre las décadas de los sesenta y ochenta, caracterizados en ocasiones por periodos de significativa convulsión; sin embargo, para mediados de la década de los noventa estos países habían retornado a la democracia constitucional y la política multipartidaria.

Durante este mismo periodo, el paradigma de desarrollo global también sufrió serios cambios a medida que los modelos que habían sido concebidos con la intención de garantizar un desarrollo rural amplio y equitativo fueron abandonados a favor de modelos neoliberales de crecimiento macroeconómico (El-Ghonemy 2003).⁴ Los primeros modelos de desarrollo rural formaban parte de un esfuerzo global por modernizar la producción agrícola como el motor del desarrollo rural, coordinando esfuerzos financieros, institucionales y científicos. Las grandes extensiones latifundistas improductivas serían distribuidas a los habitantes sin tierra y a otros, dinamizando de esta manera el mercado de tierras.

Para mediados de la década de los ochenta, las políticas de ajuste estructural habían forzado una contracción del gasto fiscal y revertido la importancia otorgada a las instituciones del Estado como agentes del desarrollo rural integrado. Los programas que acompañaron las reformas de tenencia disminuyeron y el mercado se convertiría en el principal motor del crecimiento económico. La reducción del Estado, las restricciones fiscales y las políticas monetarias impulsaron grandes movimientos en las tasas de cambio y erosionaron los subsidios a los cultivos, dejando a los sectores rurales expuestos a los altibajos del comercio internacional (e.g. Sunderlin y Pokam 2002; El-Ghonemy 2003, Thiesenhusen 1995).

La mayoría de los países con grandes extensiones de tierras forestales sufrieron estos cambios macroeconómicos, los mismos que impulsaron el abandono del paradigma de desarrollo, así como de las instituciones y entidades relacionadas. En el marco de la liberalización del mercado, la reforma agraria pasó de representar un acto de redistribución de tierras mediante la intervención del Estado a constituirse en 'reformas' de tierras basadas en el mercado y proyectos de administración de tierras orientados a la formalización de títulos y la modernización de catastros y registros (Rosset *et al.* 2006; Deininger y Binswanger 2001). En el sector forestal, la comercialización de la madera fue liberalizada, orientándola a la exportación, mientras que los disminuidos presupuestos resultaron en la reducción de las agencias de extensión, personal y programas.⁵

A pesar de las diferencias regionales, los cambios de estas políticas macroeconómicas permitieron sentar las condiciones –particularmente en el ámbito del Estado– bajo las que se desarrollarían

las reformas de tenencia forestal. Durante este mismo periodo se observaron tres tendencias adicionales a nivel mundial:

1. El reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas a su identidad y tierras ancestrales impulsaron reformas en la tenencia, especialmente en América Latina.
2. El impulso global para la conservación de la biodiversidad influenció seriamente la forma en que se habían redefinido los derechos y la gobernanza en los bosques.
3. La descentralización, en muchos casos componente de los programas de ajuste estructural, se convirtió en una fuerza importante en el marco de la reforma forestal, especialmente en África.

En lugar de evaluar el papel y el impacto de estas tres dinámicas en todas las regiones, se presenta un panorama global, destacando la región donde cada una de ellas ha ejercido una influencia particular.

Reconocimiento de los derechos indígenas

Las reformas en los patrones de tenencia de los bosques se han dado principalmente en América Latina. Para el 2008, prácticamente 197 millones de hectáreas habían sido otorgadas a comunidades indígenas y de pequeños propietarios del continente, todas ellas localizadas predominantemente en paisajes forestales (Pacheco *et al.* 2008c; Sunderlin *et al.* 2008). Gran parte de esta transferencia formal de derechos se ha producido debido al reconocimiento de la identidad étnica indígena y de sus derechos sobre las tierras que han ocupado ancestralmente. Los datos relativos a la población indígena total son inexactos, pero un aproximado del 2002 estima que la misma superaba los 52 millones; es decir, un poco menos de 12% de la población total de la región (Roldán 2004).

Para poner estos datos en perspectiva, cerca de 120 millones de personas viven en las áreas rurales de América Latina (Quijandría *et al.* 2001). Se estima que aproximadamente 25 millones viven en paisajes subtropicales y tropicales, de los cuales una importante porción está cubierta por bosques. Alrededor de 12 millones de personas ocupan las tierras forestales en México, gran parte de ellas son indígenas, 3 millones viven en los paisajes forestales de América Central y cerca de 10 millones en los bosques de la Amazonia, de las cuales 1 millón son indígenas (Kaimowitz 2003a). Bolivia, Guatemala y Perú representan los países con mayor porcentaje de población indígena—71%, 66% y 47% respectivamente— en contraste con Brasil, que ostenta el área más grande bajo tenencia indígena, pero que solo representa el 0.2% de la población (Roldán 2004).

Las luchas por el reconocimiento de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas se remonta al periodo de la Colonia (que en América Latina había concluido para mediados de 1800) y han representado una fuente de disputa y conflicto que en general no ha tenido gran visibilidad. Durante la década de los ochenta, una ola de reconocimiento a nivel internacional de estos derechos representó la culminación de una continua y larga batalla global—liderada por América Latina— con el objetivo de expandir la definición de los derechos humanos para abarcar los reclamos indígenas de identidad étnica, así como los derechos a los recursos. En el fondo, estos procesos legales representaban un intento por salvaguardar la reproducción cultural indígena (e.g. idioma, conocimiento, paisaje). La perspectiva de derechos ha tenido un impacto

importante determinando las reformas en los patrones de tenencia, las mismas que van más allá de América Latina e incluso de los pueblos indígenas.⁶

Origen y objetivos

En un principio, los movimientos que luchaban por el reconocimiento de los derechos indígenas durante las décadas de los ochenta y noventa centraron su interés en los derechos de identidad. Las alianzas con ONG internacionales así como las tareas de asesoría legal cosecharon éxitos en el ámbito internacional, entre los que se puede citar la revisión de acuerdos internacionales tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales. Dicho documento incluye disposiciones que

... exigen que los estados que la han ratificado identifiquen los territorios indígenas y garanticen la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión; salvaguarden los derechos indígenas para participar en el manejo de los recursos y su conservación y que consulten con los pueblos indígenas en temas relacionados con el desarrollo de recursos minerales o del subsuelo (Plant y Hvalkof 2001:32-38).

En conjunción con una gran cantidad de otros respaldos legales a nivel internacional, esta convención fue eventualmente ratificada por la mayor parte de los países sudamericanos con importantes poblaciones indígenas, dándoles fuerza de ley en esos países.⁷

Un respaldo legal sólido a nivel nacional, estrechamente vinculado a la fuerza de estos tratados internacionales, finalmente condujo al abandono de políticas oficiales de asimilación en la mayor parte de países de América Latina. Para la década de los noventa, el reconocimiento constitucional de los estados como multiculturales empezó a tener implicaciones sobre los cambios relativos a los derechos de identidad, uso del idioma y representación política, así como los derechos a la tierra (Plant y Hvalkof 2004). Estas victorias a nivel constitucional contribuyeron a un resurgimiento de la identidad indígena en la región. Sin embargo, en la práctica, poco fue lo que cambió sin una legislación secundaria, algo con 'diente' jurídico que pudiera traducir estas aspiraciones constitucionales en manifestaciones concretas de derechos, incluyendo derechos a la tierra y sus recursos (Leyva *et al.* 2008).

El entusiasmo fue motivado por la sorprendente e histórica decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2001, cuando se pronunció a favor de los indios Mayangna de Nicaragua, en el caso *Awas Tingni*. Debido a que el Estado no había consultado con las comunidades acerca del establecimiento de una concesión maderera en sus tierras ancestrales, la corte dictaminó que el gobierno de Nicaragua debía demarcar y titular las tierras tradicionales *Awas Tingni*. Una combinación de presión interna y externa, incluyendo condiciones vinculadas a préstamos del Banco Mundial, llevaron al gobierno a dar dicho paso, estableciendo un precedente legal en el país, y una nueva tendencia en la región (Larson y Mendoza 2009; Stocks 2005; véase también Capítulo 5).

Para los pueblos indígenas, el derecho colectivo a la tierra forma parte esencial de su identidad y se lo considera necesario para garantizar la reproducción cultural (Bae 2005). Por lo tanto, las demandas en la región se han concentrado en la recuperación de territorios que habían

sido habitados por pueblos indígenas y tribales hacía ya tiempo. Para los pueblos indígenas, el concepto de *territorio*, en oposición al de *tierra*, se refiere en general, al espacio y los recursos bajo su control que les permiten desarrollar y reproducir aspectos sociales y culturales de sus medios de vida. También refleja los aspectos colectivos de las relaciones entre los pobladores indígenas y sus tierras. Este concepto ampliado de territorio fue aplicado más fácilmente en la Amazonia y otras tierras bajas del trópico que en los bosques más densamente poblados, puesto que las áreas de tierras contiguas conferidas a grupos indígenas pueden cubrir varios millones de hectáreas. Este modelo ha permitido el reconocimiento de un enfoque integrado al manejo de recursos (Plant y Hvalkof 2001). Si bien el concepto de territorios contiguos que pertenecen a grupos de personas se aplica también a Asia y África, la escala de tales propiedades es mucho más pequeña fuera de América Latina.

Por lo general, las luchas en torno a las tierras indígenas surgían a nivel nacional en relación al derecho de excluir a terceros. Los problemas incluían invasiones de tierras por colonos y la expansión de áreas forestales bajo regímenes de conservación o industrias extractivas, como la explotación de hidrocarburos y minerales del subsuelo. Las comunidades indígenas también tuvieron que enfrentar nuevas restricciones que limitaban sus derechos a utilizar los recursos forestales y en muchos lugares, enfrentaron los impactos negativos de las actividades extractivas, como la deforestación debida a la construcción de caminos, incendios forestales, desmonte, contaminación de las aguas y pérdida de vida silvestre y zonas de pesca. Todos estos problemas plagan también las vidas de los pobladores indígenas de África y Asia pero sin que haya una respuesta política seria de por medio.

Las reformas actuales de tenencia en América Latina han tenido lugar principalmente en los bosques tropicales de la cuenca amazónica y América Central,⁸ donde la correlación entre tierras indígenas y cobertura forestal es alta. Estas tierras bajas albergan también diversos sistemas ecológicos, desde áreas permanentemente inundadas, lagos y áreas fluviales con inundaciones estacionales hasta sabanas de gran altura y bosques húmedos montanos (Chapin *et al.* 2005; Plant y Hvalkof 2001). En la mayoría de los casos, las reformas han reconocido los derechos que los usuarios tradicionales de la tierra tienen para establecer límites a sus reclamos pero han cuestionado su alcance (con frecuencia considerado como ‘mucho para muy pocos’, Stocks 2005). Por lo general, el proceso legal estipulaba que el Estado estableciera ‘sistemas apropiados de titulación de tierras’ para las propiedades indígenas y reconociera las instituciones consuetudinarias de gobernanza en sus territorios. Sin embargo, la implementación de estos mandatos ha enfrentado numerosos obstáculos, desde los conceptuales hasta los institucionales y prácticos, además de la posición desventajosa en la que se encuentran los habitantes indígenas dentro de las estructuras de poder en sus respectivos países.

Implementación y resultados

La delimitación de vastos territorios en tierras bajas en bosques que habían sido considerados ‘vacíos’ toma en cuenta los medios de vida tradicionales, el uso de recursos y las prácticas consuetudinarias. El uso holístico e integral de las tierras forestales y los sistemas acuáticos, la vida silvestre y la vegetación fue aceptado como legítimo y sancionado legalmente.⁹ Sin embargo, ello implicaba la participación de la población indígena en el proceso de demarcación. Durante las siguientes dos décadas el mapeo participativo del uso de suelo se amplió y evolucionó,

acompañado de interpretación etnográfica y sistemas de referencia geográfica, basados en información proporcionada por las personas respecto de sus tierras y usos (Herlihy y Knapp 2003; Chapin *et al.* 2005). ONG internacionales y el eventual apoyo del Banco Mundial desempeñaron un papel fundamental en tanto permitieron desarrollar las herramientas de este costoso y complejo proceso de mapeo y mejorar la participación indígena en dichas actividades.

No obstante, la implementación de estas reformas se ha visto obstaculizada por numerosas barreras técnicas y políticas. Las reformas ‘de tierras’ en paisajes forestales requieren la adopción de enfoques diferentes a los utilizados en la propiedad agraria tradicional; sin embargo, en gran parte de los casos, las mismas instituciones agrícolas y agencias técnicas continúan siendo los principales vehículos de la implementación.¹⁰ En la mayoría de los casos, estas reformas dependen de las mismas normas legales, procedimentales e incluso técnicas de la reforma agraria (e.g. regularización de tierras, demarcación, eliminación de demandas de terceros, titulación y catastro de tierras). Incluso los conflictos legales son canalizados con frecuencia a los tribunales agrarios, donde es posible que las reglas para el arbitraje no sean las más apropiadas.

El gobierno boliviano está en proceso de titular casi 24 millones de hectáreas para beneficiar a 200 000 pueblos indígenas (Pacheco 2006). El caso de Guarayos ejemplifica los procesos y resultados que se han producido en algunos países, particularmente cuando los territorios indígenas están ubicados en las cercanías de la frontera agrícola (véanse Capítulos 3 y 5). La legislación boliviana reconoció las tierras comunitarias y creó un tipo formal de propiedad comunal para los pueblos indígenas conocida como Tierra Comunitaria de Origen (TCO). Las TCO fueron creadas para comunidades individuales, grupos étnicos en múltiples asentamientos o incluso varios grupos étnicos juntos. El gobierno lleva a cabo una evaluación de las necesidades territoriales que toma en cuenta la ocupación histórica de la región por parte del grupo, las características de los medios de vida y el potencial de crecimiento poblacional. Una vez que el tamaño y la forma de la TCO han sido presentados, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) prohíbe –en teoría– el ingreso de terceras partes que están interponiendo nuevas demandas.

Las demandas presentadas por terceras partes se resuelven mediante un proceso de saneamiento; sin embargo, en la práctica, los actores sociales con mayor poder económico y político han podido influenciar o demorar el proceso para beneficio propio. Se otorgaron concesiones madereras a 11 empresas. Los ganaderos y agricultores empezaron a demandar vastos territorios que los habitantes indígenas habían considerado como propiedad de uso común. Los pequeños parceleros migrantes estaban invadiendo áreas de la comunidad y ocupando tierras para establecer sus demandas. La promesa inicial de recibir una TCO rápidamente se transformó en un largo proceso administrativo sin fin.

El INRA no tomó en cuenta el sistema indígena tradicional de zonas agrícolas y zonas de influencia (la mayor parte de las tierras forestales). Asimismo centró sus actividades en áreas remotas con poca población, lo que le permitió acelerar el proceso de titulación aun más y evitar al mismo tiempo zonas donde había demandas superpuestas, áreas de gran interés para políticos y empresas locales. Las áreas con mayores densidades de población, y por lo tanto las más disputadas, no fueron tocadas. La mayor parte de las familias guarayo, por ejemplo, fueron dejadas sin una situación clara de tenencia, de manera que las personas que interpusieron demandas, tanto antiguas como nuevas, tuvieron tiempo de consolidar sus propiedades.

En general, a pesar de las dificultades, puede decirse que las reformas han avanzado los derechos de tenencia de los pueblos indígenas. En Brasil, por ejemplo, los derechos indígenas fueron reconocidos para 100 millones de hectáreas, involucrando 500 000 personas (Barr *et al.* 2002), y el Estado respalda sus derechos de exclusión. En Nicaragua, prácticamente 2 millones de hectáreas de tierras forestales están localizadas en áreas que están siendo demandadas y demarcadas para territorios indígenas. Filipinas también ha empezado a reconocer los derechos indígenas mediante certificados de dominio ancestral, como el otorgado al pueblo Ikalahan (Pulhin *et al.* 2003; véase Capítulo 5).

Las reformas basadas en derechos no solo han beneficiado a las pueblos indígenas sino que también han creado oportunidades para otros demandantes, en especial comunidades cuyos medios de vida dependen ya sea de la goma, la castaña, el asaí, el chicle o xate y/o cuyos reclamos se basan en la posesión tradicional, *de facto*, de los recursos forestales (Cronkleton *et al.* 2008). Las respuestas y mecanismos de políticas diseñados por los gobiernos para satisfacer las demandas de estas comunidades extractivas también constituyen un elemento importante de las reformas forestales. Ellas incluyen, por ejemplo, 20 millones de hectáreas otorgadas a cerca de 145 000 pequeños propietarios y extractivistas en Brasil (CNS 2005). En el Petén, Guatemala, cerca de 500 000 han sido otorgadas mediante 13 concesiones forestales a grupos comunitarios locales (Junkin 2007).

¿Cuán seguros son estos nuevos derechos? La defensa de los derechos de exclusión para los recursos de uso común es un problema inherente y, dado lo pequeño de las poblaciones y la gran extensión de los territorios, el cumplimiento de la ley es aún más difícil. Los resultados dependen de la capacidad institucional de los residentes, las características del mecanismo de tenencia utilizado y la voluntad política del Estado para defender los límites contra cualquier incursión.¹¹

Además, en América Latina (y la mayor parte de los países de Asia y África), los múltiples y distintos intereses del Estado representan de por sí un problema importante. Mientras que una entidad estatal otorga derechos a grupos indígenas sobre vastas extensiones de tierras forestales, otras otorgan concesiones a empresas sobre el subsuelo para la explotación de recursos (hidrocarburos, agua y minerales). Con frecuencia, los derechos se superponen (Barry y Taylor 2008) y, si bien son coherentes desde el punto de vista legal (el Estado es generalmente el dueño de todos los recursos del subsuelo), esta dualidad resulta promoviendo incursiones a tierras indígenas por parte del Estado. El mismo problema se presenta en ciertos lugares de África (e.g. Ranjtson 2009, en Madagascar) y Asia (Moira Moeliono, comunicación personal, 2009, en relación a Indonesia). Salvo algunas excepciones, como en el caso de Nicaragua, donde las comunidades pueden oponerse al otorgamiento de concesiones de recursos naturales del subsuelo, dependiendo de la interpretación de la ley (Larson 2008), los pueblos indígenas cuentan con muy pocos recursos legales. Aun así, las incursiones contradicen fuertemente la naturaleza fundamental de los derechos que les han sido otorgados legalmente.

Expansión de la conservación de la biodiversidad

El segundo factor trascendental que influye sobre las reformas en los patrones de tenencia de los bosques ha sido el surgimiento de un movimiento global que favorece la conservación de la

biodiversidad. Los intereses de este esfuerzo internacional de conservación son producto de la concientización de la acelerada pérdida de biodiversidad, particularmente a causa de la deforestación en el hemisferio sur. Dicho esfuerzo desencadenó un aumento en la zonificación forestal y las áreas de conservación para proteger los bosques contra intervención humana, estableciendo áreas protegidas, reservas de biosfera y parques nacionales (Adams 2004; Sayer *et al.* 2008).

Origen y objetivos

Desde mediados de la década de 1980 hasta mediados de 1990, las áreas de conservación crecieron a un paso acelerado en un esfuerzo por satisfacer la meta global de conservar el 10% de las regiones ecológicas del mundo. Para 2004, la meta había sido superada, habiendo alcanzado un 12% (Bray y Anderson 2006), y algunas regiones del globo incluso llegaron a superar este porcentaje. En 2003, América Central tenía casi 28% de sus tierras bajo áreas protegidas, América del Sur 22%, el sudeste asiático 16% y África oriental y del sur 17% (Chape *et al.* 2003). El aumento de las áreas de conservación, cada una con un régimen propio de derechos y prácticas, serviría para reestructurar la zonificación de tierras forestales en muchos países. Las nuevas definiciones de lo que se podía reservar, lo que podría facilitar un uso restringido o lo que podía ser aprovechado y por quién, así como lo que podría ser utilizado por la población local, rediseñaron los límites de lo permisible.

La puesta en marcha de la zonificación con fines de conservación coincidió, en cierta medida, con las demandas que se estaban materializando en la legislación internacional para obtener el reconocimiento de los derechos de propiedad de las poblaciones indígenas locales (Fisher *et al.* 2005). La expansión de la conservación a los bosques de las tierras bajas del trópico latinoamericano es simultánea a la movilización indígena mencionada anteriormente, con frecuencia involucrando las mismas tierras.¹² Si bien este proceso generaba en muchas ocasiones conflicto, también propició intentos de coordinación (COICA 1989).¹³ En África, la conservación, que había tenido sus orígenes en la protección de las especies de vida silvestre para las actividades de caza de la elite colonial (Adams 2004) evolucionó con el tiempo, y para 1990 había pasado a convertirse en la protección de ecosistemas de gran escala, incluyendo los hábitats de todas las especies de interés.

Para Roe (2008) los últimos años de la década de los noventa y los primeros años de la década de 2000 representan un periodo de retroceso en la conservación comunitaria, la que había obtenido un respaldo relativamente sólido la década anterior, ya que tanto la 'política de conservación como de desarrollo se fusionaron en torno a teorías de desarrollo sostenible'. Este retroceso marcó un retorno hacia el 'proteccionismo' en base a argumentos que postulaban que 'la participación comunitaria es una meta noble pero desvía el financiamiento de la conservación, y tiene poco impacto sobre la conservación de la biodiversidad', un sentimiento ampliamente expresado durante el Congreso Mundial de Conservación en Bangkok el 2004.

Como una de las fuerzas principales que redefine la distribución de los derechos en los bosques, las políticas de conservación fueron con frecuencia contenciosas. Ellas demostrarían ser uno de los ejercicios más centralizados que definen el uso del bosque, no desde el nivel nacional o en la sede de gobierno de un poder colonial, sino más bien en las ciudades principales de un par de países desarrollados del hemisferio norte. La definición de lo que se considera biodiversidad, y de

las regiones donde estaba siendo amenazada, fue determinada en su mayor parte por científicos y conservacionistas del hemisferio norte, ubicados generalmente en ciudades. Aunque estas personas estaban a la vanguardia en sus respectivos campos científicos, sus decisiones mostraron distancia, e incluso ignorancia, en torno a la complejidad de la vida social en los bosques y las percepciones locales de los mismos.

La biodiversidad fue definida como ‘la diversidad y variabilidad total de organismos vivos de los que forman parte’, incluyendo ecosistemas, especies y diversidad genética (Heywood 1995:9).¹⁴ Los humanos no estaban incluidos. Las premisas subyacentes partían de la creencia de que existían vastas áreas de bosques prístinos y otros paisajes que debían ser protegidos contra el daño humano (Sayer *et al.* 2008). Hubo pocos esfuerzos por entender las causas de la pérdida de biodiversidad o las complejidades sociales de estos paisajes modificados por los humanos; por ello, los falsos supuestos llevaron a la implementación de medidas drásticas y erradas.

Sayer *et al.* (2008) señalan que los conservacionistas reconocieron la falta de un entendimiento general sobre el funcionamiento de los ecosistemas forestales, por lo que defendieron un principio precautorio, el mismo que representó un factor en la creación de estas reservas masivas. Los avances tecnológicos y los precios decrecientes de las imágenes computarizadas y satelitales facilitaron el establecimiento de líneas de base y el seguimiento de cambios en eventos como incendios forestales y deforestación. La concientización global del nivel macro de las dinámicas forestales aumentó y fue rápidamente vinculada con un entendimiento del papel que los bosques (y otros paisajes) desempeñaron en el mantenimiento de un equilibrio en el clima global.

Gran parte de este creciente conocimiento era propiedad de unas cuantas ONG, la mayor parte de las cuales estaba en los Estados Unidos, y cuyo personal se convirtió en el organizador y promotor de esta nueva agenda de conservación. Durante la década de los noventa, estas organizaciones crecieron rápidamente y se fueron haciendo cada vez más poderosas, influenciando la agenda de las agencias e instituciones nacionales a cargo del manejo forestal alrededor del mundo (Khare y Bray 2004). Juntas, estas agencias internacionales de conservación llegaron a contar con presupuestos que con frecuencia igualaban o superaban al de sus contrapartes en los ministerios de medio ambiente en muchos países del hemisferio sur, los mismos que estaban sufriendo las consecuencias de las reducciones de personal. Entre 1998 y 2002, los ingresos combinados de las tres principales ONG –Conservation International, The Nature Conservancy y World Wide Fund for Nature– las convirtió en los segundos actores más importantes de conservación, después de los programas de conservación de los bancos multilaterales (Khare y Bray 2004).

Implementación y resultados

Después de designar ‘puntos críticos’ (*hot spots*) o ecoregiones, los organismos de conservación trataron de obtener la aprobación de los gobiernos nacionales para establecer áreas de conservación, bajo la promesa de brindar apoyo financiero y técnico. Algunas áreas se convirtieron solo en ‘parques en papel’ mientras que en otras, la rezonificación de gran escala del acceso y uso forestal generó conflictos en diferentes niveles, especialmente con poblaciones indígenas (Colchester 200b, 2004).

En África Central, la aplicación del régimen de conservación enfrentó poca resistencia mientras los gobiernos adoptaban, en algunos casos, criterios de conservación para la zonificación de los

bosques, ya sea ignorando o expulsando a la población local que vivía en los bosques (Brockington e Igoe 2006; Cernea 1997, 2006). En el sudeste asiático, las políticas de áreas protegidas se basaban, con frecuencia, en el uso de coerción y en la criminalización de las personas que vivían cerca de los bosques, y en ocasiones, su expulsión (Inoue e Isozaki 2003); un proceso similar está teniendo lugar en el norte de Laos (Fitriana 2008). Algunos esfuerzos de conservación en México y en Centroamérica rediseñaron la totalidad de los paisajes rurales: el enfoque de ecosistemas de gran escala hacia la conservación demarcó límites para las reservas o restringió el uso de recursos, algunas veces incluyendo pequeños pueblos y aldeas enteras dentro de sus perímetros (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca – SEMARNAP, comunicación personal). Los márgenes de error fueron enormes, lo que resultó con frecuencia en batallas legales y agitación social (Plant y Hvalkof 2001; Colchester 2004).

Políticas particularmente flagrantes, como la expulsión de pobladores locales de las áreas protegidas –ahora en disputa (Maisals *et al.* 2007)– han sido más comunes en África y Asia que en América Latina (Brockington *et al.* 2006; Cernea 1997, 2006; Adamson 2003; Bray 2005). Dowie (2005), refiriéndose a los ‘refugiados de la conservación’, documenta las expulsiones forzadas en tres continentes y evalúa la creciente tensión existente entre las comunidades y los organismos de conservación, los que cada vez más están siendo considerados como los nuevos colonizadores. El desplazamiento de personas con objetivos de conservación aún ocurre en muchas partes del mundo (e.g. Ghate y Beasley 2007; Baird y Shoemaker 2005), aunque como documentan Curran *et al.* (en prensa), algunos autores han exagerado su influencia.

En otros contextos, donde ‘se encontraron’ comunidades residentes y sus demandas sobre los recursos naturales prevalecieron, los conservacionistas promovieron regulaciones para el manejo de dichas áreas (Bray y Anderson 1996). Para el 2000, algunos conservacionistas se percataron de que la presencia de los habitantes del bosque era mucho más habitual y numerosa de lo que se había previsto. Según Oviedo (2002), cerca del 86% de los parques nacionales en América del Sur están habitados principalmente por pueblos indígenas y tradicionales. A nivel global, más de mil millones de personas (de las cuales por lo menos 25% estaban desnutridos) viven en puntos críticos de biodiversidad; es decir, en las 25 regiones ricas en especies más amenazadas, identificadas por Conservation International, y que viven con menos de un dólar al día (McNeely 1999, en Molnar *et al.* 2004).

Las regulaciones diseñadas específicamente para los habitantes de estas áreas incluyen prohibiciones sobre la caza de cierto tipo de especies silvestres y la eliminación de otras prácticas básicas de los sistemas agroforestales. Por ejemplo, desde épocas coloniales hasta el presente, la agricultura de tumba y quema ha sido una de las estrategias principales de uso de tierra utilizada por las personas que viven en los bosques tropicales alrededor del mundo. Los grupos de personas (e.g. comunidades, tribus) generalmente reconocen un territorio que les pertenece (lo que Diaw, 2005, ha llamado ‘propiedad colectiva’), y el desmonte, la plantación y regeneración son simultáneamente prácticas de medios de vida y una forma de mostrar que son parte del bosque (véase Capítulo 4). El cultivo de tumba y quema, duramente criticado por los conservacionistas como destructivo, puede desempeñar un papel importante en la creación y conservación de sistemas forestales y medios de vida resistentes y adaptables (Kerkhoff y Erni 2005; Cramb *et al.* 2009a, b).

La comprobación de que los bosques estaban más poblados de lo previsto, las demandas de los pueblos indígenas y otros reclamos consuetudinarios a la tierra, tanto en el campo como en las cortes, y el cálculo de los costos reales de estos sistemas de exclusión llevaron a las ONG y sus contrapartes nacionales a orientarse hacia enfoques de comanejo que contemplaran una mayor participación de las comunidades locales en el manejo forestal. En algunos casos, estas poblaciones se aliaron con organismos de conservación y las agencias ambientales con las que trabajaban, para enfrentar adversarios comunes (madereros, mineros y ganaderos). El establecimiento de la Reserva de la Biosfera Maya en Guatemala, México y Belice, pasó de la hostilidad abierta y la amenaza de disturbios sociales, mediante choques entre ONG, la entidad ambiental del gobierno y los pobladores locales de los bosques (en la parte guatemalteca) a un acuerdo común. Las comunidades se organizaron para proteger sus derechos a las tierras y los recursos forestales y ejercieron presión para que las concesiones madereras industriales fueran reemplazadas por concesiones comunitarias (Monterroso y Barry, véanse Capítulos 3 y 6). El resultado de este esfuerzo es un arreglo exitoso de cogestión entre conservacionistas y comunitarios forestales (Nittler y Tschinkel 2005).

Si bien están limitados mayormente a los bosques templados en países en desarrollo, una contribución importante de los esfuerzos de conservación al manejo forestal ha sido el énfasis otorgado a la ampliación de definiciones y aplicaciones de los criterios de manejo forestal sostenible. Una corriente se ha enfocado en el aprovechamiento de impacto reducido (de Camino 2000; CIFOR 1999) mientras que otros han vinculado explícitamente el manejo comunitario, el manejo forestal sostenible y las preocupaciones de conservación (e.g. Ritchie *et al.* 2000; Colfer y Byron 2001). El establecimiento de principios para la certificación forestal que tuviera en cuenta los ámbitos sociales y económicos permitió concientizar más a la comunidad forestal acerca de las necesidades de las poblaciones locales que viven en los bosques y su posible contribución (Molnar 2003), así como sobre el potencial de construir sobre la base de sistemas de gobernanza locales (Gibson *et al.* 2000).

Sin embargo, permanecen parcialmente sin resolver los temas fundamentales relativos a abordar los intereses globales en la conservación de la biodiversidad y sus impactos sobre los bosques y las personas que viven en ellos. Roe (2008) resume las preocupaciones de la siguiente forma:

1. el impacto y la responsabilidad de las actividades de las grandes ONG de conservación internacionales;
2. la orientación proteccionista, aparentemente creciente, de las políticas de conservación y las implicaciones para las comunidades en las áreas protegidas y alrededor de ellas;
3. la actual falta de atención a la conservación de la biodiversidad en la agenda de desarrollo que en realidad prioriza la reducción de la pobreza y el secuestro de carbono.

Sayer *et al.* (2008:3) señalan que la ‘biodiversidad presenta desafíos particulares, determinando los mejores arreglos para el uso y la propiedad de los bosques. La biodiversidad tiene ciertos valores que son aprovechados principalmente por la comunidad global mientras que los propietarios y usuarios de los bosques carecen de mecanismos efectivos que les permitan obtener ganancias de esos valores’. Teniendo en cuenta el resurgido interés en los bosques en el marco de los nuevos mecanismos de cambio climático, sería importante tomar en cuenta las lecciones de la experiencia de la conservación de la biodiversidad y sus implicaciones para la reforma de la tenencia forestal y gobernanza.

Descentralización y manejo de recursos naturales

El tercer factor que influye sobre las reformas en los patrones de tenencia es la descentralización democrática, definida como la transferencia de poderes y recursos desde el gobierno central 'hacia autoridades representativas de las poblaciones locales y responsables ante ellas' (Ribot 2004:9). Por lo general, se la vincula con el desarrollo y fortalecimiento de gobiernos elegidos a nivel local pero con frecuencia se la utiliza en conjunción con otros arreglos. La descentralización es una tendencia global de políticas que ha sido promovida a nombre de la democracia local por organismos internacionales –tales como el Banco Mundial–, especialmente desde finales de la década de los ochenta. No todas las descentralizaciones tienen implicaciones sobre el manejo de los recursos naturales o los derechos de tenencia; esta sección aborda aquellos que sí las tienen.¹⁵

La descentralización no ha sido el principal promotor de las reformas de tenencia en América Latina. Sin embargo, en Bolivia, tanto los gobiernos departamentales como los locales participan en la administración forestal, y los gobiernos locales pueden establecer reservas municipales en superficies de hasta un 20% de los bosques públicos para ser dadas en concesión a grupos de extractores de madera de pequeña escala. En Asia, la descentralización ha sido fundamental para las reformas forestales llevadas a cabo en Indonesia, donde importantes poderes sobre los bosques fueron otorgados a los gobiernos locales, algunos de los cuales han sido revocados desde entonces (Resosudarmo 2005; véase Capítulo 4); sin embargo, los impactos sobre los derechos de las comunidades han sido mínimos. La forestería comunitaria en Nepal empezó con la descentralización a los *panchayats* (gobiernos locales), pero después se orientó a la devolución de derechos a grupos de usuarios comunitarios (Agrawal y Ostrom 2001). En Filipinas, la forestería comunitaria fue producto de una ola de políticas democráticas luego de la caída de Ferdinand Marcos, pero la descentralización, como política propiamente dicha, llegó más tarde (véase Pulhin *et al.* 2008; Magno 2001). Esta sección se centra en África, donde las reformas se han visto influenciadas por la naturaleza de la amalgama entre regímenes estatutarios y consuetudinarios.

Origen y objetivos

La descentralización no es un fenómeno nuevo (Kuechli y Blaser 2005; Sasu 2005). Lo que es nuevo acerca de esta descentralización es el énfasis puesto sobre la 'descentralización democrática', particularmente mediante la formación de gobiernos locales autónomos (en su 'forma ideal', Ribot 2002), y sobre la base de un discurso que promueve la participación en la toma de decisiones, la democracia participativa, el pluralismo y los derechos (Conyers 1983). Los beneficios teóricos son ampliamente conocidos: la toma de decisiones más cercana a la gente local debería ser más equitativa, eficiente, participativa, responsable y, en lo posible, ecológicamente sostenible. Sin embargo, en la práctica, con frecuencia las descentralizaciones han sido implementadas en respuesta a crisis económicas o políticas, o a presiones ejercidas por organismos donantes y por razones que no siempre están relacionadas con estas metas. Para Ribot (2004:8), los principales objetivos son: la reducción del gobierno o, en su defecto, la consolidación del mismo (devolviendo 'riesgos y obligaciones'), la promoción de la unidad nacional, mayor eficiencia en la provisión de servicios públicos, mayor participación y democracia a nivel local, y el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Agrawal y Ostrom (2001:492) argumentan que 'se podría decir que la descentralización ha ocurrido solo cuando los gobiernos devuelven derechos de propiedad sobre los recursos', de tal

forma que algún nivel de toma de decisiones sobre el manejo, la exclusión y la alienación ('el nivel de decisión colectiva') es otorgado a nivel local. Al mismo tiempo, debe existir un conjunto de reglas 'a nivel constitucional' que garantice el derecho de la población local de tomar estas decisiones. 'El simple otorgamiento de derechos para llevar a cabo acciones a nivel operacional no es suficiente para justificar reclamos de descentralización' (Agrawal y Ostrom 2001:492). Sin embargo, en la práctica, las políticas de descentralización forestal resultan algunas veces menos en la devolución del control local y más en el mantenimiento, o incluso aumento, del control del Estado sobre los bosques locales y las comunidades forestales (Becker 2001; Sarin *et al.* 2003; Elías y Wittman 2005; Schroeder 1999).

Las políticas implementadas en nombre de la descentralización democrática casi por definición afectan los derechos de tenencia en bosques públicos, cambiando la distribución de los poderes de toma de decisiones a nivel local; esto es particularmente cierto cuando los derechos de tenencia consuetudinarios están bastante extendidos. En África, el Estado es dueño formalmente de casi toda la tierra forestal (RRI 2009), pero alrededor de 60% de los bosques no están dentro de las 'reservas' oficiales o formalmente 'clasificados' por el Estado; en estas áreas 'dominan formas consuetudinarias o no registradas de tenencia' (Alden Wily 2004). Las políticas de descentralización en África presentan una mezcla de mantenimiento o aumento del control ejercido por el Estado (e.g. Mongbo 2008), usurpación de poder y beneficios por las autoridades consuetudinarias (e.g. Ntsebeza 2005) o las elites (e.g. Oyono 2005b) y, en ocasiones, devolución de derechos a comunidades locales, especialmente en bosques que no han sido clasificados (Alden Wily 2004).

Implementación y resultados

Durante la época colonial, las políticas de 'gobierno indirecto' para el África anglófona o de 'asociación' para el África francófona establecieron, de alguna manera, sociedades paralelas, descritas por Mamdani (1996) como 'despotismo descentralizado', donde los africanos vivían bajo la ley consuetudinaria, en tanto que las autoridades y europeos, así como habitantes de las ciudades, se regían según la ley civil estatutaria (Ribot 2002). Si bien en aquella época fue aplaudida por algunos como una manera de promover la autodeterminación (Mair, citado en Ribot 2002), el gobierno indirecto y políticas similares de la Colonia fueron repudiadas más tarde como racistas, crueles e injustas.

El sistema fue implementado incorporando caciques o jefes (*chiefs*) u otras 'autoridades consuetudinarias' en la estructura administrativa del estado colonial. Estas autoridades, que muchas veces no eran en realidad consuetudinarias, permitían el control administrativo y el manejo de los asuntos rurales por parte del Estado. Los caciques eran empoderados por las autoridades coloniales para asignar tierra consuetudinaria para uso local, lo que luego se convirtió en la base de su poder (Mamdani 1996).¹⁶ La legitimidad, tanto de los gobiernos locales como de las autoridades consuetudinarias, fue socavada por 'los abusos coercivos del Estado colonial' (Ribot 2002).

Las políticas forestales de la Colonia estaban basadas en el control estatal de los bosques y la incorporación de los principios de 'forestería científica' (véase Capítulo 7). Las políticas francesas en África occidental, por ejemplo, establecieron la propiedad estatal de los bosques bajo dos

categorías: bosques clasificados, bajo control directo del Estado, y bosques protegidos, es decir, todos los otros bosques que no fueran de propiedad privada; las comunidades tenían el derecho de usar los bosques con fines de subsistencia, mientras que el Estado tenía a su cargo todo el uso comercial (Becker 2001). Los caciques estaban a cargo de la asignación de tierras a nivel local, pero no tenían derechos para manejar los bosques (Ribot comunicación personal).

Durante las primeras dos décadas posteriores a la independencia, la prioridad de muchos de los nuevos gobiernos postcoloniales fue consolidar el control central en el país. En muchos casos, esta fue una época de caos político. Las descentralizaciones que se llevaron a cabo durante este periodo se dieron 'sin excepción' bajo la forma de desconcentración¹⁷ (Ribot 2002). Fue durante la década de los ochenta y noventa que el discurso de la descentralización democrática se afianzó. En la actualidad, el compromiso hacia un tipo de gobernanza orientada a la devolución del control de los recursos a la sociedad ha sido incluido en '20 ó más constituciones nacionales en el continente'; también, desde 1990, 41 de los 56 estados africanos han diseñado nuevas leyes forestales (Alden Wily 2004:2).

La implementación de la descentralización del sector forestal ha asumido varias formas en su misión de definir los derechos de tenencia a nivel local. Aquí nos enfocamos en las tendencias generales y los principales temas planteados por nuestros estudios de caso en Camerún, Ghana y Burkina Faso. En general, las reformas han mantenido la centralización del poder de toma de decisiones sobre los bosques, como lo resume Ribot (1999:23):

La descentralización actual y el movimiento participativo están devolviendo poderes respaldados por el Estado, que son todavía manejados y administrados localmente por entidades cuasi locales y cuasi representativas... En el contexto del manejo administrativo actual de las áreas rurales, los proyectos participativos y las leyes crean privilegios para ser asignados en su mayor parte por forestales y concejales, con frecuencia con difíciles responsabilidades, en lugar de derechos para comunidades e individuos que el Estado defendería. Dichos proyectos y leyes administran programas locales en vez de devolver el control. Ellos respaldan poderes elegidos a nivel central y/o que no son representativos en lugar de apoyar el sistema representativo de gobernanza local. [énfasis nuestro]

Los derechos sobre los bosques clasificados o bosques estatales prioritarios, que tienden a ser ricos y más valiosos, han sido otorgados a comunidades, como mucho, mediante arreglos de cogestión en los que el Estado desempeña un papel central en todas las decisiones administrativas. Es muy probable que las comunidades obtengan más poderes de decisión para los bosques de menor valor, donde las comunidades han gozado de mayor control *de facto* o consuetudinario; en algunos países estos bosques han empezado incluso a ser registrados como propiedad comunal de las comunidades (Alden Wily 2004). Sin embargo, en otros casos, las administraciones forestales han otorgado derechos locales solo cuando podían aumentar su propio control sobre el manejo (e.g. Oyono *et al.* 2006).

En relación a los derechos de tenencia, el principal tema de preocupación es la medida en que las reformas aumentan o refuerzan los derechos de la población rural a la tierra y los recursos

forestales. Sin embargo, por un lado, ‘el reconocimiento de los derechos consuetudinarios’ involucra a veces el refuerzo del poder de las autoridades consuetudinarias, quienes pueden no actuar en beneficio de las comunidades; por otro lado, otorgarle mayores poderes y fiscalización a los gobiernos locales elegidos puede socavar los derechos y las prácticas consuetudinarias mediante una mayor interferencia del Estado. Benjamin (2008:2260), determinó, en base a los resultados de su investigación en Mali, que la superposición de instituciones legales modernas sobre instituciones comunitarias, como parte del proceso de descentralización, creaba ambigüedades que ‘pueden minar tanto la autoridad de los nacientes gobiernos locales como el desempeño de las instituciones consuetudinarias’.

En nuestros casos, los tipos de reformas estudiadas involucran arreglos de distribución de beneficios, bosques comunitarios y concesiones comunitarias. En Ghana, la Constitución establece que una parte de las ganancias del aprovechamiento retorne a la esfera local, tanto mediante gobiernos locales como a través de los jefes (*chiefs*). La mayor parte se asigna a los jefes, sin claridad respecto las obligaciones que tienen para utilizar estos fondos para beneficio de las comunidades; la mayoría los usa para ganancia personal (Marfo 2008; Capítulo 5). Los bosques comunitarios de Camerún no son otorgados a las autoridades consuetudinarias sino a comités de manejo recientemente creados, los mismos que generalmente son acaparados por las elites locales (y en más de una ocasión, también por las externas), que pueden financiar y manipular los complicados requisitos de aprobación (Oyono *et al.* 2008).

Las concesiones en Burkina Faso varían según la clasificación de los bosques, otorgando mayor espacio para las prácticas consuetudinarias y la toma de decisiones a nivel local en aquellos bosques de menor interés para la administración forestal. Estos bosques no clasificados están bajo autoridad de los consejos elegidos de las aldeas cuyas decisiones están sujetas a la aprobación del gobierno local (Kante 2008; Capítulo 5). Todavía está por verse si este enfoque tendrá éxito respetando y reforzando los derechos y las prácticas consuetudinarios, en lugar de socavarlos, pero por lo menos algunas personas confían más en las autoridades tradicionales que en los gobiernos locales (véase Diaw 2009).

Uno de los temas más importantes se refiere a cómo respetar las prácticas y los derechos consuetudinarios sin empoderar simultáneamente a autoridades consuetudinarias que no son responsables y que pueden usurpar beneficios esencialmente destinados a las comunidades. Como Alden Wily (2008:46) señala,

La ‘tradición’ (o costumbre) necesita ser puesta en contexto, ya que no es necesariamente la substancia de las normas antiguas, o incluso la identidad de los diseñadores de reglas las que necesitan ser incorporadas en los estatutos; se trata, más bien, de que los mismos sean el resultado de una ‘referencia comunal’, encarnando el hecho de que la comunidad local, no el Estado, sea la fuente de la toma de decisiones, diseño de normas, regulación y aplicación de la ley.

La pregunta no se relaciona a qué entidad representa mejor a la población local sino más bien si es posible negociar soluciones justas, accesibles y manejables, basadas en dicha ‘referencia comunal’ (e.g. Benjamin 2008).

Discusión y conclusiones

En las reformas de hoy los derechos son otorgados principalmente al colectivo en lugar de a individuos; los derechos de alienación a la tierra no son otorgados, el Estado mantiene un importante papel en el manejo forestal y se espera que los bosques permanezcan intactos. Las reformas de tenencia tienen como meta cumplir tres objetivos en forma simultánea: atender las demandas de mayores derechos por parte de las comunidades que ya se encuentran viviendo en los bosques, mejorar los medios de vida, y promover la conservación.

Las reformas han estado determinadas por tres fuerzas o dinámicas globales principales: las demandas de derechos indígenas, la conservación y la descentralización. Los derechos indígenas han desempeñado un papel fundamental en las reformas en América Latina, mientras que la descentralización ha sido el principal motor de las reformas en África. La conservación ha desempeñado un papel a escala global, y estas tres dinámicas han sido importantes en cierto grado en Asia. Cada una de estas fuerzas determina en cada contexto nacional (y local) el terreno de juego, puesto que tienen gran influencia respecto a *quiénes* ostentan *qué* poderes y derechos sobre *qué* recursos.

La *lucha por los derechos indígenas* incorporó el criterio de los derechos a la reforma forestal a nivel global, aun si la intención inicial involucraba la identidad étnica, la ocupación de tierras forestales ancestrales y el uso de ellas. En la práctica, esto abrió camino para el reconocimiento de los pobladores no indígenas que también viven en los bosques. Los derechos de los habitantes del bosque se convirtieron en el punto de partida para determinar la ubicación y el grado de acceso al bosque así como las áreas de uso, y la población local fue reconocida como un agente importante de la conservación. Algunos grupos indígenas han obtenido cierto reconocimiento de auto gobierno, al igual que el respeto a su cultura e identidad. Las prácticas consuetudinarias de uso de tierra fueron clave para determinar los límites de territorios y, en ocasiones, estos fueron demarcados mediante prácticas participativas de mapeo. La perspectiva indígena también permitió un mayor reconocimiento de los múltiples usos de los bosques y puntos de vista más holísticos.

Sin embargo, aún debemos enfrentar algunos desafíos. Por ejemplo, el mapeo del uso de la tierra puede definir los perímetros para la demarcación y titulación, pero no ha tenido la capacidad de reconocer –para el uso de las comunidades– los sistemas sociales e internos arraigados en los derechos consuetudinarios a la tierra y el uso de recursos. Asimismo, la demarcación territorial ha planteado cuestiones en torno a la representación y toma de decisiones a nombre de la colectividad, ya que en la mayor parte de los casos ha creado demandas para nuevos niveles de gobernanza, así como dificultades para defender los límites del territorio. Estas reformas de derechos también han sido introducidas, en cierto nivel, para responder a un compromiso moral. Sin embargo, no logran ofrecer incentivos efectivos para un manejo de los recursos forestales y una participación en el mercado, cuando estos objetivos son los deseados por las comunidades. Finalmente, el Estado socava los compromisos al otorgar derechos al subsuelo que se superponen a las tierras y recursos indígenas, y no logra honrar o respaldar los derechos de exclusión.

Los esfuerzos de *conservación de bosques* han garantizado que un conjunto amplio de valores forestales sean respetados por las reformas, enfatizando la biodiversidad y la importancia global de

los bosques. Dichos esfuerzos han introducido y promovido la aplicación de criterios científicos más amplios en el marco del manejo forestal mediante el desarrollo de nuevos principios para un aprovechamiento de bajo impacto, esquemas de certificación y manejo formal comunitario. En ocasiones, las alianzas entre los intereses de conservación y los grupos locales que demandan derechos forestales han sido fundamentales para obtener el apoyo del Estado y de organismos donantes en la realización de estas reformas.

Sin embargo, el reciente enfoque global hacia la conservación ha provenído, por lo general, de la determinación por parte de la elite y personas externas, de las normas que regulan los recursos forestales, con poco entendimiento de las necesidades y derechos de los pobladores del bosque, de su rol histórico (en ocasiones) en la conservación y de las definiciones conflictivas de biodiversidad. La zonificación y regulación ‘desde arriba’, realizada por diseñadores de política lejanos a través de una rígida categorización, promueve la exclusión, restringe y socava los derechos consuetudinarios y las prácticas de manejo y sobrecarga las opciones de medios de vida tanto para la subsistencia como para el acceso al mercado. La protección sin la participación de la población local no ha funcionado, y los intentos por crear estos regímenes formales de manejo han afectado la gobernanza local y la capacidad de manejo sin proporcionar una alternativa efectiva.

Las políticas de *descentralización* también han tenido resultados mixtos. Si bien no fueron diseñadas para impulsar un cambio en los patrones de tenencia, dependiendo de sus metas y su implementación, la descentralización afecta la esfera de los derechos locales sobre los recursos forestales. En algunos países, la descentralización ha contribuido a un mayor entendimiento y reconocimiento de los derechos y prácticas consuetudinarios del manejo local de recursos. La descentralización tiene el potencial de promover mayores procesos de toma de decisiones a nivel local que sean más democráticos así como abordar los complejos y muchas veces, superpuestos regímenes de tenencia.

Con frecuencia, sin embargo, la descentralización ha perpetuado o incluso profundizado y ampliado un rol estatal de tipo neocolonial en el manejo forestal local. También ha enfrentado serios desafíos en la interfase entre las prácticas y derechos estatutarios y consuetudinarios, algunas veces imponiendo la primera o superponiéndola sobre la segunda, no logrando proteger los derechos y promoviendo mayor inseguridad. Igualmente, la descentralización ha sacado a la luz complejos temas relativos a las autoridades consuetudinarias: algunas son más legítimas o contribuyen a mejores prácticas de manejo forestal, mientras que otras son autocráticas, se desentienden de una potencial responsabilidad social y usurpan los beneficios y toma de decisiones que en realidad son de las comunidades. Hasta ahora, no ha habido un reconocimiento o una integración exitosa del conocimiento y las prácticas de manejo indígenas con otros esfuerzos de manejo. El fortalecimiento de la responsabilidad solo hacia arriba en la estructura descentralizada funciona contra el desarrollo local y fomenta la corrupción. Las decisiones referentes a los derechos de tenencia son, por lo general, bastante vulnerables a los cambios de política, promoviendo por lo tanto inseguridad.

En esta evaluación de las fuerzas que influyen sobre quiénes ostentan qué derechos sobre los recursos forestales, hemos identificado la ausencia de un entendimiento cabal y compartido de la naturaleza y los desafíos inherentes a esta reforma. El bosque, como constructo social y ecológico con múltiples valores de importancia local, nacional y global, es abandonado y quizás nunca haya

sido realmente comprendido. Cada uno de los 'tíos', ya sea el movimiento de derechos indígenas, los procesos de descentralización o agentes de conservación, trae sus propias preocupaciones y metas al foro y trata de 'manejar' y beneficiarse de los bosques desde su posición ventajosa. Lamentablemente, los bosques, a pesar de sus multifacéticas funciones y usos, y sus diversos habitantes continúan siendo parcialmente ignorados y sus intereses socavados; sin duda siguen estando lejos de ser empoderados para mostrar finalmente todo su potencial. Con el advenimiento de un nuevo interés en los bosques a nivel global, que resulta de las preocupaciones sobre el rol que desempeñan en el cambio climático, la cuestión es si una nueva fuerza será capaz de integrar en un entendimiento global lo que el bosque y las personas significan para su preservación, y si en base a este reconocimiento se alcanzarán plenamente los derechos necesarios para marcar una diferencia: la protección y preservación de ambos. O será el cambio climático otro tío distante.

Notas

- 1 Por forestería nos referimos a la ciencia forestal, las entidades forestales y las políticas diseñadas específicamente para el sector forestal.
- 2 Esto no debe ser confundido con los sistemas de agricultura transhumante, donde el desmonte formaba parte de prácticas de manejo que mantienen el bosque, aunque este tipo de desmonte también estableció un derecho de posesión reconocido dentro de los sistemas locales o consuetudinarios.
- 3 Desde el punto de vista neoliberal, la tierra es considerada un bien en lugar de una institución social (El-Ghonemy 2003).
- 4 En general, los programas contra la pobreza desarrollados en el marco de las reformas neoliberales fueron diseñados en respuesta al impacto negativo, y con frecuencia dramático, de las políticas de ajuste estructural. Concebidos como 'redes de seguridad', los fondos fueron orientados hacia las poblaciones más vulnerables. El diseño e implementación variaron en función de la región, pero no se esperaba que estos fondos llevaran a las áreas rurales un desarrollo modernizado sino, más bien, que garantizaran un flujo de apoyo al bienestar.
- 5 Los efectos fueron significativamente diferentes en Asia, África y América Latina, en términos de tamaño, presupuesto y poder político de las entidades forestales del Estado.
- 6 Véase Colchester (2000a, 2000b), y Campese *et al.* (2009) para una recopilación reciente de enfoques, a nivel global, hacia la conservación basados en derechos. Swiderska *et al.* (2009) resumen la legislación internacional pertinente.
- 7 Para el 2004, 17 países la habían suscrito: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, Fiyi, Guatemala, Holanda, Honduras, México, Noruega, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (GTZ 2004).
- 8 México representa una excepción: la revolución de 1917 y los siguientes 40 años fueron reconociendo, a través del tiempo, las tierras comunales indígenas y algunas formas consuetudinarias de gobernanza (Bray *et al.* 2005).
- 9 En teoría, esto incluiría el uso de sistemas agrícolas de roza y quema dentro de estos grandes territorios.
- 10 Esta situación también se da en los organismos multilaterales de financiamiento, donde existe poca coordinación entre el sector encargado de la administración de tierras y el sector forestal.
- 11 Por ejemplo, en Brasil, la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) desempeña un rol muy activo manteniendo los límites externos de los territorios indígenas, y el Instituto Brasileño para el Medio Ambiente (IBAMA) desempeña el mismo rol para las reservas extractivas. En contraste, en Bolivia, los pueblos indígenas no cuentan con una entidad estatal semejante que vele por sus intereses.
- 12 Para una referencia visual, véase el primer mapa digitalizado de tierras indígenas y áreas de conservación oficialmente reconocidas, y cómo se superponen en la cuenca amazónica: www.raisg.socioambiental.org.

- 13 Un ejemplo bastante conocido es la coordinación y apoyo otorgado por los organismos de conservación a Chico Mendes y el movimiento de los siringueiros en Brasil, el mismo que movilizó la conciencia global del destino de los bosques tropicales húmedos.
- 14 Redford *et al.* (2003) categorizaron las diferentes definiciones de biodiversidad implícitas en los diversos enfoques. Las metas y objetivos de la biodiversidad contemplan desde la valuación de la presencia de especies, ecosistemas y procesos ecológicos, escenario e integridad del paisaje hasta la biodiversidad medida como un bien intrínseco o algo de valor utilitario actual o futuro.
- 15 Durante la última década, los investigadores han analizado el impacto sobre la gobernanza forestal de esta reciente ola de descentralizaciones (e.g. Colfer y Capistrano 2005; Colfer *et al.* 2008a; Ferroukhi 2004; German *et al.* 2009; Larson y Soto 2008; Ribot y Larson 2005).
- 16 Se trata de una experiencia similar a la vivida por América Latina durante la Colonia Española, un fenómeno conocido como *caciquismo*, donde los líderes indígenas fueron cooptados a servir como enlace entre las comunidades y los poderes coloniales.
- 17 La transferencia de poderes a sucursales de entidades del gobierno central.

Parte 2

**El reconocimiento de los
derechos de tenencia**

3

La devolución de los derechos de manejo y la cogestión en bosques comunitarios

Peter Cronkleton, Deborah Barry, Juan Pulhin y Sushil Saigal

El otorgamiento de mayor control a nivel local sobre los bosques a través de una reforma en la tenencia ha creado mayores oportunidades para la forestería comunitaria y abierto posibilidades para mejorar los medios de vida locales. Sin embargo, estas reformas suponen cambios complejos en varios derechos y responsabilidades, así como cambios en las relaciones entre los receptores de los derechos formales, las entidades gubernamentales y otros actores sociales. La forma en que se definen estos derechos, así como los arreglos institucionales que los asignan y regulan, puede facilitar la adopción del manejo forestal o desincentivar la participación local en forestería. Para entender mejor cómo la reforma en los patrones de tenencia ha influido sobre el uso de los bosques en las comunidades, este capítulo desagrega los conjuntos de derechos y sistemas de tenencia a nivel local para explorar cómo estos factores han configurado los modelos de forestería comunitaria. A fin de ilustrar la dinámica compleja y la naturaleza multifacética de estos cambios, se presentan cuatro casos (Guatemala, India, Filipinas y Bolivia) donde se han llevado a cabo reformas en la tenencia de los bosques.

Cuando se transfieren los derechos de tenencia forestal a las comunidades rurales, el Estado rara vez renuncia al control total sobre el manejo de los recursos forestales. Por lo general, la lucha y negociación definen las instituciones de forestería comunitaria que emergen, determinan cómo se distribuyen los beneficios y, en última instancia, cómo se mantienen los bosques. Usualmente, el Estado retiene propiedad y control sobre los recursos forestales, ya sea autorizando el uso de tierras públicas o exigiendo que los usuarios forestales en propiedades privadas o comunales operen bajo supervisión del gobierno y los marcos normativos que este define. Con frecuencia, estos arreglos reconocen cierto tipo de uso de recursos arraigado en los medios de vida locales y la práctica consuetudinaria, pero también introducen nuevos estándares de gobernanza que tienen como objetivo restringir ciertas decisiones y conductas de manejo. Puesto que los derechos de manejo son otorgados solo en forma parcial y el gobierno se reserva la toma de decisiones, los modelos resultantes exigen colaboración entre las comunidades y las entidades del Estado.

Los arreglos donde la autoridad, el control, la responsabilidad y los beneficios se comparten en diversos grados son conocidos como sistemas colaborativos o sistemas de cogestión.

Desde el punto de vista del gobierno, existen diversas razones para adoptar enfoques de cogestión en lugar de depender exclusivamente de estrategias de comando y control. La cogestión prolonga la capacidad del Estado de estructurar y regular el sector forestal para garantizar que tanto las agendas de conservación como las de desarrollo sean abordadas; y más importante aún, la cogestión puede captar la participación de personas que dependen de los bosques para su sustento e integrar el conocimiento local de las condiciones sociales y ambientales al proceso de toma de decisiones. En teoría, al crear oportunidades para generar beneficios locales directos del uso sostenible de recursos, el enfoque de cogestión manejo colaborativo ofrece mayores incentivos para mantener los bosques. El reconocimiento de los roles locales a través de la cogestión también puede reducir la tensión con los electores locales que han sido afectados negativamente por la legislación ambiental de comando y control diseñada desde arriba hacia abajo.

Este capítulo destaca las características de los derechos de manejo otorgados a las comunidades y trata de dar respuesta a dos interrogantes importantes: ¿Quién recibe los derechos de manejo y cómo se los define? ¿Cómo se distribuyen las responsabilidades y los poderes de toma de decisiones dentro de los sistemas de manejo colaborativo? Nuestro interés se centra principalmente en los derechos relacionados al manejo de recursos: mostramos cómo se distribuyen los poderes y responsabilidades entre los diferentes actores sociales y bajo qué circunstancias surgen los arreglos de cogestión. Por lo general, los derechos han sido devueltos en forma parcial a grupos comunitarios pero las entidades del gobierno han logrado retener controles importantes. Los sistemas de cogestión han tenido efectos tanto positivos como negativos. Por un lado, los sistemas involucran la participación de grupos de actores locales en el manejo forestal, impulsan objetivos de conservación forestal y crean oportunidades para la distribución de beneficios entre la población local. Por otro, los marcos regulatorios y los requisitos utilizados por el gobierno para mantener el control excluyen a participantes potenciales y obliga a muchos grupos comunitarios a depender de subsidios para sumarse a estos sistemas.

Antecedentes

La reforma en los patrones de tenencia forestal tiene lugar en paisajes que, por lo general, están compuestos por una diversidad de actores sociales, grupos de interés en competencia y diferentes entidades públicas que tienen derechos y reclaman control sobre la tierra y los recursos forestales. La transferencia de los derechos de tenencia se complica, también, por su carácter multifacético, ya que involucra diferentes tipos de sistemas de tenencia y conjuntos de derechos. Para examinar estos cambios, es necesario establecer diferencias entre los titulares de los derechos, usualmente conceptualizados dentro de uno de estos sistemas de tenencia: propiedad pública, propiedad comunal y propiedad privada. Con frecuencia, estos sistemas se superponen (Feeny *et al.* 1990) y las comunidades conforman por lo general mosaicos de tierras públicas, comunales y privadas. A menudo, los cambios en los patrones de tenencia dependen del recurso considerado; por ejemplo, en varios países, los bosques y los recursos del subsuelo son propiedad del Estado, sin importar si están ubicados dentro de propiedades comunales o privadas.

Los derechos de tenencia pueden ser definidos como un ‘conjunto de derechos’ (Schlager y Ostrom 1992) que consisten en derechos de acceso, extracción, manejo, exclusión y alienación. Estos derechos otorgan poderes de elección y acción al titular de los mismos. Todos estos derechos están definidos por normas. Los últimos tres derechos—manejo, exclusión y alienación—son considerados ‘derechos de elección colectiva’ o derechos de decisión, ya que facultan al titular de los derechos a definir las reglas y los estándares que le permiten ejercerlos, por ejemplo, quién tiene acceso a qué recurso o cómo se lleva a cabo el aprovechamiento del recurso (Schlager y Ostrom 1992). Debido a que estos derechos posibilitan que sus titulares establezcan nuevas reglas o modifiquen aquellas existentes, ellos son cruciales en tanto permiten a los usuarios de los recursos adaptarse a las condiciones cambiantes que afectan los recursos o sus medios de vida.

La naturaleza de los derechos de manejo otorgados es fundamental para analizar la forma en que funciona el manejo forestal. El manejo de recursos debería ser entendido como un conjunto de decisiones, prácticas y conceptos que involucra una toma de decisiones que va más allá del uso inmediato del recurso. En un contexto forestal, esto podría incluir decisiones para manipular el recurso, tales como invertir en prácticas silviculturales para fomentar la regeneración o evitar el daño a árboles de futura cosecha, o la planificación y organización de actividades futuras. Aunque los derechos de manejo y extracción son similares, la diferencia principal reside en el poder de toma de decisiones. Una persona que ostenta derechos de extracción puede aprovechar recursos pero solamente dentro de parámetros establecidos; no tiene poder para decidir cómo, cuándo o qué uso de recurso llevará a cabo en el futuro y tiene poco control sobre otros actores que comparten esos derechos de extracción. En el caso de los derechos de manejo, el titular de los mismos sí puede tomar ese tipo de decisiones. Los derechos de manejo están estrechamente vinculados con los derechos de exclusión. Para poder aprovechar los derechos de manejo, es necesario realizar inversiones para el uso futuro de un recurso. Sin embargo, a fin de que estas inversiones se justifiquen, la parte interesada debe tener la autoridad y capacidad de excluir a terceros así como a otros que no cumplan con las normas de manejo.

En la práctica, muy rara vez se transfiere todo el conjunto de derechos. Más bien, algunos derechos son retenidos por el Estado y no son otorgados sin supervisión o control oficial de por medio. Con frecuencia, estos derechos no están en manos de un solo individuo y a menudo son compartidos entre grupos, y/o diferentes derechos pueden estar en manos de diferentes individuos. Según Meinzen-Dick y Mwangi (2008), la propiedad comporta ‘redes de interés’ que combinan derechos públicos, colectivos e individuales sobre los recursos. Un ejemplo de ello es un sistema colectivo donde los derechos pueden estar en manos de una autoridad comunal que determina la asignación de derechos de acceso, pero el uso del recurso se realiza a nivel individual o del hogar en lugar de comunal. Incluso en los casos en que se reconoce la propiedad colectiva o individual, esto generalmente involucra reclamos de autoridad por parte del Estado, especialmente en relación al subsuelo o los recursos forestales. Una tendencia común en los bosques tropicales es que el Estado retiene o restringe los derechos de alienación pero, al mismo tiempo, reconoce otros derechos a las poblaciones indígenas o tradicionales que habitan los bosques.

Si colocamos los arreglos de propiedad en una matriz, ubicando a los titulares de los derechos en un eje y al conjunto de derechos en otro, podemos producir una ‘caja de tenencia’ esquemática (Meinzen-Dick 2006), la misma que capta las diferentes características del sistema de derechos

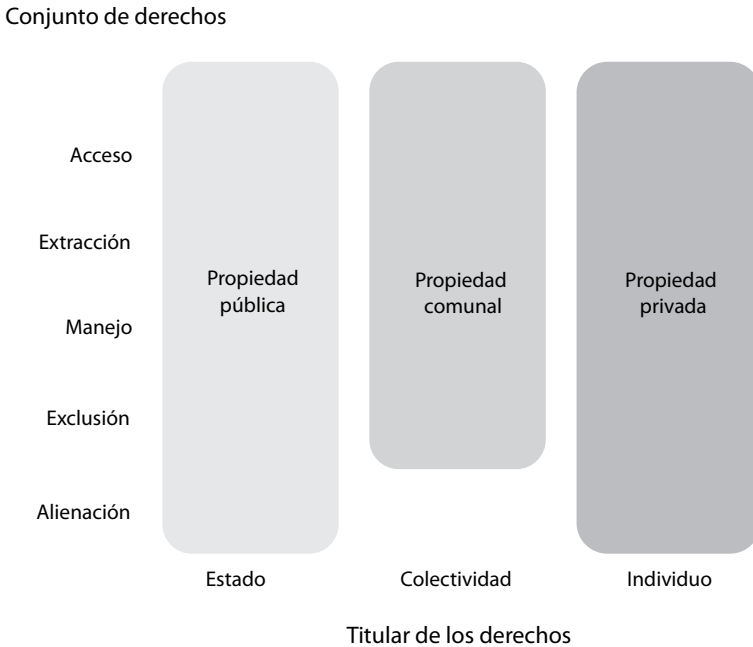


Figura 3.1 Sistemas clásicos de derechos de propiedad

Fuente: Meinzen-Dick (2006)

de propiedad (Figura 3.1). La desagregación de la configuración de los derechos y de los titulares de los derechos permite analizar la forma en que los sistemas cambian con la devolución o con otros catalizadores. Esta caja proporciona una herramienta que permite mostrar visualmente el lugar que los derechos y los titulares de esos derechos ocupan dentro de los sistemas forestales comunitarios.

En el marco de las reformas de tenencia de los bosques, los derechos de manejo otorgados por el Estado usualmente representan una devolución parcial de algunos de los poderes de toma de decisiones. En el caso de los recursos forestales, el Estado retiene por lo general el control a través de mecanismos de fiscalización o la imposición de restricciones que influyen en cómo los actores comunitarios usan y se benefician de los recursos forestales. Por ejemplo, una comunidad que ha recibido el derecho de manejar recursos maderables a nivel comercial puede decidir qué parte de su bosque manejar, qué árboles aprovechar y cómo llevar a cabo dicho aprovechamiento; sin embargo, estas decisiones deben ajustarse a las normas establecidas por el Estado y ser aprobadas por el mismo. Si bien podría parecer contrario a toda lógica –devolver derechos para luego limitarlos dentro de marcos regulatorios– este ‘toma y daca’ es parte de la lucha negociada que tiene lugar entre aquellos que defienden la conservación y aquellos que defienden el desarrollo. Esta conducta es el resultado del reconocimiento del rol importante que las comunidades locales desempeñan en la conservación y el desarrollo. Los intentos, en el pasado, de excluir de los bosques a las poblaciones que dependen de ellos para su sustento revelaron ser poco eficaces y, en ocasiones, contraproducentes. De hecho, los esfuerzos basados solamente en esquemas de comando y control pueden afectar la capacidad de adaptación, la misma que constituye un

elemento clave de la capacidad de resistencia y que podría minar los objetivos de conservación (Armitage *et al.* 2009). Además, la transferencia de derechos a los actores comunitarios permite acceder a un conocimiento local detallado, el mismo que es necesario para tomar decisiones de manejo apropiadas y también para involucrar a grupos locales interesados que podrían desempeñar un mejor trabajo que los burócratas que toman decisiones uniformizadas desde sus distantes oficinas urbanas.

Por lo general, la transferencia de los derechos de manejo en el marco de las reformas de tenencia forestal produce modelos de forestería comunitaria que contemplan arreglos de cogestión. Existe consenso en que el ampliamente utilizado concepto de cogestión se refiere a ‘la distribución de poderes y responsabilidades entre el gobierno y los usuarios locales de los recursos’ (Berkes *et al.* 1991, en Carlsson y Berkes 2005; Fischer 1995). En lugar de concebirse como un proceso estático, la cogestión debería entenderse como ‘un proceso en el que las partes y su influencia relativa, sus posiciones y sus actividades se reajustan continuamente’ (Carlsson y Berkes 2005:67). Lograr un balance adecuado en la distribución de derechos y responsabilidades puede representar todo un desafío. Como proceso, el manejo colaborativo contempla la negociación, el regateo o la mediación y ofrece un espacio para la solución de problemas y el aprendizaje. En lo ideal, combina las fortalezas y disminuye las debilidades de cada una de las partes involucradas (Singleton 1998). Sin embargo, el manejo colaborativo también puede generar resultados inesperados para las comunidades. Por ejemplo, la imposición de onerosas restricciones sobre el uso de recursos puede desalentar la participación en el sistema, reprimir la innovación e incluso excluir a algunos actores sociales. Asimismo, debido a que el Estado no está representado por una sola entidad, los esfuerzos por realizar actividades colaborativas pueden verse socavados cuando diferentes ramas o entidades del gobierno tienen políticas contradictorias.

¿Qué significa la cogestión para la forestería comunitaria? Por lo general, el Estado retiene la propiedad y el control nominal sobre los bosques (es decir, retiene totalmente los derechos de alienación y un rol parcial en otros derechos). Los derechos de manejo se otorgan condicionalmente, ya que se exige el cumplimiento de ciertas normas. Dentro de los parámetros del Estado, los titulares de los derechos reciben el poder de toma de decisiones. En general, las decisiones que deben ser tomadas están relacionadas a los siguientes aspectos:

1. quién participa en el manejo y cómo;
2. qué recursos van a manejarse y de qué forma; y
3. quiénes se benefician del manejo y de qué forma.

Por lo general, la legislación exige que los grupos comunitarios formen organizaciones de manejo (para asumir responsabilidad del recurso y de los impactos de las prácticas de manejo), diseñen planes de manejo forestal y cumplan con ciertas normas técnicas. Esta distribución de toma de decisiones no elimina los aspectos de comando y control, ya que, usualmente, el Estado exige la aprobación de actividades de manejo, lleva a cabo inspecciones en el campo e impone restricciones sobre el transporte, así como sanciones por falta de cumplimiento. Consiguientemente, las estructuras institucionales diseñadas para asignar y fiscalizar los derechos de manejo pueden ser bastante complejas e involucrar altos costos de transacción, tanto para las comunidades como para los gobiernos. Las diferencias entre los diversos sistemas de manejo colaborativo dependen de los poderes de decisión que son otorgados o retenidos por el Estado

así como de la parte interesada que asume la responsabilidad de los costos de transacción o de los riesgos que involucra el manejo.

Estudios de caso

Esta sección examina las reformas en los patrones de tenencia de los bosques y sus impactos en cuatro actores comunitarios: las concesiones forestales comunitarias en el Petén de Guatemala, las sociedades cooperativas en el norte de la India, una cooperativa de desarrollo de recursos forestales en el sur de Filipinas y las asociaciones indígenas de manejo forestal en las tierras bajas de Bolivia. Para evaluar el funcionamiento y la organización de los arreglos de cogestión en los sistemas forestales comunitarios, este capítulo utiliza la caja de tenencia presentada anteriormente a fin de ilustrar cómo las reformas han modificado los conjuntos de derechos. Un segundo diagrama muestra cómo el marco de cogestión determina el conjunto de actores interesados titulares de los derechos de manejo y, a su vez, establece relaciones y parámetros que definen los sistemas de cogestión.

Guatemala: concesiones forestales comunitarias

El Petén de Guatemala fue el escenario de la transferencia de derechos de tenencia a organizaciones comunitarias en la zona de amortiguamiento situada alrededor de un área de conservación importante. La región ha experimentado un cambio dramático en los derechos de propiedad forestal; las comunidades que dependen de los bosques pasaron de ser titulares de débiles derechos consuetudinarios a ser titulares de concesiones forestales que han sido reconocidas por haber mejorado la gobernanza a nivel regional. Como resultado de estos cambios, se han experimentado mejoras en los medios de vida locales y la conservación forestal; sin embargo, el sistema de cogestión todavía enfrenta desafíos. Los grupos comunitarios han tenido que responder a estrategias contradictorias de las diversas entidades del gobierno que tienen jurisdicción sobre la región y, al mismo tiempo, defender el modelo de concesiones comunitarias a la luz de propuestas que han amenazado con eliminar los derechos obtenidos gracias a las reformas.

Durante muchos años, el Petén fue una de las regiones más aisladas del país, tanto en términos geográficos como políticos. Durante el siglo XX, olas consecutivas de asentamiento oficial y espontáneo atrajeron a una población étnica y socio-económicamente diversa que hoy ha alcanzado los 367 000 habitantes, en su mayor parte migrantes de otros departamentos. En un principio, las comunidades extractivistas se establecieron en la década de los veinte para aprovechar valiosos productos no maderables como goma (*Manilkara* spp.) y la hoja de xate ornamental (*Chamaedorea elegans*, *C. oblongata* y *C. ernesti-augustii*). En la década de los sesenta, las políticas de colonización impulsadas por el Estado atrajeron colonizadores indígenas y de origen étnico mixto a la región, la mayor parte de los cuales practicaba la agricultura de tumba y quema así como la ganadería. Otros actores se trasladaron al Petén en busca de petróleo, minerales preciosos y madera. Estos nuevos arribos aceleraron seriamente la conversión forestal.

Históricamente, el gobierno ha tenido poca presencia en el Petén, habiendo sido sus políticas por lo general ambiguas o contradictorias. A pesar de que las comunidades campesinas utilizaban los bosques, el gobierno también otorgó derechos a terceros para aprovechar Productos Forestales no Maderables (PFNM) así como madera. En 1989, la creación de la Comisión Nacional de Áreas

Protegidas (CONAP) colocó la agenda ambiental en un lugar preponderante dentro de la política del Estado hacia el Petén. Durante la década de los noventa, gran parte del norte de la región, que había sido considerada como una reserva forestal, fue convertida en la Reserva de la Biosfera Maya.

El esquema territorial original tenía 2.1 millones de hectáreas con una zona núcleo destinada a seguir estrictas normas de conservación, una extensa zona de usos múltiples, donde se permitía la realización de actividades de aprovechamiento maderable y no maderable, y una zona de amortiguamiento para mitigar las presiones sobre la reserva. El mandato de CONAP era detener la extracción ilegal de madera, la conversión forestal para la agricultura y ganadería, y el saqueo de monumentos arqueológicos, así como poner fin al tráfico ilegal de drogas, fauna y trabajadores migrantes (Nittler y Tschinkel 2005). Las restrictivas políticas de uso de la tierra y los recursos generaron serios conflictos con la población local. A medida que los diferentes grupos de interesados fueron expresando su oposición y resistencia a las políticas del Estado, se fue haciendo más difícil para el gobierno ejecutar políticas de conservación que contemplasen la exclusión de importantes actores sociales del bosque (Monterroso y Barry 2008).

La principal fuente de oposición local era una organización, fundada en 1995, por grupos comunitarios con el objetivo de obtener derechos de manejo forestal, conocida como la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP). En respuesta a su resistencia, las políticas del gobierno se orientaron hacia un enfoque que delegaba los derechos de manejo a ciertos actores que dependían de los bosques para su sustento: se otorgaron concesiones de manejo forestal por un periodo de 25 años a seis comunidades locales dentro de la zona de usos múltiples, a seis comunidades que la rodean y dos concesiones a industrias forestales locales. El establecimiento de concesiones comunitarias promovió la colectivización de los derechos forestales y estableció un sistema de propiedad comunal sobre un área de bosque de 426 000 hectáreas (Monterroso y Barry 2008). Organizaciones conservacionistas internacionales, financiadas en su mayor parte por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), brindaron apoyo significativo mediante asistencia técnica para ayudar a las organizaciones comunitarias a calificar y satisfacer las nuevas regulaciones establecidas para las concesiones. Para 2005, ACOFOP tenía 22 comunidades y organizaciones miembros, representando cerca de 14 000 individuos en 30 comunidades. Los miembros manejan la mayor extensión de bosque bajo concesiones comunitarias en el mundo, más del 95% de la cual ha sido certificada por el Forest Stewardship Council (Nittler y Tschinkel 2005).

Los derechos de tenencia otorgados a las organizaciones comunitarias eran amplios e incluían numerosas potestades sobre las concesiones. Sin embargo, los derechos de manejo dependían de la aprobación del Estado. Las entidades estatales exigían que las organizaciones locales se registraran ante las autoridades correspondientes, diseñaran planes de manejo, cumplieran ciertas normas técnicas y certificaran sus operaciones de manejo forestal. Además, las organizaciones concesionarias comunitarias debían controlar a las personas que tenían derechos consuetudinarios de extracción de PFM. La Figura 3.2 ilustra el fortalecimiento de la entidad colectiva para gobernar la base común de recursos y muestra la importante expansión de los derechos de manejo, aunque estos estuvieran seriamente regulados. El gobierno retuvo los derechos de alienación y todos los derechos fueron otorgados por la misma duración que la concesión.

Conjunto de derechos

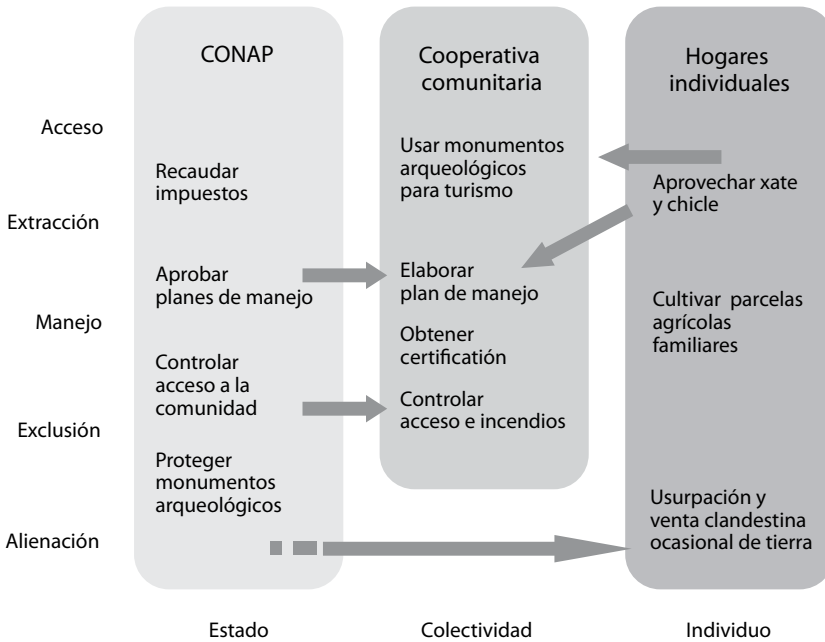


Figura 3.2 Concesiones forestales comunitarias en el Petén

Si bien las concesiones han funcionado con éxito, en algunos casos todavía existen conflictos sin resolver relacionados a los derechos históricos de extracción sobre los árboles de chicle y la palma de xate. Los derechos de manejo otorgados a las organizaciones comunitarias han limitado el aprovechamiento continuo de PFSM durante el año, el cual constituye una fuente importante de ingresos para mujeres y niños. Estos recolectores no tienen derechos formales o representación en las organizaciones concesionarias. Su descontento ha sido transmitido a los líderes de la cooperativa comunitaria, quienes están tratando de modificar las normas.

En general, las concesiones comunitarias del Petén enfrentan serios obstáculos, especialmente las operaciones que cuentan con las organizaciones más débiles y los bosques menos valiosos desde el punto de vista comercial (Nittler y Tschinkel 2005). En ciertos casos, algunos individuos han tratado de tomar las tierras concesionarias como propiedad privada. Las organizaciones enfrentan el escepticismo y la oposición de la industria y algunas ONG (Gómez y Méndez 2005; Trópico Verde 2005). Asimismo, en una región con una población creciente y una carencia seria de tierras, las organizaciones concesionarias enfrentan la amenaza potencial de grupos que cuestionan la asignación de vastas áreas a un número pequeño de organizaciones comunitarias. CONAP no es la única institución gubernamental con influencia en el Petén y la Reserva de Biosfera Maya. Los ministerios de cultura y turismo de Guatemala, por ejemplo, tienen jurisdicciones superpuestas sobre el manejo de recursos en la región. Se han sugerido políticas alternativas que incluyen esfuerzos por crear una nueva área de conservación en la que se podrían rescindir los derechos forestales concesionarios. El gobierno también ha otorgado concesiones para la exploración petrolera que están superpuestas sobre áreas de manejo forestal.

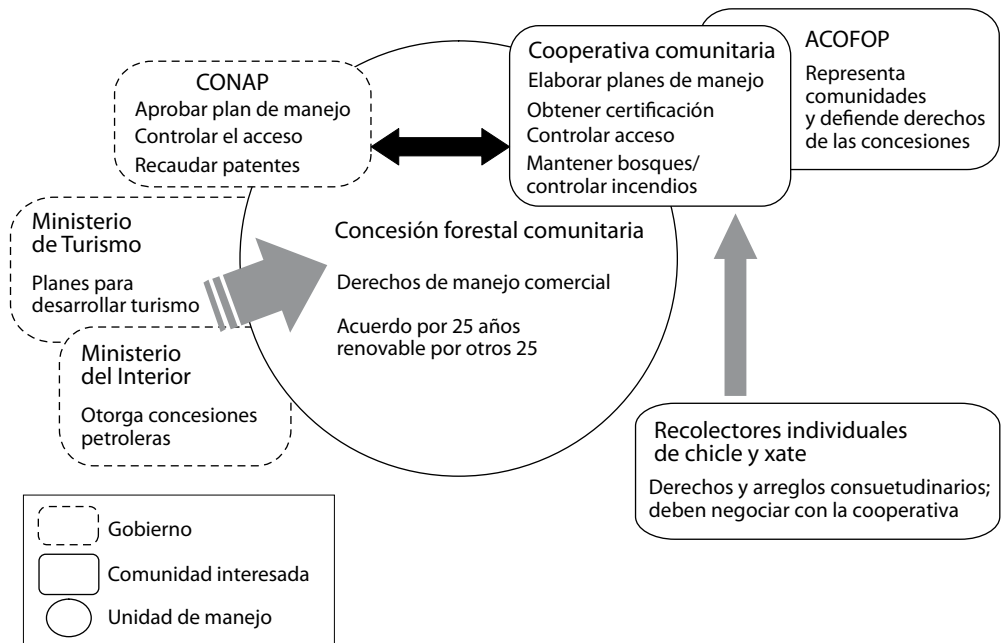


Figura 3.3 Cogestión en las concesiones comunitarias del Petén

Bajo el sistema de manejo colaborativo en el Petén (véase Figura 3.3), los costos de transacción aumentaron considerablemente no solo en términos de los requisitos financieros para participar y obtener la aprobación de los programas de manejo, sino también en términos del tiempo que les toma a las comunidades participar en estos procesos burocráticos. Por ejemplo, los requisitos referidos a los planes de manejo deben satisfacer estándares internacionales para la certificación por terceras partes. El cumplimiento se complica debido a la poca experiencia organizativa y técnica de algunos de los grupos concesionarios comunitarios. Los procesos de toma de decisiones en las comunidades pueden ser lentos y conflictivos, lo que puede entorpecer su capacidad para reaccionar al cambio o responder a las exigencias del gobierno.

Aunque los derechos de manejo exigen el cumplimiento de regulaciones de manejo bastantes complejas, en general, la distribución de los derechos y responsabilidades a los grupos concesionarios ha aumentado la conservación de los bosques. En la mayor parte de las concesiones comunitarias, los esfuerzos colectivos han logrado disminuir la extracción ilegal de madera y el saqueo de monumentos arqueológicos. Los miembros de las comunidades han establecido sus propios sistemas de gobernanza local, basados en un conjunto ampliado de derechos de acceso, uso y toma de decisiones sobre los recursos naturales. Esto incluye la organización de patrullas para proteger los límites de la concesión y suprimir incendios.

Las organizaciones comunitarias y ACOFOP han mejorado sus capacidades y fortalecido sus organizaciones. Las entidades gubernamentales como CONAP, aunque débiles y sin financiamiento, brindan apoyo tanto en el campo como con los procedimientos legales. Sin

embargo, ha sido necesaria una gran inversión de financiadores externos para construir aserraderos y capacitar a las comunidades en normas de comercio y certificación, inversión que permitió que los grupos comunitarios convirtieran los nuevos derechos en beneficios para los medios de vida y los ingresos (Mollinedo *et al.* 2002).

India: Cooperativas de cultivadores de árboles

El Programa de la Sociedad de Cooperativas de Cultivadores de Árboles (TGCS por sus siglas en inglés) es un modelo para cooperativas creado con el objetivo de establecer y manejar plantaciones en tierras comunales degradadas. Se trata de uno de los casos más claros de transferencia de tenencia en el manejo forestal comunitario en la India. Es también un caso interesante porque los derechos de manejo devueltos a las cooperativas son relativamente amplios, y una proporción significativa de los costos de transacción ha sido asumida por el Estado. Las cooperativas reciben, en forma de contratos de arriendo de largo plazo, tierras comunales de propiedad del Estado (oficialmente tierras de renta de desecho, *revenue wastelands*) para establecer plantaciones y aumentar la producción de forraje. El poder de toma de decisiones es devuelto a los actores locales, aunque los contratos de arriendo son para parcelas extremadamente pequeñas y degradadas.

El estudio de caso del programa TGCS se basa en investigación realizada en aldeas situadas en el distrito Ajmer del estado de Rajasthan, en el norte de la India (Saigal *et al.* 2008). Rajasthan es el estado más grande de la India y abarca el 10% de la superficie total del país (GoI 2008). A pesar de que el 9% del estado ha sido clasificado como tierra forestal, la cobertura forestal actual es de tan solo 5% (FSI 2003). La mayor parte de la región (61%) es árida o semiárida (GoR 2007), y prácticamente el 30% del estado ha sido clasificado como tierras de desecho (MoRD y NRSA 2005). Las tierras estatales clasificadas como *revenue wastelands* están incluidas en el total correspondiente a las tierras de desecho y son tratadas como tierras comunales por los pobladores; sin embargo, tienen ‘acceso abierto’ *de facto*, causando así mayor degradación.

El programa TGCS surgió en la década de los ochenta como resultado de la creciente preocupación por parte de las entidades gubernamentales de la India respecto a la escasez de leña y forraje, así como la creciente degradación. El modelo de cooperativas para la siembra de árboles fue lanzado con considerable financiamiento del gobierno de la India y de donantes internacionales con la expectativa de que se convirtiera en una alternativa institucional al programa forestal social existente (Saxena 1996; NTGCF 1997; Misra 2002; IRMA 2006). Las actividades del programa estuvieron a cargo de una organización que se llegó a conocer como la Federación Cooperativa Nacional de Cultivadores de Árboles Limitada.

Dentro del modelo TGCS, se seleccionaron comunidades para organizar e inscribir formalmente a cooperativas que pudieran luego arrendar tierras de desecho del gobierno. Los contratos podían abarcar hasta 40 hectáreas y eran suscritos por un periodo de 25 años, los mismos que podían ser renovados por otros diez, siempre y cuando no se hubiera violado algún término del contrato. Los miembros de las cooperativas provienen de toda la aldea, con un miembro por hogar, el mismo que paga una tasa nominal de membresía; sin embargo, en la práctica, familias de otras aldeas también pueden participar en la cooperativa. Las cooperativas establecieron plantaciones para leña y forraje en las tierras de las concesiones y contrataron guardias para protegerlas del pastoreo ilegal, la tala de árboles y la recolección de varios productos forestales. El costo total de

Conjunto de derechos

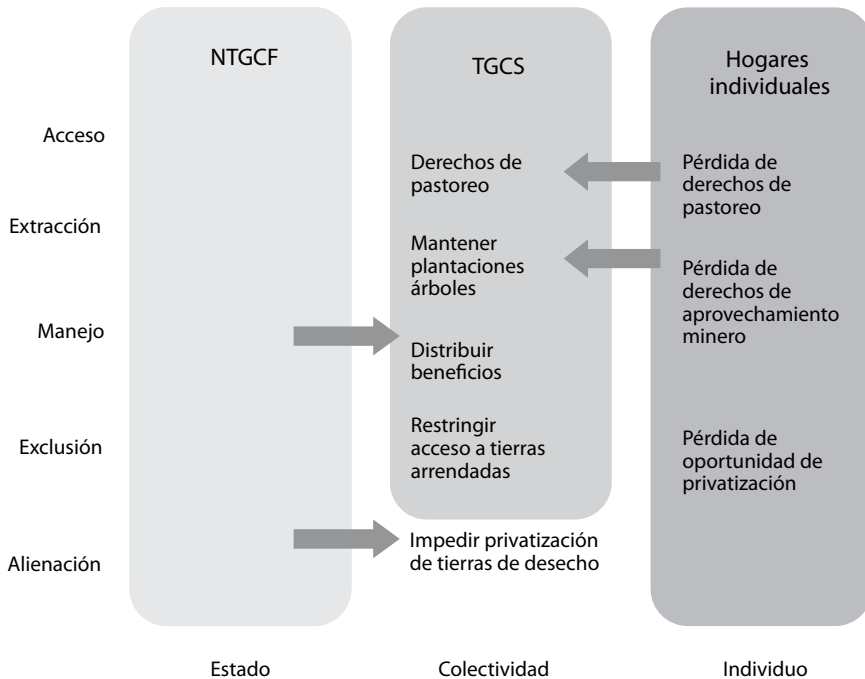


Figura 3.4 Devolución de derechos a las cooperativas de cultivadores de árboles en India

la plantación fue asumido por la federación nacional, la misma que, durante los primeros cinco años, brindó asistencia técnica y programática a los equipos de campo localizados en la región (NTGCF 1997; IRMA 2006; Singh 2007). Para 2007, había 548 cooperativas de cultivadores de árboles (FES 2007). El apoyo financiero de las agencias de desarrollo de Suecia y Canadá cesó en 2001 y 2003 respectivamente (Singh 2007) y en la actualidad ningún proyecto está apoyando a las cooperativas. No obstante, las concesiones continúan operando.

La reforma en los patrones de tenencia llevada a cabo por el programa TGCS involucró la devolución temporal de los derechos de manejo y exclusión sobre tierras estatales a las cooperativas mediante el arrendamiento de concesiones (véase Figura 3.4). A las cooperativas se les otorgó la responsabilidad del manejo a cambio de inversiones, apoyo de la Federación Nacional de Cooperativas de Cultivadores de Árboles y la posibilidad de obtener beneficios. A pesar de que se esperaba que impidieran los avasallamientos de tierras y cumplieran las reglas relacionadas a la administración de la cooperativa, a las cooperativas se les dio amplia libertad para tomar decisiones de manejo, incluyendo decisiones referidas a cómo aprovechar y distribuir los recursos y cómo organizar las actividades de manejo.

Para ilustrar cómo se tomaban las decisiones de manejo en las cooperativas, conviene examinar más detenidamente el contexto a nivel local. Las tres comunidades estudiadas en este caso se habían inscrito como organizaciones TGCS entre 1991 y 1992 (Saigal *et al.* 2008). Su población

oscilaba entre 82 y 200 hogares, y sus territorios entre 490 y 1716 hectáreas. Existían tres tipos de tierra en las comunidades: privadas (mayormente para la agricultura, tanto con riego como sin riego), tierras del consejo comunitario (tierra comunal utilizada para pastoreo) y tierras públicas. Las tierras de desecho del gobierno abarcaban entre 31 y 262 hectáreas y, por lo general, eran propiedad común *de facto*, usada para el pastoreo de ganado y la recolección de leña. De hecho, las tierras del gobierno parecían en realidad áreas de ‘libre acceso’, degradadas e infértiles. Este es el tipo de tierras que se otorgó a las cooperativas bajo el mecanismo de arrendamiento. Parte de la tierra alquilada había sido privatizada en forma ilegal por otros pobladores y, en los tres casos, el programa TGCS impidió el avasallamiento de tierras en lugares arrendados antes de empezar las plantaciones.

En los programas de manejo colaborativo (Figura 3.5), los contratos de arrendamiento otorgaron a las cooperativas derechos temporales de exclusión y manejo. Las cooperativas recibieron apoyo financiero y técnico de la federación nacional e invirtieron considerables esfuerzos y dinero para preparar los lugares, llevando a cabo trabajos de conservación de suelos y agua, estableciendo plantaciones de árboles para leña y forraje, regando plantines, y protegiéndolos de actividades ilícitas de pastoreo y aprovechamiento forestal. A pesar de las inversiones realizadas, la tasa de supervivencia de los árboles fue baja. Las cooperativas controlaban las decisiones de manejo sobre varios bosques y productos forestales, incluyendo quién realizaba el aprovechamiento, así como dónde y cuándo. Ellas cerraron las áreas durante varios años para permitir que los árboles y el pasto crecieran y las abrieron para pastoreo solo después de que los árboles habían alcanzado la altura de ramoneo del ganado vacuno. En realidad, el cierre de las áreas restringió los derechos de acceso a otros miembros de la comunidad que anteriormente habían reclamado derechos consuetudinarios.

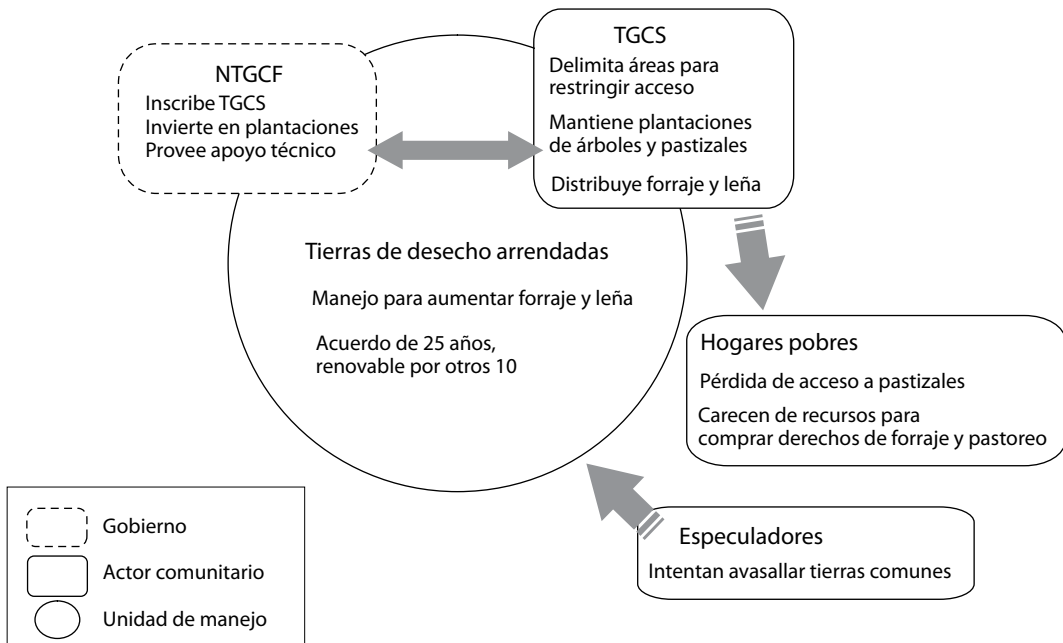


Figura 3.5 Sistema de co-gestión en India

A pesar de que el apoyo externo culminó hace más de 10 años, las plantaciones en los tres lugares de estudio todavía son mantenidas por las cooperativas y siguen creciendo. Las cooperativas están dispuestas a renovar los contratos de concesión. La tenencia relativamente segura ha incentivado a los miembros a invertir en la tierra y proteger las plantaciones, aun después de que el apoyo financiero y técnico finalizara luego de cinco años. Las tres cooperativas decidieron mantener sus guardías incluso después de que el proyecto cesara de asumir el pago de los mismos. Fuera de las concesiones del programa TGCS, las tierras restantes de propiedad comunal están siendo gradualmente privatizadas.

El programa TGCS tenía como objetivo mejorar las oportunidades de medios de vida, aumentar el suministro de leña y forraje y, en lo posible, generar ingresos en efectivo de la venta de productores forestales. Hasta hace poco, uno de los principales beneficios se relacionaba al acceso a forraje en el periodo posterior al monzón. Un hogar tenía que pagarle a la cooperativa una tasa para que su ganado pudiera pastorear, monto que dependía de la composición y tamaño del rebaño. Las cooperativas utilizaron las ganancias derivadas de las tasas de pastoreo para pagarles a los guardías y a la secretaria de la TGCS. En la actualidad, el principal beneficio es el forraje (hojas frescas y vainas) y algo de leña. El suministro de forraje y leña ha aumentado solo medianamente. En las tres comunidades estudiadas, un hogar recibe en promedio alrededor de 7% de su suministro de leña de la plantación TGCS; más de la mitad de la leña de la comunidad proviene de tierras privadas. Teniendo en cuenta que los beneficios han sido modestos en el mejor de los casos, no debe sorprender que la mayoría de encuestados sienta que el TGCS 'no tiene importancia' para sus medios de vida en la actualidad (Saigal *et al.* 2008).

Una de las razones que explican el bajo impacto de las concesiones está relacionada con el límite de 40 hectáreas establecido en los contratos de arrendamiento, el mismo que no tiene en cuenta el tamaño de población. Parcelas de esa dimensión no pueden generar medios de vida sustanciales ni beneficios en términos de ingresos para todos los hogares de la comunidad. Más aun, la mayor parte de las tierras era de baja calidad y estaba seriamente degradada cuando le fue entregada a las cooperativas. La constante sequía de los últimos años significa que prácticamente no hay pasto para forraje, por lo que el sistema de tasas de pastoreo se ha suspendido. Como resultado, los ingresos en efectivo se han visto mermados significativamente. Los retornos del pasto de forraje han disminuido en las tres cooperativas, afectando negativamente a los animales de mayor tamaño, como las vacas y los búfalos, por lo que las cooperativas han decidido no cerrar más sus plantaciones durante el monzón (lo cual permitía la regeneración de los pastos).

Los impactos del programa TGCS sobre la equidad en la comunidad han sido mixtos. La diferencia de impacto en los hogares se relaciona con el nivel de dependencia de las tierras de las plantaciones. Los hogares que disponen de más tierras privadas (en especial tierras con riego) y, por lo tanto, de mayor cantidad de forraje para su ganado, dependen menos del área comunal. A la inversa, los pobres disponen de poca tierra y dependen más de la propiedad común. El programa de concesiones restringió, sin proponérselo, el acceso de los pobres a la propiedad común una vez que la tierra había sido convertida en una plantación TGCS. El cierre de las áreas de plantaciones durante varios años, para permitir que los árboles crecieran, significó que existían menos fuentes alternativas de pastoreo y forraje para las familias pobres. La imposición de tasas de pastoreo parecía ser equitativa, ya que las mismas reglas se aplicaban a todos; sin embargo, los pobres tenían menor capacidad de afrontar el gasto. Cuando las plantaciones maduraron,

las cooperativas decidieron distribuir la producción de forraje mediante subastas, poniendo en desventaja a los hogares que contaban con escasos recursos financieros. Las existencias de forraje y leña de toda la plantación son subastadas al mejor postor, el mismo que paga por adelantado y luego revende el producto en lotes más pequeños a otros. Esta práctica redujo los costos de transacción de las cooperativas pero violaba claramente los principios de cooperación, ya que las ganancias terminaban en manos de los que podían pagar mientras que los pobres debían asumir precios elevados. Incluso, no era necesario que el mejor postor fuera miembro de la cooperativa para participar en las subastas.

Las cooperativas estaban obligadas a seguir regulaciones estándar para cooperativas pero, debido a la débil capacidad de fiscalización del gobierno, los grupos se han hecho menos democráticos con el tiempo. Las elecciones de líderes no se efectúan en forma regular y las principales decisiones son tomadas por un comité administrador en lugar de la asamblea general. Más que un fracaso del Estado por no insistir en la aplicación de procedimientos transparentes y democráticos, el problema también se debe a la falta de concientización y a la apatía de los miembros. Los residentes han mencionado que las cooperativas están dominadas por ciertos grupos de castas (Saigal *et al.* 2008). La marginalización tradicional de ciertas castas, los pobres y las mujeres también ha impedido una mayor participación en las organizaciones.

A pesar de estas debilidades, el programa TGCS parece haber propiciado un mejor manejo de las tierras alquiladas al otorgarles a las comunidades locales un interés en el manejo de los recursos. Fuera de las concesiones, prevalecen los avasallamientos masivos de tierras comunales, parcialmente motivados por políticas anteriores del gobierno que regularizaron la situación de las tierras invadidas, titulándolas como propiedad privada. Esto es cada vez más común en lugares donde la creciente urbanización e industrialización están aumentando el valor de las tierras. Las políticas del Estado que fomentan la inversión en canteras con el fin de apoyar el desarrollo económico también ejercen presión sobre las tierras comunales de las comunidades. Sin embargo, no hubo avasallamientos en las plantaciones del programa TGCS en dos de las comunidades estudiadas y solo una invasión de proporciones insignificantes en la tercera (menos de un tercio de una hectárea).

Filipinas: cooperativas para el desarrollo de los recursos forestales

La Cooperativa de Desarrollo de Recursos Forestales Ngan Panansalan Pagsabangan está ubicada en la provincia del Valle de Compostela en la isla Mindanao, localizada al sur del país. Dicha cooperativa muestra la evolución de un sistema de comando y control, en el que el gobierno otorgaba derechos sobre los recursos a la industria de gran escala, hacia un sistema en donde los derechos han sido transferidos a las organizaciones comunitarias para llevar a cabo actividades de manejo forestal. La cooperativa Ngan Panansalan Pagsabangan maneja el segundo proyecto más importante de manejo forestal comunitario de Filipinas. Se trata de la primera operación forestal en la región de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés) que obtuvo la certificación de Smartwood. Si bien los derechos de tenencia ofrecen oportunidades innovadoras a los actores comunitarios, el Estado ha tardado en adaptarse al nuevo sistema, y los grupos comunitarios como esta cooperativa enfrentan desafíos debido a que carecen de influencia económica y política, influencia que antes estaba en manos de las industrias madereras de la región (Pulhin y Ramirez 2008).

Las tierras forestales de Filipinas son patrimonio del Estado. La principal entidad responsable de su administración y manejo es el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (DENR por sus siglas en inglés). Hasta mediados de los noventa, el Estado utilizaba acuerdos de licencias de aprovechamiento forestal para otorgar derechos de concesión, los mismos que generalmente favorecían a las empresas madereras de gran escala. Las empresas recibían amplios derechos de manejo sobre los bosques y tenían derechos de exclusión, mientras que el Estado retenía los derechos de alienación. Con frecuencia había colusión entre el DENR y las empresas, y debido a que la capacidad de monitoreo de esta institución era débil, las empresas podían utilizar su influencia política y económica para eludir la fiscalización del órgano estatal.

Antes de la reforma forestal de los noventa, el aprovechamiento de los recursos forestales en el Valle de Compostela estaba en manos de la empresa Valderrama Lumber Manufacturers Company Incorporated, a la que le había sido concedida una licencia de aprovechamiento forestal. La licencia era para una concesión de 26 000 hectáreas, válida por 25 años, que debía expirar en 1994. Según el contrato, la empresa disponía de amplios poderes de decisión en cuestiones relativas al manejo, siempre y cuando las mismas se ajustaran al marco normativo oficial. El gobierno retuvo el control, monitoreando las actividades forestales y exigiendo el desarrollo de planes operativos anuales que definieran las especies o volúmenes a ser aprovechados y los lugares de extracción. El gobierno podía suspender o rescindir los acuerdos si la empresa cometía alguna infracción. Sin embargo, en la práctica, las empresas podían eludir el control sobornando a funcionarios del ministerio. Asimismo, a fin de proteger sus operaciones, la empresa invirtió en el cumplimiento de las leyes forestales para ejercer sus derechos de exclusión. La empresa Valderrama contaba con un equipo propio de seguridad para proteger los bosques y presentó cargos criminales o expulsó a agricultores que habían practicado la agricultura de roce y quema (*kaingin*) en el área de manejo forestal. En su época de apogeo, la empresa empleaba cerca de 3000 empleados, mayormente migrantes. Al pueblo indígena Mansaka-Mandaya de la región le fueron ofrecidos trabajos no calificados, como el transporte de madera en calidad de jornaleros o bajo la modalidad de contratos eventuales. Cuando la licencia expiró, la mayor parte de migrantes decidió permanecer en el lugar.

Si bien la empresa Valderrama contaba con una licencia de aprovechamiento, el pueblo Mansaka-Mandaya mantenía derechos *de facto* de acceso, extracción y exclusión, basados en las demandas consuetudinarias; sin embargo, desde el punto de vista legal, no estaba facultado para aprovechar madera o venderla. Este grupo tenía sus propias instituciones y normas consuetudinarias que regulaban el uso de los bosques. Las comunidades indígenas subdividían las tierras entre sus miembros y trataban de proteger activamente sus bosques de incursiones por parte de terceros. Cada familia disponía de parcelas pequeñas, por lo general de 10 hectáreas, para la agricultura de roce y quema. Estos derechos podían ser heredados y las personas ajenas a la comunidad podían obtener acceso a las tierras a través del matrimonio con una persona del grupo. Los problemas y conflictos eran resueltos por el consejo de ancianos. Estas instituciones informales, a la larga, entraron en conflicto con las regulaciones formales utilizadas por el Estado para asignar tierras forestales. Por ejemplo, algunos pobladores indígenas que aún utilizaban sistemas agrícolas tradicionales empezaron a ser arrestados por la empresa Valderrama así como por el DENR. Sin embargo, el conflicto disminuyó cuando la empresa forestal decidió ofrecer empleo a la población indígena, que se hizo más dependiente de los ingresos derivados de las actividades de extracción de madera llevadas a cabo por Valderrama.

La negación, a la población local, de los derechos legales a los recursos forestales empezó a dar un giro importante cuando en 1989 el DENR estableció un programa de forestería comunitaria para brindar a los agricultores de las tierras altas acceso legal a los bosques, así como a los beneficios financieros derivados de estos recursos. Bajo el programa, la tenencia se otorgaba a organizaciones comunitarias calificadas a través de un acuerdo de manejo forestal comunitario por un periodo de 25 años, renovables por otros 25. En 1995, el gobierno de Filipinas cambió su estrategia nacional de manejo forestal con la creación del Programa de Manejo Forestal Comunitario. En este programa, el gobierno otorgaba derechos de ocupación y gestión de ciertos bosques y tierras forestales a organizaciones comunitarias mediante acuerdos de manejo forestal. La principal diferencia con los acuerdos anteriores es que el gobierno otorgaba a las organizaciones locales derechos sobre los recursos forestales que habían estado anteriormente en manos de la industria. En otras palabras, esto involucraba un cambio de derechos individuales a derechos colectivos. Sin embargo, debido a que no gozaban del poder económico y político de las industrias madereras, con frecuencia, los grupos comunitarios tenían que luchar para poder ejercer sus derechos. Asimismo, puesto que los derechos se limitaban a organizaciones locales legalmente reconocidas, las reformas no generaron los beneficios esperados en el sentido que no lograron un amplio reconocimiento de los derechos para los habitantes locales a nivel individual. De hecho, la burocracia del Estado no estaba preparada para el cambio de paradigma y la mayor parte del personal antiguo ha tenido serios problemas para asumir sus nuevas funciones. La toma de decisiones ha permanecido centralizada. Más aun, las políticas formuladas por el gobierno nacional tienden a limitar a la cooperativa en lugar de ayudarla.

El acuerdo con Valderrama concluyó a finales de 1994. Con su salida, el DENR empezó a preocuparse con la posibilidad de que el bosque se transformara en un área de libre acceso, sin una organización comunitaria sólida que pudiera canalizar el uso local y los beneficios de los bosques. Por ello, el ministerio empieza a forjar la idea de formar una cooperativa con apoyo de USAID. En 1995, se presentó una propuesta a los gobiernos locales ubicados en el área de la antigua concesión. En un principio, los miembros del pueblo Mansaka-Mandaya no estuvieron de acuerdo con la idea, ya que consideraban que perderían acceso a sus propiedades. Sin embargo, luego de que funcionarios del ministerio llevaran a cabo una campaña educativa, la aceptaron. Cabe mencionar que los trabajadores migrantes que habían permanecido en el lugar luego de que la empresa Valderrama se retirase también se constituyeron en miembros potenciales de la cooperativa.

En 1996, la cooperativa Ngan Panansalan Pagsabangan se formó y fue registrada ante el gobierno. Posteriormente, ese mismo año, se le otorgó un acuerdo de manejo que abarcaba 14 800 hectáreas de tierras forestales en las afueras de las ciudades de Compostela y New Bataan. En 2004, esta región tenía una población total de 8259 personas (aproximadamente 2 personas por hectárea). La cooperativa tiene 324 miembros, quienes junto con sus familias representan una minoría en la región (cerca del 13% de la población total). Los antiguos migrantes representan el 60% de la membresía, y el resto está conformado por el pueblo indígena local Mansaka-Mandaya. Por lo tanto, la mayor parte de la población indígena aún no goza de derechos formales sobre los recursos forestales.

Los migrantes conformaban el grupo principal que se hizo cargo del manejo forestal de la cooperativa debido a las capacidades técnicas que habían desarrollado cuando trabajaban para

la empresa Valderrama. Las operaciones diarias de la cooperativa están a cargo, principalmente, de antiguos empleados con experiencia. Los representantes de los Mansaka-Mandaya han participado en la toma de decisiones y ocupan una mayoría de asientos en la junta directiva de la cooperativa. Algunos también trabajan durante el aprovechamiento como motosierristas.

El conjunto de derechos de la cooperativa (Figuras 3.6 y 3.7) es básicamente el mismo que tenía la empresa. Sin embargo, en la práctica, la situación es más complicada debido a las políticas cambiantes del gobierno en lo referente a los derechos de manejo, así como a la falta de poder político y económico de la cooperativa para ejercer influencia sobre la burocracia del gobierno. La cooperativa puede, en el marco del manejo forestal comunitario, extraer madera siempre y cuando elabore un plan de manejo (conocido como Marco de Gestión de Recursos Comunitarios), prepare un plan de mediano plazo que establezca el volumen de madera a ser aprovechada durante los próximos cinco años y solicite un permiso anual de uso de recursos. Sin embargo, el proceso de aplicación del permiso es tedioso e involucra altos costos de transacción: la aprobación puede demorar, fácilmente, más de seis meses y los costos alcanzar los US\$5000.

A pesar del largo y costoso proceso, el permiso es válido solo por un año, el mismo que se inicia desde el final de la operación del permiso previo de uso de recursos. Esto ha significado que, en la práctica, luego de las demoras burocráticas, un permiso aprobado es válido por menos de seis meses. Además, desde 1998, el ministerio ha emitido tres suspensiones nacionales de los permisos de uso de recursos. Por ejemplo, en 1998, el DENR suspendió todos los permisos debido a alegatos de abuso por ciertas organizaciones comunitarias y, en 2006, canceló todos los acuerdos de manejo comunitario en ocho regiones, nuevamente debido a acusaciones de

Conjunto de derechos

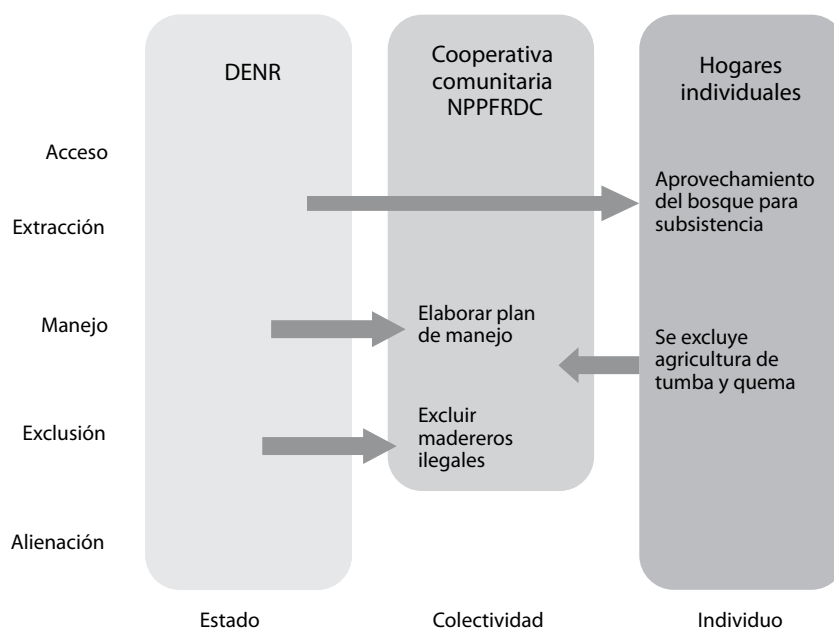


Figura 3.6 Cambios en los derechos de propiedad forestal en las comunidades en Filipinas

incumplimiento o violaciones por parte de las organizaciones comunitarias (Puhlin 2006). Estas suspensiones se aplicaron incluso a organizaciones comunitarias bien administradas como la cooperativa Ngan Panansalan Pagsabangan, la que no fue eximida a pesar de contar con la certificación Smartwood.

La suspensión de los permisos de uso de recursos ha mermado seriamente la motivación y el compromiso de los miembros de la comunidad para proteger y manejar sus bosques (Guiang y Castillo 2007). La inseguridad también ha tenido consecuencias negativas sobre el manejo y los derechos de exclusión de la cooperativa Ngan Panansalan Pagsabanga. Los fondos para el desarrollo y la protección forestal dependen de las ganancias derivadas del aprovechamiento de madera y, si hay demoras, las actividades de manejo sufren. A pesar de las suspensiones y demoras en la aprobación de los permisos, el ministerio no modificó las metas de desarrollo de los planes operacionales, lo que ejerció más presión sobre la cooperativa. De hecho, el arreglo transfiere la mayor parte de los costos de transacción y los riesgos a las cooperativas comunitarias. A pesar de que la cooperativa Ngan Panansalan Pagsabangan ha sufrido las consecuencias de estos cambios en términos financieros, ha logrado mantener sus operaciones sin depender de la asistencia externa. Incluso, ha sido capaz de innovar y hacer ajustes. En repetidas ocasiones, adoptó la modalidad de pagos por pie tablar, pagándoles a los trabajadores sobre el volumen total extraído por día multiplicado por una tasa dada para cada tipo de mano de obra. También decidió dar licencia a todo el personal y a los trabajadores de planta cuando se suspendía un permiso de uso o se esperaba la aprobación de dichas autorizaciones.

Debido a que la cooperativa carece del poder y la influencia que tenía Valderrama, se ha visto obligada a competir con otros actores interesados en llenar el vacío de poder dejado por esta empresa. En la actualidad, varios grupos pugnan por los derechos de uso de recursos en el área,

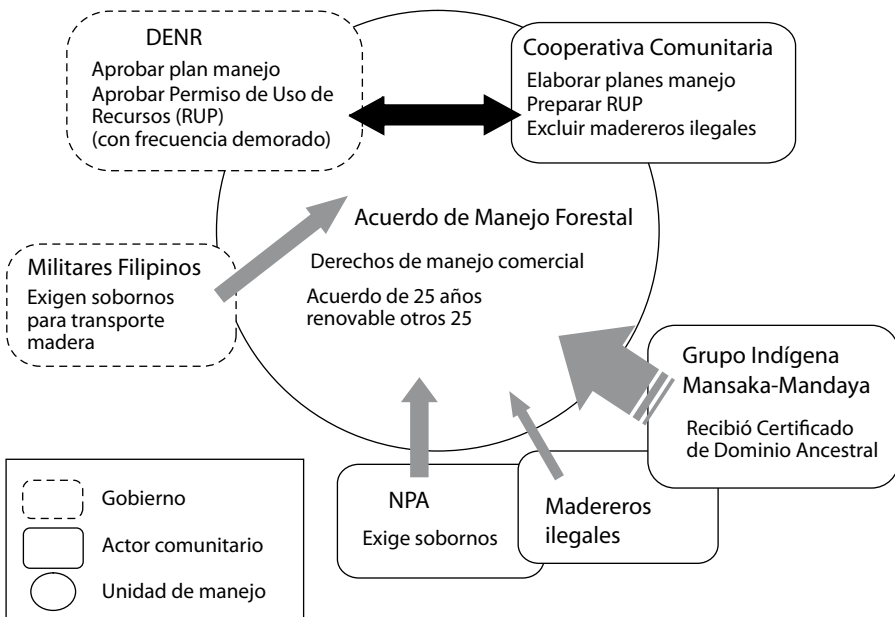


Figura 3.7 Cogestión comunitaria en Filipinas

incluidos militares y el Nuevo Ejército Popular, un grupo rebelde que considera el área de manejo forestal como su base de operaciones. De vez en cuando, la cooperativa se ve obligada a pagar sobornos a los militares, al grupo rebelde y al ministerio, tan solo para garantizar el paso seguro de su madera y evitar demoras en el transporte de troncos. Puesto que la cooperativa no dispone de dinero para contratar a guardias de seguridad, ha habido una afluencia de madereros ilegales en la zona, los mismos que hostigan al personal de la cooperativa y en algunas instancias han amenazado con el uso de violencia para intimidar a la cooperativa y ejercer sus derechos –de extracción– *de facto*.

Varios residentes no ven muchas diferencias entre la cooperativa y la empresa Valderrama. Es posible que esto sea cierto a nivel organizativo, ya que muchos de los antiguos empleados son, en la actualidad, miembros de la cooperativa. Sin embargo, una diferencia importante es que la cooperativa carece de recursos financieros. Además de los problemas surgidos a raíz de las políticas impuestas por el gobierno nacional, la cooperativa tiene serias dificultades para cumplir sus obligaciones relativas al desarrollo forestal, la rehabilitación de los bosques, la extracción de madera y la protección de los bosques. Los derechos de tenencia del pueblo Mansaka-Mandaya mejoraron cuando a su organización, Kaimunan ng Lumad Compostela, le fue entregado un certificado de título de dominio ancestral para un área extensa que incluye la concesión manejada por la cooperativa. Una vez que la concesión de 25 años expire, la cooperativa deberá negociar sus derechos de manejo forestal con la organización indígena que ostenta el título y no está claro cómo va a funcionar.

Bolivia: derechos indígenas en comunidades de las tierras bajas

El caso de estudio correspondiente a Bolivia constituye un ejemplo de reforma de tenencia forestal que devolvió los derechos de acceso y uso exclusivo de los recursos del bosque a las comunidades indígenas, abriendo oportunidades para el manejo comercial. Para algunos, estos cambios han generado importantes beneficios; para otros, el marco regulatorio y las dificultades enfrentadas para satisfacer los requisitos impuestos por las entidades del Estado han limitado las posibilidades de participación.

Una serie de reformas, en la década de los noventa, cambió el conjunto de derechos disponibles a los pueblos indígenas del país. La Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria o Ley INRA reconoció un tipo de propiedad comunal llamada Tierra Comunitaria de Origen (TCO) que ofrecía derechos y poderes de toma de decisiones a poblaciones indígenas. Al mismo tiempo, una nueva ley forestal transfirió los derechos de manejo a pueblos indígenas dentro de la TCO. Estas reformas crearon oportunidades de manejo que podían proporcionar a los pueblos indígenas nuevas fuentes de ingresos. Sin embargo, como se puede apreciar a continuación, los onerosos marcos regulatorios y las ineficiencias crearon cuellos de botella en los arreglos de manejo colaborativo con las entidades del gobierno. Consiguientemente, los beneficios generados no han alcanzado la magnitud esperada e incluso algunos pueblos indígenas interesados en el manejo forestal con fines comerciales no han podido participar.

Para determinar cómo la devolución de los derechos de manejo afectó a la población indígena, el estudio de caso analiza comunidades guarayas que viven en el departamento de Santa Cruz, Bolivia (Cronkleton *et al.* 2009). La TCO Guarayos cubre gran parte de la provincia Guarayos

de 29 433 km². Cuando la TCO fue creada, la región tenía solo 31 557 habitantes (INE 2001). Sin embargo, la construcción de una carretera interdepartamental abrió las puertas a la llegada de terceros, lo que resultó en un importante aumento de la población. Esta llegada de personas ha generado una población étnicamente mixta y la población indígena lucha para mantener la seguridad jurídica de su propiedad.

Antes de las reformas, la mayor parte de los indígenas de la región carecía de derechos de propiedad formalmente reconocidos. Las tierras y los bosques situados alrededor de las comunidades estaban controlados *–de facto–* como tierras comunales, donde se le otorgaba a los hogares derechos individuales para cultivar pequeñas parcelas. Los recursos forestales y, técnicamente, gran parte de las tierras de la región son patrimonio del Estado. Se han otorgado algunos derechos a propiedades privadas o industrias pero no así a los pueblos indígenas. Estos tenían control *de facto* sobre sus parcelas agrícolas y lucharon por defender sus tierras comunitarias alrededor de las comunidades, donde reclamaban informalmente derechos de acceso y extracción con fines de subsistencia. A ellos se les denegaron los derechos formales sobre los bosques. Más bien, el Estado otorgó derechos de manejo a un grupo selecto de empresas madereras a través de contratos de largo plazo, dándoles derechos exclusivos a los recursos forestales. Dichos contratos invalidaron las demandas de propiedad presentadas por las comunidades o propietarios privados y a los agricultores se les impidió excluir a las empresas madereras de sus tierras.

Conjunto de derechos

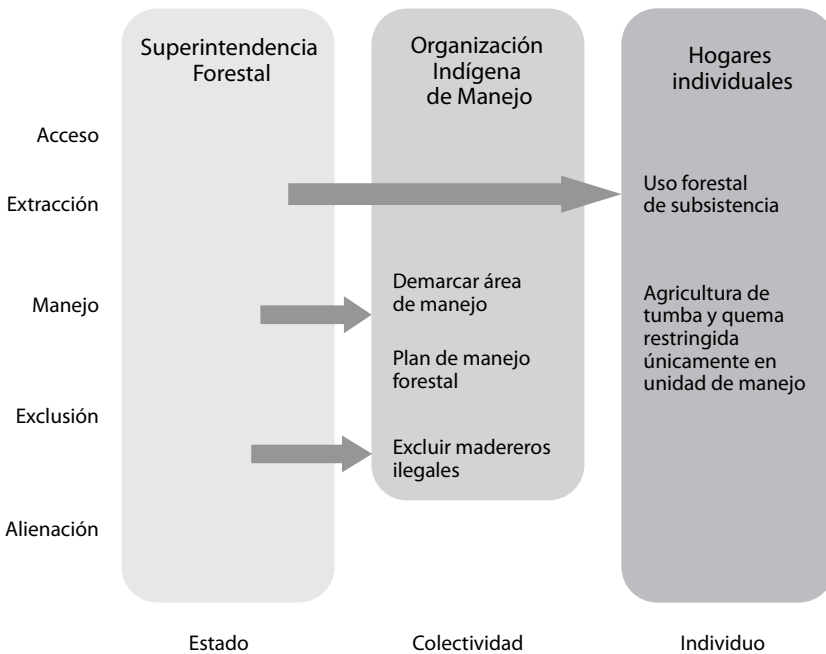


Figura 3.8 Cambios en los derechos de tenencia forestal en Bolivia

La ley INRA y la ley forestal transfirieron derechos a una gran diversidad de actores sociales y modificaron el conjunto de derechos disponibles a los pueblos indígenas (véase Figura 3.8). Dentro de las TCO, los nuevos derechos eran colectivos. Tal como lo define la ley INRA, una TCO es una propiedad comunal que abarca tierras tradicionalmente ocupadas y utilizadas por las poblaciones indígenas. Las TCO son inalienables, indivisibles, no reversibles, colectivas y no hipotecables y están, además, libres de impuestos. Dentro de estas propiedades comunales, la distribución de los recursos y su uso interno, así como los derechos de acceso y extracción están determinados por los usos y costumbres de los residentes, aunque deben cumplir con lo estipulado en la legislación forestal y agraria. Los derechos de manejo forestal para el uso de recursos con fines de subsistencia fueron devueltos casi en su totalidad, habiéndose definido nuevamente por la práctica consuetudinaria y con poca intervención de las entidades del gobierno. Sin embargo, en el caso del uso comercial de los recursos forestales, los derechos de manejo fueron asignados solo con aprobación de la Superintendencia Forestal.

La aprobación de los derechos de manejo por parte del Estado demoraba mucho tiempo, además de ser un proceso costoso. Para obtener dicha aprobación, los pueblos indígenas debían formar una organización de manejo y documentar su control sobre la unidad de manejo forestal designada con aprobación de la organización matriz del pueblo indígena guarayo, la Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG). También debían realizar un inventario forestal y elaborar un plan de manejo que se ajustara a las normas técnicas estipuladas por el gobierno. Esta aprobación podía demorar meses o años y costar miles de dólares. Tras la aprobación, la organización indígena debía presentar un plan operativo anual forestal para poder llevar a cabo el aprovechamiento y luego presentar un informe de aprovechamiento anual.

Si bien la ley forestal tenía como objetivo promover el manejo forestal sostenible, la legislación también reconocía que los titulares de los derechos aprovecharían madera como parte de la conversión forestal con fines agrícolas. Por ello, se incluyeron excepciones mediante mecanismos que proporcionaron autorizaciones únicas para la venta de madera de las áreas agrícolas, equivalente a derechos comerciales de extracción. Se crearon normas técnicas para autorizaciones de aprovechamiento durante la conversión agrícola y otras operaciones de pequeña escala que eran más simples desde el punto de vista administrativo y no estaban sujetas al mismo proceso de fiscalización que se establecía para los planes generales de manejo forestal. No se suponía que estas alternativas desempeñaran un rol importante en el sector, pero a medida que los pueblos indígenas fueron encontrando cuellos de botella en el manejo de sus bosques, decidieron utilizar alternativas menos sostenibles como la conversión forestal.

Cuando la demanda de la TCO Guarayos fue presentada en 1996, el gobierno determinó que la propiedad debía cubrir 1,3 millones de hectáreas (VAIPO 1999). La titulación ha sido lenta y después de una década aún no ha finalizado, sobre todo en áreas cercanas a la carretera que tienen las densidades más altas de población y, por lo tanto, son las más disputadas y de mayor conflicto. Aunque el avance de la titulación en las áreas remotas fue rápido, esto servía de poco consuelo a los pueblos indígenas que no tienen sus tierras definidas y están bajo presión de otros actores sociales. En respuesta a este lento proceso, los grupos guarayos adoptaron el manejo forestal comunitario como una alternativa que les permitiría controlar los bosques comunales y les proporcionaba otra oportunidad de generar ingresos.

Para obtener los derechos de manejo, las comunidades indígenas de la TCO guarayos tenían que solicitar la ayuda de ONG que les otorgaran asistencia técnica y subsidiaran los costos que involucra la preparación de los planes de manejo. Aunque la TCO es, en teoría, una propiedad comunal inmensa e indivisible, se crearon unidades de manejo a escala comunal. A la fecha, siete comunidades han obtenido aprobación de sus planes generales de manejo forestal en Guarayos, cubriendo alrededor de 150 000 hectáreas de bosque. Los planes de manejo benefician directamente a cerca de 250 hogares indígenas con trabajo asalariado y ganancias de las ventas de madera. A pesar de que las industrias madereras habían aprovechado gran parte de la madera de alto valor, todavía se encontraban volúmenes significativos de especies alternativas con valor comercial. Cuando estas comunidades aprovechan y venden la madera, pueden generar, potencialmente, decenas de miles de dólares en ingresos brutos.

Los acuerdos de cogestión (Figura 3.9) con el gobierno han desalentado la participación de los grupos de manejo forestal comunitario. Las comunidades asumen gran parte de los costos de transacción y los riesgos inherentes al sistema, y las entidades del gobierno no han asumido a cabalidad sus responsabilidades en el sentido de apoyar los derechos comunitarios y restringir el manejo ilegal y no sostenible de madera. Por ejemplo, de los siete proyectos de manejo forestal comunitario, tres han enfrentado el avasallamiento de sus tierras por terceros. Las denuncias presentadas al INRA y a la Superintendencia Forestal, solicitando apoyo para defender sus unidades de manejo y reafirmar sus derechos de exclusión, han sido ignoradas. Debido al lento proceso de titulación, ha sido difícil para algunas comunidades controlar áreas de bosques cerca de sus asentamientos que no han sido demandadas por otros. Uno de los siete grupos comunitarios

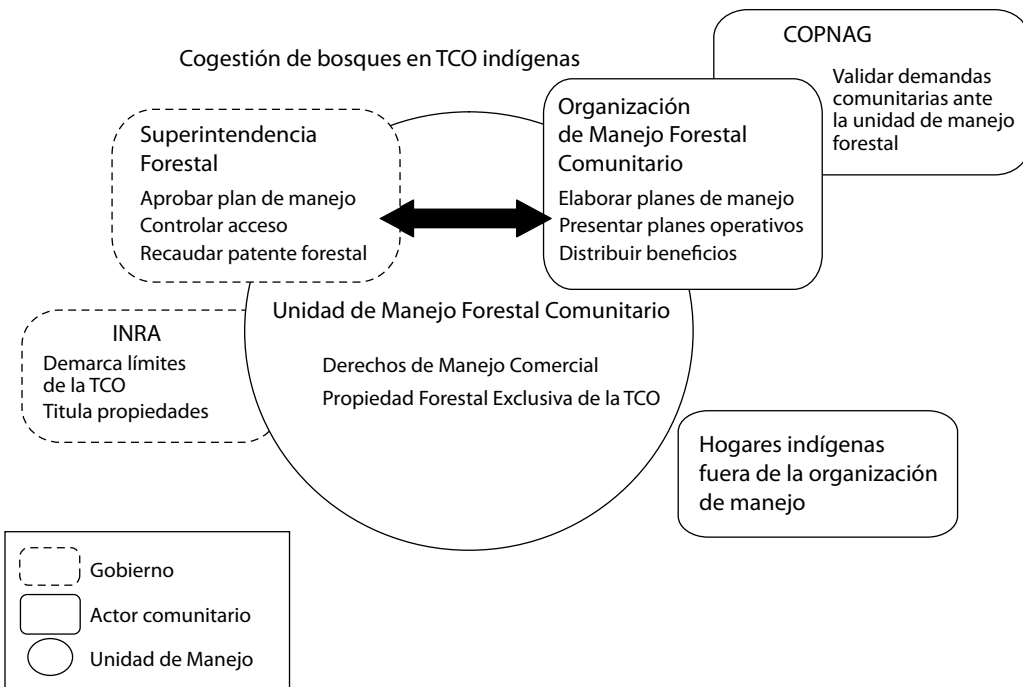


Figura 3.9 Cogestión en TCO en Bolivia

originales descubrió que gran parte de su unidad de manejo forestal había sido demandada por un propietario privado. La comunidad luchó para mantener su plan pero, con el tiempo, se dio por vencida. Otros dos proyectos de manejo forestal comunitario han tenido que enfrentar constantes incursiones en sus unidades de manejo por colonos y hacendados.

A los pueblos indígenas que no pertenecen a estos grupos o son de otras comunidades les ha sido difícil poder beneficiarse de los derechos de manejo forestal. Estos necesitaban bosques que no habían sido reclamados por otros, los mismos que no siempre estaban disponibles. Más aun, las ONG promovieron el manejo forestal en grandes extensiones de bosques de alto valor; sin embargo, muchas familias indígenas viven en áreas con bosques fragmentados y degradados y no se podían beneficiar de los subsidios y asistencia proporcionada por las ONG. Como resultado de esto, un número cada vez mayor de hogares indígenas ha dependido de mecanismos alternativos –permisos de desmonte y aprovechamiento– que proporcionan derechos de aprovechamiento único pero que son menos sostenibles.

El ejercicio de todos sus derechos no ha sido tan simple como creían algunas familias guarayas. El derecho de exclusión requería que el gobierno definiera el área sobre la cual se aplicaba ese derecho. El proceso de titulación ha sido largo y el área reclamada por el pueblo guarayo era étnicamente mixta, lo cual significa que terceros y otras partes interesadas ya se encontraban dentro del área demandada. El Estado debía determinar qué reclamos reconocer y solo entonces, cuando se habían resuelto los reclamos en competencia, el área sería entregada a los residentes de la TCO. La extensión del territorio limitaba la capacidad de la población indígena para poner en práctica sus derechos de exclusión, y sus reclamos no fueron apoyados por entidades del gobierno o el poder judicial. A medida que el Estado ha ido avanzando con la titulación, ha dado preferencia a los reclamos de tierras privadas, otorgando incluso prioridad a las industrias madereras. La respuesta del gobierno a las invasiones de tierras ha sido inefectiva, lo que ha incentivado ventas ilegales y transacciones fraudulentas.

Discusión y conclusiones

Los cuatro casos presentados aquí demuestran cómo los proyectos de manejo forestal comunitario se vieron influenciados por la manera en que se transfirieron los derechos de manejo forestal. En estos casos particulares, la transferencia fue parcial contemplando acuerdos de manejo donde el gobierno y los grupos de actores locales compartían responsabilidades y decisiones. Si bien los derechos de tenencia otorgados a las comunidades permitieron que los mecanismos consuetudinarios de toma de decisiones orientaran las actividades de manejo con fines de subsistencia, el manejo con fines comerciales tenía características diferentes y las entidades del gobierno lograron retener los cargos más importantes. La tendencia a otorgar derechos para luego rescindirlos mediante la imposición de regulaciones no solo ilustra la tensión existente entre las agendas de conservación y desarrollo sino también la falta de confianza en los actores comunitarios. También muestra que los pobres pueden ser vulnerables a manipulación por terceros cuando no existe fiscalización estatal de por medio. La fiscalización tiene el objetivo de detener el uso ilegal de recursos, pero el costo de estas medidas recae en forma desproporcionada sobre los grupos comunitarios que intentan satisfacer los requisitos impuestos por la ley. Por definición, los grupos que llevan a cabo operaciones de tala ilegal tienen incentivos para eludir

los controles gubernamentales, mientras que los grupos comunitarios deben demostrar que están cumpliendo con los requisitos.

¿Qué derechos de manejo fueron transferidos y qué derechos fueron retenidos por el Estado? En todos los casos presentados, el Estado retuvo el patrimonio de los bosques (derechos de alienación) y si bien otorgó ciertos derechos y responsabilidades de manejo, siempre mantuvo un rol en el proceso. En cada uno de los casos, la capacidad de ejercer los derechos de manejo requería que los actores comunitarios llevaran a cabo ciertas actividades específicas para obtener la autorización. El Estado mantuvo el control del manejo al exigir el cumplimiento de formatos de planificación, normas técnicas y modelos organizativos, así como procedimientos administrativos. El otorgamiento de derechos de manejo dependía del cumplimiento de requisitos y, en tres de los casos, fue temporal. Si los grupos de usuarios locales no cumplían con lo estipulado por el sistema podían perder sus derechos. Sin embargo, dentro de los sistemas de manejo colaborativo, se transfirieron importantes poderes y responsabilidades a los actores locales. Todos los grupos pudieron y optaron por tomar decisiones operativas respecto del uso de sus bosques. Sin embargo, en todos los casos, se les exigió que operaran dentro de los parámetros establecidos por el Estado.

En todos los casos, los marcos regulatorios que orientaron los modelos de manejo forestal comunitario impusieron barreras a la participación, tales como altos estándares técnicos, procedimientos costosos y engorrosos, así como otros requisitos. Aunque el Estado ofreció la posibilidad de establecer acuerdos de manejo colaborativo, estos se hallaban en realidad fuera del alcance de muchos hogares que carecían tanto de capacidad como de acceso al apoyo subsidiado. Solo en uno de los casos (India) el Estado asumió los costos de transacción; no obstante, lo hizo en el caso de áreas pequeñas y degradadas. En todos los casos, los grupos comunitarios necesitaron de ayuda externa para poder beneficiarse de los nuevos derechos a los recursos forestales. Por lo general, la asistencia les permitía cumplir con los requisitos técnicos relativos a la sostenibilidad. Luego de que lograban superar las barreras de los altos costos de arranque, los grupos comunitarios podían, generalmente, mantener su rol dentro de los acuerdos de cogestión, aunque debieron enfrentar, en más de una oportunidad, las barreras impuestas por los fiscalizadores.

¿Quién recibió en última instancia los derechos de manejo? En todos los casos analizados, las entidades del gobierno exigían que la población local creara organizaciones específicas que pudieran asumir el control de los derechos colectivos. Los actores comunitarios podían tomar decisiones referentes a los participantes y las características de la participación. Sin embargo, con frecuencia, adoptaban modelos uniformizados introducidos por ONG que asumían los costos de arranque. Al exigir la creación de una organización local, el gobierno podía tener la seguridad de que una entidad específica (e individuos) se haría cargo de las acciones de manejo. Asimismo representaba una garantía de que existieran los acuerdos institucionales necesarios antes de devolver los derechos. Una de las consecuencias imprevistas de la creación de estas organizaciones de manejo es que dichas organizaciones podían superponerse a otras organizaciones que habían existido anteriormente (véase Capítulo 4), desplazando o excluyendo a otros actores sociales. En India, por ejemplo, se excluía por lo general a los pobres y aquellos que más dependían de los recursos.

En general, las comunidades recibieron bosques que ya habían sido aprovechados anteriormente o que estaban seriamente degradados. Sin embargo, estos bosques aún tenían valor comercial, lo cual justificaba las inversiones en prácticas de manejo. La degradación representaba un incentivo para que el gobierno otorgase derechos de manejo e introdujera esquemas de manejo colaborativo. En todos los casos, los modelos de manejo forestal lograron mejorar la gobernanza forestal y disminuir prácticas destructivas.

La devolución parcial de los derechos de manejo mediante sistemas de manejo colaborativo tenía varios *tradeoffs*:

- El hecho de renunciar a cierto control legal sobre las decisiones referentes al uso de recursos le permitió al gobierno obtener mayor colaboración de los actores locales. Debido a que los actores comunitarios se benefician al cumplir con las normas y orientaciones oficiales, estos tienen interés en mantener los recursos del bosque.
- El aumento de los beneficios para los grupos comunitarios implica también mayores responsabilidades y obligaciones. En algunos casos, la carga de las nuevas regulaciones y la intrusión del gobierno superan los beneficios que las poblaciones locales pueden obtener de su participación.
- La devolución de derechos a algunos grupos significa que otros grupos e individuos están siendo excluidos. De hecho, si no existen demandas previas sobre el recurso, no tiene sentido otorgar derechos de exclusión.
- La cogestión es un proceso y requiere de monitoreo y reflexión para actualizar y mejorar el sistema constantemente. Las burocracias forestales del Estado son rígidas o no están dispuestas a evaluar o ajustar los marcos regulatorios; sin embargo, se requiere cierto grado de flexibilidad. El balance entre la necesidad de satisfacer los contextos locales sin disipar los marcos de políticas en una miríada de regulaciones específicas locales representa un desafío.
- La naturaleza temporal de algunas de las transferencias de derechos permite que el Estado retenga el control pero crea, al mismo tiempo, inseguridad en términos de la tenencia. Debido a que el Estado puede rescindir los derechos de manejo, la realización de inversiones de largo plazo, basadas en el supuesto de beneficios continuos a futuro, puede ser riesgosa.

Uno de los resultados más importantes del presente estudio es que la retención parcial de ciertos derechos de manejo por parte del Estado crea barreras importantes y continuas a la adopción de la forestería comunitaria y, en algunos casos, ha limitado los beneficios de los participantes locales. En los casos más serios, las regulaciones impuestas por el Estado, con el objetivo de orientar decisiones, se convierten en marcos rígidos que limitan los tipos de opciones, lo que, a su vez, inhibe la adaptación. Se necesitan mecanismos que faciliten el diálogo entre las entidades del gobierno y las comunidades a fin de poder tomar en cuenta la participación local en el diseño y la modificación de las regulaciones.

4

Del discurso a la política: la interfase práctica de los derechos formales y consuetudinarios sobre la tierra y los bosques

Emmanuel Marfo, Carol J. Pierce Colfer, Bocar Kante y Silvel Elías

Conducimos por un camino sinuoso, rodeado por colinas cubiertas de hierba, bosques a la distancia, impresionados con la intensidad de la situación. El gobierno de la República Democrática de Lao está tratando de gestionar el área para mejorar los medios de vida de los habitantes. Sin embargo, la política oficial del gobierno está vinculada a una filosofía política de evolución social humana del siglo XVIII, la misma que le ha impedido reconocer los complejos sistemas agroforestales y de gobernanza que la población local ha creado y mantenido durante miles de años. La reforma forestal del gobierno contemplaba el manejo de los bosques y las comunidades en las tierras de manera uniforme y había sido diseñada en una oficina de la capital, un enfoque que se había considerado sería el más fácil de implementar. Las políticas involucran desarraigar a las personas de áreas remotas, donde sus jardines forestales florecen con árboles maduros de los que pueden aprovechar frutas, corteza y maderas y alrededor de los cuales, huertos y barbechos cuidados con mucho esmero proporcionan alimentos, medicinas, especias y hierbas para las familias y su comunidad. El reasentamiento establecería grupos familiares a lo largo del camino, en pequeñas extensiones de tierra siguiendo una fórmula preestablecida. Las formas antiguas de práctica, liderazgo y leyes consuetudinarias se han desechado, el gobierno ha ignorado la riqueza de la diversidad cultural y la gobernanza local, lo cual ha derivado en personas desarraigadas, un paisaje dañado, un triste proceso de desempoderamiento (Observaciones personales de Colfer sobre el Programa de Asignación de Tierra y Bosques, Marzo 2008).

En muchos países, incluida la República Democrática Popular de Lao (Lao PDR por sus siglas en inglés), las políticas de tierras y bosques están formalizando los derechos de la población local,

sobre todo con el objetivo de crear oportunidades que mejoren sus medios de vida. Sin embargo, como lo ha señalado Cousins (2007b:291), ‘estas políticas deben tener en cuenta las complejidades y realidades de los regímenes actuales de demandas, derechos y su gobernanza, es decir, cómo “los sistemas de tenencia presentes” funcionan en la práctica’. Los sistemas consuetudinarios de tenencia, por definición¹, han evolucionado durante largos períodos de tiempo en respuesta a condiciones específicas del lugar (World Bank 2003). En el proceso de reconocimiento, estos sistemas consuetudinarios han sido ignorados, subordinados o, en ocasiones, acomodados efectivamente (Tahamana 2007; véase también Elbow *et al.* 1998, en Diaw 2005).

El debate académico sobre si considerar uno de los dos sistemas legales mejor que el otro, o la importancia relativa de cada uno, continúa en la actualidad. Hay un llamado hacia un cambio de paradigma, del pluralismo jurídico, que reconoce la existencia de sistemas paralelos, hacia la integración jurídica, que combinaría ambos. En el caso de la integración, es necesario entender los principales elementos que intervienen en cada uno de los sistemas (Diaw comunicación personal), en cada contexto nacional, así como las maneras en que han sido acomodados o subvertidos, a fin de lograr una negociación efectiva que tenga como objetivo combinar las fortalezas de ambos. También sería importante mantener ciertas características reconocidas de los sistemas consuetudinarios, como su flexibilidad y receptividad. En el contexto de este libro, la integración tendría como meta garantizar mejor la seguridad de los derechos de tenencia forestal, especialmente de los grupos marginados.

Las normas y los derechos de tenencia están arraigados en las instituciones y leyes que regulan toda la esfera de la actividad humana. Por ello, su integración es muchos más compleja de lo que sería si tan solo tuviéramos en cuenta consideraciones de derechos de tenencia. Aunque la presentación de una propuesta detallada de integración legal va más allá de los objetivos de este capítulo, es importante comprender la forma en que interactúan y han coexistido las leyes estatutarias y consuetudinarias dentro de escenarios sociopolíticos específicos. Basado en estudios realizados en Ghana, Burkina Faso, Indonesia y el altiplano de Guatemala, este capítulo examina la relación entre la tenencia de tierra y la tenencia forestal estatutaria y consuetudinaria, los modelos que han sido utilizados para reconocer las leyes consuetudinarias y la medida en que la ley estatutaria se ha adaptado a esos sistemas o los ha subvertido. Luego desarrolla brevemente algunos aspectos conceptuales relacionados con la interfase entre regímenes consuetudinarios y formales de tenencia, y presenta los cuatro estudios de caso de los países antes mencionados. Finalmente, se presenta un resumen de los casos para sacar algunas lecciones transversales y destacar algunos de los desafíos que implica el desplazamiento del pluralismo jurídico a la integración legal.

Derechos de tenencia: un fenómeno jurídicamente pluralista

‘En el mundo de hoy, las construcciones de derechos están fuertemente arraigadas en los esquemas normativos creados por las instituciones del Estado y perfeccionados y elaborados por las doctrinas de la ciencia legal y política’ (von Benda-Beckman 1997:1). A estos esquemas normativos diseñados por el Estado se los conoce comúnmente como ley. La literatura referente al vínculo entre el Estado y la ley es cuantiosa, resultando la ley de nociones de soberanía y del monopolio del uso legítimo del poder y de la fuerza física por parte del Estado (véase Faulks

1999; Weber 1968). La autoridad legal suprema del Estado se basa en 'las nociones normativas de soberanía interna y externa, que abarcan la autoridad del Estado para ejercer control exclusivo sobre la población que habita un territorio, así como sobre la riqueza y los recursos que existen dentro de ese territorio' (von Benda-Beckman 1997:4).

Sin embargo, en las sociedades humanas contemporáneas, con frecuencia encontramos otras organizaciones políticas que cuentan con sus propias construcciones de normativas, las mismas que pueden contradecir las del Estado.² Dichas órdenes normativas pueden estar basadas en sistemas populares, consuetudinarios o religiosos (von Benda-Beckman 1997; von Benda-Beckman y von Benda-Beckman 2002). Von Benda Beckman (1997) señala que 'cuando la ley del Estado hace de las cuestiones de origen étnico o social algo irrelevante y asigna derechos y responsabilidades económicos y políticos sobre la base de una igualdad abstracta, es posible que la ley de la comunidad haga justo lo contrario'. Enfatiza que si uno es considerado con derecho a participar en la toma de decisiones o en el acceso a los recursos naturales, ya sea como ciudadano o como extranjero, depende de la construcción normativa específica elegida.

Diaw (2005) ha dado un primer paso al definir las principales características de los sistemas de tenencia de tierras y bosques en África, características que también son importantes en muchos de los lugares de estudio en Asia y América Latina. Teniendo en cuenta las diferencias existentes entre los diversos lugares, Diaw identifica las siguientes características en los patrones de tenencia en los grupos que viven en los bosques:

- 'Propiedad colectiva', o territorios manejados o reclamados por grupos de personas (por ejemplo, comunidades, tribus);
- 'Propiedad de libre acceso', donde cualquier persona que esté pasado por el lugar puede aprovechar plantas o animales a voluntad;
- 'Propiedad comunal', donde los productos o áreas están abiertos a los miembros del grupo pero no así a terceros que carecen de un permiso especial;
- 'Propiedades privadas', áreas de la 'propiedad comunal' que son manejadas por individuos y que, de alguna manera, son 'propiedad' de individuos o familias.

Estas propiedades son jerárquicas en el sentido que hay tanto áreas de propiedad común como áreas de libre acceso dentro del territorio de un grupo, y las propiedades privadas tienden a estar dentro de la propiedad común. Otro elemento importante de estos sistemas consuetudinarios es que están basados en relaciones de parentesco, las mismas que con frecuencia definen la membresía a un grupo (Agbosu 2000; Diaw 2005).

Mientras se utilicen estas órdenes normativas no estatales como recursos legítimos en los conflictos y reclamos sociales, como lo señala von Benda-Beckman (1997:6), 'se hace necesario cierto grado de construcción de las relaciones entre estos sistemas, donde el respectivo ámbito de validez de los sistemas y su posición en la organización política están circunscritos'. La definición de esta relación crea una jerarquía jurídica, usualmente reconociendo a una de las normativas como la 'dominante' y a las otras como sujetas a ella. La noción analítica que se ha utilizado para explorar la práctica social de las leyes es el pluralismo jurídico, concebido como la coexistencia e interacción de diferentes ordenamientos legales (Meinzen-Dick y Pradhan 2001) o de mecanismos jurídicos diferentes aplicados a las mismas situaciones (Vanderlinden 1989).

El pluralismo jurídico puede crear conflictos y fuentes múltiples para la legitimación de los reclamos de los derechos de tenencia, lo cual lleva a lo que en inglés se ha llamado '*forum shopping and shopping forums*' (von Benda-Beckmann 1981), espacios donde las partes en litigio utilizan diferentes foros, dependiendo del sistema jurídico que mejor defienda sus intereses. En el caso específico del manejo de los recursos naturales, dichos conflictos conducen a lo que Onibon *et al.* (1999) han denominado el 'dualismo estéril', situación en la que el Estado impone leyes y regulaciones que sencillamente son imprácticas e incompatibles con las prácticas locales; como resultado, las regulaciones son ignoradas y las prácticas de la población local son clasificadas como delitos (Benjamin 2008).

Alden Wily (2008:46) argumenta que la búsqueda de regímenes estatutarios o consuetudinarios no es una propuesta excluyente. Más bien, existe una interacción dinámica entre 'la autoridad estatal, las relaciones de poder local y la competencia por los recursos dentro de los grupos' (Fitzpatrick 2005:454). Asimismo, señala lo siguiente (2008:46),

... Los derechos consuetudinarios de la mayoría, incluidos los derechos de propiedad común, dependen seriamente del apoyo de estatutos, es decir, leyes nacionales o estatales que son producto de actos de parlamentos elegidos. La garantía de que los regímenes consuetudinarios puedan operar en las esferas designadas, y que los derechos que ellas otorgan sean cumplidos como derechos de propiedad privada, necesita el apoyo constitucional o, por lo menos, una legislación moderna de tierras.

De allí que exista el llamado hacia la integración.³

En los cuatro casos discutidos más adelante, el Estado ha reconocido, en cierta forma, la ley consuetudinaria. La constitución de Ghana reconoce la ley consuetudinaria como una de las leyes del país. En Burkina Faso, aunque la Ley de Tierras no reconoce explícitamente los derechos consuetudinarios, la Constitución sí lo hace. En Guatemala, el Estado se comprometió a reconocer los derechos consuetudinarios en los Acuerdos de Paz suscritos en 1996. En el caso de Indonesia, la situación no es tan clara en lo que respecta a este tema, especialmente en relación a las tierras forestales, aunque sí se reconoce la existencia e importancia del *adat* (sistema consuetudinario). En estos contextos, el pluralismo jurídico es una realidad social pero su práctica ha enfrentado una serie de problemas y conflictos.

Antes de abordar la integración jurídica, es importante comprender la práctica social de las leyes de tierras y de la tenencia de los bosques, así como la interacción que se da entre ambas. Este capítulo utiliza dos tipos de análisis. Primero, Tahamana (2007, en Benjamin 2008), ha identificado tres formas principales mediante las que el Estado aborda órdenes normativas que compiten con él, como por ejemplo las instituciones consuetudinarias: ambivalencia, adaptación y supresión.⁴ La primera se relaciona a una posición neutral o a la falta de una acción represiva formal; la segunda se refiere al reconocimiento y apoyo otorgados a estas instituciones, y la tercera está vinculada con intentos agresivos por reprimir o reemplazar los sistemas consuetudinarios. Si bien todos los casos estudiados aquí involucran, en cierto grado, el reconocimiento del sistema consuetudinario, es posible que la intención u objetivo general del Estado no contemple la aceptación, el apoyo o la integración de los sistemas consuetudinarios.

En segundo lugar, Fitzpatrick (2005) presenta cuatro modelos de reconocimiento de las tierras consuetudinarias, estando cada uno de ellos caracterizado por diferentes niveles de intervención estatal. Este autor argumenta que el factor principal que determina qué modelo utilizar debería ser la fuente de la inseguridad de la tenencia que afecta la comunidad. También advierte que estos modelos asumen la existencia de un Estado relativamente benigno (una suposición que no siempre es justificada en contextos forestales). Cada uno de estos modelos se discute a continuación (no ha sido posible mantener la distinción entre tenencia de tierras y tenencia de bosques, tal como se mencionó en el Capítulo 2, debido a que los sistemas consuetudinarios por lo general se refieren a ambas simultáneamente).

El *método minimalista*. Se refiere a una situación donde el Estado solamente reconoce las tierras consuetudinarias y las normas locales, establece un registro catastral y no interviene en los asuntos internos de la comunidad. Dicho método contempla, por ejemplo, trazar líneas en un mapa y, como mucho, proteger los límites frente a cualquier intervención externa. Según Fitzpatrick, es conveniente utilizar este modelo cuando las amenazas a la seguridad provienen de personas ajenas al grupo. Este modelo tiene pocas desventajas, aunque siempre es posible que existan inconvenientes si no se promueve algún tipo de integración con el resto de la sociedad o con los sistemas legales formales, excepto en los casos —cada vez más raros— de comunidades que han tenido poco o ningún contacto con sociedades de fuera.

El *método del agente*. En este caso, la intervención del Estado se limita a identificar a un agente que luego representa al grupo consuetudinario. Durante la Colonia, este método era utilizado frecuentemente para lidiar con grupos locales, por ejemplo en el África angloparlante. Este enfoque simplifica las cosas para el Estado: se relaciona solo con el representante del grupo y no desempeña rol alguno en los asuntos internos del grupo. Sin embargo, tiene una seria desventaja: empodera a los agentes, quienes pueden no velar por los intereses del grupo o ser responsables ante el grupo por las decisiones tomadas (véase Ribot 1999; Marfo 2004; Oyono *et al.* 2008; Ribot *et al.* 2008). Según Fitzpatrick (2005), ningún país del África subsahariana continúa usando este modelo sin haberlo modificado, y la mayoría está empezando a utilizar el modelo de juntas de tierras descrito más adelante.

El tercer método es el de la *constitución formal del grupo*. Aquí un grupo consuetudinario se tiene que constituir como una entidad que cuenta con personería jurídica, como una cooperativa, empresa u otra estructura corporativa. Ello involucra la elaboración de estatutos y normas internas que garanticen transparencia en relación a la toma de decisiones, recursos legales en caso de conducta no apropiada y resolución de conflictos. Fitzpatrick argumenta que este modelo es particularmente útil en el caso de que una comunidad vaya a suscribir un acuerdo con terceros (por ejemplo contratos de aprovechamiento maderero) porque garantiza la legalidad de estos acuerdos ante el Estado. También proporciona un mecanismo que limita los poderes de los líderes del grupo y garantiza una toma de decisiones más democrática dentro del mismo. Sin embargo, este modelo tiene un inconveniente. En los casos estudiados en el marco de este proyecto, por ejemplo, los modelos disponibles a las comunidades diferían en ocasiones de las formas a las que estaban acostumbradas para organizarse o tomar decisiones (véase Larson y Mendoza-Lewis 2009; Larson *et al.* 2008). En las áreas francófonas de Camerún y en algunas comunidades en Indonesia, este tipo de entidades corporativas pueden ignorar totalmente las instituciones consuetudinarias (Diaw comunicación personal; véase también Oyono *et al.* 2008).

Una cuarta forma de reconocer y manejar la tenencia consuetudinaria, adoptada por algunos países en África, es el establecimiento de un sistema descentralizado de *juntas de tierras*. En este caso, la autoridad de los líderes tradicionales es transferida por ley a dichas juntas, las mismas que por lo general están conformadas tanto por miembros elegidos como designados, y en ocasiones están integradas también por líderes tradicionales que se desempeñan como miembros *ex officio*. Las juntas son responsables de custodiar la tierra para el beneficio de las comunidades locales o tribus, así como para personas externas. Este modelo presenta el nivel más alto de intervención estatal al igual que características que abordan, con más efectividad que los otros modelos, los intereses de personas ajenas a la comunidad en tierras consuetudinarias. También tiene riesgos: la asignación de derechos en formas que no son justas o transparentes, la falta de rendición de cuentas por parte de las juntas y el posible colapso de los sistemas consuetudinarios (Fitzpatrick 2005). El modelo de las juntas de tierras también contempla consejos del pueblo, foros similares a las juntas con la diferencia de que sus miembros son elegidos localmente; en Burkina Faso, dichas juntas están bajo la autoridad del gobierno local, el mismo que ostenta el poder de toma de decisiones.

Cada uno de los países discutidos a continuación fue conquistado por diferentes potencias coloniales: Inglaterra en el caso de Ghana, Francia en el de Burkina Faso, los Países Bajos en Indonesia y España en Guatemala. Aunque esto implica la existencia de patrones diferentes, las similitudes en los contextos forestales son tal vez más sorprendentes aún. Cada uno de los casos tiene una historia de usurpación colonial de los bosques consuetudinarios, la misma que empieza con su clasificación como vacíos o libres y, por lo tanto, disponibles para uso del Estado o uso privado de la Colonia. Con frecuencia, los pobladores del bosque eran engañados por el Estado y las empresas privadas (véase, por ejemplo, Agbosu 2000 en relación a Ghana), una práctica que continúa hasta el día de hoy en Indonesia (véase Colchester *et al.* 2006). Ninguna de las potencias coloniales reconoció la importancia de los barbechos en la agricultura de roce y quema o la existencia de complejos sistemas consuetudinarios. De hecho, todas otorgaron más importancia a las tierras privadas, en lo posible respaldadas por un título de propiedad. Las huellas de este patrón colonial perduran en la actualidad en las políticas de las naciones independientes, aunque con diferente nivel de énfasis.

En el presente estudio discutimos la definición de los derechos de tenencia en las leyes formales y consuetudinarias, y la forma en que los sistemas estatutarios han integrado o subvertido los sistemas consuetudinarios para los casos de Ghana, Burkina Faso, Indonesia y el altiplano de Guatemala.

Ghana

En Ghana, la principal ley estatutaria, la Constitución, reconoce la ley consuetudinaria como un orden legal legítimo. El Artículo 11 (3) estipula que la “ley consuetudinaria” se refiere a las regulaciones de ley mediante las cuales las costumbres son aplicables a ciertas comunidades en Ghana’. El reconocimiento de la ley consuetudinaria significa que en Ghana coexisten dos entidades legales políticas. Los aspectos relacionados a los derechos pueden ser disputados sobre la base de la legislación formal y, también, sobre la base de la legislación consuetudinaria. Sin embargo, esto no quiere decir que Ghana cuenta con un sistema codificado de leyes

consuetudinarias. Con frecuencia, el contenido y significado de las leyes han sido disputados y en esos casos, ‘los tribunales han dependido de testigos familiarizados con las costumbres nativas hasta que ciertas costumbres, debido a su uso frecuente en los tribunales, se tornan tan evidentes que los tribunales toman nota de las mismas’ (Woodman 1996:40). Los tribunales también han considerado tendencias previas como precedentes autoritativos. Por ello, J.A. Sowah, citado por Woodman (1996:43), sostuvo que ‘cualquiera sea el contenido de una costumbre, si se convierte en un tema de litigio y las cortes son invitadas a emitir un fallo, cualquier declaración efectuada por las cortes reemplaza dicha costumbre sin importar su antigüedad y se convierte en ley obligatoria para aquellos que estén dentro de sus confines’.

Por lo tanto, a pesar del reconocimiento formal de las leyes consuetudinarias, el contenido de la costumbre, cuando es puesto en duda, es considerado como una interrogante legal y no como un hecho. Bon (2005:9), en relación a Ghana, señala que ‘mientras los estudios legales consideran la tenencia de la tierra como algo “tradicional”, y por ello como algo mayormente estático y que no está sujeto a innovaciones legislativas, las prácticas de los derechos de tierras han estado de hecho sujetas a profundas modificaciones y han atravesado un constante proceso de redefinición’. Basta con decir que tanto las cortes como el sistema consuetudinario de Ghana han evolucionado en forma ordenada para enfrentar cuestiones relacionadas a las tierras usando ambas interpretaciones de la ley consuetudinaria.

Reconocimiento formal de los derechos consuetudinarios de tenencia

Las tierras comunitarias en Ghana están en poder de varios líderes tradicionales conocidos como *stools*,⁵ o familias o clanes. El título más alto de tierras reconocido por la legislación es el así llamado título alodial y en muchas áreas tradicionales este es inherente al *stool*. Por ello, a los ocupantes de estos *stools* se los conoce como propietarios. La única forma de adquirir un título alodial es por medio del descubrimiento, es decir, como el primero que identificó la tierra y como resultado de su asentamiento y uso subsecuente. Sin embargo, el Estado puede adquirir tierras (que se convierten en tierras públicas) de los propietarios alodiales tradicionales de dos formas. Primero, mediante la adquisición forzada en nombre del interés público (Ley 125), en cuyo caso se anulan todos los intereses previos; tanto el título legal como el título de uso y disfrute recaen sobre el Presidente; las personas sujetas a la expropiación reciben una indemnización (Kasanga y Kotey 2001). En segundo lugar, el Estado puede adquirir tierras que han sido conferidas al Presidente en custodia para una comunidad (Ley 123). El título legal es transferido al Estado pero el interés beneficiario permanece dentro de la comunidad; en este caso, el gobierno no tiene la obligación de pagar indemnización.

El derecho consuetudinario de propiedad ha sido respetado por el Estado desde la época colonial, cuando se crearon reservas forestales permanentes (véase Agbosu 2000). Las tierras y los bosques continúan siendo propiedad de la comunidad, incluso cuando el gobierno los maneja para el bien común. Todos los acuerdos de distribución de beneficios de las ganancias derivadas del aprovechamiento forestal, tal como lo estipula la Constitución de 1992, están basados en el siguiente principio: las tierras son propiedad de las comunidades, y aun cuando se trata de tierras que han sido conferidas al jefe de gobierno en dominio pleno (*vested lands*), ellas todavía tienen derechos a beneficios.

El Estado también reconoce la propiedad consuetudinaria de pleno dominio. Como derecho y en virtud de la pertenencia a una comunidad con título alodial, los individuos tienen propiedad de pleno dominio de una porción de la tierra que cultivan primero o que les es asignada por la comunidad. El poseedor de la tierra tiene el derecho de ocupación, que puede ser transferido a sus descendientes (Da Rocha y Lodoh 1999). Varios pueblos nativos en comunidades situadas en las márgenes de los bosques tienen dicho interés de pleno dominio en las tierras agrícolas que han heredado de sus ancestros. Este derecho está reconocido y las leyes formales relativas a la asignación de derechos de aprovechamiento forestal exigen que los agricultores y hacendados sean consultados y que se obtenga su consentimiento antes de llevar a cabo cualquier actividad de aprovechamiento en sus tierras (Ley 1949). Aun durante la creación de las reservas forestales, se demarcaron porciones que estaban bajo asentamiento o cultivo como ‘fincas permitidas’ (*admitted farms*), y estas tierras se cultivan hasta el día de hoy.

Toda la titulación formal debe seguir procedimientos estatutarios, lo que requiere la evidencia de posesión del derecho específico, generalmente, una carta de asignación suscrita por el titular de los derechos originales, en la mayoría de los casos la comunidad o el jefe del *stool*.

Reconocimiento por parte del Estado

La situación en Ghana corresponde al modelo del agente señalado por Fitzpatrick, ya que la ley formal reconoce a los jefes como las autoridades tradicionales que representan los intereses de la comunidad, ejerciendo sus derechos consuetudinarios sobre la tierra. Este tipo de representación es compleja: dentro del sistema tradicional de la comunidad existen diferentes niveles de autoridad que reclaman control y posesión de algunos derechos o intereses sobre tierras comunitarias específicas (véase Capítulo 5). Por ejemplo, aunque el título alodial sobre una parcela es conferido a *stools* específicos, *de facto*, estas tierras no pueden ser alienadas sin el consentimiento de una autoridad tradicional más alta (jefe supremo, *paramount chief*).⁶ Por lo general, toda la tierra en un área tradicional está bajo la autoridad del jefe supremo. En algunas áreas, como la región Ashanti, una persona no puede procesar un título de arrendamiento de tierras que han sido adquiridas de una comunidad sin el consentimiento expreso del jefe supremo; la Comisión de Tierras recibirá estas solicitudes solo si cuentan con el consentimiento del mismo.

Tanto consuetudinariamente como en la práctica, los jefes supremos no tienen derechos absolutos sobre todas las tierras del *stool* (véase Owusu 1996; Berry 2001). Aun así, estos jefes supremos han sido reconocidos por el Estado como los custodios legítimos de las tierras y los bosques del *stool*. Ello se debe a que los jefes tienen reconocimiento legal como ‘propietarios de las tierras’, aunque se les exige que actúen como fiduciarios (Constitución de 1992). En el manejo de las tierras forestales, incluso dentro de las reservas forestales nacionales, el Estado reconoce a los jefes como agentes de representación comunitaria. En la práctica, los jefes han actuado como negociadores y también como signatarios de casi todas las negociaciones de manejo, incluso cuando no son explícitamente nombrados. Por ejemplo, un estudio sobre las negociaciones entre comunidades y contratistas para llegar a un acuerdo de responsabilidad social en un distrito forestal determinó que los jefes dominaban la representación de las comunidades, actuando como plenipotenciarios en la negociación, mientras que otros líderes no consuetudinarios se limitaban a ser simples observadores (Marfo 2001, 2004). En la práctica, los jefes, especialmente los jefes supremos, han respaldado los formularios de consentimiento comunitario que otorgan

derechos para el aprovechamiento de la madera y han recibido ingresos forestales (regalías) ‘a nombre de las comunidades’, como lo estipula la Constitución.

En resumen, Ghana ha adoptado la ley consuetudinaria en su sistema legal formal más que cualquiera de los otros casos, al punto que la costumbre ha influenciado la definición de los derechos de tenencia y domina la asignación de las tierras rurales y de los recursos naturales. Para reconocer los derechos consuetudinarios, el Estado ha elegido el método del agente. En la práctica, el Estado ha empoderado a los jefes –especialmente a los jefes supremos– pero no ha logrado implementar la disposición constitucional que estipula que los jefes son fiduciarios. Las desventajas predecibles del método del agente son evidentes; por lo tanto, el reconocimiento de los derechos consuetudinarios no ha resultado en una integración efectiva de la legislación oficial y la consuetudinaria.

Burkina Faso

El sistema de manejo de recursos naturales de Burkina Faso refleja la influencia de la colonización francesa en su enfoque respecto a la ley consuetudinaria y el código civil. Durante el periodo colonial en África, Francia se adhirió al principio de la transferencia al Estado de tierras consideradas ‘sin propietarios’. En este sentido, se definieron dos tipos de propiedad de las tierras tradicionales: un sistema de titulación para los ciudadanos franceses y otro que reconocía las tierras consuetudinarias remanentes para la población local; los poderes de las autoridades tradicionales fueron reconocidos, reforzados y, en cierto grado, cooptados. Burkina Faso logra la independencia de Francia en 1960. Durante el periodo revolucionario que empezó en 1983, se negaron todos los derechos consuetudinarios, la legitimidad de las autoridades consuetudinarias fue minada de manera que se pudieran desarrollar las tierras, y todos los títulos privados de tierras fueron rescindidos. El Estado fue reconocido como el único propietario de las tierras, incluidos los bosques.

Desde 1991, se ha abordado la necesidad de tomar en cuenta tanto las prácticas consuetudinarias como los títulos privados de tierras. La Constitución de 1991 exigió respetar las prácticas consuetudinarias y, en una enmienda efectuada en 1997, la realización de un procedimiento para armonizar la ley formal y la ley consuetudinaria. El proceso de armonización empezó en 1996. La descentralización iniciada en 1998 también ha contribuido a este proceso, habiéndose establecido los primeros gobiernos locales recientemente, en 2006; por lo tanto, el cambio todavía está en proceso. La situación actual muestra que los sistemas consuetudinarios aún no han sido integrados a la legislación formal, aunque ha habido avances.

Los derechos de tenencia en la legislación formal y consuetudinaria

Los derechos consuetudinarios y formales de tenencia se aplican en diferentes niveles, los mismos que varían en función del lugar. En general, aunque las clasificaciones se superponen, los derechos de tenencia consuetudinaria dominan y son más efectivos en las áreas rurales que no están específicamente administradas por el Estado (‘áreas rurales sin manejar’). En contraste, en las tierras administradas y áreas urbanas, la ley estatutaria es aplicada con mayor frecuencia.

Los derechos consuetudinarios de las comunidades se aplican en tierras forestales y no forestales y pertenecen a grupos que se asentaron como comunidades ‘con antigüedad’. Antes de la

colonización, la tierra era propiedad de diferentes linajes y familias. En la actualidad, con el crecimiento demográfico y la monetización de las transacciones de tierras, la ley consuetudinaria ha evolucionado para adoptar diversas formas. Generalmente, los arreglos de tenencia se están alejando de los regalos y préstamos de propiedad de largo plazo para orientarse más al arrendamiento y a los préstamos de corto plazo.

En la ley estatutaria, los derechos dependen de un título administrativo. En las áreas rurales, los títulos existentes incluyen: título de propiedad de la tierra, certificado de asignación de tierras (*arrêté d'affectation*), permiso de ocupación (*permis d'occuper*), permiso de uso de tierras (*permis d'exploiter*) y arrendamiento (*bail*).

Reintegración de los sistemas consuetudinarios de tenencia

La Constitución de 1991 de Burkina Faso otorga poder al Estado para definir el proceso de armonización de las costumbres con los principios fundamentales de la Constitución (Art. 101). También garantiza a las personas la libertad para ejercer sus prácticas consuetudinarias, ya sea expresa o implícitamente. Por ejemplo, la Ley Agraria y de Reconocimiento de Tierras de 1996 establece que 'la ocupación y la explotación de tierras rurales no manejadas, con el objeto de satisfacer las necesidades de vivienda y alimentos del ocupante y su familia, no están supeditadas a la posesión de un título administrativo' (Artículo 52).

El Estado practica cierto pragmatismo esencial. En áreas donde el gobierno administra tierras, trata de mantener el control. En los lugares donde no puede ejercer dicho control —es decir, en tierras rurales no administradas— permite implícitamente la práctica consuetudinaria y no condena el uso de normas consuetudinarias. Esta estrategia es compatible con los objetivos de reducción de la pobreza. La falta de intervención estatal también fortalece la legitimidad de las autoridades consuetudinarias en la posesión y el manejo de tierras en estas áreas.

Al mismo tiempo, el Estado no reconoce la posesión consuetudinaria de la tierra en estas áreas, ya que el propietario consuetudinario goza ahora de 'derechos de ocupación' pero no así de derechos de posesión. Por ejemplo, el Código de Minería, Ley 031-2003/AN, reconoce los derechos tradicionales o consuetudinarios del ocupante a la tierra cuando la misma es aprovechada o cuando el ingreso a esta tierra causa daños (Artículo 65). Reconoce, asimismo, los derechos de los pastores tradicionales: 'las áreas de pastoreo también se consideran territorios reservados para pastizales, o *espacios rurales tradicionales* para llevar a cabo operaciones locales que tienen como objetivo preservar los planes de pastoreo o hacer uso de ellos, dentro del marco de acciones relativas al manejo de espacio y recursos naturales' (Ley 034-2002, Artículo 3, énfasis nuestro).

Compatibilidad de los modelos de intervención estatal

En las áreas manejadas, los contratos representan el principal instrumento mediante el cual el Estado armoniza las leyes formales y consuetudinarias. En las áreas de manejo forestal, el Estado usa contratos de concesión para devolver los derechos a las comunidades. Dichas concesiones benefician a los residentes de las aldeas, quienes se organizan en asociaciones o cooperativas, las mismas que luego tienen derechos de uso, extracción, manejo y exclusión. Mediante la devolución, las comunidades pueden continuar aplicando sus prácticas consuetudinarias siempre y cuando

no contradigan la ley formal, lo que en realidad significa que los derechos consuetudinarios a la tierra no son reconocidos. Por ejemplo, en las áreas de manejo forestal de Nakambé, las comunidades a las que les había sido otorgada una concesión aplicaban leyes formales y prácticas consuetudinarias en sus esfuerzos por proteger productos forestales no maderables (PFNM), como los árboles de manteca de karité (*shea butter*). En el bosque clasificado y la reserva parcial de Comoé-Léraba, el grupo de aldeas se organizó para armonizar las regulaciones formales con los derechos consuetudinarios integrando a los cazadores tradicionales (*Bozo*) al manejo, la explotación y la protección de su reserva forestal.

En las áreas no manejadas, el reconocimiento de los derechos se efectúa a través de los consejos de desarrollo de las aldeas, los mismos que son entidades públicas, a diferencia de las asociaciones y cooperativas creadas en el caso de las concesiones.⁷ Los miembros del consejo son elegidos por consenso o elección por los pobladores de la aldea; se reservan dos asientos para las mujeres. Dichos miembros dependen de la autoridad del gobierno local y son responsables ante el gobierno local y la población de la aldea. El consejo tiene autoridad para asignar tierras, lo que le permite identificar tierras y propietarios consuetudinarios y elaborar con ellos normas de manejo, estando sus decisiones supeditadas a la aprobación del gobierno local. Es decir, el consejo puede competir con las autoridades consuetudinarias. Sin embargo, en la práctica, generalmente se aplican las reglas consuetudinarias de manejo forestal.

Las herramientas utilizadas para promover una mayor integración de los derechos consuetudinarios incluyen el proceso verbal (*proces verbal de palabras*) y el esquema de tierras rurales. El proceso verbal permite validar, en presencia de las autoridades administrativas locales, los derechos del propietario o usuario de la tierra a través de una declaración pública de los derechos que corresponden a las autoridades consuetudinarias. El esquema de tierras rurales es un documento elaborado mediante la investigación colectiva que involucra el registro, de aldea en aldea, de los derechos consuetudinarios que no han sido cuestionados y sobre los cuales existe consenso, de manera tal que puedan ser luego incorporados al registro de los derechos consuetudinarios. Lamentablemente, hasta el momento, su uso ha generado conflictos.

En resumen, Burkina Faso mantuvo una política de no integración hasta 1996, fecha en que se crearon los consejos de las aldeas. Dichos consejos representaban un marco regulatorio de tierras a nivel local, el mismo que en un principio estaba conformado por las comisiones de las aldeas para las áreas de tierras no administradas, y que ahora han pasado a ser los consejos de desarrollo de las aldeas. El modelo descentralizado de juntas de tierras o consejos de las aldeas es utilizado pragmáticamente por el Estado en áreas no administradas, donde los derechos consuetudinarios son más fuertes. En las áreas de manejo forestal se utiliza el modelo de constitución formal del grupo para otorgar concesiones a las asociaciones o cooperativas de las aldeas, las que luego pueden integrar las reglas consuetudinarias para el acceso y extracción, así como para la protección forestal que cumplan con la ley formal.

Indonesia

La hegemonía holandesa en el país acabó en 1945 después de 350 años. Si bien el colonialismo holandés fue particularmente fuerte en muchas áreas forestales (Peluso 1990, 1992), la presencia

colonial pasó casi desapercibida en muchas áreas, especialmente fuera de Java, de manera que los sistemas de tenencia consuetudinaria funcionaban con poca interferencia. Sin embargo, en la época postcolonial, el Estado se alejó del modelo minimalista para pasar a ejercer un mayor nivel de intervención, por lo menos en aquellos lugares donde contaba con la capacidad para hacerlo.

Etapas postcoloniales de la legislación formal

La Constitución de Indonesia declara que ‘la tierra y el agua así como todos los recursos naturales están bajo control del Estado y serán utilizados para el bienestar de la población’. En 1960, la Ley Agraria Básica No. 5 (UU RI 5/1960), elaborada teniendo a Java en mente, reconoció los sistemas tradicionales de tenencia pero exigió que las personas registraran sus tierras, algo que muy pocas personas en las islas más alejadas (por ejemplo, fuera de Java y Bali), donde están ubicados la mayor parte de los bosques naturales, podían hacer. Al igual que en muchas áreas de África, varias de las disposiciones de la ley también fueron diseñadas teniendo en cuenta los cultivos permanentes y no transhumantes o rotativos (de roza y quema con el manejo de barbechos). De hecho, la agricultura transhumante ha sido considerada ilegal desde el periodo de la Colonia holandesa debido al uso de fuego para desmontar tierras. No obstante, la Ley Agraria continúa reconociendo que la tierra consuetudinaria pertenece a las comunidades consuetudinarias, en total contradicción con la ley forestal (van Noordwijk *et al.* 2008).

La Ley Forestal Básica de 1967 ha sido más problemática para las poblaciones forestales. Dicha ley estipula que ‘todos los bosques dentro del territorio de la República de Indonesia, incluyendo los recursos naturales contenidos en ellos, serán responsabilidad del Estado’ (Artículo 5, párrafo 1). Durante las décadas de los ochenta y los noventa, en el marco del Nuevo Orden instaurado por el Presidente Soeharto, el mismo que se extendió por más de treinta años, el Estado clasificó más del 75% de las tierras en Indonesia como bosques estatales, sobrepasado esta cifra el 90% en las islas más alejadas (Lunch y Harwell 200:xxvii). Soeharto distribuyó estas tierras para premiar a sus partidarios políticos. Extensas áreas fueron asignadas primero a empresas madereras, seguidas de plantaciones industriales de madera, zonas de transmigración y por último, más recientemente, plantaciones de aceite de palma y de caucho.

Otra ley nacional que interfirió seriamente con el manejo consuetudinario de los bosques fue la Ley de Gobiernos Locales de 1979, la misma que exigía adherirse, aunque fuera superficialmente, a un modelo único de gobernanza local prevaleciente en toda la Nación, socavando de esta manera la autoridad del liderazgo consuetudinario. En este sentido, Bennett (2002:60) considera que dicha ley fue diseñada para ‘subvertir las formas tradicionales de gobernanza’.

En 1999, la Ley Forestal Básica fue revisada, incluyendo ahora más disposiciones relativas al manejo local. Por ejemplo, se reconoció la existencia de comunidades, culturas y bosques consuetudinarios. A las comunidades se les otorgó el derecho de participar en la determinación de su área forestal, colaborar en el monitoreo, ser protegidas por el gobierno de la contaminación y deforestación causada por otros, etc. Wollenberg y Kartodihardjo (2002:88) señalan que ‘a lo largo de la ley hay referencias que sugieren que los bosques deberían ser manejados siguiendo principios de equidad social, empoderamiento de comunidades consuetudinarias, justicia, propiedad y sostenibilidad’. Sin embargo, estos autores también han identificado ‘cláusulas de escape’ que en último caso dejan el poder en manos del Estado. Van Noordwijk *et al.* (2008)

señalan que ninguna comunidad ha logrado obtener hasta ahora el reconocimiento formal de sus bosques consuetudinarios.

Asimismo, en 1999, el país se embarcó en un proceso de descentralización (Barr *et al.* 2006). Una nueva ley (UU No. 22) delegó la autoridad de gobernanza a las regiones autónomas (provincias, distritos y municipios) y otorgó poderes y responsabilidades a distritos y municipios, los mismos que explícitamente incluían la agricultura, el medio ambiente y las tierras. Sin embargo, al año siguiente, la Ley No. 25/2000 definió el mecanismo mediante el cual el gobierno podía retomar la autoridad cuando se consideraba que las regiones autónomas habían sido incapaces de asumir sus tareas, reafirmando por lo tanto el rol dominante del Ministerio de Asuntos Forestales en la política y planificación forestal (McCarthy *et al.* 2006).

Durante la última década, se ha librado una pugna de poderes entre el gobierno central y los distritos en relación a la autoridad responsable del manejo forestal. Diversos distritos han optado por utilizar estrategias diferentes, tanto en lo que se refiere a sus interacciones con el poder central como a la trayectoria elegida para el futuro. Por ejemplo, algunos distritos en Jambi han asumido una actitud conciliadora respecto del renovado control del Estado, mientras que en Sumatra occidental han sido más intransigentes en lo que se refiere a los derechos obtenidos en la ley de descentralización de 1999. Los distritos, en ambas provincias, han optado por reforzar sus sistemas consuetudinarios (*nagari* en Sumatra Occidental, [Raharjo *et al.* 2004] y *rio* en Jambi, [Hasan *et al.* 2008]).

Diversidad de las leyes consuetudinarias: dos estudios de caso

Indonesia, un archipiélago de cerca de 17 000 islas distribuidas sobre 1.9 millones de km², es probablemente el país más étnicamente diverso del mundo, con cerca de 742 idiomas⁸ y 283 millones de personas que representan más de 300 grupos étnicos.⁹ Los sistemas de tenencia consuetudinaria en las áreas forestales son igualmente diversos. Para este estudio hemos decidido describir brevemente dos de ellos.

El primero es Uma' Jalan Kenyah de Long Segar, un grupo de *dayaks* que viven en el centro de Kalimantan oriental en la isla de Borneo. Los *dayaks* son agricultores itinerantes bilaterales,¹⁰ que provienen de Long Ampung en las cercanías de la frontera con Malasia. Cuando la población de Long Ampung aumentó a cerca de 1000 habitantes, la comunidad se dividió y algunos miembros se desplazaron a nuevas áreas (lo que coincide con una costumbre general de Borneo en esta área escasamente poblada). En Long Segar, los migrantes negociaron la disponibilidad de tierras con las pocas personas que ya residían allí y demarcaron un área –limitada por ríos– que todos coincidieron podía ser reclamada por los migrantes como territorio comunitario.

Cada familia empezó a desmontar bosque primario para establecer arrozales y esa tierra se convirtió en suya, la misma que podía usar y pasar a sus descendientes. Sin embargo, los derechos sobre la tierra no son absolutos. Cuando una familia decide trasladarse a otro lugar, y no existe un descendiente de un migrante original en la comunidad, los derechos retornan a la comunidad para ser distribuidos entre sus pobladores. Los miembros de la comunidad también pueden reclamar derechos a plantas y árboles individuales en bosques comunitarios no reclamados marcándolos como suyos; cualquier persona que planta algo tiene el derecho a aprovecharlo, aun

si es en la tierra de otra persona; y las personas que pasan por allí y tienen hambre, tienen derecho a aprovechar cualquier planta para satisfacer sus necesidades. Los hombres tienen la costumbre de salir de expedición (*tai selai*) y están, por lo general, lejos de casa, dejando el manejo de la parcela a cargo de las mujeres (Colfer 1985a, 1985b).

Los líderes de la comunidad tienen el derecho de suscribir acuerdos con personas ajenas a la comunidad relativos al uso de la tierra, aunque generalmente discuten esos arreglos con los ancianos de la comunidad y también con la comunidad en su conjunto, llegando así a decisiones que representan un consenso. Una fuente de constante conflicto dentro de las comunidades Kenyah se relaciona con la desconfianza que se siente hacia los líderes y su capacidad de obtener rentas ilícitas de dichos acuerdos, lo que sucede con frecuencia. Además, dado que la comunidad no tiene derechos formales de exclusión, el Estado ha subvertido los derechos consuetudinarios al haber otorgado, durante los últimos años, dos concesiones madereras y promovido un proyecto de asentamiento en tierras Kenyah.

En las áreas rurales de Sumatra occidental, entre los Minangkabau que viven en la zona de 'frontera' (*rantau*) con la provincia vecina de Jambi, el sistema es bastante diferente.¹¹ Los Minangkabau de Pulai están organizados en tres clanes matrilineales (los Ashanti de Ghana representan otro grupo matrilineal). Al igual que en el caso anterior, los clanes recién llegados tuvieron que obtener permiso de los miembros antiguos del clan para asentarse allí, y a los recién llegados se le asignaron ciertas tierras. El sistema local dependía del arroz inundado, que era propiedad y transmitido a través de los clanes matrilineales, estando el control principalmente en manos de los hombres (hermanos), aunque las mujeres fueran las principales cultivadoras del arroz. Estas áreas fueron heredadas por los hijos de las hermanas del clan. Los campos en las zonas montañosas, que pertenecían a los hombres que los cortaban de los bosques, habían sido tradicionalmente propiedad de las familias nucleares de esos hombres y eran pasadas a sus hijos. En estos campos se plantó primero arroz y luego caucho durante la década de los ochenta. Dichos campos, a diferencia de las tierras de los clanes, podían ser alienados por los hombres que los desmontaban, ya sea por medio de la venta o el alquiler. Los arreglos de aparcería para el aprovechamiento del caucho (con un tercio del aprovechamiento generalmente yendo al propietario) también eran comunes en la década de los ochenta. En respuesta a la demanda del mercado, las plantaciones de caucho fueron convertidas en extensos campos de cultivo de palma aceitera; el arroz inundado aún continúa siendo cultivado, y aquellos que cuentan con los medios, están retornando a sus actividades de agricultura transhumante ahora que el precio del aceite de palma ha caído drásticamente (finales de 2008).

La alienación de tierras por parte de los clanes exigía el consenso de todos los miembros del clan, algo que es prácticamente imposible de lograr, ya que los hombres Minang, al igual que los hombres Uma' Jalan, son famosos por sus expediciones (*merantau*) y con frecuencia se encuentran lejos del hogar. Sin embargo, las tierras han sido alienadas una y otra vez por el gobierno central que estableció allí, a finales de la década de los setenta, un área de transmigración de varios cientos de miles de hectáreas que rodea Pulai en su totalidad; el Parque Nacional Kerinci Seblat fue establecido sobre tierras que pertenecían a clanes emparentados.

Aunque ambas comunidades han logrado retener muchas de sus prácticas consuetudinarias, en general, Indonesia se está alejando del enfoque minimalista propuesto por Fitzpatrick. Existen

presiones conflictivas, tanto políticas como económicas, para adoptar el modelo del agente y el modelo de constitución formal del grupo. El personal del gobierno tiende a relacionarse con el líder antiguo de las aldeas en una forma que coincide con el modelo del agente, mientras que existen mecanismos para formalizar grupos comunitarios como entidades corporativas, especialmente para interactuar con la industria, como empresas madereras y plantaciones. En general, la ley estatutaria, que anteriormente había negado todos los derechos consuetudinarios en forestería, ha creado algunas oportunidades tentativas para la integración jurídica; sin embargo, en general, el Estado en Indonesia no parece estar muy interesado en esta opción.

Altiplano de Guatemala

En Guatemala, el compromiso del Estado de reconocer la ley consuetudinaria o encontrar maneras efectivas para integrar los sistemas consuetudinarios y formales parece relativamente limitado. Los bosques comunales del altiplano en particular han sido vulnerables a amenazas externas, incluidas amenazas del Estado mismo, a menos que las comunidades hayan obtenido títulos formales de tierras.

Construcción social de los derechos de tenencia

En Guatemala, los derechos de tenencia y los derechos sobre los recursos naturales han estado determinados por cinco eventos históricos. Primero, los derechos comunitarios son producto de la permanencia de los pueblos indígenas en las tierras que ocupan en la actualidad y manejan mediante normas consuetudinarias profundamente arraigadas. Segundo, las políticas agrarias de la Colonia reorganizaron los derechos de tenencia usurpando tierras de los pueblos originales, generando desorden administrativo; esta continúa siendo la causa principal del conflicto agrario en el país, a pesar de que el colonialismo acabó en 1821. Tercero, la creación, con el advenimiento del siglo XXI, de instituciones modernas tenía como objetivo garantizar derechos de tenencia seguros, sobre todo a los dueños de grandes propiedades y resolver el desorden administrativo. Esto supuso la creación de un registro de la propiedad y la formulación del Código Civil, instrumentos mediante los cuales el Estado pudo ejercer mayor fiscalización sobre la propiedad pero que, al mismo tiempo, legitimaron y facilitaron la confiscación y usurpación de las tierras comunales indígenas. El cuarto evento se refiere a las luchas en torno a la tierra, que empezaron con los intentos fallidos de la reforma agraria de 1952 y continuaron con los programas de colonización en las tierras bajas del norte después de 1960, la evacuación y el posterior asentamiento de la población afectada por el conflicto armado y la creación de programas de acceso a la tierra. El quinto evento se relaciona con los conflictos territoriales de los últimos quince años, vinculados a la redefinición, por parte del Estado, de los derechos de tenencia a favor de proyectos de minería, energía, agricultura y conservación.

En la actualidad, los derechos de tenencia tienen diferentes significados dependiendo de si son privados, comunales o estatales. Por un lado, la propiedad privada está garantizada en el artículo 39 de la Constitución como un derecho inherente a la persona humana que el Estado está en la obligación de reconocer. Bajo este mandato se ha difundido la idea de que la propiedad privada es absoluta. Las tierras comunales, por otro lado —aunque gozan de una protección especial por parte del Estado y la posesión de tierras comunitarias está garantizada por la Constitución— tienen, en la práctica, una situación bastante precaria desde el punto de vista legal. Ello se debe a que las tierras

comunales no cuentan con un marco normativo específico, aunque también fue un mandato de la Constitución. A diferencia del discurso en torno a la propiedad privada, se ha difundido entre la sociedad guatemalteca la idea de que las tierras y los bosques comunales son recursos de libre acceso. Las políticas públicas privilegian la propiedad privada y ejercen presión con el fin de lograr la disolución y transformación de la tenencia comunal. No obstante, en el altiplano, la tenencia comunal está fuertemente enraizada en varios tipos de tierra: tierras comunales, municipales, cooperativas y parcialidades (una forma de tenencia comunal definida por el parentesco).

Los bosques comunales, en particular, pueden ser propiedad formal de las comunidades pero es más probable que sean tierras estatales bajo la tutela de los gobiernos municipales. Las tierras del Estado son aquellas cuyos derechos son los que menos han sido definidos y delimitados, debido a que tradicionalmente han sido consideradas recursos de libre acceso o a que se superponen con otras formas de tenencia comunal.

Haciendo que los derechos prevalezcan: normas formales y consuetudinarias

El conjunto de derechos de acceso, usufructo, manejo, exclusión y alienación de las tierras y los bosques ha sido construido en base a dos principios paralelos. Por un lado, los grandes propietarios de tierras y aquellos que disponen de los medios ponen en movimiento el aparato legal e institucional del Estado para el ejercicio y reconocimiento formal de los derechos; por otro, todavía están vigentes los mecanismos consuetudinarios para el ejercicio de los derechos de tenencia a nivel local, mediante los cuales las comunidades se organizan individual o colectivamente y distribuyen cuotas y responsabilidades entre sus miembros.

La tenencia comunal incluye derechos colectivos que corresponden a la comunidad en su conjunto, tales como acceso a los bosques, fuentes de agua, santuarios y pastizales. Las reglas de acceso y aprovechamiento son distribuidas exclusivamente entre los miembros del grupo, quienes pueden ser reconocidos fácilmente por su sentido de pertenencia mediante mecanismos basados en responsabilidad y participación colectiva. Por ejemplo, para obtener derechos que permitan aprovechar productos forestales, los individuos deben haber contribuido a completar tareas y responsabilidades dentro de su comunidad. Los derechos individuales a las tierras comunales son asignados y reconocidos siguiendo las normas locales.

Desde el punto de vista del Estado, los derechos pueden ser ejercidos y reclamados solo según las leyes formales. En la práctica, estos dos mecanismos para el ejercicio de los derechos no están aislados sino que están estrechamente vinculados, no necesariamente debido a las políticas de reconocimiento del Estado sino a la capacidad de adaptación de las comunidades. Por ejemplo, las comunidades que han registrado sus propiedades tienen más oportunidades de ejercer sus derechos consuetudinarios que aquellas que no lo han hecho. De igual forma, las organizaciones comunitarias que han formalizado su existencia, es decir que han obtenido personería jurídica, tienen más posibilidades de ejercer sus derechos colectivos.

La lucha por el reconocimiento de los derechos consuetudinarios

En los Acuerdos de Paz suscritos en 1996, los mismos que pusieron fin a más de tres décadas de conflicto armado, el Estado se comprometió a reconocer los derechos consuetudinarios. Para tal

fin se reformó el Código Municipal y se aprobaron leyes para la participación, la descentralización y la creación de consejos. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas reconoció la participación de las autoridades comunitarias y extendió la aplicación de las normas consuetudinarias a los derechos relativos a las tierras y la resolución de conflictos.

A pesar del progreso en la aplicación de los derechos indígenas, el Estado continúa promoviendo o tolerando acciones que infringen los derechos de tenencia comunitarios, como la autorización de licencias de aprovechamiento minero en territorios indígenas y la incapacidad de reconocer la obligatoriedad de las consultas comunitarias. En 2007, una propuesta formulada por grupos ambientalistas para crear una legislación de agua fue rechazada por las comunidades indígenas del altiplano por no haber reconocido sus normas consuetudinarias.

Si bien el manejo forestal está regido por la Ley Forestal, en la práctica, las comunidades han establecido sus propias normas. Es por esta razón que han surgido conflictos entre las autoridades comunitarias y el Instituto Nacional de Bosques. Dichos conflictos están relacionados con los requisitos para obtener permisos para el aprovechamiento doméstico de recursos, particularmente madera y leña. La entidad forestal ha insistido que las comunidades obtengan permisos siguiendo las regulaciones formales y ha facilitado la creación de oficinas forestales municipales para agilizar este proceso; todos los otros usos del bosque son considerados ilegales. Los conflictos surgen debido a que no todos los usuarios forestales obtienen estos permisos, principalmente porque se trata de recolectores de bajo volumen que, por lo general, han recibido autorización de las autoridades comunitarias o son tolerados por ellas. En otros casos, las oficinas forestales municipales otorgan permisos para los bosques comunales sin haber obtenido el consentimiento de las autoridades comunitarias. Algunos bosques comunales han sido convertidos en áreas protegidas, donde las normas consuetudinarias han sido reemplazadas por normas oficiales de conservación y planes de manejo. Las limitaciones resultantes sobre el uso tradicional afectan a las familias más pobres, que son las que más dependen de los recursos forestales.

En general, el Estado guatemalteco no ha hecho muchos esfuerzos por reconocer los derechos consuetudinarios a pesar de la existencia de una disposición constitucional que protege las tierras comunitarias; por ello, no es posible identificar un modelo de reconocimiento. Por su lado, y en parte para defender sus derechos, algunas comunidades del altiplano han tratado de constituirse en organizaciones formales o buscar otras formas de registrar sus propiedades formalmente. Esto les ha permitido mayor margen para llevar a cabo sus prácticas tradicionales, aunque el manejo forestal permanece bastante regulado.

Sin embargo, tanto las comunidades como algunas entidades gubernamentales están llevando a cabo esfuerzos para lograr una mayor complementariedad entre las normas formales y consuetudinarias. Por ejemplo, varias comunidades han obtenido acceso a incentivos para reforestación y protección de sus bosques y han creado oficinas forestales comunales, que tienen tareas más específicas que las oficinas forestales municipales, ya que se encargan del manejo de los bosques comunales. También se ha avanzado en la formulación de una estrategia para la conservación y el manejo de tierras comunales, la misma que propone el reconocimiento de los derechos tanto individuales como colectivos y de los sistemas locales de organización y gobernanza. Otra propuesta contempla la reformulación de las categorías actuales de áreas protegidas para hacerlas más relevantes para las tierras comunales y los derechos de los pueblos indígenas.

Desafiando la integración: análisis de casos

Todos los casos han demostrado que los límites de lo que se ha denominado ley consuetudinaria no son fijos, y que su práctica tradicional histórica está evolucionando. Y cada uno de ellos muestra cierto nivel de integración jurídica en la gobernanza de la tenencia, pero con diferencias importantes entre los modelos y los intereses del Estado.

El caso de Ghana presenta más claramente el modelo del agente propuesto por Fitzpatrick, en tanto existe un reconocimiento importante por parte del Estado de los representantes comunitarios y la participación de los mismos; en este caso específico, de los jefes. En general, los esfuerzos parecen estar orientados a acomodar la ley consuetudinaria en lugar de ignorarla o subvertirla. El desafío para la innovación de políticas, tomando conciencia de las disposiciones constitucionales de este reconocimiento, es cómo asegurar la rendición de cuentas 'obligando' a estos representantes a actuar como fideicomisarios.

Burkina Faso representa el modelo de constitución formal del grupo en el caso de los bosques manejados por el Estado y el modelo de juntas de tierras o de los consejos de aldeas fuera de las áreas formales de manejo. Después de un período caracterizado por la supresión de derechos bajo el gobierno revolucionario, la Constitución hoy hace un llamado hacia la armonización, y no hay duda que parecen haberse dado algunos avances en ese sentido. En general, el Estado todavía se muestra ambivalente hacia los derechos de tierra consuetudinarios, y tal vez haya habido algunos intentos por suprimirlos (por lo menos hasta hace poco); sin embargo, es receptivo en el sentido de acomodar las prácticas forestales locales.

Indonesia representa una mezcla compleja del modelo minimalista, del modelo del agente y del modelo de constitución formal del grupo. En parte debido a las características del país y de su población, la situación es confusa: el proceso de descentralización ha dado lugar a una multiplicidad de enfoques. Este es también el caso de Camerún (Diaw *et al.* 2008; Oyono *et al.* 2008). En general, sin embargo, al igual que en Guatemala, el Estado no se muestra muy interesado en reconocer la ley consuetudinaria y los derechos a la tierra o los bosques; más bien, existe una tendencia hacia la supresión de estos derechos en los lugares donde el Estado logra tener suficiente presencia.

En la práctica, Guatemala no ha reconocido los derechos consuetudinarios a la tierra y los bosques y sus esfuerzos por acomodar o integrarlos se han dado solo en pequeña escala o mediante algunas entidades o actores específicos del gobierno en algunas comunidades. Está por verse si las propuestas nacionales pendientes irán más allá de la idea. Por su parte, las comunidades han tratado de defender sus derechos creando instituciones formales, a través de la constitución formal del grupo, por ejemplo, y obteniendo títulos de propiedad de la tierra.

Si bien Fitzpatrick destaca la importancia de la fuente de la inseguridad de la tenencia de tierras en la elección del modelo de reconocimiento, este aspecto no parece haber desempeñado rol alguno en las decisiones tomadas por cada uno de los países. Más bien, parecen haber sido tomadas sin habérselo propuesto realmente, o quizá para satisfacer necesidades del Estado. Por ejemplo, el enfoque minimalista es usado en Indonesia –como sospechamos que también es usado en

muchos otros países— solo cuando el Estado es incapaz de hacer cumplir su voluntad, en lugar de que ello represente la mejor opción para garantizar los derechos de tenencia de las comunidades. El método del agente es casi por definición más ventajoso para el Estado que para la comunidad, por lo menos si no existen mecanismos de rendición de cuentas ante la comunidad. Al igual que en el caso de Guatemala, otras opciones parecen haber surgido principalmente como mecanismo de defensa, algunas veces contra las acciones del Estado.

El método de la constitución formal del grupo parece particularmente relevante en el caso de los contratos externos, en especial para el aprovechamiento forestal y otras actividades de manejo forestal, por lo menos en Indonesia y Guatemala. Sin embargo, en Burkina Faso, este modelo es utilizado para otorgar concesiones formales a organizaciones comunitarias en los bosques que han utilizado tradicionalmente pero sin reconocer sus derechos a la tierra; en cambio, el modelo de las juntas de tierras o los consejos de aldeas es usado cuando el alcance del gobierno central es limitado y, en este caso, hay más potencial de que el modelo integre los derechos de tierra consuetudinarios.

En resumen, la elección del modelo —y por lo tanto, la mayor o menor intervención del Estado— no nos sirve de mucho en el sentido que no nos permite vislumbrar un mayor o menor compromiso apoyando e integrando los derechos consuetudinarios. Es decir, el modelo de reconocimiento en sí no sugiere si el enfoque general del Estado revela ambivalencia, adaptación o supresión. Por otro lado, los dos países con las políticas más represivas, Indonesia y Guatemala, han sido los más efectivos evitando cualquier compromiso con un modelo particular de reconocimiento. En el primer caso, existen varios modelos en diferentes ámbitos, ya que se consideran convenientes o expeditivos para el tema en cuestión, mientras que en el segundo caso, las comunidades han tenido que adaptar la ley formal para encontrar maneras de mantener los derechos y las prácticas consuetudinarias.

Un aspecto que puede ayudarnos a esclarecer el compromiso del gobierno con los derechos forestales consuetudinarios es la cuestión de la exclusión. Solo en Ghana las comunidades pueden tener derechos de exclusión *de jure*, a través de sus autoridades consuetudinarias (en Burkina Faso, las autoridades consuetudinarias tienen derechos de exclusión *de facto*, e incluso el Estado generalmente solicita su consentimiento antes de tomar decisiones relativas a los bosques). El otorgamiento de los derechos de exclusión no es siempre un tema sencillo y puede que sea difícil de abordar en situaciones de múltiples usuarios o demandas superpuestas; por ejemplo, el otorgamiento de derechos de exclusión a una comunidad generalmente conlleva a la exclusión de otros usuarios consuetudinarios, sobre todo los usuarios temporales y estacionales como los pastores (véase Capítulo 9). La exclusión también plantea cuestiones relativas a la autoridad y representación (véase Capítulo 5). No obstante, el derecho de excluir a empresas madereras o concesiones que ingresan a los bosques con la autorización del Estado parecería ser algo fundamental. En Burkina Faso, Indonesia y Guatemala, el consentimiento de la comunidad no es requerido cuando el Estado autoriza estos permisos. Esto dificulta que las comunidades puedan proteger sus bosques, por lo que cualquier reforma de tenencia forestal efectiva que tenga como objetivo beneficiar a las comunidades debería, como mínimo, exigirle al Estado que obtenga el consentimiento previo de la comunidad antes de emitir dichos permisos.

Los casos también ofrecen una mirada a lo complicado que resulta tratar de integrar los sistemas consuetudinarios y formales. Los derechos consuetudinarios de tenencia sobre los bosques y la práctica de estos derechos están arraigados en los derechos a la tierra; son influenciados por las relaciones sociales y culturales que definen la membresía al grupo (entre otras cosas) y regulados por autoridades consuetudinarias. Los diferentes grupos étnicos y comunidades crean diferentes conjuntos de derechos y prácticas; por ello, en comunidades con gran diversidad social, como en el caso de Indonesia, las leyes consuetudinarias también son diversas. Las cinco esferas que conforman el conjunto de derechos proporcionan dimensiones adicionales desde donde los derechos pueden ser asignados, ya sea compartiéndolos o dividiéndolos. Los sistemas formales son un tanto menos complicados, promoviendo en ciertas ocasiones (o incluso frecuentemente), políticas contradictorias, como en el caso del reconocimiento de los derechos consuetudinarios en el sector agrario versus el sector forestal de Indonesia.

En todos los casos identificamos cierto reconocimiento formal de los derechos consuetudinarios y en algunos casos las prácticas sustantivas de derechos de tenencia han sido enriquecidas por la ley consuetudinaria. Por ejemplo, en Ghana, todos los derechos que han sido reconocidos por el Estado, habían sido anteriormente leyes consuetudinarias. En la actualidad, los derechos consuetudinarios se utilizan incluso en los tribunales al abordar disputas relacionadas a las tierras. En Burkina Faso y en Indonesia, aunque el Estado tiene propiedad *de facto* sobre la tierra, los usos cotidianos de los bosques han dependido mayormente de prácticas consuetudinarias, excepto en el creciente número de casos en Indonesia, donde grandes concesiones han sido otorgadas a empresas privadas, las que a su vez tienen el derecho (legal) de usurpar las tierras y bosques locales. Incluso en Guatemala, donde las tierras comunales indígenas han sido históricamente usurpadas por el Estado y los intereses privados, y la ley forestal del Estado ha sancionado muchas prácticas locales, continúan surgiendo innovaciones creativas para acomodar las prácticas consuetudinarias.

En su revisión crítica de la gestión de tierras en Ghana, Kasanga y Kotey (2001) respaldaron la característica pluralista de los sistemas existentes de tenencia, observando por ejemplo que la revocación total del sistema consuetudinario no es práctica ni viable. Los otros casos parecen apoyar este punto de vista, dado el poder de permanencia de la práctica consuetudinaria, la revitalización de los sistemas consuetudinarios en el marco de la descentralización y el reconocimiento *de facto*, si no *de jure*, del manejo de tierras locales.

Por lo tanto, el argumento de que las innovaciones políticas deben concentrarse en la integración jurídica para garantizar que los elementos positivos de ambos sistemas permanezcan juntos está bien fundamentado en este estudio. En teoría, la integración jurídica existe cuando los elementos de los dos sistemas se fortalecen mutuamente o desempeñan funciones complementarias que son valoradas por la población local. El interés en integrar los sistemas de tenencia forestal formales y consuetudinarios es producto de las dificultades que enfrentan los habitantes de los bosques que han tenido que luchar con las incompatibilidades existentes entre sus propias costumbres y los requisitos impuestos por sus gobiernos formales. En esta batalla, ellos han sido con frecuencia los perdedores.

Sin embargo, a pesar de su atractivo teórico, no queda todavía claro cómo lograr dicha integración en la política y en la práctica. Uno de los desafíos es cómo darle significado material a la forma que la integración jurídica de la tenencia forestal va a asumir en la práctica y la medida en la que puede ser empíricamente diseñada para mantenerse como modelo. En este sentido, los cuatro modelos de reconocimiento presentados aquí son todavía insuficientes.

Uno de los puntos de partida tiene lugar cuando el reconocimiento formal ha pasado del discurso a la práctica y cuando no hay duda de que tiene como objetivo el acomodo y la integración, en lugar de la represión. La falta de voluntad política para lograr la integración puede representar un obstáculo importante, y en este sentido, la lección del altiplano guatemalteco constituye un buen ejemplo. En vista del poder que ostenta el Estado, aun está por verse cómo puede construirse un sistema integral que proteja los derechos locales, particularmente sobre los recursos de alto valor. Los casos sugieren que un Estado que se inclina hacia la eliminación de los sistemas consuetudinarios, como en Indonesia y Guatemala, podría adaptar un modelo de reconocimiento o integración solo para promover en su lugar este objetivo.

Al mismo tiempo, la falta de voluntad política respecto a la integración puede estar relacionada con los actores consuetudinarios mismos, especialmente si la integración va a amenazar el poder y los intereses económicos de las elites locales. Por ejemplo, es posible que la búsqueda del reconocimiento completo de la ley de tierras consuetudinarias en Ghana requiera de nuevos procedimientos para la distribución de beneficios de las rentas forestales y que los jefes funcionen como fiduciarios y no como propietarios privados. Esto plantea cuestiones relativas al tipo y grado de intervención estatal que es aceptable o apropiada cuando las prácticas consuetudinarias son desiguales, discriminatorias o poco democráticas; por ejemplo, cuando el derecho de la mujer a su herencia y los mecanismos de rendición de cuentas hacia la comunidad no están integrados a las estructuras o prácticas tradicionales.

Otros desafíos incluyen la complejidad misma de los sistemas consuetudinarios en la práctica. La mayor parte de leyes consuetudinarias no están codificadas, lo que resulta en una diversidad de interpretaciones y aplicaciones. El grado en que el Estado pueda reconocer leyes consuetudinarias e integrarlas dependerá de cuán fácilmente dichas leyes hayan sido organizadas. Aunque algunos defienden la codificación de estas leyes, otros argumentan que esto interferiría con la fluidez y adaptabilidad que caracterizan a la ley consuetudinaria con el correr del tiempo.

Finalmente, en este capítulo hemos abordado, principalmente, comunidades cuyos miembros comparten un sistema consuetudinario. De hecho, es muy probable que los grupos de residentes o aldeas empiecen a constar de varios grupos étnicos o 'comunidades', cada uno con sus propias reglas consuetudinarias. El interés de las minorías debe ser tomado en cuenta al diseñar cualquier integración de los sistemas de tenencia forestal, consuetudinarios y formales. La negociación de las partes interesadas se hace especialmente importante en esos contextos.

Notas

- 1 Los conceptos más importantes son presentados en el Capítulo 1.
- 2 En efecto, el Estado mismo incluye con frecuencia componentes que se contradicen.
- 3 Al mismo tiempo, consideramos problemático su llamado hacia 'esferas designadas' y su énfasis en la 'propiedad privada', a la luz de la naturaleza social de los sistemas consuetudinarios como se resumió anteriormente.
- 4 Elbow *et al.* (1998, en Diaw 2005:51), utiliza un marco diferente para organizar las políticas de 22 países africanos: (1) no reconocimiento o abolición; (2) reconocimiento neutral; (3) reconocimiento orientado al reemplazo; y (4) reconocimiento a través de la zonificación.
- 5 El *stool* se refiere al asiento del jefe de un estado indígena y representa la fuente de su autoridad.
- 6 Las áreas tradicionales están conformadas por varias comunidades, que pueden tener sus propias tierras y jefes de *stools*. Los diferentes jefes de las comunidades en el área tradicional, además del jefe supremo, conforman el consejo tradicional, el mismo que está presidido por un jefe supremo. Los jefes son varones pero están acompañados por una reina madre, que en raras ocasiones puede ocupar el *stool* y, por lo tanto, desempeñarse como jefe.
- 7 Los consejos de desarrollo de las aldeas también puede desempeñar un rol en los bosques manejados que no son 'bosques clasificados' y que, por lo tanto, se encuentran bajo dominio comunal en lugar de estatal. Si el área bajo manejo está en concesión, el papel del consejo es más limitado, pero si no está en concesión, el bosque será asignado al consejo.
- 8 La determinación de lo que constituye un idioma y un dialecto continúa siendo un problema en Indonesia (http://www.ethnologue.com/show_country.asp?name=id) (última consulta Septiembre 2009).
- 9 Véase http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Indonesia (última consulta Mayo 2009).
- 10 La descendencia de los grupos bilaterales se sigue tanto por la línea del padre como de la madre.
- 11 Véase Colfer (1991) y Colfer *et al.* (1988, 1989).

Parte 3

**Instituciones de gobernanza:
relaciones de autoridad
y movimientos sociales**

5

Relaciones de autoridad en el marco de los nuevos arreglos de tenencia forestal

Anne M. Larson, Emmanuel Marfo, Peter Cronkleton y Juan M. Pulhin

La cuestión de la autoridad parecería ser un factor importante en tanto afecta los resultados y el éxito de las reformas en los patrones de tenencia de los bosques; sin embargo, este aspecto no ha sido desarrollado lo suficiente en la literatura respectiva. En el caso particular de la propiedad comunal, las decisiones referentes a la 'autoridad' son relevantes porque determinan cómo se toman las decisiones, qué opinión o conocimiento se toma en cuenta y de qué forma se define en la práctica el acceso a la tierra y a los recursos naturales. Cuando los derechos de propiedad se formalizan, las relaciones de autoridad definen el grado de toma de decisiones que es asignado a diferentes actores, desde la comunidad hasta el Estado, y la manera en que las normas de manejo local, consuetudinarias y *de facto*, y el conocimiento relacionado al manejo de recursos son –o no– reconocidos en la formalización de los derechos de las instituciones de tenencia. Las relaciones de autoridad también son importantes para entender las dinámicas de poder en la práctica, las mismas que determinan el acceso a los recursos y los beneficios obtenidos de ellos.

El concepto de 'autoridad' ha sido utilizado de múltiples maneras, en especial en el ámbito de las políticas y en la práctica. Específicamente se lo usa para hacer referencia tanto a la noción abstracta de poder como a la persona o institución que detenta dicho poder (Fay 2008). Según Weber (1968), la autoridad se refiere al poder que es 'legítimo'. Desde luego, la cuestión de la legitimidad plantea algunas interrogantes adicionales: por ejemplo, quién considera la autoridad como legítima y qué se entiende por legitimidad. Este capítulo concibe la autoridad no como un atributo fijo que puede ser exigido o asumido sino más bien como algo que se construye a través de la interacción social y que está sujeto a conflictos y disputas (Sikor y Lund 2009). Se argumenta que el reconocimiento de los derechos comunitarios por parte de los gobiernos centrales conduce a disputas políticas en torno a la autoridad cuando los actores sociales reaccionan ante los cambios introducidos por las reformas. El tema central que nos ocupa aquí es la institución elegida para representar a la colectividad que recibe derechos formales en el marco de estos nuevos arreglos legales.

Tanto la naturaleza de la institución que representa a la colectividad como su dominio de poderes son fundamentales en la distribución del acceso a las tierras y los recursos forestales así como a los beneficios generados por ellos. La institución elegida por ley para representar a la colectividad puede ser, o no, considerada el líder legítimo y representativo de la población y puede ser, o no, la misma que ha desempeñado este rol o tomado estas decisiones en el pasado. Es posible que a esta institución se le haya conferido el poder de tomar importantes decisiones a nivel externo y/o interno a nombre de la colectividad en relación al acceso a los recursos. Es probable también que esté a cargo de los recursos, incluidos los financieros, que tienen como objetivo beneficiar a la colectividad.

El presente capítulo explora estos aspectos específicamente en relación a los territorios indígenas de Nicaragua y Bolivia, las tierras de dominio ancestral en Filipinas y los bosques locales en *stools* basados en parentesco en Ghana. Todos estos casos involucran el reconocimiento de los derechos consuetudinarios a la tierra o los recursos forestales y el empoderamiento de los actores locales tradicionales así como las instituciones que los representan. En los cuatro casos, las políticas relativas a la autoridad han asumido diferentes formas. En conjunto, los casos muestran que el reconocimiento de los derechos de tenencia no es un proceso sencillo que tan solo otorga mayor seguridad legal a un conjunto existente de instituciones consuetudinarias justas. Más bien, el reconocimiento modifica la estructura institucional existente mediante el acto y la práctica del reconocimiento (Ribot *et al.* 2008); por lo tanto, se trata de un acto político de primer orden que está sujeto a la negociación, disputa y manipulación. Los casos muestran que estas disputas pueden generar conflictos en relación a la autoridad o producir nuevas configuraciones que mejoran la gobernanza de los recursos a nivel local. Los casos aquí presentados muestran:

1. El rol crucial que desempeña la institución creada para representar los derechos formales de tenencia de la comunidad en tanto determina, en la práctica, el ejercicio de los derechos y su asignación así como la distribución de beneficios.
2. Las formas en que el proceso de reconocimiento de derechos, mediante instituciones específicas, convierte a estas instituciones en campos de batalla de manera tal que pueden llegar a colapsar o ser manipuladas bajo la presión de los diferentes grupos que se encuentran en disputa.
3. El importante rol que desempeñan en esos procesos la representación y la rendición de cuentas frente a niveles más bajos.

Este capítulo se basa en el desarrollo teórico de las ‘relaciones de autoridad’ elaborado por Fay (2008) para argumentar que la construcción de los derechos de propiedad en la práctica no solo implica la elección de una institución correcta y responsable para representar a la población. Más bien, la construcción de autoridad –y en ocasiones, de múltiples autoridades– es producto de un proceso contestatario que involucra una tensión dinámica entre el Estado, la comunidad y la entidad elegida por cada uno de estos actores para ‘representar’ a la comunidad.

Relaciones de autoridad y bosques comunales

El tema de la autoridad ha sido identificado como uno de los aspectos emergentes relevantes en la investigación y práctica relativa a la propiedad y se lo considera necesario para entender la interacción entre tenencia y derechos en las reformas de tenencia forestal. Ribot *et al.* (2008)

argumentan que, ‘aunque la “propiedad” es un reclamo que se puede hacer cumplir (MacPherson 1978), se le da demasiada importancia a las reglas de juego en lugar de otorgársela a los orígenes y la construcción de las autoridades’ que las hacen cumplir. Si la propiedad se refiere a las reglas de juego, entonces la implementación de los nuevos derechos de tenencia se refiere al diseño de dichas reglas. Las relaciones de autoridad que surgen en el proceso definen el grado del poder de toma de decisiones de los diferentes niveles e instituciones y determinan el acceso a los recursos y la distribución de beneficios en la práctica (Larson 2008; Larson *et al.* 2008; Sikor y Thanh 2007).

El reconocimiento de los derechos de tenencia de las comunidades resulta, por lo tanto, en varios campos de batalla. Este capítulo se concentra en la elección de la institución que va a representar a la colectividad. Cuando aquellos que reciben derechos, nuevos o formales, ya cuentan con derechos consuetudinarios a la tierra, la solución más simple es la de reconocer la institución que ya está en el poder. Sin embargo, esto presenta por lo menos dos problemas.

El primero tiene que ver con la tradición y, en particular, con la cuestión de la ‘autoridad tradicional’. El llamado a respetar los derechos consuetudinarios, como los derechos tradicionales a la tierra, ha sido uno de los aspectos centrales de las luchas indígenas en América Latina. Sin embargo, tradición y costumbre son dos conceptos bastante cargados. Para algunos, el respeto a la tradición o el reconocimiento de la misma se refiere al reconocimiento de los derechos civiles (*enfranchisement*) de personas cuyos derechos han sido negados (Taylor 1994), mientras que para otros, significa exactamente lo opuesto, es decir, la protección de personas como grupo pero no de los derechos a nivel individual, una condición necesaria de la ciudadanía (Mamdani 1996; véase también Ribot *et al.* 2008).

Ribot *et al.* (2008) advierten que no se deben confundir los derechos o prácticas consuetudinarios con la autoridad consuetudinaria.¹ Cuando el Estado reconoce, en el marco de las reformas de tenencia, una institución específica como representante de la comunidad, le está otorgando a dicha institución legitimidad a nivel externo. Es posible que la institución no tenga legitimidad a nivel interno o si la tiene, puede que dicha legitimidad no sea para manejar el conjunto particular de poderes que le están siendo otorgados (Fay 2008). Un ejemplo es el reconocimiento de instituciones no democráticas –jefes y caciques que heredan sus puestos– en países africanos que están llevando a cabo programas de descentralización (Ribot *et al.* 2008; Ntsebeza 2005), y este aspecto es relevante en el caso de Ghana, país analizado en el presente estudio.

En segundo lugar, el otorgamiento de derechos de tenencia puede involucrar la creación de nuevas instituciones, particularmente en el caso de territorios extensos. Los movimientos indígenas de varios países latinoamericanos, incluyendo Bolivia y Nicaragua, han promovido un modelo territorial que comprende múltiples comunidades para la implementación de los derechos indígenas de propiedad (véase Capítulo 2). Se espera que dichos territorios faciliten la demarcación y titulación de vastas extensiones que cubren áreas que los pueblos indígenas han habitado históricamente. El modelo territorial –considerado como la forma más avanzada de otorgar derechos de tenencia indígenas– debería dejar espacio suficiente para la conservación, el uso y manejo de los recursos, la participación real de los pueblos indígenas en el proceso de definición y demarcación de territorios, y el uso de modelos de manejo de recursos que combinen prácticas tradicionales y modernas para un desarrollo de largo plazo (Davis y Wali 1994). El caso de Filipinas presenta también un territorio que abarca varias comunidades,

conocido como dominio ancestral, aunque la extensión del área total es mucho menor que la de Bolivia y Nicaragua.

Sin embargo, el modelo territorial ha enfrentado serios problemas debido a la institución elegida para representar a la colectividad. Cuando los territorios se han creado recientemente, su demarcación y titulación demanda la creación de nuevas instituciones de gobernanza. En su reseña de experiencias relativas a la legalización de territorios indígenas en cuatro países sudamericanos, Stocks (2005:98) argumenta que ‘la debilidad de las instituciones indígenas de gobernanza’ y en particular, la falta de representación democrática a nivel territorial, ‘representa una de las serias vulnerabilidades del movimiento indígena de tierras’. Este problema es analizado para los casos de Bolivia, Nicaragua y Filipinas.

Fitzpatrick (2005) identifica cuatro formas que el Estado utiliza para reconocer la tenencia consuetudinaria (véase Capítulo 4). Cada una de ellas sugiere un modelo institucional específico para representar a la colectividad, con niveles crecientes de intervención estatal en los arreglos existentes. Los dos modelos que son relevantes para los casos discutidos en este capítulo son los modelos del agente y de la constitución formal del grupo. En el primero se elige un actor –generalmente un cacique o el jefe de un clan– para representar y negociar a nombre de la colectividad, mientras que el segundo involucra la constitución del grupo como una entidad legal, con estatutos y reglas internas formales de práctica y procedimiento. En los casos estudiados aquí, Ghana representa el enfoque del agente mientras que Bolivia y Filipinas, el enfoque de la constitución formal del grupo. El caso nicaragüense estaría ubicado entre estos dos modelos.

Como se puede apreciar en los estudios de caso, las consecuencias de estos modelos de reconocimiento sobre la construcción de la autoridad no son predecibles en forma alguna; más bien, son el producto de conflictos. Fay (2008) desarrolla el concepto de *relaciones de autoridad* basado en tres tipos de interacción: entre un actor con autoridad y los sujetos; entre dicho actor y la justificación externa para su mandato o poder, y entre los sujetos y esta justificación externa. Si asumimos que la ‘justificación externa’ se refiere por lo general al Estado (y la ley estatutaria), podemos utilizar este concepto para referirnos a:

1. La relación entre la comunidad y el Estado.
2. Las relaciones internas entre los miembros de la comunidad y los actores comunitario(s) o la institución que ostenta la autoridad.
3. La relación entre esta institución y el Estado.

Estas esferas de interacción social son útiles para analizar los estudios de caso a fin de entender las raíces de los conflictos y la construcción de la autoridad como poder legítimo.

El primer tipo de relación se produce cuando el Estado establece e implementa el marco legal que otorga los derechos de tenencia a nivel local. Esta relación entre el Estado y la comunidad conduce luego a la cuestión de quién recibe los poderes cuando el Estado reconoce o transfiere derechos de tenencia a las comunidades, y las implicaciones de dicha elección. Por ello, los otros dos tipos de relación plantean inmediatamente una interrogante importante en relación a la institución comunitaria que detenta la autoridad, ya que la misma representa uno de los principales campos de batalla. Por ejemplo, es posible que el Estado y la comunidad reconozcan

actores *diferentes* como los representantes ‘legítimos’ de la comunidad, tal como sucede en los casos de Nicaragua y Bolivia descritos más adelante. La siguiente sección presenta los cuatro casos estudiados y la sección subsiguiente discute los modelos adoptados y las maneras en que estos tres tipos de relación nos permiten comprender las relaciones de autoridad como un campo de batalla que afecta los resultados de las reformas.

Cuatro estudios de caso

Los casos presentados a continuación describen diferentes situaciones en las que los derechos de tenencia han sido otorgados o formalizados. En cada uno de ellos, una institución particular fue reconocida como representante formal de la comunidad. El proceso de implementación demuestra cómo dicha institución determina la distribución de los derechos en la práctica y se convierte en un campo de batalla.

Nicaragua: territorios indígenas²

La Constitución de Nicaragua de 1987 reconoce y garantiza los derechos de las comunidades indígenas y étnicas a su identidad cultural, formas de organización y propiedad, así como el goce de sus aguas y bosques. El Estatuto de Autonomía (Ley 28), también aprobado en 1987, creó las regiones del atlántico norte y sur, cuyos consejos regionales autónomos fueron elegidos por primera vez en 1990. Estas dos regiones representan aproximadamente 45% del área del país y solo el 12% de toda la población nicaragüense; sin embargo, albergan la mayor parte de los pueblos indígenas y étnicos, los mismos que representan el 8.6% del total de la nación (INEC 2005). Según el censo nacional de 2005, la población Miskitu es la de mayor tamaño, con 121 000 personas, seguida de los criollos, con 20 000 personas y los Sumu-Mayangna, con 10 000.

En 2003, la Ley del Régimen de Propiedad Comunal³ (Ley 445) fue sancionada. Al igual que la Constitución, esta ley reconoce formalmente los derechos de las comunidades indígenas y étnicas a sus territorios ancestrales pero establece también el marco institucional para la demarcación y titulación de tierras y para el reconocimiento formal de las instituciones de liderazgo indígena (‘autoridades comunales’). La ley fue producto de las demandas de las comunidades indígenas de la Costa del Caribe⁴ y, más específicamente, de los compromisos asumidos por el gobierno de Nicaragua a raíz del fallo emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Awas Tingni versus Nicaragua*. La comunidad Sumu-Mayangna de Awas Tingni interpuso una demanda en contra del gobierno nicaragüense por haber otorgado a la empresa coreana SOLCARSA en 1995 una concesión forestal en sus tierras ancestrales sin haber obtenido el consentimiento previo de la comunidad. Los representantes legales de la comunidad habían llevado el caso a las cortes nacionales pero sin resolver el conflicto, a pesar de que la Corte Suprema había dictaminado en 1997 que la concesión era inconstitucional debido a que no se había obtenido el consentimiento previo del consejo regional tal como lo establece la ley (Wiggins 2002).

En 2001, la corte internacional emitió un fallo a favor de Awas Tigni, determinando que el gobierno nicaragüense había violado la Convención Interamericana de Derechos Humanos así como los derechos de la comunidad a la propiedad comunal tal como lo garantiza la Constitución

nicaragüense. La corte ordenó al Estado crear un mecanismo efectivo para la demarcación y titulación de las comunidades indígenas ‘tomando en consideración el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de estas’ (Fallo citado en Anaya y Grossman 2002).

La Ley de Propiedad Comunal garantiza a las comunidades indígenas el ‘pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal, [y el] uso, administración y manejo de las tierras tradicionales y sus recursos naturales’ (Artículo 2). Sin embargo, la demarcación y titulación avanzaron lentamente entre 2003 y 2006, con poco entusiasmo por parte del gobierno central y acusaciones de corrupción en la institución intergubernamental creada para fiscalizar el proceso. Dicho proceso fue retomado en enero 2007, cuando el partido político sandinista (Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN) retornó al poder.

La ley establece procedimientos para la titulación, ya sea como una comunidad o grupo de comunidades. Reconoce formalmente a las ‘autoridades tradicionales comunales’ como el representante legal (a nivel externo) y gobierno (a nivel interno) de la comunidad (Artículo 3). Estas autoridades incluyen el *wihita* (juez comunal) y el síndico (el oficial responsable, la mayoría de las veces, de la asignación de recursos naturales en la actualidad), entre otros. Cuando las comunidades crean territorios compuestos por varias comunidades, la autoridad territorial es elegida en asamblea de todas las autoridades comunales de las comunidades participantes, según los procedimientos que las comunidades mismas establecen (Artículos 3 y 4). Esta nueva institución de gobernanza representa el órgano administrativo y el representante legal de la unidad territorial (Artículo 5). El consejo regional registra a las personas elegidas y las certifica. La institución comunitaria elegida otorga autorizaciones para el aprovechamiento de las tierras y los recursos comunales a favor de terceros; la institución territorial autoriza el aprovechamiento de recursos de uso común de las comunidades miembros del territorio (Artículo 10).

Algunas comunidades indígenas de la Costa del Caribe tienen una larga historia de estrecha asociación como grupo de comunidades; otras afiliaciones son más recientes y se basan en una historia común y/o relaciones sociales y económicas. Por ejemplo, las comunidades más jóvenes fueron en ocasiones creadas por miembros de familias de una antigua ‘comunidad madre’ para mejorar el acceso a las tierras forestales y sus recursos. Cuando el Centro de Investigaciones sobre América Central y el Caribe (CCARC por sus siglas en inglés) realizó un estudio participativo para identificar las demandas territoriales indígenas a finales de la década de los noventa, se reconoció la formación de territorios compuestos de varias comunidades como una nueva prioridad en la concepción de los derechos de tierra y autonomía (CCARC 2000), aunque cabe señalar que este punto de vista era todavía incipiente (Hale comunicación personal).

En la actualidad, esta visión se ha convertido en la norma. Cuando el presente estudio estaba siendo elaborado, uno de los dos lugares del proyecto de investigación CIFOR-RRI, Tasba Raya, conformado por siete comunidades Miskitu reconocidas, prefirió en un principio ser demarcado como comunidad individual, pero más tarde, en 2005, formó un territorio y se designó una autoridad territorial. Por su parte, el otro lugar de estudio, Layasiksa, conformado en realidad por dos comunidades Miskitu, prefirió ser demarcado como la comunidad de Layasiksa cuando el estudio empezó; sin embargo, en enero 2009, Layasiksa se unió a una tercera comunidad para formar el territorio Prinzu Rau. Ambos grupos decidieron que la creación de un territorio servía a sus intereses estratégicos: las comunidades de Tasba Raya se unieron para enfrentar un conflicto

territorial con un vecino, Awas Tingni, mientras que Tasba Raya y Layasiksa formaron territorios para tener más voz en las negociaciones con los líderes políticos regionales.

Por su parte, los líderes políticos del partido Miskitu Yatama han estado presionando a las comunidades para que formen territorios que respondan a un diseño propio. Según los líderes Miskitu, ellos están interesados en crear territorios que abarquen una parte significativa del área, dejando muy poco como 'tierras públicas', incluyendo a todas las comunidades indígenas dentro de los territorios y moviéndose rápido mientras el momento político los favorece (CRAAN, 2007). Yatama también está interesado en reorganizar los distritos electorales, lo que significa la eliminación de la estructura municipal impuesta por el gobierno central y su reemplazo con una estructura 'indígena' de territorios y autoridades territoriales. Ello involucraría reformas legales que aún están en borrador.

En teoría, si la base fuera el autogobierno comunitario, con instituciones territoriales de varias comunidades en un segundo nivel y distritos electorales basados en dichas instituciones para la elección de los consejos autónomos regionales, esta nueva estructura de gobernanza podría proporcionar el cimiento institucional para la autodeterminación de las poblaciones indígenas y étnicas de las regiones autónomas. Pero no todos los grupos indígenas y étnicos, incluso muchos Miskitu, se sienten representados por Yatama o confían en las motivaciones de sus líderes. Lo que ha sucedido en la práctica muestra la estrecha relación existente entre la cuestión territorial, la institución que representa a ese territorio y el acceso a los recursos.

Los síndicos, actores comunitarios a cargo de las tierras y los recursos naturales, son ampliamente conocidos por su nivel de corrupción. En toda la región autónoma, ellos han sido acusados de ventas ilegales de tierras a colonos, de madera a madereros e intermediarios y de no rendir cuentas de estas transacciones a los miembros de la comunidad. Además de representar a las comunidades o territorios en las negociaciones a nivel externo, los síndicos también tienen acceso a un porcentaje de los fondos recabados del aprovechamiento de los recursos naturales que son designados para las comunidades de donde se aprovecharon. El único castigo que han recibido por sus prácticas corruptas ha sido la remoción de sus cargos o la no reelección. En Layasiksa, un síndico robó una parte de los fondos provenientes de los impuestos después de que había sido reemplazado por otra persona.

Tanto Tasba Raya como Layasiksa han trabajado diligentemente durante los años anteriores al estudio, en parte con asistencia externa, para elegir líderes más responsables y mejorar las normas, sanciones y los sistemas de rendición de cuentas locales. Los síndicos en ambos territorios han sido reelegidos y están libres de acusaciones. Sin embargo, ambos territorios han entrado en conflicto directo con funcionarios del gobierno regional. Desde la elección de sus autoridades territoriales, Tasba Raya no ha logrado su certificación por el gobierno regional. La falta de acreditación de estas autoridades significa que no pueden llevar a cabo actividades externas en representación legal de su territorio, incluyendo, por ejemplo, el acceso a los fondos derivados de los impuestos.

A pesar de que había sido certificado como síndico de Layasiksa, el síndico de lo que hoy es el territorio Prinzu Rau ha enfrentado problemas similares, ya que la reacreditación se realiza solo una vez al año. Llevó la mayor parte del 2008 obtener la acreditación y fue certificado solo por

cinco años. En ambos casos, los representantes del gobierno regional rechazaron las solicitudes de las comunidades, alegando que la 'autoridad territorial' que ellos estaban proponiendo no se ajustaba al modelo establecido en otro territorio, aunque la ley estipula que las comunidades en cada territorio deben determinar la naturaleza de su propia autoridad.

Sin embargo, es muy probable que esta no sea la verdadera razón. En base a la visión de los líderes de Yatama, tanto Tasba Raya y Layasiksa-Prinzu Rau, se han visto subsumidas en grandes extensiones de terreno bajo la administración de coordinadores territoriales, aparentemente elegidos por el líder de Yatama. A pesar de que la ley estipula que las 'autoridades territoriales' sean elegidas en las asambleas territoriales, las elecciones que se realizaron en algunos territorios fueron evidentemente manipuladas. En uno de los casos, las personas que habían sido certificadas no habían sido elegidas. En otros casos, el coordinador del territorio les es desconocido a los líderes comunitarios, quienes sin lugar a dudas no participaron en su elección.

Las autoridades territoriales elegidas por Tasba Raya y Prinzu Rau han enfrentado problemas en su certificación porque ellas interfieren con el proyecto más ambicioso de sus líderes políticos. A pesar de haber sido certificado, el síndico de Layasiksa-Prinzu Rau nunca ha tenido acceso a los fondos derivados de los impuestos, ya que el poder ha sido asignado al coordinador del territorio más grande creado por los líderes regionales. Si bien este síndico ha mantenido su rol autorizando los permisos de aprovechamiento, los que han aumentado sustancialmente debido a las operaciones de rescate a raíz del Huracán Félix (Septiembre 2007), en muchos territorios este poder está ahora también en manos del coordinador territorial. Si la visión que Yatama tiene de los territorios indígenas resulta en una reorganización de la estructura administrativa municipal, entonces la naturaleza del territorio y de la institución que lo representa tiene aun más consecuencias políticas y económicas sobre la distribución de los recursos de las comunidades.

Bolivia: tierras comunitarias de Guarayos⁵

El reconocimiento de las demandas de tierra indígenas en Bolivia es producto de un lento proceso de reformas políticas impulsadas por la acción colectiva rural para presionar a los tomadores de decisiones del gobierno. Los pueblos indígenas desarrollaron una red social de organizaciones activistas en las tierras bajas del país bajo una entidad que engloba a otras organizaciones, la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), y usaron marchas masivas y otras formas de protesta para llamar la atención a su causa. Esta presión resultó en una reforma en la Constitución, la suscripción del Acuerdo 169 de la Organización Internacional del Trabajo y una serie de decretos presidenciales que definen un tipo de propiedad indígena conocida como Tierra Comunitaria de Origen (TCO).

La demarcación de la TCO Guarayos ha llevado más de una década. Guarayos es una provincia de frontera que está cambiando rápidamente, ubicada al norte del departamento de Santa Cruz en Bolivia, con una carretera interdepartamental que abrió las puertas de la región a terceros: industrias, ganaderos, agricultores comerciales de gran escala y pequeños colonos. Muchos de estos actores, que competían por la tierra, se trasladaron a la región debido a sus fértiles tierras y expansiones de bosque. Para la década de los noventa había creciente tensión en la provincia: los indígenas empezaron a sentir la presión a medida que otros interpusieron

demandas sobre las tierras y aprovecharon recursos (para una descripción completa de la TCO Guarayos, véase Capítulo 3).

El pueblo guarayos está representado por la Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG), creada en 1992 para ejercer presión política sobre el gobierno de manera que reconociera sus reclamos de tierras. La COPNAG descansa sobre dos estructuras organizativas de base, una de ellas vestigio de las instituciones impuestas por los misioneros franciscanos en el siglo XIX y la otra influenciada por el movimiento de sindicatos campesinos que tuvo sus orígenes en la revolución de 1952. La organización tradicional del periodo misionero estaba basada en el sistema de cabildos, compuesto por varios líderes hombres denominados caciques, designados por el clérigo local. En la actualidad, el rol de los caciques es en gran medida ceremonial, aunque todavía ejercen liderazgo moral.

A principios de la década de los setenta, los guarayos empezaron a adoptar una estrategia organizativa para ocupar y asignar tierras que reflejaba las costumbres de los sindicatos rurales del altiplano, llamados zonas agrarias. Los pueblos pequeños tienen una zona agraria mientras que los más grandes, que cuentan con varias zonas agrarias, forman lo que se conoce como centrales (de modo similar a las organizaciones sindicales campesinas). Tanto en los asentamientos grandes como en los pequeños, las asambleas comunales están dirigidas por un presidente elegido que tiene poder de toma de decisiones sobre los recursos naturales, la asignación de tierras a las zonas agrarias y la mediación de disputas. Estas organizaciones comunitarias brindan la base del sistema de poder político indígena.

Las tierras situadas alrededor de estos asentamientos se dividen en zonas agrícolas y, fuera de ellas, las áreas de bosque y pantanosas son conocidas como 'zonas de influencia', definidas libremente para distinguir territorios entre comunidades vecinas. Las zonas agrícolas son autorizadas o sancionadas por la asamblea de la aldea a solicitud de grupos de familias indígenas locales que desean obtener tierras para cultivos. Una comunidad individual puede tener una zona agrícola o 30, o incluso más, dependiendo del tamaño de la población. Las zonas agrícolas son áreas comunes donde se le otorga a cada familia la propiedad consuetudinaria de una parcela, típicamente de 50 hectáreas, que contiene áreas agrícolas para la práctica de la agricultura de corte y quema, barbechos y zonas de bosque. La propiedad se basa en el uso de la tierra y sus derechos pueden pasar a los descendientes, pero por lo general no puede ser vendida. En general, las zonas de influencia son áreas de bosque utilizadas por los miembros de la comunidad con fines de subsistencia (caza, extracción) pero también para la expansión de la agricultura. Ninguna de estas dos figuras, ni las zonas agrícolas ni las zonas de influencia, tienen personería jurídica, aunque algunas familias recibieron la titulación formal de sus terrenos durante la reforma agraria anterior.

Seis centrales representan a la población de Guarayos en pueblos y pequeñas comunidades guarayas distribuidas en la provincia. Estas organizaciones se reúnen en asambleas generales y eligen líderes que forman la directiva de COPNAG. En 1996, COPNAG presentó al gobierno una demanda de TCO por una superficie de casi 2,2 millones de hectáreas, que cubriría la mayor parte de la provincia de Guarayos; después de que el gobierno llevó a cabo el estudio de necesidades espaciales, la demanda fue reducida a 1,3 millones de hectáreas (VAIPO 1999). Mediante un mecanismo conocido como inmovilización, se prohíbe la presentación de nuevas demandas hasta que el proceso de titulación haya sido completado.

Para demarcar la TCO, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), evalúa las demandas existentes mediante un proceso de revisión y regulariza los derechos de propiedad antes de otorgar títulos a la tierra. Las demandas legítimas de terceras partes dentro de la TCO se hicieron por propietarios de antigua data en la región y otras personas que habían adquirido tierras y recibido un título. Después de solucionar las demandas en competencia, las tierras estatales serían entregadas a la TCO, específicamente a COPNAG, mediante títulos colectivos a nombre del pueblo guarayos. Aunque la ley exige la participación indígena, COPNAG tenía poco control sobre las decisiones tomadas por las entidades del gobierno.

Por ejemplo, en 1997, cuando empezó el proceso, COPNAG interpuso una demanda para impedir que la Superintendencia Forestal continuara otorgando concesiones madereras a empresas que anteriormente habían tenido acceso exclusivo a los bosques de la región. Las empresas tenían contratos válidos por 20 años (que expirarían el 2010), y la COPNAG argumentó que, bajo la nueva ley forestal, los derechos de concesión de 40 años constituían *nuevos* derechos en un área 'inmovilizada' (Vallejos 1998). No obstante, a finales de ese año, la Superintendencia Forestal rechazó la posición del COPNAG al determinar que los derechos de las industrias madereras eran pre-existentes. Como resultado, más de 500 000 hectáreas de bosques de producción, la mayor parte de las cuales se superponían con la demanda de la TCO, fueron otorgadas en forma de concesiones a 11 empresas madereras.

El INRA adoptó una estrategia que permitió avanzar rápidamente con la titulación pero no así abordar los problemas de seguridad de la tierra más inmediatos enfrentados por los residentes de Guarayos. En lugar de concentrar su trabajo a nivel de asentamiento y abordar las propiedades consuetudinarias delineadas por las zonas agrícolas, el INRA decidió agrupar vastos territorios en cinco 'polígonos', independientes de los patrones indígenas de uso de tierras. El INRA priorizó sus actividades en polígonos remotos con poca población, en lugar de realizar un esfuerzo por asegurar las propiedades indígenas donde vivía la mayor parte de la población indígena. La estrategia permitió que esta entidad cubriera vastos territorios rápidamente y evitara resolver las demandas en competencia existentes en las áreas más densamente pobladas. Para finales de 2003 se habían titulado cerca de un millón de hectáreas en los dos primeros polígonos y para finales de 2006 se titularon 18,000 hectáreas adicionales en el polígono 3 (tan solo 7% del área del polígono). Estas áreas tituladas se encuentran, en su mayor parte, en lugares remotos y, en algunos casos, forman archipiélagos irregulares de fragmentos que han sido titulados. En los polígonos 4 y 5, que bordean la carretera y la ciudad principal y donde se concentra la mayor parte de la población, prácticamente no se han dado progresos.

Una vez que la demanda de la TCO fue aceptada, COPNAG recibió el poder y la responsabilidad administrativa sobre el territorio, roles para los cuales no estaba diseñada ni preparada. Todavía no se habían desarrollado mecanismos colectivos de toma de decisiones, derechos y responsabilidades claramente definidos para los líderes ni procesos de fiscalización por parte de los miembros. La representación y consulta con los miembros se vio afectada por la distancia existente entre las comunidades y el liderazgo asentado en la capital de la provincia, un problema que se agravó debido a la pobre infraestructura de transporte y comunicaciones. La COPNAG había sido creada para ejercer presión sobre el gobierno de manera que reconociese las demandas de tierras, pero con la TCO, de repente se hizo responsable de representar los intereses de los guarayos ante el gobierno, asignar recursos apoyando las solicitudes de manejo forestal de los residentes

indígenas y certificar la autenticidad de las demandas territoriales preexistentes interpuestas por personas no indígenas.

Las demandas en competencia de los residentes no indígenas representaban un tema espinoso que involucraba individuos económica y políticamente poderosos, y no todos ellos contaban con demandas legítimas. Si bien se suponía que la inmovilización del territorio congelaría las transacciones de tierras mientras el INRA evaluaba los reclamos, las largas demoras en el proceso de revisión en las áreas más problemáticas (más de diez años) y el énfasis del INRA en la titulación de tierras donde no existían conflictos, permitió la realización de transacciones ilícitas de tierras en las áreas más accesibles y más valoradas, tanto por los pueblos indígenas como por personas ajenas a las comunidades. Por ejemplo, los líderes de COPNAG se vieron implicados en la falsificación de documentos que certificaban la existencia de propiedades previa a la demanda de la TCO (López 2004; Moreno 2006): surgieron acusaciones de que en 2001 se habían realizado 44 transacciones fraudulentas que involucraban propietarios privados, líderes de la COPNAG y técnicos del INRA (López 2004).

La llegada de actores económicamente poderosos que demandaban vastas extensiones de tierras para la ganadería y otras agroindustrias había aumentado drásticamente y continuaba representando una fuente de conflicto. Muchos habían llegado a la zona para establecer haciendas ganaderas, pero la producción de soya fue cobrando importancia, requiriendo la transformación de extensas áreas de bosque. Es difícil saber con seguridad el número de tales propiedades. Sin embargo, en base a un examen de datos preliminares del INRA, Cronkleton y Pacheco (2008b) estiman que estos actores controlan cerca del 20% de la provincia.

La atmósfera de las transacciones ilegales también ha empezado a socavar los sistemas consuetudinarios de distribución de tierras. Por ejemplo, algunas familias que habían recibido títulos individuales u otros documentos que autorizaban su ocupación en las tierras vendieron dichos derechos a personas ajenas a la comunidad y se adentraron aún más en el bosque con el fin de establecer nuevas parcelas. En otros casos, los miembros indígenas de zonas agrícolas, que habían sido reclamadas por ganaderos o agricultores no indígenas, aceptaron pagos a cambio de retirar sus demandas sobre estas mismas tierras. Aparentemente, las familias indígenas habían esperado que se titulasen vastas áreas a nombre del pueblo guarayos.

COPNAG no ha sido una institución de gobernanza territorial efectiva pero es justo señalar que enfrentaba circunstancias difíciles que desafiarían incluso la capacidad de las organizaciones más consolidadas. Uno de los problemas estaba relacionado con la escala. El hecho de trabajar a nivel territorial limitaba la efectividad de la TCO como una institución de derechos de propiedad debido a que los mecanismos para la asignación de recursos funcionaban consuetudinariamente a nivel de la comunidad. Asimismo, como entidad, la TCO no está claramente definida y está incompleta, su territorio no es continuo y alberga una diversidad étnica con una significativa población no indígena. Más importante aún, como ha sido señalado en el caso de otras TCO cuyos límites no corresponden con las divisiones político-administrativas (Stocks 2005), la TCO Guarayos abarca varios municipios. Estas unidades políticas reconocidas tienen atributos, responsabilidades y poderes legales y son parte de la estructura nacional cívico-administrativa, independiente de las instituciones de gobernanza indígenas.

De muchas formas, el proceso de titulación mismo inhibía el desarrollo de instituciones indígenas fuertes y socavaba la concepción de la TCO como una entidad cohesionada. Las demoras del INRA y la decisión de reconocer los derechos de las concesiones madereras por sobre los derechos indígenas minó la confianza de que las instituciones del gobierno defenderían los intereses indígenas. Una población empobrecida es más susceptible a ser influenciada y recibir sobornos que respondan a sus intereses personales por sobre los intereses de la colectividad. Sin estar preparada para las tareas asignadas y bajo extrema presión de actores externos en un ambiente altamente cargado, la organización indígena no fue capaz de controlar el proceso, sus miembros o sus líderes.

Las acusaciones de fraude y la influencia de intereses en competencia continuaron generando caos dentro de la COPNAG y el movimiento político guarayo. En 2007, la organización se dividió en dos grupos contrarios, los antiguos líderes fueron expulsados y se eligió como presidente a una mujer. Los líderes expulsados crearon un grupo paralelo que llamaron la COPNAG 'auténtica', la misma que ha sido reconocida como representante legítimo de la TCO Guarayos por el gobierno departamental de Santa Cruz y el Comité Cívico de Santa Cruz, organismo que también representa los intereses del sector industrial maderero. El sisma de la organización original es semejante al conflicto político existente a nivel nacional entre el gobierno central (que favorece al presidente indígena Evo Morales) y los gobiernos regionales departamentales (que se oponen al gobierno del presidente Morales y demandan autonomía regional). Este conflicto interno complica aún más los esfuerzos indígenas por consolidar sus territorios.

Filipinas: el dominio ancestral de Ikalahan⁶

La primera comunidad indígena en Filipinas en recibir el reconocimiento de sus derechos a los bosques fue la comunidad Ikalahan (también conocida como Kalanguya), la que obtuvo derechos formales de uso, manejo y exclusión de terceras partes de la Reserva Forestal Kalahan en 1974 a través de un memorándum de entendimiento suscrito con el Ministerio de Bosques. Formalmente, la reserva era de propiedad estatal bajo la jurisdicción del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el mismo que asignó el manejo y fiscalización al Bureau de Desarrollo Forestal. Antes del acuerdo, el Estado ostentaba todos los derechos formales a la tierra y los bosques pero el pueblo Ikalahan usaba y manejaba el área de acuerdo a sus prácticas consuetudinarias. Dichas prácticas incluían la asignación de áreas forestales a familias individuales, quienes luego podían aprovechar los productos forestales, usar la tierra para la agricultura de tumba y quema y transferir sus parcelas, ya fuera mediante herencia o a cambio de pagos en efectivo o en especies ('para mejoras'), a otros miembros de la tribu. No existían limitaciones sobre la caza o la recolección (Dahal y Adhikari 2008), y grandes extensiones fueron deforestadas (e.g. 50% y 60%) en dos de las siete comunidades (Dizon *et al.* 2008).

Los esfuerzos del pueblo Ikalahan por obtener el reconocimiento de sus derechos empezaron a finales de la década de los sesenta en respuesta al avasallamiento de sus tierras por parte de terceros. En 1968, algunos políticos prominentes obtuvieron títulos para cerca de 200 hectáreas de tierras tribales y en 1970, el gobierno planeaba ocupar más de 6000 hectáreas y construir un centro turístico llamado Marcos City. En 1972, los Ikalahan ganaron un fallo en los tribunales que anulaba las demandas de estos actores externos; sin embargo, no obtuvieron documentos legales que garantizaran sus propios derechos.

Al igual que el pueblo guarayo en Bolivia, los Ikalahan decidieron crear una organización que luchara por el reconocimiento formal de sus reclamos a las tierras que habían ocupado tradicionalmente. Con el apoyo de un misionario americano, el pastor Delbert Rice, formaron la Fundación Educativa Kalahan (KEF, por sus siglas en inglés, originalmente creada para establecer una escuela secundaria, de allí el nombre). En 1974, después de dos años de negociaciones, la fundación suscribió un memorándum de entendimiento que reconocía los bosques como bosques comunitarios por un periodo de 25 años (Dahal y Adhikari 2008). El documento reconocía en gran parte los derechos y prácticas consuetudinarias, excepto el derecho de transferir tierras a otros miembros de la tribu, y otorgaba derechos de exclusión a la fundación. También establecía criterios de manejo que la fundación estaba obligada a cumplir.

Para el momento en que el acuerdo expiró 25 años después, en 1999, el gobierno de Filipinas había aprobado la Ley de Derechos de los Pueblos (Ley de la República 8371) que establecía procedimientos mediante los cuales las comunidades tribales podían obtener certificados de títulos de dominio ancestral. Este título reconocía formalmente los derechos de posesión y propiedad de las comunidades culturales indígenas sobre áreas de dominio ancestral cuya posesión histórica podía ser demostrada (Dizon *et al.* 2008). La Sección 58 de la ley de 1997 estipula que las comunidades indígenas tendrían a su cargo la responsabilidad de mantener, desarrollar, proteger y conservar sus tierras ancestrales con la ayuda plena y efectiva de las entidades del gobierno.

La fundación obtuvo un certificado de reclamo de dominio ancestral válido por cinco años, como parte de un acuerdo para llevar a cabo actividades de manejo forestal comunitario, estando pendiente la implementación completa de la Ley de los Derechos de los Pueblos. En 2006, obtuvo un certificado permanente de título de dominio ancestral. Dicho título reconoce los derechos de los Ikalahan a 14 730 hectáreas. También confirma todos los derechos de tenencia otorgados por el acuerdo original así como el derecho de llevar a cabo transferencias internas de tierra y, tal vez lo más importante, dicho título es de naturaleza permanente. La fundación KEF es a la vez el representante formal de la tribu y la institución designada con poder de toma de decisiones sobre el manejo de las tierras y de los bosques.

La fundación está conformada por aproximadamente 500 hogares distribuidos en siete comunidades (*barangays*, las unidades de administración política más pequeñas). Más del 90% de los que viven en la reserva son Ikalahan, y todos los Ikalahan son automáticamente miembros de KEF. Los adultos de cada *barangay* conforman la Asamblea Barangay y todos tienen poder de voto. Cada *barangay* tiene un gobierno local elegido (el consejo *barangay*), ancianos tribales (casi siempre hombres) y líderes tribales informales. Según Rice (2001), los ancianos ocupan un puesto por adscripción y son reconocidos por proporcionar liderazgo efectivo y resolver disputas, pero no representan a la comunidad o toman decisiones a nombre de la misma. La institución más importante es el *tongtongan* que funciona como una corte tribal. Está presidida por los ancianos locales, y en ella la comunidad se reúne para discutir conflictos o problemas; los ancianos toman la decisión final, la misma que tiene como objetivo la reconciliación (Rice 1994). En realidad, el *tongtongan*, como institución informal o consuetudinaria, es más importante para la toma de decisiones que la fundación KEF.

La fundación fue formada por un grupo de ancianos y su primera junta directiva estuvo compuesta por un representante de cada uno de los *barangays* participantes, además de un representante

adicional de la comunidad con mayor tamaño de población y un representante de los jóvenes. Se permitió la participación de un representante de todas las oficinas del gobierno local de los *barangays* pero originalmente sin derecho a voto. Hoy, de los 15 miembros que tienen derecho a voto, tres son mujeres. Cada uno de los *barangays* elige sus representantes por un periodo de dos años en las reuniones de la asamblea general, las mismas que tienen lugar dos veces al año. Los ancianos y otros líderes de la comunidad continúan dominando la junta directiva y los Ikalahan más jóvenes y educados ocupan puestos técnicos en la fundación. Rice (2001) considera que los ancianos tienen habilidades sociales más efectivas que ‘mantienen a los miembros comunitarios trabajando juntos’; los ancianos también garantizan que ‘los problemas sociales sean plenamente reconocidos en el diseño de programas’.

Antes de la creación de la KEF y de que los derechos de tenencia fueran reconocidos, la situación en la práctica parece haber estado caracterizada por el libre acceso. Los ancianos y el gobierno local podían influenciar el uso de la tierra en base a las normas consuetudinarias existentes y regulaciones del gobierno pero no tenían control total sobre su uso ni poder para prevenir el ingreso de otros, incluidos los especuladores, que deseaban reclamar extensiones de tierra. Con el memorándum de entendimiento y ahora con el título, KEF tiene a su cargo la formulación y el cumplimiento de las normas y regulaciones de la reserva, las mismas que en la actualidad están referidas a la agricultura itinerante, la tala de árboles, el registro de motosierras, la pesca, minería, caza y los reclamos de tierra. La fundación también está encargada de los incendios forestales, el ingreso ilegal y el uso de los santuarios. Se han impuesto prohibiciones sobre ciertas especies de árboles y ciertos productos forestales no maderables (PFNM). Las normas contemplan también sanciones para los infractores. La fundación aprueba la asignación de todas las parcelas de los hogares emitiendo certificados de contratos de custodia suscritos por el agricultor y la junta directiva. La junta también debe aprobar las transferencias de tierras entre miembros de la tribu. La oficina agroforestal de la fundación emite autorizaciones para toda la tala de árboles, las mismas que también deben ser aprobadas por el capitán de un *barangay* o un representante del gobierno. Asimismo, es necesario obtener un permiso de la oficina agroforestal para cualquier desmonte nuevo.

La relación entre KEF, los gobiernos locales y los miembros de la comunidad es en su mayor parte armoniosa. Dahal y Adhikari (2008) informan que la relación de los gobiernos *barangay* está basada en la confianza y la cooperación mutua, incluyendo la repartición de las ganancias derivadas de las autorizaciones de aprovechamiento forestal. Los miembros de la comunidad también respetan en su mayor parte las normas, siguiendo el principio de que todos los actores son responsables de hacer un seguimiento de las mismas y hacerlas cumplir. Las normas y regulaciones fueron presentadas y discutidas en cada uno de los *barangays* antes de su aprobación final por parte de la junta directiva. También existe un incentivo para arrestar a infractores: la persona que denuncia la infracción tiene derecho al 50% de los fondos provenientes de la multa. Las reuniones periódicas de la asamblea general están abiertas a todo el que desee participar, y cuando se necesitan discutir cuestiones importantes, la asistencia y participación es alta (Dizon *et al.* 2008). Un análisis de grupo de enfoque de las dinámicas de poder antes y después de los cambios en los patrones de tenencia concluyó que los agricultores, que anteriormente habían tenido menos influencia que otros actores, eran ahora bastante influyentes, junto con la fundación, en cuestiones relativas al manejo de los bosques y la tierra. En otras palabras, se considera que el arreglo actual les ha otorgado mayor voz a los miembros de la comunidad.

El *tongtongan* continúa siendo una institución informal importante para la solución de problemas y la toma de decisiones a nivel colectivo y funciona junto con el sistema de gobernanza de KEF. Se promueven, en forma explícita, la honestidad, equidad y la justicia. En una oportunidad, el jefe de la junta estuvo implicado en el aprovechamiento y transporte ilegal de madera del bosque por lo que fue sancionado (Dahal y Adhikari 2008). Una vez al año se lleva a cabo una auditoría que es realizada por terceras partes. En la actualidad, el pastor Rice, quien había desempeñado un rol importante construyendo el ‘capital social de cohesión’ e incentivando un manejo justo a nivel interno, se desempeña como director ejecutivo de la fundación y ayuda a mediar las relaciones entre la comunidad y actores externos como el gobierno, organismos donantes y ONG. Sin embargo, cabe destacar que el caso KEF, al que se le han devuelto sustanciales poderes de toma de decisiones, no es típico de otros bosques comunitarios en Filipinas.

Ghana: tierras tradicionales y árboles⁷

Si bien el Estado maneja legalmente los recursos naturales de Ghana ‘para el beneficio de la población’, especialmente las comunidades con tierras, desde el retorno a un gobierno constitucional en 1992 y la adopción de una política de bosques y vida silvestre en 1993, se han llevado a cabo importantes reformas en los patrones de tenencia. La Constitución y la política antes mencionada, así como leyes y resoluciones relacionadas, promueven directamente la repartición de los beneficios derivados de los productos forestales con las comunidades que viven en los márgenes de los bosques. Los beneficios incluyen la distribución de los ingresos de las patentes forestales, la negociación de acuerdos de responsabilidad social (SRA por sus siglas en inglés) y beneficios para los agricultores. El presente documento discute los dos primeros beneficios.

La fórmula para la distribución de las patentes, establecida en la Constitución, exige 25% para el *stool* (familia o clan que está representado por un cacique o jefe de familia), 20% para la autoridad tradicional (supuestamente el jefe supremo, *paramount chief*) y 55% para el gobierno local. Los acuerdos de responsabilidad social son negociados entre empresas madereras y comunidades con el fin de proporcionar ‘infraestructura social y servicios’ en las áreas del contrato de aprovechamiento. Aunque estos cambios representan oportunidades nuevas para que las comunidades se beneficien de los recursos de los bosques, están plagadas de problemas, entre ellos, la cuestión de la representación, especialmente en lo que respecta a la distribución de beneficios.

Las estructuras políticas en la esfera local en Ghana contemplan la participación tanto de autoridades tradicionales como modernas. Ghana tiene una administración local política descentralizada. La institución política más importante a nivel de distrito es la asamblea distrital, que tiene poderes deliberativos, legislativos y ejecutivos y está conformada tanto por miembros elegidos como asignados. Por lo general, cada comunidad (aldea o ciudad) puede ser representada por una o más personas elegidas, llamadas miembros de la asamblea (*assemblymen*), casi siempre hombres. A nivel de la comunidad, la principal institución política es el comité de la unidad (*unit committee*), conformado por los miembros de la asamblea y otros miembros elegidos o designados por el gobierno, todos provenientes de la comunidad.

Sin embargo, en Ghana, la tierra y los recursos no pueden ser separados del sistema tradicional de propiedad de tierra y la institución de la jefatura tribal (*chieftaincy*); ambos han sido preservados en la Constitución de 1992 (Artículo 267). Aunque el Estado le ha conferido derechos de control

y manejo sobre todos los recursos naturales al Presidente, la propiedad de estos recursos permanece en manos de las autoridades tradicionales. Para entender el vínculo entre las instituciones tradicionales y los derechos a los beneficios derivados de los bosques en el marco de las diferentes reformas, es importante comprender la complejidad del sistema tradicional de la jefatura tribal y las jurisdicciones territoriales.

El cargo de jefatura tribal es hereditario, y está basado en la membresía a una familia real o un clan que pertenece a la comunidad que tiene la propiedad colectiva de una parte específica de la tierra, llamada *stool land*. Un área tradicional es un área donde el jefe supremo ejerce su jurisdicción. Es decir, las áreas tradicionales no están vinculadas con los límites administrativos del Estado sino más bien asociadas al jefe supremo. Cada jefe supremo preside sobre dos rangos de subjefes y sobre los ancianos en el consejo de un área tradicional. Los jefes supremos en regiones administrativas específicas forman la Casa Regional de Jefes (*Regional House of Chiefs*) y cinco miembros elegidos de cada una de las casas regionales de jefes forman a su vez la Casa Nacional de Jefes (*National House of Chiefs*) (Artículo 271). Consuetudinariamente, toda la tierra en un área tradicional está simbólicamente bajo administración del *stool* del jefe supremo (*paramount stool*), pero la propiedad es compleja y está sujeta a múltiples demandas, especialmente por parte de los jefes de menor rango.

Los jefes son líderes importantes y poderosos en Ghana porque tienen un reclamo relativamente legítimo de custodia sobre las propiedades de la comunidad y gobiernan sobre territorios y dominios específicos. En resumen, la jurisdicción de los jefes, reconocida en la ley consuetudinaria y con frecuencia en la ley estatutaria, les ha permitido asumir cargos como representantes comunitarios desde el periodo colonial. En la actualidad, en la mayor parte de las negociaciones de SRA con empresas madereras, el jefe representa a las comunidades y, en prácticamente todos los casos, son los signatarios. Marfo (2001) estudió las negociaciones de dichos acuerdos en cinco comunidades y determinó que los líderes tradicionales ejercían control sustancial sobre la toma de decisiones, y en algunos casos, sus opiniones silenciaban los puntos de vista de los líderes elegidos por la comunidad. Otro estudio determinó que en cinco de nueve casos, no había ninguna entidad en la negociación del contrato representando los intereses de la comunidad a no ser que no fuera el jefe (Ayine 2008). Más aun, en algunos casos, los contratos incluían disposiciones relativas a los pagos colaterales para los jefes y otros líderes de la comunidad; en uno de los casos, el pago mensual al jefe supremo alcanzó US\$600 al mes. Cuando otros líderes políticos están presentes, con frecuencia son incapaces de desafiar la posición del jefe en relación al contenido de los ‘intereses comunitarios’ (Marfo 2004). Un intento por hacer un seguimiento de todos los 173 operadores forestales que cuentan con una licencia en Ghana concluyó que aunque el marco legal proporciona un ambiente conducente a la negociación, la práctica de la negociación e implementación de estos acuerdos para beneficiar a las comunidades deja mucho que desear (Ayine 2008).

En teoría, las ganancias derivadas de los bosques deben ser distribuidas al *stool* y a la autoridad tradicional. Sin embargo, la ley es ambigua en sus detalles en tanto estipula que los fondos deben ser canalizados al ‘*stool* a través de la autoridad tradicional para el mantenimiento del *stool* de acuerdo a su estatus’ (Artículo 267). No hay un requisito explícito que disponga que el 25% del *stool* deba ser reinvertido en la comunidad. Tampoco queda claro si la población local debería beneficiarse de las asignaciones de los líderes tradicionales en su capacidad privada.

Opoku (2006) observa que los ‘jefes tienden a apropiarse de las regalías para uso propio o de su hogar y, por lo general, han sostenido que ese es el significado de “mantenimiento del *stool* de acuerdo a su estatus”’. Los jefes argumentan que solo las regalías asignadas al gobierno local pertenecen a las comunidades. Sin embargo, la Constitución estipula que la ‘propiedad y posesión de la tierra acarrea la obligación social de servir a la comunidad más amplia y en particular... los administradores de... las tierras *stool*... son fiduciarios encargados de abandonar sus funciones para beneficiar respectivamente al pueblo de Ghana, al *stool*... y en este sentido son responsables en su calidad de fiduciarios’ (Art. 37, s. 8). Asimismo, como lo señala Opoku (2006), dado que la tierra es propiedad comunal, esto significa que las regalías le pertenecen a toda la comunidad y no a los jefes. El ‘estatus’ del *stool* puede por lo tanto referirse solamente al bienestar de la comunidad que simboliza; los jefes en la ley consuetudinaria son custodios de los intereses de la comunidad.

La asignación de las ganancias derivadas de los bosques también se ha visto cuestionada por múltiples reclamos dentro de la jerarquía de las autoridades tradicionales. Algunos *stools* subordinados se quejan de que el pago de las regalías a través de la autoridad tradicional permite que los *paramount stools* se apropien de parte o de todos los fondos (Opoku 2006). Marfo (2006) documentó uno de esos conflictos entre el jefe de las tierras del *stool* de Juaso y el jefe supremo de Dwaben. El primero argumentó que él y sus ancianos constituían la autoridad tradicional sobre el *stool* de Juaso y por lo tanto debían recibir las ganancias correspondientes a este *stool* directamente. Por su parte, el jefe supremo argumentó que él era el propietario de todas las tierras en el área tradicional sobre las que tenía jurisdicción y debía por lo tanto recibir las ganancias a través de la cuenta del consejo tradicional.

Si bien las prácticas culturales dificultan desafiar abiertamente a los jefes supremos, se ha tenido noticia de quejas similares en comunicaciones privadas. Asimismo, en estas comunicaciones, muchos subjefes han informado que ellos no han recibido sus ganancias de parte del consejo tradicional durante algún tiempo o que el monto recibido no refleja el monto pagado. Por lo tanto, incluso si los jefes de las tierras del *stool* utilizaran las ganancias derivadas del bosque para el interés colectivo de las comunidades que supuestamente están representando, el sistema tradicional puede limitar seriamente el flujo de beneficios hacia abajo.

Además, al asignar 20% de las regalías directamente a las autoridades tradicionales, la Constitución desdibuja aún más la distinción que la ley consuetudinaria efectúa entre propiedad y liderazgo político. Consuetudinariamente, las tierras son de propiedad del *stool*, y por lo tanto, cada jefe tiene jurisdicción sobre su propia tierra. Pero el jefe supremo, como líder del consejo tradicional de jefes, ocupa una posición de liderazgo político que no le confiere derechos de propiedad sobre la tierra. Opoku (2006) concluye que los arreglos de distribución de beneficios consienten el patrocinio por parte del Estado de las elites de la jefatura tribal; muy probablemente, es por este motivo que ellas apoyan un sistema donde las empresas madereras explotan los recursos de la comunidad.

La cuestión de la representación comunitaria determina el grado en el que las reformas que promueven la distribución de beneficios afectan en realidad las vidas de la gente común. Existe un creciente interés en Ghana en repensar el ámbito de la comunidad y construir una cultura de gobernanza que permita una redefinición de la representación comunitaria. De hecho, investigadores han observado que los miembros de la comunidad a veces prefieren otras

estructuras, además de sus jefes, para representarlos, como por ejemplo un comité de desarrollo comunitario u otro comité elegido (Marfo 2004). En otras palabras, las reformas en la tenencia que otorgan derechos a las comunidades para compartir los beneficios derivados de la madera representan una oportunidad. Sin embargo, solo son efectivas si la representación y toma de decisiones son responsables y pueden garantizar que los beneficios lleguen a los beneficiarios anticipados. Aunque las nuevas políticas tienen ese objetivo en mente, las lecciones de los SRA y de la distribución de las ganancias derivadas de los bosques no dan muchas esperanzas.

El papel de ‘la autoridad’ en las reformas de tenencia

Los cuatro casos muestran que rara vez el reconocimiento de los derechos a la tierra y a los recursos forestales es sencillo y que la elección de una institución que represente la colectividad afecta los derechos y el acceso a los recursos en la práctica. En todos los casos, aunque el método del reconocimiento (Fitzpatrick 2005) y el rol de las autoridades consuetudinarias o tradicionales son relativamente diferentes, la elección de la institución se convierte en el principal campo de batalla y disputa.

Las políticas relativas a la autoridad asumen diferentes formas. Los grupos de interés o instituciones que compiten unos con otros pueden manipular el proceso de implementación de las reformas, ocasionando una pérdida de derechos para los beneficiarios potenciales. En el caso de Nicaragua, esto involucra la manipulación tanto de lo que constituye un territorio como de la elección de las autoridades territoriales. En Bolivia, la institución territorial vio su autoridad cuestionada cuando la decisión sobre lo que constituía un reclamo legítimo sobre tierras ‘originales’ fue asumida por el Estado, favoreciendo a las elites agrarias y madereras; esto llevó a una corrupción de los líderes indígenas en el marco de la desenfrenada toma ilícita de tierras. Las autoridades tradicionales de Ghana tienden a usar las ganancias derivadas de las patentes del aprovechamiento forestal para beneficio personal. Solo en el caso de Filipinas las ‘políticas de autoridad’ resultaron en la creación de un poder legítimo, una autoridad efectiva que era considerada legítima tanto por el Estado como la comunidad. Todos los casos destacan la importancia fundamental de la representación y la rendición de cuentas hacia abajo en la elección de autoridad.

Esta sección comienza con una discusión del dominio de poderes y la elección de ‘la autoridad’ en cada uno de los casos, basada en Fay (2008) y Fitzpatrick (2005), y la relación de la autoridad tradicional con las instituciones que han sido reconocidas. Finaliza con un análisis de las relaciones de autoridad como campos de batalla.

Dominio de poderes y elección de la autoridad

En cada uno de los casos, la institución elegida para representar a la colectividad recibió un importante dominio de poderes que ejerce influencia sobre los derechos a los recursos en la práctica. En Guarayos, la organización de pueblos indígenas recibió el mandato de reconocer los derechos de los grupos comunitarios que deseaban aprovechar los bosques así como de certificar la validez de los reclamos de tierras. En Nicaragua, los líderes a nivel territorial aprueban las autorizaciones de aprovechamiento forestal y tienen acceso a los ingresos derivados de los impuestos designados para el territorio. En Filipinas, una institución encabezada por representantes elegidos otorga permisos de acceso a las tierras y los bosques y establece normas de manejo que definen el acceso

a los recursos. En Ghana, los jefes tradicionales reciben un porcentaje de los ingresos derivados de los bosques y negocian acuerdos que contemplan infraestructura social y servicios, los mismos que deberían ser para beneficio de la comunidad.

Ghana es el único caso que utiliza el enfoque del agente para representar a la colectividad: el jefe es el representante designado de la comunidad o *stool*. Fitzpatrick (2005) señala que la principal ventaja de este modelo es la simplicidad pero advierte también que es posible que los representantes no lleguen a tener en cuenta los intereses del grupo. Este es un aspecto fundamental en lo relativo a los jefes en Ghana, quienes parecen estar luchando entre ellos para obtener acceso a los fondos provenientes del aprovechamiento forestal y excluyendo a otros representantes comunitarios en la negociación de acuerdos a nombre de la comunidad. En la actualidad, todo parece indicar que las autoridades tradicionales están imponiendo serios obstáculos que impiden que las comunidades obtengan beneficios de las oportunidades presentadas por los nuevos derechos forestales.

Tanto Bolivia como Filipinas usan el enfoque de constitución formal del grupo pero los resultados han sido variados.⁸ La ventaja de dicho enfoque es que una estructura formal y con transparencia legal, con estatutos escritos y elecciones periódicas, permite 'prevenir abusos de poder a nivel interno' (Fitzpatrick 2005). En ambos casos, las organizaciones empezaron más bien como movimientos sociales cuyo objetivo era obtener el reconocimiento formal de las tierras de sus comunidades para luego pasar a convertirse en administradores de un territorio. En Bolivia, la institución fue menos exitosa manejando esta transición por varias razones: el territorio de Guarayos enfrenta múltiples e importantes presiones externas, el área abarca casi 2 millones de hectáreas y la población que la organización representa está bastante dispersa. En contraste, la institución en Filipinas maneja menos de 15 000 hectáreas en siete comunidades y en un área contigua, donde no hay reclamos de otros actores sociales. Un pastor extranjero, con significativa autoridad moral, facilitó la organización y comunicación durante años. Sin embargo, cabe anotar, como lo señala Fitzpatrick, que esta estructura permite un recurso legal en caso de abuso de poder, y dicho recurso ha sido utilizado en el caso de Guarayos.

Nicaragua ocupa un lugar intermedio entre estos dos enfoques. A nivel comunitario, la ley reconoce a las autoridades comunales existentes, las mismas que son elegidas en forma periódica. A nivel territorial, se supone que la autoridad sea elegida por las autoridades comunales basadas en un método y estructura identificados internamente. Al igual que en el método del agente, estos representantes actúan a nombre de la comunidad sin necesidad de crear una nueva estructura legal. Sin embargo, a diferencia de otros agentes, no son designados sino elegidos, por lo menos en teoría. Tanto las entidades comunales como territoriales se convierten en instituciones formales y legales, y cuentan, en teoría, con mecanismos de recurso legal similares al del enfoque de constitución formal del grupo, aunque hasta el momento, no existen estatutos escritos.

En todos los casos, las instituciones elegidas para representar a las comunidades se basaron, en cierto grado, en las autoridades tradicionales, reconociendo o tomando en cuenta los arreglos consuetudinarios existentes y/o promoviendo la creación de nuevas estructuras institucionales basadas en las demandas de aquellos que están recibiendo los nuevos derechos de tenencia. Solo en el caso de Ghana, los líderes no son elegidos y el cargo es heredado. En Filipinas, los ancianos de la tribu son muy importantes en las comunidades Ikalahan pero solo ocupan ese puesto si son elegidos como representantes de la comunidad, ya sea del *barangay* (gobierno local) o de la

institución, la misma que en el pasado ha incluido muchos ancianos. En las comunidades Miskitu de Nicaragua, los líderes son elegidos en las asambleas anuales de la comunidad; un grupo de ancianos puede ser reconocido como grupo con cierta autoridad moral o se le puede dar un rol en la fiscalización de los líderes jóvenes elegidos. En Bolivia, los líderes de la institución fueron elegidos por las organizaciones y comunidades guarayos, las mismas que se unieron para luchar por sus derechos a la tierra. Aunque en ocasiones estas instituciones tradicionales pueden ser autocráticas y actuar para beneficio propio, el abuso de poder no está limitado a las autoridades tradicionales; además, estas autoridades tradicionales forman parte integral de la autoridad más exitosa analizada en este estudio, la Fundación Educacional Kalahan en Filipinas.

Como es de suponer, lo relevante aquí no es si la autoridad es tradicional; más bien si la autoridad es responsable (*accountable*). La KEF fue creada por los ancianos de la tribu con considerable apoyo e influencia de una persona ajena a la comunidad que incentivó a los líderes a trabajar para el beneficio de todo el pueblo Ikalahan y ayudó a establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas. En este sentido, se considera que las reuniones del *tongtongan*, donde se reúne toda la comunidad ante los ancianos para discutir y resolver problemas, desempeñan un rol importante. En Nicaragua, el conflicto surgió precisamente debido a que algunas comunidades se unieron para formar territorios y organizaciones de gobernanza bajo sus propios términos, con significativo esfuerzo, en base a experiencias pasadas que tenían como objetivo mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y representación. Pero luego se enfrentaron a la imposición de otros territorios y autoridades que ellos no habían elegido y que no eran representativas. En Ghana, el problema reside en el hecho que los jefes y líderes de los clanes no son elegidos, no son responsables ante las comunidades y no pueden ser destituidos de sus cargos.

Relaciones de autoridad como campos de batalla

El campo de batalla donde se deciden, negocian o manipulan las relaciones de autoridad y de donde podría surgir el poder legítimo, se define por tres tipos de relación: entre el Estado y la comunidad, entre el Estado y la institución que representa a la comunidad, y entre esta institución y la comunidad que se supone está representando.⁹ La exploración de estas relaciones permite identificar la naturaleza del conflicto (o resolución del mismo) en cada uno de los casos. El punto central de disputa en la relación entre el Estado y la comunidad se refiere a la *elección* de la institución escogida para representar a la comunidad y la *naturaleza* de dicha institución, que prepara el escenario para los otros dos tipos de relación. Primero, es posible que la institución elegida por el Estado no sea la misma que la elegida por la comunidad. Segundo, es posible que dicha institución no implemente su dominio de poderes mediante una relación que sea responsable ante la comunidad.

En Nicaragua, las comunidades se han unido como territorios y han elegido sus propias autoridades territoriales, solo para verse después ignoradas por funcionarios del gobierno en las regiones autónomas. Los líderes políticos indígenas han intentado imponer su propia configuración de territorios y virtualmente asignar a sus 'líderes' escogidos como coordinadores territoriales. En cierto modo, estos funcionarios políticos están tratando de imponer el enfoque del agente –su agente– en el reconocimiento de la autoridad local. Por consiguiente, tanto el Estado como la comunidad están tratando, cada uno por su lado, de promover su propia autoridad y de obtener legitimidad por parte del otro. El Estado trata de legitimar su institución mediante elecciones

controladas, presión política, políticas partidarias y relaciones patrón-cliente; las comunidades han usado múltiples mecanismos: solicitar fondos de donantes para demarcar sus propios territorios, elegir sus propias autoridades territoriales y usar sus contactos personales y políticos para lograr su certificación ante el gobierno regional.

Sin embargo, el Estado es un actor más poderoso. Las instituciones que ha impuesto controlan el acceso a los recursos naturales con fines comerciales y reciben los fondos destinados para el territorio. Hasta hoy los coordinadores territoriales todavía solicitan, por lo menos en algunos casos, a las autoridades elegidas por las comunidades en escalas territoriales más pequeñas una autorización para acceder a los recursos; sin embargo este proceso está lejos de construir la autodeterminación que muchos consideran debería ser la base de la autonomía regional. Teniendo en cuenta las propuestas que existen sobre la mesa, no queda claro cómo el dominio de poderes de estos coordinadores territoriales impuestos, el que ya ha debilitado el poder de las autoridades propuestas por las comunidades, podría ser ampliado en el futuro.

Aunque la experiencia en Guarayos, Bolivia, ha sido diferente, la situación actual tiene algunas similitudes con las comunidades indígenas de Nicaragua, en el sentido que el Estado –en este caso el gobierno departamental de Santa Cruz– y las comunidades indígenas han reconocido por separado diferentes instituciones para representar al territorio. Cuando las comunidades indígenas eligieron una institución para luchar por el reconocimiento de sus derechos a las tierras, se trataba de un movimiento social efectivo y legítimo. Por su parte, las autoridades del Estado no lograron defender los derechos territoriales indígenas, avanzaron lentamente con el proceso de titulación y evitaron las áreas más vulnerables. Todo ello condujo, por lo menos en algunos lugares, a una dinámica de ‘acceso abierto’ y a la colusión y confabulación de líderes nacionales y algunos líderes locales para vender los derechos de tierra. Serias presiones sobre la tierra (en el entendido de que el proceso de titulación para los indígenas no perduraría), un rol nuevo para el cual no estaba preparado y mecanismos poco efectivos de rendición de cuentas, socavaron la legitimidad de ese grupo de líderes.

Ante esta situación, las comunidades indígenas de Guarayos, usando los poderes que le habían sido conferidos en los estatutos de su organización, expulsaron a los desacreditados líderes y eligieron un nuevo grupo de representantes. Este grupo ha tratado de obtener y ha conseguido legitimidad con el apoyo de los movimientos de base y ha logrado que se inicien procesos de investigación contra antiguos líderes por cargos de corrupción. Sin embargo, el conflicto de poder ha continuado: los líderes expulsados crearon una institución paralela que fue inmediatamente reconocida como legítima por los representantes del gobierno departamental, aliados de la elite industrial.

Las ‘políticas de autoridad’ en Ghana son algo diferentes. A pesar de que el enfoque del agente y la elección de la institución que representa a las comunidades han sido cuestionados, también existe considerable debate respecto de la naturaleza y el dominio de la institución que ha sido reconocida –en este caso la autoridad tradicional– y, por lo tanto, respecto de la relación entre la comunidad y esta institución. Las instituciones tradicionales en Ghana han sido reconocidas como los principales receptores de las patentes a nombre de las comunidades y han asumido un rol de representante comunitario ante las empresas madereras en la negociación de acuerdos que contemplen infraestructura social y servicios. Su presencia en las negociaciones parece silenciar,

en general, a otros representantes de la comunidad, incluyendo aquellos que fueron elegidos por ella. Hasta ahora, la evidencia relativa a las patentes sugiere que es muy probable que pocos de estos beneficios lleguen a las manos de las comunidades.

Algunos jefes consideran que no tienen obligación alguna ante las comunidades que representan, y, en este sentido, el lenguaje poco preciso de los estatutos los respalda. Al mismo tiempo, la Constitución estipula claramente que los jefes son fiduciarios con una obligación social hacia las comunidades para quienes son custodios de la tierra. El Estado ha otorgado explícitamente una parte de los fondos a los líderes consuetudinarios y los ha considerado como representantes legítimos de la comunidad pero no ha logrado que inviertan las ganancias derivadas del aprovechamiento forestal en la comunidad. Por su parte, los subjefes de diferentes niveles dentro de la estructura tradicional, también reclaman el derecho de ser reconocidos como recipientes legítimos de dichas tasas, pero aparentemente no el derecho de ser más responsables en tanto representantes comunitarios.

Finalmente, en Filipinas, el Estado y la comunidad han aceptado reconocer la misma institución y, por lo tanto, su poder legítimo como representante del pueblo Ikalahan. En parte, la KEF ha tenido éxito debido a que fue construida en base a honestidad y equidad, con mecanismos efectivos de participación y responsabilidad. Más aun, la comunidad étnica es homogénea y un participante ajeno a la comunidad ha representado una autoridad moral informal pero influyente negociando la responsabilidad tanto hacia niveles superiores como inferiores y actuando como puente entre dos culturas. Dahal y Adhikari (2008) le atribuyen al presidente de la institución, el pastor Rice, haber catalizado un alto ‘capital social de cohesión’ (para la cooperación interna) y promovido prácticas de manejo justas a nivel interno; consideran asimismo que las relaciones que él estableció fuera de la comunidad también apoyaron otros tipos de capital social: establecer puentes entre las diferencias y divisiones sociales y vínculos con las personas en el poder.

La Fundación Educativa Kalahan tiene una coordinación respetuosa con los gobiernos locales elegidos, los mismos que son considerados como proveedores de servicios gubernamentales, abordando por lo tanto dominios de poderes y de toma de decisiones diferentes que no compiten con la fundación. Los ancianos tradicionales son elegidos para ocupar ciertos cargos junto a personas más jóvenes y, en ocasiones mejor educadas. Tanto la fundación como los gobiernos locales elegidos acuden, siempre que sea necesario, al *tongtongan* para la resolución de conflictos. La integración de una nueva entidad dentro de instituciones y actores tradicionales permite un equilibrio efectivo entre las prácticas formales estatutarias y las prácticas consuetudinarias y un alto grado de legitimidad a nivel local. Los agricultores consideran que el reconocimiento de sus derechos de tenencia les ha dado mayor voz en la toma de decisiones relativa a los recursos, tanto como usuarios de los mismos como miembros de la organización.

Conclusiones

Este capítulo ha mostrado que la institución elegida para representar a la colectividad en las reformas de tenencia de los bosques desempeña un rol importante en la distribución de los derechos y beneficios forestales. Los cuatro casos muestran que la elección de una institución correcta, que ya exista y que sea capaz de rendir cuentas ante niveles inferiores, no es siempre una opción; de hecho, ninguno de los casos contaba con una institución de ese tipo en la escala

requerida. Más bien, las relaciones de autoridad representan campos de conflicto y negociación, y las políticas relativas a la autoridad pueden asumir diferentes formas.

La construcción de un poder legítimo, ya sea basado en instituciones consuetudinarias o nuevas, no ocurre de forma aislada sino que más bien resulta de la interacción entre el Estado (en sus múltiples manifestaciones), la comunidad y la institución reconocida por cada uno de estos actores como el representante comunitario. En dos de los casos estudiados, el Estado y la comunidad reconocieron como legítimas a instituciones diferentes. En tres casos, las entidades elegidas por el Estado no eran responsables ante las comunidades que estaban supuestamente representando. El único caso en que la autoridad emergió como legítima ante el Estado y la comunidad involucró la presencia de un intermediario externo que ya se encontraba dentro y contaba con la confianza plena de la comunidad.

Esto no sugiere necesariamente que la presencia de actores externos sea una condición indispensable para la construcción de una autoridad sino más bien que la representación efectiva requiere reglas de juego transparentes, incluyendo acuerdos amplios acerca de cómo se eligen los representantes, la creación de mecanismos de rendición de cuentas y un dominio específico de poder para cada autoridad. Las comunidades y sus organizaciones van a necesitar aliados, tanto dentro como fuera de las instituciones del Estado, cuando el Estado esté retrocediendo, o parezca que lo está haciendo, en su decisión de apoyar los derechos que han sido obtenidos mediante las reformas de tenencia. Un reconocimiento cada vez mayor de la necesidad de abordar estas preocupaciones y un énfasis explícito en su resolución efectiva debería conducir a resultados más positivos en la implementación de los nuevos derechos comunitarios.

Notas

- 1 Por razones de claridad hemos tratado de evitar el uso de 'autoridad' para referirnos a la institución en el poder (o dominio de poder); sin embargo, debido al amplio uso del concepto de 'autoridad tradicional' y de 'autoridad consuetudinaria', es difícil evitarlo sin crear más confusión aun. Si la autoridad denota legitimidad, entonces el concepto en sí mismo asume legitimidad cuando es posible que esta en realidad no exista.
- 2 Véase también Larson y Mendoza-Lewis (2009).
- 3 Versión abreviada de Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz.
- 4 Las regiones autónomas son conocidas por los residentes como la Costa del Caribe de Nicaragua, aunque solo parte de la región tiene en realidad costa. Por ello, el término se presenta en letras mayúsculas para referirse al área en su conjunto.
- 5 Véase también Larson *et al.* (2008), Pacheco *et al.* (2008) y Cronkleton y Pacheco (2008b).
- 6 Deseamos expresar nuestro agradecimiento a Josefina Dizon, Tamano Bugtong y Mona Pindog por ayudarnos a clarificar esta sección.
- 7 Véase Marfo (2009).
- 8 El Estado boliviano permite que organizaciones como la COPNAG elaboren sus propios estatutos en base a los *usos y costumbres* o las prácticas consuetudinarias; es decir, no impone o exige una estructura interna específica.
- 9 Reconocemos que estas categorías reflejan una realidad mucho más compleja, en particular de estados y comunidades diferenciados.

6

Redes comunitarias, acción colectiva y beneficios derivados del manejo forestal

Naya S. Paudel, Iliana Monterroso y Peter Cronkleton

Este capítulo tiene como objetivo entender las formas, el ámbito y la naturaleza de las instituciones comunitarias de segundo grado y su rol garantizando la tenencia y mejorando los beneficios derivados de los bosques. El capítulo anterior puso en evidencia los problemas que aún existen en los esfuerzos por construir mecanismos justos de representación y devolución de una autoridad apropiada. En este capítulo adoptamos un punto de vista pragmático, analizando los mecanismos de acción colectiva entre espacios organizativos de segundo grado, como las redes comunitarias por ejemplo, y explicamos el rol que éstas desempeñan mediando los procesos de reforma de tenencia en los bosques y, en última instancia, influenciando los resultados de dichos procesos.

Las redes comunitarias se construyen sobre la base de la acción colectiva comunitaria, aumentando la escala de estas acciones en otros niveles. La red comunitaria, de ahora en adelante ‘la red’, se refiere a las diversas organizaciones de segundo grado, como las federaciones, las alianzas y las asociaciones que defienden y promueven los intereses comunitarios. A pesar de que existe amplia literatura sobre la acción colectiva a nivel local (Ostrom 1999, 1990; Agrawal 2001; Bromley 2004), el trabajo académico referente a las organizaciones de segundo grado, en particular las redes, es relativamente escaso. Este capítulo explora la evolución y dinámica de las redes –como espacios de acción colectiva– de las comunidades que dependen de los bosques para su sustento y explora el papel que éstas tienen en contribuir a la seguridad de la tenencia forestal así como los beneficios para los medios de vida.

Con frecuencia, las redes se han convertido en un componente importante de las reformas de tenencia en los bosques. En la mayoría de los casos estudiados, las redes surgieron como parte de un proceso importante de reformas para luego convertirse en los promotores de una mayor devolución de derechos. En lugar de considerarlas como instituciones tradicionales aisladas y localizadas, las redes deberían ser concebidas como instituciones modernas de acción colectiva que facilitan el aprendizaje, la distribución de derechos y responsabilidades, el intercambio

mutuo y la colaboración. La interacción y la comunicación frecuente entre los grupos locales permiten, a su vez, que las redes avancen en sus respectivas agendas.

En vista de que las redes están cada vez más formando parte de los procesos de reforma de tenencia en los bosques, un mayor conocimiento y reflexión acerca de su evolución y dinámica podría facilitar el proceso de reforma en sí. Específicamente, ¿En qué contextos políticos y de políticas surgen estas redes? ¿Cuáles son sus estructuras organizativas, ámbitos, prioridades, estrategias y actividades? ¿Qué roles han desempeñado en la política y práctica forestal? ¿Cuáles son los principales logros en términos de garantizar la tenencia y mejorar los beneficios derivados del manejo forestal? ¿Cuáles son los principales desafíos? Las respuestas a estas interrogantes pueden ampliar nuestro conocimiento de las redes comunitarias en el contexto de las reformas en los patrones de tenencia de los bosques.

El presente capítulo explora cómo las comunidades locales y grupos de ciudadanos preocupados pueden participar efectivamente en la creación de redes e influenciar las prácticas de manejo en los diferentes niveles de la gobernanza forestal. Identificamos las condiciones que permiten el desarrollo y crecimiento de estas redes específicas así como el cumplimiento de las funciones antes mencionadas. Basamos nuestra investigación en los siguientes casos de estudio: la Federación de Grupos de Usuarios Forestales de Nepal (FECOFUN), la Asociación de Comunidades Forestales de Petén, Guatemala (ACOFOP) y la Cooperativa Integral Agroextractivista de Pando, Ltda., Bolivia (COINACAPA). Las dos primeras redes están conformadas por organizaciones comunitarias involucradas en actividades de manejo forestal. Están dedicadas principalmente a la promoción y defensa de acciones políticas a fin de garantizar los derechos y mejorar los intereses de la comunidad. La tercera red es una cooperativa de productores individuales que trabajan para garantizar los intereses de sus miembros en los mercados. Además, a fin de enriquecer la discusión, hacemos referencia a otras iniciativas similares desarrolladas en otros países.

La segunda parte de este capítulo presenta una discusión sobre los elementos teóricos relacionados con la acción colectiva y las redes comunitarias mientras que la tercera presenta los tres casos antes mencionados. La cuarta parte identifica, en base a estos casos, tendencias comunes así como lecciones relacionadas con la evolución y dinámica de las redes y el rol que han desempeñado garantizando los derechos forestales y mejorando los medios de vida.

Acción colectiva y redes comunitarias

Algunos investigadores, respondiendo al creciente interés en organizaciones de segundo grado, han empezado a centrar su trabajo en la emergencia y las dinámicas que caracterizan a las redes comunitarias (Cronkleton *et al.* 2008; Ojha *et al.* 2008). Los teóricos se han concentrado en la acción colectiva desde las bases para el manejo de recursos de uso común (Baland y Platteau 1996; Ostrom 1999) pero no han explicado en forma satisfactoria las dinámicas de las redes en niveles más altos. En este capítulo, nosotros abordamos la acción colectiva de estas redes desde la perspectiva de los movimientos sociales. A pesar de que la noción de movimientos sociales por lo general implica resistencia, lo que refleja los problemas existentes en torno a las injusticias percibidas, utilizamos una definición más amplia, en la que dichos movimientos constituyen la búsqueda de agendas alternativas, como el establecimiento de cooperativas y la realización

de otras acciones afirmativas orientadas a mejorar los medios de vida. Igualmente, a pesar de que el concepto de red supone la noción de relaciones horizontales, aquí nos referimos a las organizaciones de segundo grado conformadas por instituciones comunitarias que funcionan dentro de una jerarquía, aunque ésta sea menos rígida en comparación con la que caracteriza a las burocracias del Estado o de las empresas.

En la medida en que adoptamos una perspectiva de movimientos sociales para explicar la acción colectiva a nivel de las redes, diferenciamos estas organizaciones de segundo grado de los movimientos tradicionales. Por lo general, los académicos distinguen entre movimientos sociales de acción colectiva tradicional y nuevos movimientos sociales, aunque tengan algunas características en común. En primer lugar, los movimientos sociales no constituyen clases (económicas) fundamentales; más bien, son agregados de varios grupos sociales (Offe 1985:831). En el caso de los recursos de uso común, personas de diferentes clases pueden compartir preocupaciones comunes y formar alianzas para promover sus intereses colectivos. En segundo lugar, mientras que los sindicatos y otras organizaciones políticas tratan por lo general de capturar el poder del Estado, los habitantes del bosque, los sin tierra y las minorías étnicas simplemente reclaman derechos más seguros sobre los recursos de los que dependen para su sustento (Hickey y Bracking 2005). En tercer lugar, como corolario de lo anterior, los nuevos movimientos sociales se han alejado de la esfera del Estado y los partidos políticos y operan dentro de la sociedad civil creando 'nuevos espacios y solidaridades' (Cohen 1983:106). Los movimientos liderados por las redes no responden a posiciones ideológicas ni tienen el objetivo de gobernar la Nación, aunque su intención pueda ser la de obtener mayor autonomía a nivel subnacional o local. Según Harvey (2003:182), se considera que los movimientos sindicales tradicionales se resisten a la 'acumulación mediante la explotación', mientras que los movimientos liderados por las redes se forman para combatir 'la acumulación mediante la expropiación'. En cuarto lugar, a diferencia de muchos movimientos tradicionales dedicados principalmente a la producción y distribución de materiales, los indígenas o los habitantes de los bosques también están interesados en el capital simbólico, como la identidad por ejemplo (Habermas 1981:33).

Las redes comunitarias han evolucionado a partir de mecanismos de acción colectiva que les permiten expandirse en un vasto territorio. Las formas de acción colectiva que buscan el cambio social pueden ser consideradas un movimiento social (Touraine 1985; Neidhardt y Rucht 1991; Jelin 1986). En efecto, a medida que la acción colectiva popular va convirtiendo gradualmente a los participantes en actores sociales, dichas acciones toman la forma de movimientos sociales. En vista de que estas acciones operan en gran parte dentro del espacio triangular de la familia, el Estado y el mercado, pueden ser identificadas como redes de la sociedad civil (Habib y Kotze 2002:3).

Sin embargo, estas distinciones se basan en gran parte en las experiencias de los movimientos sociales en países desarrollados, especialmente de occidente. Es posible que esta interpretación eurocéntrica de los movimientos sociales no pueda explicar en forma apropiada los movimientos sociales de los países en desarrollo. Por ejemplo, Forsyth (2007), en base a su estudio de los movimientos ambientales en Tailandia, sugiere que los movimientos sociales en los países en desarrollo tienen un componente de clase más fuerte. A diferencia de las sociedades postindustrializadas, las comunidades pobres y marginalizadas en los países en desarrollo siempre han estado luchando para garantizar su acceso a la base de recursos que conforman sus medios de vida. La protección del acceso a los bosques, las tierras y el agua continúa siendo la principal

fuerza detrás de los movimientos ambientalistas Chipko y Narmada en la India y el movimiento de los siringueros en Brasil. Por lo tanto, podría argumentarse que en los países forestales tropicales, las redes comunitarias—los líderes de los movimientos sociales basados en los bosques que tienen como objetivo obtener derechos a los recursos— presentan características similares a los movimientos convencionales.

¿Qué tipo de ambiente sociopolítico es conducente a la acción colectiva en otros niveles? En primer lugar, la emergencia de los movimientos sociales depende en gran parte de las oportunidades políticas, las que pueden facilitar o inhibir la acción colectiva. Los movimientos sociales son producto de oportunidades políticas, las mismas que son luego ampliadas por dichos movimientos, creando a su vez más oportunidades para el surgimiento de nuevos movimientos (Ballard *et al.* 2003:3). El régimen político y las tradiciones culturales de una sociedad pueden facilitar o inhibir vías legítimas que permitan canalizar reclamos. Generalmente, estos movimientos prosperan en el marco de regímenes políticos relativamente liberales, donde los derechos básicos de la ciudadanía son respetados y están libres de la función de los medios de comunicación. Igualmente, cuanto mayor la descentralización geográfica y funcional de un sistema político, cuanto más efectivo será el movimiento social (Ash-Garner y Zald 1987:310). Esto le da más espacio a los escalafones más bajos del gobierno y a las iniciativas comunitarias y permite el surgimiento de grupos locales de diferente naturaleza, forma y ámbitos. Es en este contexto que las organizaciones de segundo grado como las redes, cooperativas y alianzas emergen y prosperan. Esto también se aplica a los movimientos de derechos basados en los bosques. Por ejemplo, Cronkleton *et al.* (2008) observaron que las áreas con poca presencia del Estado creaban condiciones conducentes a la formación de movimientos sociales cuyos medios de vida están basados en los bosques porque las instituciones públicas que podrían defender los derechos o intereses locales se hallaban ausentes. Estos investigadores determinaron que la percepción de una amenaza a los intereses colectivos de los medios de vida de las comunidades sirvió como motor principal para la creación de estos movimientos.

En segundo lugar, la forma en que las comunidades movilizan sus recursos representa otro aspecto importante para entender estas redes. Por recursos entendemos aquí a los miembros que constituyen las bases comunitarias, entusiastas cuadros locales y partidarios simpatizantes así como recursos materiales. Las redes comunitarias colocan sus recursos bajo control colectivo para defender sus intereses de forma colectiva. Las redes movilizan recursos e incentivan a otros grupos a unirse en su disputa por el poder (Tilly 1978:78). McCarthy y Zald (1977:1215), por ejemplo, sugieren que los líderes actúan como ‘empresarios especializados en temas’, al desarrollar temas y reclamos. Carismáticos líderes identifican y definen los reclamos, desarrollan una identidad de grupo, diseñan estrategias y movilizan a los miembros, con frecuencia aprovechando el contexto político. Igualmente, es importante contar con apoyo externo, en particular durante las etapas iniciales de dichos movimientos. Cronkleton *et al.* (2008) determinaron que el apoyo externo, bajo la forma de asistencia técnica oficial y financiamiento comunitario para el desarrollo institucional, sigue siendo importante para la ampliación y sostenimiento de un movimiento.

A partir de esta discusión de aspectos teóricos generales de acción colectiva y movimientos sociales, nuestro objetivo es analizar cómo se desarrollan las redes de los grupos comunitarios que manejan los bosques. Específicamente nos concentramos en tres casos en Nepal, Guatemala y Bolivia para explicar la emergencia, funcionamiento y resultados de las redes comunitarias.

Nepal: la Federación de Usuarios Forestales Comunitarios

La Federación de Usuarios Forestales Comunitarios de Nepal (FECOFUN), la organización de sociedad civil más importante de Nepal, representa a comunidades que dependen de los bosques para su sustento. Dicha federación surgió junto con la forestería comunitaria, en especial desde la década de los noventa. En la actualidad representa más de 14 000 grupos de usuarios forestales comunitarios (CFUG por sus siglas en inglés) dispersos en todo el país, los mismos que manejan alrededor de 25% de los bosques del territorio nacional (Dahal y Chapagain 2008; Ojha *et al.* 2008).

Nepal introdujo el manejo forestal comunitario hacia finales de la década de los setenta con el objetivo de detener la deforestación y degradación, particularmente en las montañas de altitud media. El programa cobró importancia después de que el sistema de *panchayat* (un sistema sin partidos en la monarquía de Nepal) fuera disuelto en la década de los noventa y se estableciera un sistema parlamentario multipartidario. El nuevo parlamento apoyó la Ley Forestal de 1993, permitiendo que los funcionarios forestales de los distritos entregaran los bosques nacionales a grupos de usuarios identificados (HMG/MoI 1993). La ley reconocía a los CFUG como instituciones de autogobierno, independientes, autónomas y corporativas que podían adquirir, poseer, transferir o manejar sus bienes, como los recursos de los bosques o cualquier fondo relacionado con ellos (HMG/MoI 1993, Art. 43). Un CFUG es una entidad colectiva que representa a todos los hogares del vecindario de un parche de bosque específico, usualmente mediante jefes de hogar como la base de su membresía. Los miembros, a través de su asamblea general anual, eligen un comité ejecutivo para asumir las actividades diarias de manejo forestal y otras actividades vinculadas al mismo. Estas comunidades abarcan desde 10 hogares (que manejan 0.5 hectáreas de bosque) hasta 10 000 hogares (que manejan 8000 hectáreas). Después de que la nueva ley fuera aprobada, se empezaron a formar miles de CFUG, los mismos que comenzaron a manejar los bosques en forma comunitaria (véanse los Capítulos 7 y 8).

FECOFUN, una red de segundo grado, surgió a medida que la forestería comunitaria se fue expandiendo. Cuatro factores contribuyeron a su establecimiento (Cuadro 6.1). En primer lugar, durante los primeros años de forestería comunitaria, los CFUG enfrentaron desafíos institucionales y técnicos, como la formación de comités ejecutivos efectivos, la preparación de las constituciones de los grupos y de los planes operativos de manejo forestal, así como la realización de actividades recomendadas de manejo forestal. Los CFUG trataron de beneficiarse de los intercambios con otros grupos de usuarios que enfrentaban desafíos similares. Segundo, si bien el Parlamento había sancionado la Ley Forestal de 1993, el gobierno, particularmente la burocracia forestal, socavó su espíritu diseñando normas restrictivas y usando su poder discrecional (véanse Capítulos 7 y 8). Los CFUG consolidaron su resistencia fortaleciendo a FECOFUN. Tercero, el sistema político multipartidario promovía valores, normas y principios democráticos y creó un espacio que permitió el surgimiento de diversas formas de grupos de ciudadanos. Cuarto, la asistencia externa apoyó la creación de redes de CFUG para promover e institucionalizar la forestería comunitaria. La Fundación Ford y proyectos forestales bilaterales del gobierno suizo, británico y danés financiaron más del 95% de los costos de FECOFUN durante las primeras etapas de su existencia (FECOFUN 1999). En la actualidad FECOFUN tiene 73 capítulos de distrito, 560 capítulos en un nivel intermedio y 11 700 CFUG formalmente inscritos como miembros.

Recuadro 6.1. Evolución institucional de FECOFUN

- Julio 1992. Primer taller de trabajo para compartir experiencias entre representantes de CFUG del distrito de Dhankuta
- Febrero 1993. Taller nacional con 40 CFUG de 28 distritos
- Mayo 1995. Formación del comité ad hoc de FECOFUN tras la realización del taller nacional de CFUG
- Septiembre 1995. Inscripción formal de FECOFUN en Kathmandu

Fuente: FECOFUN (2002)

Acciones y estrategias

A principios de la década de los noventa, los CFUG necesitaban apoyo institucional y técnico pero los servicios suministrados por el gobierno y algunos proyectos forestales bilaterales dejaban mucho que desear. FECOFUN se creó para apoyar en la preparación de los planes operativos, el mantenimiento apropiado de archivos, la mejora de prácticas de manejo forestal y el cumplimiento de estándares locales y globales para el manejo sostenible (como los del Consejo de Administración Forestal, FSC por sus siglas en inglés).

A medida que la forestería comunitaria se fue expandiendo, pasando de unos pocos grupos que recibían considerable apoyo y habían sido diseñados cuidadosamente, a un número mayor de grupos en el país, los siguientes problemas se hicieron evidentes, especialmente en el *terai*, áreas de las tierras bajas del sur con densos y valiosos bosques de una especie nativa denominada *sal* (*Shorea robusta*): casos de aprovechamiento no sostenible (Lunitel 2002), uso indebido de fondos (Gentle *et al.* 2007) y exclusión de personas marginadas (Agrawal 2001; Nightingale 2002). Las autoridades forestales reaccionaron en forma exagerada ante esta situación e introdujeron políticas restrictivas sobre el manejo y el aprovechamiento forestal, la venta de productos forestales así como el manejo financiero. Una serie de decisiones de políticas, directrices y circulares emitidas por el gobierno aumentaron el poder discrecional que los funcionarios forestales tenían para sancionar, monitorear y aprobar las actividades de los CFUG. FECOFUN consideró que esto minaba la autonomía local y se opuso a estas acciones 'regresivas'. El Cuadro 6.1 presenta una lista de las principales decisiones tomadas por el gobierno así como las diferentes respuestas de FECOFUN. Dichas medidas, en su mayor parte, tenían como objetivo proteger los derechos comunitarios sobre los bosques.

Cuadro 6.1 Acción del gobierno y respuesta de FECOFUN

| Fecha | Problema | Actividades FECOFUN | Resultados |
|-----------|--|--|--|
| 1998 | El gobierno le otorga a la Corporación de Madera de Nepal (Timber Corporation of Nepal) el monopolio sobre el comercio de madera | Organizó protestas en las calles, convocó a una conferencia de prensa, llevó a cabo actividades informales de cabildeo | El gobierno revirtió su decisión; implicación: un monopolio paraestatal no controlaría el comercio de madera manejada por comunidades y gobiernos locales |
| 1999 | Primera enmienda de la Ley Forestal de 1993 le dio más poder a los oficiales forestales y limitó los derechos de los CFUG, exigió que se invirtiera 50% de los fondos de los CFUG en manejo forestal | Desobediencia organizada, aumentó conciencia dentro de los CFUG sobre los impactos de la enmienda | Éxito parcial; tanto los oficiales forestales como los miembros de los GFUG pueden tomar acciones en contra de los comités de los CFUG por malos manejos. El requisito de 50% fue reducido a 25% |
| 2000 | Circular que restringía la forestería comunitaria en las zonas del terai | Convocó reunión masiva y conferencia de prensa, presentó memorándum, llevó a cabo actividades de cabildeo con diseñadores de políticas | Prohibición fue levantada |
| 2002 | Regulación forestal de 1995 es enmendada para anular la disposición que otorgaba 'prioridad especial' a la forestería comunitaria por sobre otras opciones de manejo | Ejerció presión contra la decisión, llevó a cabo campaña nacional, convocó reuniones masivas a nivel local, presentó memorándum | Sin éxito: la enmienda permite que el gobierno entregue parte del bosque nacional a las empresas privadas sin priorizar los bosques comunitarios. |
| 2003 | Ordenanza financiera que impone un impuesto del 40% a las ventas de productos forestales de los CFUG | Realizó campañas a nivel nacional, protestas en las calles y reuniones masivas, presión sobre tomadores de decisiones | Impuesto reducido al 15% y limitado a la venta de dos productos (sal y madera siso) |
| 2005-2006 | Interferencia ilegal y cuentas bancarias de CFUG confiscadas por administradores zonales | Organizó mítines en varios distritos | Detuvo la confiscación de cuentas bancarias |
| 2006-2007 | El gobierno utiliza algunos bosques comunitarios como barracas de la armada y acantonamientos de los grupos maolistas | Presentó memorándum con alternativas | La mayor parte de bosques comunitarios fue devuelto para control de los grupos locales |

Fuente: adaptado de FECOFUN (2002)

FECOFUN utiliza diferentes tácticas y estrategias: sentadas, manifestaciones callejeras, bloqueos de oficinas forestales del gobierno, memorándums, conferencias de prensa, encuentros públicos, campañas de prensa. Aparte de lanzar campañas de defensa, ha presentado varios casos legales a nombre de los miembros de CFUG defendiendo su autonomía. Por ejemplo, en el año fiscal 1999–2000, presentó 15 casos en varias cortes. También se involucra en un diálogo constructivo de políticas al participar en varios foros de políticas, como en grupos especiales y grupos de trabajo como el Comité de Coordinación del Sector Forestal y el Comité de Coordinación Forestal del Distrito.

Logros

El movimiento liderado por FECOFUN ha tenido algunos éxitos (véase Cuadro 6.1). Si bien no logró revertir todas las decisiones del gobierno, el movimiento permitió que los actores interesados continuaran organizándose a partir de acciones colectivas en torno al manejo forestal. Por ejemplo, FECOFUN promovió una representación del 50% de las mujeres y una mayor asignación presupuestaria para actividades que favorezcan medios de vida que beneficien a los pobres, ideas que fueron institucionalizadas por las directrices del 2009 emitidas por el gobierno. FECOFUN es ahora reconocido como uno de los principales actores en el proceso de políticas forestales. Su red nacional y el conjunto de personas que representa le han permitido desafiar los desequilibrios existentes entre la burocracia forestal y las comunidades locales y aumentar el sentimiento de seguridad de los grupos de usuarios respecto de sus derechos forestales.

Desafíos

FECOFUN ha enfrentado desafíos tanto a nivel institucional como programático. La formación de nuevos líderes, especialmente mujeres y personas marginadas, no ha sido suficiente. Los hombres de las castas superiores aún dominan las posiciones de liderazgo. Con frecuencia, FECOFUN es criticado por su ciego apoyo a la agenda populista sin que haya una reflexión adecuada de por medio. Según algunos críticos, por lo general reacciona a la defensiva ante propuestas en lugar de esgrimir y analizar sus posiciones (Ojha *et al.* 2008). Uno de los desafíos importantes es que debido a que los líderes y cuadros están afiliados a ciertos partidos políticos, el movimiento podría ser obligado, en cualquier momento, a adoptar la agenda de algún partido. Asimismo, FECOFUN está bajo presión para satisfacer las crecientes demandas de los CFUG en términos de suministrar diversos tipos de servicios para su funcionamiento efectivo.

La sostenibilidad financiera representa otro desafío importante. El financiamiento general de la institución está disminuyendo y el financiamiento basado en proyectos está restringido a la realización de actividades específicas. Esto limita la capacidad de FECOFUN de defender los derechos de los grupos de usuarios. Más aun, no todos los proyectos son compatibles con sus prioridades (Ojha *et al.* 2007; Timsina 2003). Por ejemplo, cuando FECOFUN implementó un proyecto sobre salud reproductiva con apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, muchos miembros cuestionaron el vínculo de dicho proyecto con los derechos forestales.

Guatemala: Asociación de Comunidades forestales de Petén (ACOFOP)

Como parte del esfuerzo por reconocer la importancia de la biodiversidad en los bosques, el gobierno de Guatemala estableció, con apoyo de organismos internacionales de conservación, la Reserva de Biosfera Maya en 1990 (Decreto Legislativo 5-90), el área protegida más grande de Mesoamérica, con una extensión de 1 millón de hectáreas (véase Capítulo 3). Para mediados de 1990, cuando la guerra civil llegaba a su fin en el país,¹ el gobierno de Guatemala enfrentó un conflicto nuevo e impredecible en el Petén. En una región que usualmente carecía de canales formales de comunicación y mecanismos mínimos de gobernanza, los organismos de conservación hicieron pocos esfuerzos por llegar a los asentamientos de las comunidades forestales distantes (Sundberg 1998). La economía regional había estado basada en la extracción de madera y varios PFNM. En 1994, el gobierno, con considerable apoyo de USAID, legalizó un sistema formal de concesiones forestales en la zona de usos múltiples de la Reserva de Biosfera Maya. Este sería el mayor esfuerzo comunitario en materia forestal implementado por el gobierno de Guatemala.

Según Monterroso y Barry (2008), las concesiones se convirtieron en una solución de compromiso para establecer un sistema de control en el que todas las partes colaboraran. La Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP), como representante de las concesiones comunitarias, desempeñó un rol importante en la promoción de intereses económicos, ambientales y políticos. Adicionalmente, los actores interesados consideraban que las concesiones basadas en el manejo forestal garantizarían mejor los beneficios económicos de corto plazo para la población residente en comparación con los beneficios obtenidos del aprovechamiento de PFNM o el turismo. Tanto las autoridades forestales como las concesiones comunitarias opinaban que los esquemas basados en la madera creaban suficientes incentivos para una participación local lo que permitiría eventualmente alcanzar la sostenibilidad a largo plazo. El modelo tenía como objetivo distribuir la toma de decisiones y los beneficios entre las comunidades locales y el gobierno descentralizando derechos y responsabilidades.

Una concesión comunitaria consiste en un contrato de entre un grupo organizado, legalmente reconocido, y el gobierno de Guatemala; el contrato otorga derechos de usufructo al primero para que maneje los recursos naturales renovables en las áreas protegidas.² Se pueden identificar dos tipos de concesiones comunitarias: un tipo de organización que se inserta en una comunidad dentro de la zona de usos múltiples mientras que la otra representa una organización cuyos miembros pertenecen a una o varias comunidades fuera de la zona de usos múltiples.

Las primeras concesiones ofrecidas a las comunidades eran demasiado pequeñas como para ser económicamente viables. Las comunidades ampliaron sus reclamos para aumentar el tamaño de los bosques otorgados, así como el nivel de acceso y grado de control, pero para lograr esto necesitaban integrar sus demandas en un discurso común, ya que estaban esparcidas en los bosques. Mientras que los reclamos de algunas comunidades tenían como objetivo *mantener* los derechos informales que tenían sobre los PFNM y defender sus derechos consuetudinarios de residencia en el bosque, otros grupos que vivían fuera de la zona de usos múltiples hicieron reclamos similares para *aumentar* el acceso a los recursos forestales. Con el establecimiento del sistema de concesiones, los grupos comunitarios empezaron a formar organizaciones de segundo grado que consolidaron el poder de negociación de las comunidades.

Orígenes y evolución

Los esfuerzos por crear una red empezaron en 1995, cuando algunos líderes comunitarios dieron origen al Consejo Consultivo de Comunidades Forestales de Petén (CONCOFOP) con el apoyo del Sindicato Único de Chicleros y Laborantes de Madera (SUCHILMA). El objetivo era establecer una organización que pudiera integrar las diferentes demandas comunitarias para formar un frente común. Esta organización trabajaría por obtener el acceso de las comunidades a las concesiones en la zona de usos múltiples de la Reserva de Biosfera Maya. Los organizadores propusieron aumentar las áreas que inicialmente habían sido muy pequeñas. Adicionalmente, negociaron un cambio en el marco para incluir la asignación de derechos a las comunidades fuera de la zona de usos múltiples. Sobre todo, esta red fue el instrumento que permitió la participación activa de los grupos comunitarios en los procesos de toma de decisiones. Para 1997, la red se había convertido en ACOFOP, con 22 organizaciones comunitarias como miembros.

La primera concesión, otorgada en 1994, fue asignada a un grupo comunitario por un área de 7000 hectáreas; la última concesión fue otorgada en 2002. La concesión más grande tiene una extensión de 93 000 hectáreas. En total, las 12 concesiones comunitarias en la zona de usos múltiples ocupan más de 400 000 hectáreas, 96% de las cuales han sido certificadas por el FSC (véase Capítulo 3). Los beneficiarios directos incluyen más de 2000 familias en 16 comunidades y tres municipios.

Actividades y estrategias

En la actualidad ACOFOP se define como el representante de las organizaciones comunitarias y actúa como un celoso defensor de las demandas comunitarias. En un principio, las actividades de la red se concentraron en defender el acceso de los grupos comunitarios a las concesiones; ahora estas actividades son más de tipo político para garantizar que los derechos de las comunidades sean respetados y que intereses externos no avasallen sus derechos.³ ACOFOP también brinda asistencia técnica y acompañamiento (como asesoría política y administrativa) a sus comunidades miembros, fortaleciendo las capacidades organizativas, técnicas y productivas de los miembros para posibilitar el automanejo (ACOFOP 2005). También ha facilitado el acceso a mercados forestales y crédito, mejorando los medios de vida de los miembros. Las principales decisiones se toman por lo general en reuniones de la Asamblea General, las mismas que se llevan a cabo una vez al año. Los participantes designan una Junta Directiva junto con la oficina técnica, (conformada por varios técnicos de comunidades) para implementar proyectos financiados con el apoyo de los miembros u organismos donantes. La Junta Directiva está compuesta por siete miembros, elegidos por representantes legales de las organizaciones miembros y un representante de miembros individuales, elegidos por un periodo de dos años.

Logros

Los arreglos obtenidos entre las autoridades de conservación, los concesionarios comunitarios, la industria maderera y el gobierno local representan un experimento único para América Latina (Monterroso y Barry 2008). El Petén se ha convertido en un centro de aprendizaje para otros líderes comunitarios. Con la excepción de México, en ningún país de América Latina se ha transferido un conjunto de derechos sobre la tierra y los recursos forestales a comunidades locales en un periodo tan corto de tiempo y, al mismo tiempo, recibido inversión y apoyo del gobierno y organismos donantes.

Cuadro 6.2 Actividades de ACOFOP

| Evento | Acciones |
|---|---|
| Negociación del contrato (1994–2002) | Canalizó asistencia técnica, organizativa y legal para que las comunidades entendieran las implicaciones de los contratos; facilitó el proceso de negociación. |
| Nuevas normas legales para un manejo integrado y acompañamiento de ONG | Desafió la asignación de derechos de manejo integrado sobre madera y PFNM. Desafió el rol de ONG como proveedores legales de asistencia técnica y exigió cosignatarios para la validez de los contratos. Fortaleció el poder de negociación de las organizaciones comunitarias en la selección de los organismos externos que brindarían asistencia técnica. |
| Fortalecimiento de organizaciones comunitarias (1994–presente) | Promovió la legalización de las organizaciones comunitarias y el cumplimiento de los contratos. Mantuvo la comunicación y el diálogo con organizaciones de base mediante talleres de trabajo, discusiones y capacitación. |
| Expansión de las concesiones para exploración petrolera (1998); expansión del proyecto Cuenca Mirador (2002–2005) | Medió y apoyó a las organizaciones concesionarias comunitarias en las negociaciones con los defensores del proyecto. Se involucró en la discusión de mecanismos alternativos y legales y propuestas de proyectos que beneficien el manejo de la zona de usos múltiples. Mantuvo comunicación a nivel local y nacional respecto de las experiencias de las organizaciones comunitarias en el Petén mediante notas de prensa, TV, radio. Defendió los derechos de exclusión de las organizaciones concesionarias comunitarias cuando se vieron amenazadas por ciertos proyectos (petróleo, proyecto de turismo de la Cuenca Mirador). Estableció alianzas estratégicas con funcionarios del gobierno y representantes de ONG. |
| Plan de desarrollo regional para el Petén | Participó en discusiones multisectoriales relativas al desarrollo del Parque Mirador (Proyecto 4-Balam) Elaboró propuestas para participar en el proyecto |

Fuente: ACOFOP-CIFOR (2007)

El modelo concesionario permitió que las comunidades garantizaran su residencia en el área y que gozaran de derechos de usufructo, por lo menos durante 25 años, con la posibilidad de ser renovados. Sus miembros pueden empezar a aprovechar recursos forestales bajo criterios de uso sostenible, con estándares e indicadores elaborados para los diferentes recursos. Las organizaciones comunitarias y ACOFOP tuvieron que aumentar su capacidad y proyectar sus agendas a nivel nacional y regional para poder enfrentar estos desafíos.

El aprovechamiento ilegal y el saqueo de monumentos arqueológicos han disminuido significativamente. La cobertura forestal ha sido mantenida, particularmente si se la compara con las áreas protegidas vecinas donde la deforestación ha ido en aumento (Bray *et al.* 2008; Monterroso y Barry 2009). Los miembros comunitarios establecieron sistemas de gobernanza local basados en un conjunto ampliado de derechos de acceso, usufructo y toma de decisiones sobre los recursos naturales. Esto incluía la organización de vigilancia continua y el patrullaje de las fronteras de las concesiones.

Los concesionarios comunitarios han aumentado sus ingresos notablemente a medida que han ido obteniendo beneficios del aprovechamiento de maderas preciosas; dichas actividades de manejo proporcionan empleo en la región, involucrando directamente a 2000 familias y beneficiando a más de 3000 familias indirectamente (Monterroso 2007). Más del 50% de las especies de madera manejada es exportada; 70% de la producción fue madera aserrada con valor agregado. Ocho grupos concesionarios comunitarios han comprado sus propios aserraderos. Mediante el trabajo de ACOFOP, los planes anuales de manejo forestal fueron aceptados por los bancos locales, garantizando así acceso a crédito.

Gracias al carismático liderazgo de ACOFOP fue posible integrar una diversidad de organizaciones locales dispersas en un solo ente representativo, permitiendo la incidencia y proporcionando un vehículo para aumentar la escala de sus demandas. ACOFOP ha posibilitado que las organizaciones locales defiendan sus derechos de exclusión.

Desafíos

ACOFOP debe ser capaz de responder a las dinámicas cambiantes del Petén y satisfacer las diferentes demandas de sus organizaciones miembros. Desde un punto de vista técnico, sus labores deberían posibilitar que sus miembros satisfagan y cumplan con las regulaciones del manejo forestal sostenible para renovar sus derechos concesionarios. Algunos grupos de concesiones comunitarias tienen capacidad limitada para satisfacer estos criterios y enfrentan altos costos de transacción. Dichos grupos necesitan apoyo para obtener las evaluaciones anuales para la certificación de manejo forestal y para el desarrollo de planes de manejo y planes operativos anuales.

La incidencia política continúa siendo importante: los grupos de concesiones comunitarias están luchando constantemente por defender sus derechos de exclusión en las áreas de su concesión. Las demandas por la tierra son altas, y se necesita llevar a cabo actividades continuas de monitoreo y cabildeo. Las concesiones comunitarias dependen en gran parte de la voluntad política del gobierno y enfrentan amenazas constantes que pueden debilitar los derechos con los que ya cuentan. La tarea de las redes comunitarias va más allá del rol físico de defender los límites. Implica también niveles sofisticados y saludables de representación, con capacidad de interpretación y comunicación a sus miembros sobre las amenazas a la tenencia y los derechos de recursos. La campaña de defensa involucra la participación en un diálogo constructivo con actores de interés externos. Una participación activa requiere de dinero, movilización y tiempo. Además, ACOFOP necesita mejorar su legitimidad y credibilidad mediante la representación democrática y una mayor responsabilidad, sin duda importantes desafíos a nivel institucional (Monterroso y Barry 2008).

Bolivia: Cooperativa de Productores de Castaña

En el norte amazónico boliviano, las organizaciones de base de los habitantes rurales del bosque han sido instrumentales para obtener mayor control sobre las tierras forestales y capturar una porción mayor de los beneficios derivados de la venta de PFM. En particular, la Cooperativa Integral Agroextractivista de Productores de Pando (COINACAPA) ha ayudado a sus miembros a negociar mejores precios en el mercado internacional de castaña. COINACAPA ha aumentado

el poder de negociación y los ingresos de estos productores forestales mediante el comercio justo y los mercados orgánicos. Este caso describe la emergencia de COINACAPA y sus estrategias, actividades e impactos sobre los medios de vida. Mientras que los casos de Nepal y Guatemala tienen fuertes elementos de un movimiento de resistencia para proteger los derechos sobre los recursos, en este caso, la acción colectiva tiene el objetivo de obtener control sobre los recursos forestales. Este caso muestra cómo se está utilizando la fuerza política de las redes comunitarias para mejorar los medios de vida basados en los bosques.

La industria de la castaña en Pando

El territorio del departamento de Pando, cuya extensión es de 63 827 km², es una de las fronteras más remotas de Bolivia. La población es pequeña: solo 52 525 personas según el último censo, con una densidad de 0.82 habitantes por km² (INE 2002). Sesenta por ciento de la población de Pando es rural, y la migración estacional vinculada al aprovechamiento forestal produce cambios dramáticos en la población rural.

Los bosques dominan el departamento y los PFNM, en lugar de la madera, han proporcionado la base de las estrategias de medios de vida durante generaciones. La castaña (*Bertholletia excelsa*) ha sido el principal PFNM desde mediados del siglo XX, cuando empezó a reemplazar a la goma. De hecho, la castaña se ha convertido en la base de la economía de la región (Stoian y Henkemans 2000).

Durante los primeros cinco años del siglo pasado, Bolivia producía más del 50% de las nueces exportadas en el mundo y 70% de las nueces procesadas (FAOSTAT 2007). Sin embargo, los trabajadores rurales han disfrutado poco de este creciente negocio. Históricamente, los barraqueros controlaban los recursos forestales, las redes de comercialización y el crédito. En décadas recientes se les han unido las plantas procesadoras de castaña, las beneficiadoras, empresas intensivas en capital que han permitido que el sector de la castaña prospere. La industria procesadora hace una contribución importante a los ingresos de exportaciones forestales (Cronkleton y Pacheco 2008a), pero la recolección continúa siendo intensiva en mano de obra y los recolectores aún representan uno de los segmentos más pobres de la región.

El proceso de reforma agraria fue contencioso durante la mayor parte de la década pasada (Ruiz 2005; de Jong *et al.* 2006). Sin embargo, desde el 2000, las comunidades rurales han ganado reconocimiento de sus derechos forestales y los productores comunitarios han logrado formar innovadores modelos de cooperación. Como resultado, los barraqueros han perdido considerable influencia. Sus derechos de propiedad sobre las barracas no han sido reconocidos y, en muchos lugares, ellos han perdido el monopolio sobre los mercados, el crédito y la mano de obra rural.

Las comunidades agroextractivistas de Pando tienen derechos de propiedad que evolucionaron a medida que los grupos étnicamente mixtos de trabajadores campesinos fueron tomando control de los bosques y empezaron a trabajar en forma independiente para extraer y comercializar PFNM. La unidad básica de producción es el hogar. En un principio, las familias rurales estaban dispersas en el bosque para facilitar la recolección diaria de goma silvestre. Luego, después del colapso de los precios de la goma, los hogares empezaron a desplazarse hacia asentamientos más nucleares, ocupando propiedades forestales solo durante la zafra, entre los meses de enero y marzo.

Reconocimiento de las comunidades agroextractivistas

La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 1996, conocida como Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria) no produjo cambios inmediatos en la región; más bien, generó una disputa entre barraqueros y productores comunitarios y las organizaciones que los representaban (Larson *et al.* 2008). En un principio, los barraqueros trataron de valerse de sus contactos en la capital para que se promulgara un decreto que hubiera creado 3–3.5 millones de hectáreas de concesiones de no maderables, beneficiando alrededor de 200 barraqueros (Aramayo Caballero 2004; Ruiz 2005). Las noticias relativas a estos decretos canalizaron la oposición y se formó una coalición de organizaciones regionales campesinas e indígenas que incluía las federaciones campesinas de Pando, Madre de Dios, Vaca Díez, y la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO), junto con ONG regionales. Esta coalición formuló una respuesta desde las bases para presionar al gobierno nacional, que estaba cada vez más interesado en aplicar medidas populistas para calmar la tensión rural. Eventualmente, el gobierno decidió que el área mínima otorgada a las comunidades campesinas e indígenas en territorios castañeros sería de 500 hectáreas por familia (Ruiz 2005). La medida corresponde en cierta manera al área tradicionalmente utilizada por familias extractivistas para aprovechar PFNM y efectivamente reconoce su control *de facto* sobre vastas propiedades de tierras. Sin embargo, en lugar de tratar de titular parcelas individuales, la política fue interpretada de tal manera que las comunidades recibirían propiedades comunales equivalentes a 500 hectáreas por familia. Esto ha resultado en la titulación de 1.8 millones de hectáreas de bosque en Pando para solo 163 comunidades (Cronkleton y Pacheco 2008a).

El foco en las comunidades para propósitos de titulación utilizó marcos institucionales tradicionales. Estos grupos organizados de familias comparten un reclamo común al bosque pero son los hogares los que forman la unidad básica de producción. El acceso está organizado a nivel del hogar para manejar las propiedades forestales y vincularse a mercados y fuentes informales de crédito. Existe colaboración esporádica entre residentes, usualmente entre parientes. La autoridad comunal, generalmente como resultado de un consenso informal colectivo, distribuye los derechos individuales basados en prácticas consuetudinarias que determinan quién tiene derechos legítimos a usar los recursos y dónde. Cuando trabajaban por su cuenta, los hogares tenían poco poder para negociar con los compradores, debiendo aceptar términos de intercambio que les otorgaban bajos precios y por lo general dejaban a las familias endeudadas.

Formación de COINACAPA

COINACAPA es un pequeño grupo de productores que ha obtenido acceso al mercado de comercio justo. Creada en 1998 como una cooperativa, exportó medio contenedor (8 toneladas) de castaña en el año 2000. Su estrategia consiste en subcontratar una de las beneficiadoras de la región para descascarar las castañas de los miembros, que luego el grupo exporta directamente a un bróker de mercado justo en Europa. El objetivo es apoyar a los pequeños productores en lugar de apoyar a las beneficiadoras, las mismas que usualmente se desempeñan como intermediarios exportando las castañas. Al vender directamente a los compradores en el extranjero, los miembros de COINACAPA reciben casi el doble del precio del mercado local por las castañas que entregan a la cooperativa. Desde que obtuvieron la certificación de comercio justo en 2001, COINACAPA ha utilizado la prima para otorgar un programa de salud y otros servicios a sus miembros. Como

resultado, su membresía ha crecido de 41 familias en 2001 a 465 familias en 40 comunidades agroextractivistas en 2007. Para el 2007, exportó 7 contenedores totalizando 112 toneladas de castaña sin cáscara.

Los líderes de COINACAPA sostienen que el uso de los mecanismos de mercado para la certificación orgánica y el comercio justo ha tenido más impacto sobre las prácticas de manejo y producción que cualquier norma o política forestal diseñada por el gobierno. Por ejemplo, para calificar para estos programas, los miembros de COINACAPA deben mantener estándares de control de calidad, los mismos que se centran en aspectos sanitarios de humedad, almacenamiento postcosecha seguro, y transporte en un ambiente libre de químicos, combustible y otros contaminantes. Los miembros en cada comunidad forman grupos de control de cuatro o cinco productores para asegurar la calidad de la castaña. Si una barrica de castañas es rechazada durante el control de calidad, entonces todo el lote es rechazado, lo que crea un fuerte incentivo para la autorregulación. Para demostrar que son pequeños productores, los miembros deben mapear y documentar la ubicación y tamaño de sus castañales (medidos por el número de árboles), lo que a su vez permite una mejor planificación de las actividades de manejo. Al aumentar los beneficios derivados de los productos forestales, COINACAPA está creando incentivos para que sus miembros mantengan los bosques naturales.

Redes comunitarias como actores emergentes en el manejo forestal

En base a los casos presentados hemos podido identificar algunos patrones comunes. Diversas formas de redes comunitarias están surgiendo en varios países. Específicamente, identificamos tres dimensiones de las redes comunitarias: condiciones que permiten su emergencia y desarrollo, estrategias de movilización de recursos, y resultados en términos de garantizar la tenencia de recursos y beneficios a los medios de vida.

Emergencia de las redes comunitarias

La acción colectiva en niveles más altos tiende a surgir cuando se percibe una amenaza al acceso a recursos valiosos. Tanto las comunidades forestales en el Petén como las comunidades agroextractivistas en Bolivia se organizaron para defender sus derechos cuando se percataron de que sus intereses estaban en peligro. Las comunidades en el Petén habían estado aprovechando PFM antes del establecimiento de la Reserva de Biosfera Maya y algunas personas eran empleadas por las empresas madereras. El establecimiento de la reserva limitó las actividades de aprovechamiento forestal, afectando directamente estas comunidades. En Bolivia, las comunidades indígenas y otros pequeños productores se vieron amenazados cuando los barraqueros intentaron obtener concesiones para productos no maderables. En Nepal, los usuarios forestales querían compartir y saber más acerca de la organización comunitaria y el manejo forestal; cuando sus derechos y autonomía se vieron minados, consolidaron su resistencia en contra de las decisiones del gobierno mediante el movimiento de FECOFUN. Todas estas redes surgieron por la necesidad de mantener sus medios de vida. En la actualidad, sin embargo, las actividades de estos organismos tienen como objetivo atender otras preocupaciones, incluyendo aspectos relativos al comercio, manejo empresarial, equidad y salud. Además de los tres casos presentados aquí, dos

ejemplos de Camerún (Cuadro 6.2) y Filipinas (Cuadro 6.3) muestran también que la formación de redes comunitarias se ha convertido en una herramienta que permite proteger los intereses comunitarios en manejo forestal.

Otro factor que favorece la emergencia de redes comunitarias tiene que ver con la gobernanza y el contexto político. En Guatemala, con la resolución del largo conflicto civil, los ciudadanos desplazados estaban retornando a la región del Petén y el gobierno estaba bajo presión por repatriar y asentar a una población importante. En Nepal, un régimen parlamentario multipartidario fue establecido en 1990 después de tres décadas de lucha política en contra del autocrático régimen de *panchayat*; el nuevo gobierno democrático abrió espacio para organizaciones de la sociedad civil. En Bolivia, el conflicto sobre los recursos forestales, junto con el crecimiento del sector de la castaña, aumentaron las demandas locales que exigían una mayor parte de los beneficios. En respuesta, el gobierno diseñó decretos con el objetivo de reconocer los derechos locales y disminuir la tensión existente entre los barraqueros y las comunidades rurales, y en el ínterin, surgió una red comunitaria.

En todos los casos estudiados, el carismático liderazgo de las redes fue crucial. En Nepal, ante la ausencia de gobiernos locales elegidos, los cuadros locales interesados en cuestiones sociales se involucraron en los movimientos que defendían los derechos forestales. En el Petén, los líderes desempeñaron un rol crucial congregando diversos grupos comunitarios dentro un grupo más amplio y consolidando su movimiento en pro de las concesiones comunitarias. En Bolivia, algunos pequeños productores activos en la lucha de las federaciones campesinas por la tierra emergieron como líderes en la formación de COINACAPA.

El apoyo financiero y técnico de instituciones nacionales e internacionales ha sido instrumental en todos los casos. Los organismos de cooperación internacional, en especial la Fundación Ford en el Petén y en Nepal, parecen haber hecho contribuciones significativas, apoyando a ACOFOP y FECOFUN respectivamente, durante sus etapas iniciales. En Bolivia, la ONG italiana ACRA proporcionó tanto apoyo técnico como financiero a COINACAPA. El apoyo permitió que las redes mejoraran su capacidad, aumentaran la interacción con otros actores interesados y consolidaran sus acciones. El apoyo externo también permitió que estas redes entraran en contacto con alianzas regionales y nacionales más amplias, como la Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (ACICAFOC), la Alianza Global de Forestería Comunitaria (GACF por sus siglas en inglés) y la Iniciativa para los Derechos y los Recursos (RRI por sus siglas en inglés).

Recuadro 6.2. Camerún: asociaciones de manejo forestal

Para aunar los esfuerzos de manejo forestal de las comunidades locales, se han creado asociaciones entre aldeas. En el área de Oku se creó la Asociación de Instituciones de Manejo Forestal a principios del año 2000. En el área de Kirbi se creó una unión de bosques comunitarios en 2007 con apoyo logístico de una coalición de organismos, incluyendo Planet Survey, World Wide Fund for Nature y CIFOR, así como apoyo financiero del Forest Governance Facility (FGF). El objetivo de estos grupos es garantizar los derechos comunitarios en los bosques y promover los intereses comunitarios influenciando las políticas a nivel regional y nacional.

Recuadro 6.3. Filipinas: federación de manejo forestal comunitario

La Federación Nacional de la Organización Popular de Manejo Forestal Comunitario de Filipinas (*National CBFM-PO Federation*), creada en 2004, es el grupo organizado más importante del país, conformado por 14 federaciones regionales, 71 federaciones provinciales, y 1691 organizaciones que representan más de 20 millones de residentes forestales. Se trata de una organización sombrilla, que engloba a otras organizaciones y defiende los derechos de las comunidades que dependen de los bosques para su sustento; sin embargo, también tiene como objetivo ayudar a sus miembros a ser responsables en términos ecológicos, con solidez económica, fuertes a nivel político y receptivos a nivel social.

Mientras que FECOFUN y ACOFOP surgieron principalmente para defender el acceso a los recursos forestales, COINACAPA fue creada para obtener acceso a los mercados. Sin embargo, con la consolidación de su poder, las primeras dos redes empezaron a mejorar los beneficios de los medios de vida. Los esfuerzos de FECOFUN por introducir la certificación del Consejo de Administración Forestal y apoyar a los grupos de usuarios en el desarrollo de empresas, ayudándolos a vincularse con empresarios privados, pueden ser vistos bajo esta luz. Los casos muestran que la acción colectiva a nivel comunitario va más allá de garantizar la tenencia del bosque para mejorar los beneficios sobre los medios de vida promoviendo calidad, logrando economías de escala y aumentando el poder de negociación.

Estrategias y acciones

Las redes parecen haber utilizado estrategias semejantes para avanzar sus respectivas agendas. Observamos un patrón similar en la movilización de recursos institucionales, apoyo externo y herramientas políticas y legales. Los recursos no materiales como la legitimidad, la cohesión y el capital simbólico también están siendo movilizados efectivamente. En base a los casos presentados, nos fue posible identificar las siguientes estrategias.

Desarrollo de la capacidad técnica e institucional. Las redes comunitarias y la acción colectiva de segundo grado permiten fortalecer la capacidad institucional y técnica de las organizaciones. Las redes de FECOFUN y COINACAPA emergen en contextos donde la acción colectiva parecía inadecuada. El surgimiento de ambas redes apoyó el desarrollo de capacidades entre los miembros, favorecidas por terceros que fortalecieron el manejo organizativo, el mantenimiento de archivos, el reconocimiento de instrumentos legales vigentes, la elaboración de planes de manejo, el desarrollo empresarial, el monitoreo y evaluación así como otras capacidades profesionales y técnicas. Los grupos han empezado a mejorar su desempeño y han definido sus roles más claramente; asimismo, han ido ganando confianza en sus acciones.

Además de desempeñarse como observadores políticos y grupos de presión, las redes han mejorado la productividad de sus recursos brindando valor agregado. Por ejemplo, al ayudar a las cooperativas a encontrar mercados, facilitando el acceso al mercado y suministrando información, ACOFOP ha mejorado los beneficios de los medios de vida derivados del manejo forestal. El desarrollo de la capacidad institucional, entrenando a miembros a mantener la calidad y satisfacer los estándares orgánicos, así como la formación de grupos en las comunidades para vigilar la práctica local se

convirtieron en el foco central de COINACAPA. Este organismo permite que los pequeños productores cumplan con los estándares establecidos por el comercio justo de manera que todo el grupo pueda conservar el acceso a los beneficios. FECOFUN también ha empezado a apoyar a sus miembros para que obtengan la certificación a fin de mejorar su posición en el mercado.

El desarrollo de las capacidades de los grupos comunitarios, así como de sus redes forma parte también de la agenda de los organismos donantes y agencias externas. Con frecuencia, los donantes y las ONG tienen intereses instrumentales en las redes, ya que son consideradas vehículos apropiados para la realización de los objetivos de desarrollo. En otros casos, los gobiernos, las agencias internacionales y las ONG locales parecen estar deseosos de trabajar con estas redes. El contacto directo con ellas reduce los costos de transacción del desarrollo participativo. Sin embargo, esto no siempre es beneficioso para las redes, cuyos objetivos pueden no coincidir con lo que los donantes u ONG están ofreciendo.

Influencia sobre el discurso público y creciente legitimidad. Las redes comunitarias pueden influenciar el discurso público relativo a la gobernanza de los recursos ambientales. Antes de la formación de estas redes, las entidades públicas promovían un discurso y acciones centrados en el Estado y buscaban soluciones mediante el manejo burocrático. La nacionalización de los bosques en Nepal y el establecimiento de la Reserva de Biosfera Maya en Guatemala son acciones indicativas de esta perspectiva. Con el crecimiento de las redes comunitarias se desarrolló un discurso contrario que desafió eficazmente el monopolio del manejo estatal y que ofreció el manejo comunitario como una opción viable. Entretanto, las redes participaron activamente con los actores interesados y ejercieron presión para lograr un manejo participativo y comunitario. Dichas redes lograron aprovechar el espacio y contribuyeron a un cambio de enfoque dirigido hacia la gobernanza participativa de los recursos aumentando sus alianzas con las organizaciones de la sociedad civil. Gradualmente, el manejo comunitario se ha convertido no solo en una opción aceptada sino más bien, en muchos casos, en la opción preferida.

Cambio en el balance de poder a favor de las comunidades. Las redes traen agencia al proceso de reforma en los patrones de tenencia. Los procesos de reforma liderados por el Estado se originan a nivel central y son implementados por la burocracia, considerando por lo general a las comunidades locales como receptores pasivos de las políticas del Estado. Sin embargo, las redes comunitarias y otras organizaciones de segundo grado se han convertido en agentes activos. Una vez que las comunidades locales participan, ellas pueden demostrar su espíritu emprendedor e influenciar el proceso de reforma a través de la expresión colectiva.

Las redes pueden obtener poder a través de su base. Su membresía cuenta con bases sociales fuertes en regiones grandes y pueden movilizar miles de personas en defensa de una causa común. Históricamente, la acción colectiva a nivel local no era apreciada o reconocida. En la mayoría de los casos, los grupos aislados que actuaban por su cuenta eran demasiado débiles para defender sus derechos, ya fuera del poder burocrático centralizado o de amenazas externas, empresas privadas u otras comunidades. La transferencia de derechos formales representa tan solo el primer paso. El mantenimiento de la integridad de las concesiones comunitarias o la forestería comunitaria continúa representando un desafío en vista de los constantes intentos de apropiación de los recursos por parte de actores externos. Esto es particularmente evidente en el Petén y en Nepal, donde empresas privadas e incluso entidades del gobierno han tratado de recuperar los recursos

y los derechos comunitarios. Las redes han defendido los intereses comunitarios contra estos intentos. Dado el gran número de miembros y la capacidad de las redes de captar atención a nivel nacional, y de aliados a nivel nacional e incluso internacional, las autoridades del Estado y los actores del mercado han empezado a reconocer y respetar sus demandas.

Entre tanto, la interacción entre las autoridades, agentes de mercado y actores comunitarios ha ido cambiando. Anteriormente, las comunidades interactuaban a nivel bilateral con las autoridades del Estado o los actores del mercado. En la actualidad existen nuevas plataformas y mecanismos que permiten que las comunidades interactúen con otros actores de interés en diferentes contextos. Las plataformas se han ampliado de lo nacional a lo internacional. Con estos contextos y arenas ampliados, las relaciones de poder tradicionalmente desiguales entre las autoridades y las comunidades están empezando a derrumbarse. Han aparecido nuevas configuraciones de poder. Por ejemplo, cuando los representantes del gobierno y los líderes de FECOFUN se sientan juntos en un taller internacional y aplauden la forestería comunitaria, su relación asume características diferentes a pesar del nivel de conflicto en el plano nacional. Estos encuentros sirven como canales alternativos de comunicación y resolución. Igualmente, en muchos programas públicos, se invita tanto a los responsables de los distritos forestales como a los líderes de FECOFUN y se les otorga el mismo estatus, un patrón que puede eventualmente equilibrar las relaciones de poder existentes entre estos dos grupos.

Influencia sobre las políticas y los marcos regulatorios. Las actividades de las redes, las mismas que se han ido ampliando con el tiempo, han permitido establecer fuertes vínculos entre las comunidades locales y los líderes políticos. Tradicionalmente, los burócratas forestales han sido los diseñadores de políticas *de facto*, legitimados por el sistema político y, con frecuencia, han minado los intereses de los medios de vida locales imponiendo estrictos regímenes de exclusión. Las redes comunitarias han podido cuestionar estas políticas utilizando mecanismos como la desobediencia civil y denunciando a nivel nacional amenazas contra sus derechos. FECOFUN, por ejemplo, ha funcionado como un organismo de fiscalización y vigilancia desde finales de la década de 1990, resistiendo constantemente cualquier decisión de política regresiva que socave los derechos comunitarios.

Sin embargo, las redes han cambiado su estrategia. De simplemente oponerse a las decisiones del gobierno han pasado a participar activamente en los procesos formales de políticas. En un principio, existían dos problemas:

1. El partido establecido, la autoridad del Estado, rara vez escuchaba las preocupaciones expresadas por las comunidades locales; y
2. Los líderes comunitarios tampoco confiaban en el sistema ni tenían la capacidad de participar en forma constructiva y contribuir al progreso de las políticas.

Con el desarrollo de las redes comunitarias la situación ha cambiado. Aparte del reconocimiento por parte de las entidades del gobierno del proceso multipartito, las redes mismas se han convertido en actores legítimos y han comenzado a ampliar sus roles. Ellas han logrado sacar provecho de las relaciones estratégicas con líderes políticos que favorecen la participación de las redes comunitarias en el diseño de políticas, construyendo apoyo a través de ellas. Esto ha probado ser una estrategia efectiva para aumentar la participación en el proceso formal de políticas.

Esta práctica ha sido institucionalizada durante los últimos años. Los donantes externos y muchos acuerdos ambientales multilaterales han promovido la noción de que las comunidades locales deberían ser consultadas en relación a las políticas ambientales. Por ejemplo, la Convención sobre Diversidad Biológica y los esfuerzos por reducir las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD) demandan que las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil sean informadas y consultadas adecuadamente durante la formulación de las políticas a nivel nacional. Las redes ofrecen una vía conveniente para satisfacer este requisito. Debido a que representan tanto a la comunidad local como la sociedad civil, se han convertido en actores cruciales en todos los foros de política relacionados con la gobernanza del bosque y los recursos naturales. Por ejemplo, FECOFUN es ahora miembro permanente del Comité de Coordinación del Sector Forestal y del Comité de Coordinación del Distrito Forestal en Nepal, y ACOFOP representa a la sociedad civil en el directorio del Consejo Nacional de Areas Protegidas de Guatemala.

Resultados de la construcción de redes

Las redes comunitarias han ayudado a fortalecer la tenencia de dos maneras:

- mejorando la acción colectiva a nivel grupal
- aumentando el poder de negociación de los grupos ante los representantes del gobierno o actores de los mercados (como en el caso de la Cooperativa COINACAPA).

A través de una interacción continua y la realización de actividades educativas, las redes han ayudado a mejorar las capacidades de los grupos comunitarios. Ellas han permitido ampliar las interconexiones entre las entidades del gobierno, mercados y otros actores de la sociedad civil mediante un diálogo formal entre múltiples actores y procesos informales. En un nivel más amplio, tienden a promover discursos democráticos, inclusivos, equitativos y participativos, aunque estos ideales no se ven siempre reflejados en la práctica. Por ejemplo, la agenda de FECOFUN tiene como objetivo alcanzar un 50% de representación de mujeres en los grupos de usuarios forestales comunitarios pero aún no ha logrado dicha meta.

Los procesos de reforma del Estado han creado un ambiente conducente al mejoramiento del acceso de las personas a los recursos, pero muchas reformas no se traducen automáticamente en mayores beneficios para los medios de vida (Cronkleton *et al.* 2008; Paudel *et al.* 2008), ya sea porque la devolución está limitada al uso de subsistencia (como en Nepal por ejemplo) o porque no está vinculada a los servicios complementarios que las comunidades necesitan (como en América Latina). Más aun, el Estado tiende a inventar nuevas intervenciones que impiden implementar las reformas o por lo menos limitan los beneficios potenciales que las comunidades pueden recibir del proceso de reformas. En dichos contextos, las iniciativas de las comunidades que dependen de los bosques para su sustento así como sus redes han ayudado a modificar los procesos dirigidos por el Estado.

Varios estudios han observado que estas redes han desempeñado roles importantes mejorando el acceso a los recursos forestales y los mercados para productos forestales y garantizando derechos sobre los recursos (Plant y Hvalkof 2001; Cronkleton *et al.* 2008). Igualmente, Komarudin *et al.* (2008), basados en investigación-acción en Indonesia, concluyen que la acción colectiva mejora

la seguridad de la tenencia así como los beneficios para los medios de vida de las comunidades que dependen de los bosques para su sustento. Asimismo, notaron que si bien la acción colectiva a nivel local ha reducido la captura por parte de la elite, la construcción de redes y el establecimiento de vínculos con niveles más altos son necesarios para mejorar el acceso a tierra, aumentar los ingresos y mejorar el estatus de las mujeres.

Desafíos

Los desafíos son aún enormes. En primer lugar, las redes comunitarias tienen que estar atentas al contexto cambiante para satisfacer las expectativas de sus miembros y actores de interés. Segundo, las redes deben ayudar a sus miembros a desarrollar capacidades para satisfacer los estándares y criterios establecidos por los gobiernos y los mercados. Tercero, deben abordar cuestiones de gobernanza, particularmente cuestiones referidas a la equidad e inclusión dentro de la organización. Cuarto, deben encontrar un equilibrio en sus relaciones con los miembros, donantes, las entidades del gobierno, organizaciones de la sociedad civil y la prensa, particularmente teniendo en cuenta su creciente participación en foros internacionales. A medida que su membresía e influencia política aumentan, las redes se ven bajo el escrutinio minucioso de los organismos donantes y ONG. Finalmente, la experiencia de FECOFUN y ACOFOP muestra que una sola reforma de políticas no es suficiente; también se requiere una vigilancia continua contra políticas agresivas o regresivas en términos de los derechos adquiridos.

Este estudio nos ha permitido sacar importantes lecciones sobre la acción colectiva, las redes comunitarias y la seguridad de la tenencia. Las redes comunitarias surgieron a raíz de crisis percibidas en la gobernanza de los medios de vida y los recursos. Estas redes permitieron ampliar la escala y el ámbito de la acción colectiva. Al representar a las comunidades que dependen de los bosques para su sustento, las redes han surgido como nuevos actores en el manejo de los bosques de uso común. Ellas desempeñan un rol importante convirtiendo políticas agresivas en realidades prácticas de manera que las comunidades puedan obtener los beneficios de las reformas de tenencia.

Notas

- 1 Entre 1966 y 1996 Guatemala vivió una guerra civil. Según los Acuerdos de Paz, el acuerdo socioeconómico y agrario establece que por lo menos 100 000 hectáreas deberían ser entregadas a grupos comunitarios organizados.
- 2 Existen dos diferencias importantes entre las concesiones comunitarias y las concesiones industriales, las mismas que están determinadas por los contratos. En primer lugar, los contratos le dan a las industrias derechos de usufructo solo para manejar productos madereros, mientras que las concesiones comunitarias constituyen un mecanismo para el manejo integrado tanto de recursos maderables como no maderables. Segundo, mientras que las concesiones comunitarias pagan por el uso de la tierra (entre US\$1.00 y \$1.50 por hectárea), las industrias pagan un valor intrínseco por la madera, dependiendo de la especie y la cantidad aprovechada.
- 3 Según Ostrom (2000), los derechos de exclusión incluyen el derecho colectivo de determinar quién tiene o no el derecho de acceso, extracción y manejo (véase Capítulo 1).

Parte 4

**Regulaciones y mercados
para productos forestales**

7

Las regulaciones como barreras a los beneficios comunitarios en las reformas de tenencia

Juan M. Pulhin, Anne M. Larson y Pablo Pacheco¹

Existen evidencias de que el fortalecimiento de la tenencia forestal de comunidades e individuos puede aumentar el bienestar, facilitar la exclusión de terceros y mejorar el manejo y la conservación forestal (Sunderlin *et al.* 2008). Sin embargo, a pesar de su potencial, las reformas de tenencia de los bosques son todavía débiles y sus impactos limitados. Una razón es que aún cuando se otorgan derechos importantes y seguros, las regulaciones impuestas por los gobiernos impiden el acceso comunitario a los productos forestales y mercados relacionados. Este capítulo analiza el aspecto de las regulaciones forestales; el Capítulo 8 aborda más específicamente la cuestión de la participación comunitaria en los mercados forestales.

La regulación se refiere al ‘control de comportamiento humano o social mediante normas o restricciones’ (Koops *et al.* 2006:81). Las regulaciones pueden asumir muchas formas, desde restricciones legales formales promulgadas por el gobierno hasta regulaciones sociales menos formales, como las normas que gobiernan la conducta social en un contexto cultural específico; este capítulo se refiere principalmente al primer tipo de regulaciones. En forestería, ‘las regulaciones son reglas diseñadas para controlar el uso de los recursos forestales y para garantizar que el manejo de estos recursos se ajuste a los estándares estipulados por el gobierno’ (Fay y Michon 2003:11). Estas regulaciones y sus instrumentos subordinados, como decretos, subdecretos, políticas, ordenanzas o circulares que conforman el ‘marco regulatorio’, están contenidas en las leyes del Estado (Gilmour *et al.* 2005). Con frecuencia, las regulaciones forestales imponen sanciones legales como prisión o multas y ciertos requisitos, como autorizaciones, arrendamientos, tasas, planes de manejo, monitoreo y evaluación y otros tipos de instrumentos regulatorios. Salvo algunas excepciones, las regulaciones relativas a la forestería en el trópico son responsabilidad de las burocracias del gobierno central. Es posible que su objetivo declarado sea el de mantener los servicios económicos y ambientales del bosque, aunque en realidad contemplen metas menos nobles, como perpetuar el control del gobierno sobre las tierras y los recursos forestales. En muchos países tropicales, los ‘bosques de producción permanente’ son con frecuencia el legado

de enfoques de manejo europeos o coloniales basados en la exclusión de personas (Fay y Michon 2003), y los 'estándares dobles' en las políticas forestales priorizan a las empresas madereras por encima de las comunidades (Larson y Ribot 2007).

A pesar de los recientes esfuerzos de los gobiernos y otras instituciones por avanzar en las reformas de tenencia de los bosques, por lo general, los marcos regulatorios han limitado los beneficios para las comunidades y los individuos. Las regulaciones del gobierno, en términos de acceso, uso y manejo de tierras forestales y sus recursos, continúan siendo bastante estrictas (véase Capítulo 3) y su implementación tremendamente burocrática. Con frecuencia, dichas regulaciones limitan los bosques disponibles para las comunidades, restringen el acceso a los recursos y su uso e imponen altos costos de transacción² que funcionan como barreras al mercado, lo que reduce el flujo de los beneficios forestales hacia las comunidades locales. También promueven la 'captura regulatoria'³ por grupos poderosos con fuertes intereses económicos y tienden a fomentar prácticas corruptas en la burocracia forestal. No hay evidencia de que los marcos regulatorios, tal como están diseñados en la actualidad, representen la única, o la mejor, manera de promover la conservación forestal.

Pocos investigadores han analizado en forma sistemática e integral las regulaciones y los costos de transacción en el contexto de la forestería comunitaria o las comunidades que viven en los bosques.⁴ La literatura directamente relacionada con las regulaciones forestales en la emergente reforma de tenencia forestal en muchos países en desarrollo es aún más limitada. En base a estudios de caso de CIFOR y RRI y otro material relevante, el presente capítulo tiene como objetivo responder varias interrogantes. ¿Cuál es la base filosófica de las estrictas regulaciones gubernamentales en forestería? ¿Cuán válidas son sus suposiciones en el contexto de la cada vez mayor transición en la tenencia forestal? ¿Qué tipos de regulaciones forestales se relacionan con las reformas de tenencia de los bosques y cómo perpetúan el control del gobierno sobre los derechos de manejo y usufructo de los bosques comunitarios? ¿De qué manera funcionan las diferentes regulaciones y los costos de transacción como barreras a los mercados y al flujo de beneficios para las comunidades locales? ¿Qué indicios teóricos y lecciones prácticas se pueden desprender de los estudios de caso y qué acciones estratégicas pueden las comunidades y los actores sociales interesados llevar a cabo para promover un marco regulatorio forestal más receptivo que permita que las reformas de tenencia alcancen su potencial?

La siguiente sección rastrea el origen y la base filosófica de las regulaciones forestales impuestas por los gobiernos examinando brevemente la tradición europea de manejo forestal 'científico' que aún persiste en muchos países tropicales en la actualidad. En base a estudios de caso provenientes de Asia, África y América Latina, llevados a cabo en el marco del proyecto CIFOR-RRI y complementados con información importante relativa a otros países, la tercera sección explora diferentes tipos de regulaciones forestales y la forma en que ellas obstaculizan los esfuerzos por llevar a cabo reformas en los patrones de tenencia de los bosques. Luego, la sección de discusión resume los resultados y recomienda algunas estrategias que podrían contribuir en la elaboración de un marco regulatorio más efectivo y apropiado. La sección final presenta las conclusiones de este capítulo.

Origen y base filosófica de las regulaciones forestales implementadas por el gobierno

El establecimiento de ‘bosques de producción permanente’ en muchos países tropicales y las estrictas regulaciones que gobiernan estas áreas son, con frecuencia, el legado de enfoques de manejo forestal europeos o coloniales que podrían estar vinculados al concepto de ‘territorialización’. Según Vandergeest y Peluso (1995:387–388):

Todos los estados modernos dividen sus territorios en complejas zonas políticas y económicas que se superponen, reconfiguran a las personas y los recursos dentro de estas unidades, *y crean regulaciones que establecen cómo y quién puede y utilizar estas áreas...* La territorialización se refiere a la inclusión o exclusión de personas dentro de límites geográficos específicos y a la fiscalización de sus actividades así como su acceso a los recursos naturales dentro de estos límites (énfasis nuestro).

El concepto de territorialización, tal como se aplica a los bosques de producción permanente, tiene un origen antiguo. El primer caso proviene de Asiria, donde en 700 A.C. se separaron reservas para las cacerías reales. En la Europa medieval, los bosques fueron demarcados como un dominio particular en la *silva* (literalmente, un lugar para el crecimiento de árboles), reservada para las actividades de cacería de la clase dominante de propietarios, a saber los vasallos del soberano (nobles) y los monasterios (clero) (Fay y Michon 2003). La mayor parte de las *silvas* eran propiedad del monarca y las dos clases dominantes; la gente común (siervos y sirvientes) estaba generalmente atada a un señor y se le otorgaba solo derechos de usufructo en las tierras *silva*. A medida que la población fue creciendo, la tensión aumentó entre la gente común, que necesitaba tierras agrícolas y recursos forestales, y los propietarios que querían control total y exclusivo de su dominio de bosques.

La aplicación de las regulaciones forestales se convirtió en la tarea de los administradores, quienes tenían la misión específica de proteger el dominio de los bosques contra invasiones. En Europa, el primer cuerpo real de administradores forestales (más tarde llamados forestales) fue creado en 1290 para ‘defender los derechos reales de caza y justicia’ y más tarde para restringir los derechos de usufructo de los campesinos (Fay y Michon 2003). Este cuerpo cuidó los intereses económicos de la élite. El crecimiento de la población, el cercamiento de tierras mediante la privatización y la pérdida de tierras forestales y sus productos, tales como madera, leña, forraje y carne silvestre, aumentaron el valor de los bosques. Por ello, los reyes y nobles usaron las regulaciones forestales no solo para proteger sus exclusivos bosques para actividades de caza sino también para garantizar oportunidades económicas (Peluso 1992). Muy probablemente, el establecimiento de algunas reservas forestales respondía también a cálculos referidos a la necesidad de contar con productos y servicios forestales en el largo plazo.

De esa manera, las normas forestales se convirtieron en la herramienta utilizada por la elite para restringir el ejercicio de los derechos de usufructo mientras que una creciente población campesina luchaba por convertir más tierras para la agricultura, ampliar los pastizales para la ganadería y adquirir más leña. Los forestales y los guardabosques eran empleados para proteger los intereses políticos y económicos de la realeza, la nobleza y el clero y para excluir a la gente común de estas áreas. Por lo tanto, la tendencia de los forestales a excluir a las poblaciones de

los bosques tiene una larga historia que se remonta a la interacción de la profesión forestal con las autoridades propietarias de las tierras. Esta actitud se tradujo fácilmente en su participación en la privatización de áreas públicas (*commons*) en Europa, especialmente en los siglos XVIII y XIX, y también se adaptó fácilmente al estilo poco democrático y jerárquico de las autoridades coloniales (Synnott, comunicación personal).

Después de un largo período de haber usado métodos represivos, la administración de los bosques pasó a tener características más constructivas. El desarrollo y armonización de las prácticas silviculturales para garantizar una producción sostenible se convirtió en una de las preocupaciones principales (Fay y Michon 2003). En Inglaterra, a finales de los siglos XVI y XVII, la aplicación de la revolución científica en el campo de la conservación forestal llevó a la siembra de árboles con fines comerciales (económicos). Asimismo, en 1661, Luis XIV de Francia y su ministro de hacienda, Colbert, introdujeron reformas en la administración y legislación forestal con el propósito de revertir la reducción de la cobertura forestal causada por la sobreexplotación de la misma (Elliot 1996). Desde entonces, la forestería contempló la misión más compleja de regular, administrar, conservar y manejar los bosques.

El desarrollo de la 'forestería científica' desde cerca de 1765 a 1800, principalmente en Prusia y Sajonia, legitimó la territorialización y con ello la aplicación de normas forestales para 'racionalizar' el manejo forestal. Su emergencia puede comprenderse mejor dentro del contexto de las iniciativas centralizadas de la época que tenían como objetivo la construcción del Estado (Scott 1995). El primer concepto de forestería científica fue capturado por Le Roy, el guardián de los jardines del Palacio de Versalles, en la Enciclopedia Diderot de 1766:

En todos los tiempos se ha sentido la importancia de conservar los bosques; éstos han sido considerados siempre propiedad del Estado y han sido administrados en su nombre: la región misma ha consagrado los bosques, sin duda para protegerlos, mediante la veneración, de aquello que debía conservarse para el interés público... Nuestros robles ya no profieren oráculos... debemos sustituir este culto con la atención solícita, y cualquiera sea la ventaja que uno haya podido encontrar antes en el respeto por los bosques, cabe esperar mayor éxito aún de la vigilancia y economía... Si se explotan los bosques para atender las necesidades presentes, también hay que conservarlos y hacer planes con antelación para generaciones futuras... Es necesario, por consiguiente, que aquellos quienes están encargados por el Estado de supervisar y mantener los bosques tengan mucha experiencia... y deben conocer las obras de la naturaleza (Le Roy, citado en Harrison 1992).

La cita anterior propone las bases filosóficas para el diseño y aplicación de las normas forestales del Estado. Primero, los bosques son propiedad del Estado y tienen que ser administrados en su nombre para el bien público. Por lo tanto, es necesario crear una entidad forestal del Estado para que tenga a su cargo el control de las tierras y los recursos forestales para el bien público, responsabilidad que llevará a cabo mediante la elaboración e implementación de normas. En segundo lugar, los bosques pueden ser aprovechados para satisfacer las necesidades presentes pero deben ser conservados para las generaciones futuras. Por ello, en su calidad de propietario, la entidad forestal del Estado es tanto una empresa forestal como una institución de conservación, roles que pueden entrar en conflicto (Peluso 1992). Por consiguiente, es necesario elaborar normas

forestales a fin de equilibrar los objetivos económicos y de conservación del manejo forestal del Estado. En tercer lugar, aquellos a quienes el Estado ha encomendado la supervisión del mantenimiento de los bosques deben tener experiencia y conocer 'las obras de la naturaleza'. Esto legitimó la misión de los forestales y estableció la exclusividad de los forestales profesionales en la administración y el manejo forestal (Fay y Michon 2003). Cuando los forestales profesionales se desempeñan en sus funciones, sus acciones, llevadas a cabo a nombre del 'bien público', están guiadas y legitimadas por las regulaciones forestales.

El primer programa universitario de capacitación para promover el manejo forestal científico fue creado en la Universidad de Freiburg, lo que fue emulado luego por otras universidades en provincias alemanas en el siglo XIX. En 1824, se fundó una escuela nacional de ingenieros forestales en Nancy, Francia (Mantel 1964), la misma que atrajo estudiantes de toda Europa y los Estados Unidos (Peluso 1992). La ciencia forestal estaba basada en cálculos técnicos para garantizar un 'rendimiento sostenido', aplicando principios silviculturales desarrollados mediante pruebas experimentales. Cuando regresaban a casa o viajaban a las colonias en Asia y África o América Latina, los forestales llevaban consigo la filosofía de un manejo forestal tecnocrático controlado por el Estado (Fernow 1991).

Los Estados Unidos también desempeñaron un papel importante influenciando el manejo forestal a nivel global al haber diseñado un paradigma de conservación forestal que continúa legitimando el manejo por parte del Estado hoy en día, mayormente a través de Gifford Pinchot, quien estudió en Nancy y fundó el Servicio Forestal de los Estados Unidos. Considerado como el primer proponente de una 'conservación moderna de los recursos naturales (Eckersley 1992), Pinchot creía en la complementariedad de la conservación y el desarrollo: los bosques, decía, deberían ser manejados para 'proporcionar el mayor bien para el mayor número de personas durante el período más largo de tiempo' (Dana y Fairfax 1980, p.72). Como resultado, 'en la actualidad, el concepto de conservación forestal puede significar muchas cosas desde la producción intensiva de madera hasta la conservación total' (Elliott 1996).

Tanto el punto de vista utilitario de los bosques como fuente de ingresos para el Estado (el uso forestal para proporcionar 'el mayor bien al mayor número') como la actitud más preservacionista defendida por algunos conservacionistas han justificado el control absoluto por parte del Estado de los recursos forestales y la implementación de estrictas normas para su uso (véase también Capítulo 2). La delimitación de vastos trechos de tierras forestales como áreas de producción y protección por parte de los gobiernos en muchos países en desarrollo pone de manifiesto la persistencia del paradigma de conservación de recursos propuesto por Pinchot. Este mismo paradigma permite que los forestales desarrollen su ciencia según los intereses del Estado, aunque rara vez consideran sus políticas o implementación como actos políticos. En la actualidad, la forestería científica se refiere tanto a la tradición alemana –plantaciones organizadas con poca diversidad y la sabiduría de los forestales para obtener una producción sostenida– así como al concepto más moderno de manejo profesional sostenible orientado a la conservación.⁵

Las tribus y otras comunidades locales obtienen muy pocos beneficios de la territorialización o nacionalización del control de los bosques a no ser el empleo temporal como trabajadores calificados o no calificados en tierras que muy posiblemente controlaron en el pasado (Peluso 1992). No obstante la promesa de que las burocracias forestales manejarían los recursos forestales sabiamente,

su desempeño en muchos países en desarrollo ha sido desalentador, perpetuando o incluso exacerbando la degradación de la tierra y la pobreza rural en muchos países (Blaikie 1985).

A pesar de los esfuerzos recientes por otorgar derechos nuevos y seguros a comunidades indígenas así como a otras comunidades locales mediante reformas en la tenencia de los bosques, las normas gubernamentales todavía se inscriben en una tradición de manejo forestal científico europeo-americano y la cultura burocrática que ha persistido en las entidades forestales del Estado. Como se puede apreciar en los estudios de caso de Asia, América Latina y África presentados a continuación, las normas forestales perpetúan el control del Estado sobre las tierras y los recursos forestales, socavando el potencial de los beneficios que se puedan derivar de la reforma.

Normas forestales y reforma de tenencia: casos seleccionados

Bajo los nuevos arreglos de tenencia en forestería comunitaria, las normas forestales pueden ser aplicadas mediante

1. contratos de arrendamiento o sistemas de clasificación que limitan el acceso a las tierras forestales como en el caso de India;
2. normas inspiradas en la conservación que restringen actividades en áreas protegidas como en Brasil; y autorizaciones, acuerdos, impuestos, planes de manejo y requisitos similares que limitan el acceso a la madera u otros productos forestales valiosos como en el caso de Filipinas, Guatemala y Nepal.

Regulaciones que limitan el acceso a la tierra⁶

A pesar de la reciente tendencia hacia la devolución de propiedad y/o el control de los bosques a las comunidades, el acceso a bosques de alto valor puede verse restringido por políticas de zonificación, sistemas de clasificación y otras normas que regulan la asignación de tierras. Dichas normas pueden ser consideradas como la primera línea de defensa del Estado, las que tienen como objetivo proteger valiosas tierras forestales y limitar el área a ser entregada a las comunidades. Dichas normas se imponen sobre cualquier decisión posterior, restringiendo seriamente los derechos comunitarios.⁷

India es un ejemplo. Como es común en muchos países asiáticos, el manejo forestal en India tiene un legado europeo, en este caso particular, la autoridad colonial inglesa. India fue uno de los primeros países en establecer un servicio forestal profesional: nacionalizó el dominio de los bosques en la Ley Forestal de 1865. La demarcación de tierras no cultivadas bajo el manejo del Servicio Forestal de la India continuó durante el siglo siguiente y durante este periodo, los bosques eran apreciados principalmente por su madera y su contribución al desarrollo económico del país. Los derechos a los recursos de las comunidades tribales y otros habitantes del bosque fueron erosionados a medida que las entidades del gobierno y el sector privado fueron ejerciendo mayor control. Incluso luego de la independencia, gran parte de la política forestal y el sistema administrativo de la colonia británica continuó dirigiendo la gobernanza de las tierras forestales y sus recursos (Poffenberger 1996; Poffenberger *et al.* 1997).

Hasta hoy, la mayor parte de las 77.47 millones de hectáreas de tierras forestales está bajo control del Estado. El país cuenta con ricos recursos forestales que contienen cerca del 8% de toda la

biodiversidad, convirtiéndolo en uno de los 12 países con megabiodiversidad del mundo. Sin embargo, más de un sexto del área geográfica del país (55.27 millones de hectáreas) es considerada 'tierras de desecho'. Dichas áreas han sido el centro de interés de recientes programas de manejo forestal comunitario, como el Programa de la Sociedad de Cooperativa de Cultivadores de Árboles (TGCS por sus siglas en inglés), descrito en el Capítulo 3 y resumido brevemente aquí.

El programa TGCS se creó debido a la creciente preocupación en la década de los ochenta ante la escasez de leña y forraje así como la creciente degradación de la tierra. Su proponente, el Consejo Nacional de Desarrollo de Tierras Baldías, consideraba que el proyecto era una alternativa institucional más efectiva y sostenible para la forestación que el programa forestal social liderado por el Departamento Forestal. En este programa se elige una comunidad (*revenue village*⁸) y se la inscribe como una cooperativa. La cooperativa presenta una solicitud para arrendar una parte de las 'tierras de desecho' (*revenue wasteland*) ubicada en la comunidad que pertenece a la Secretaría de Hacienda del gobierno del estado. Dichos contratos de arrendamiento, usualmente suscritos por un periodo de 25 años y que pueden ser renovados por otros 25, representan uno de los casos más claros de transferencia de tenencia bajo manejo forestal comunitario de la India. Sin embargo, un estudio de los TGCS en las comunidades de Khoda Ganesh, Nathoothala y Kumhariya en el distrito Ajmer de Rajasthan, muestra que las regulaciones forestales perpetúan en realidad el control del gobierno sobre las tierras forestales, restringiendo el acceso a las áreas más productivas. Más aun, la Secretaría de Hacienda retiene los derechos de usufructo de la tierra para otros propósitos.

Aunque los derechos de propiedad de las comunidades han sido garantizados temporalmente bajo este nuevo arreglo de tenencia, los beneficios para los medios de vida han sido relativamente modestos. Debido a la baja productividad de las plantaciones, los TGCS no han sido capaces de generar ingresos en efectivo, uno de los objetivos del programa. Incluso los aumentos en la disponibilidad de leña y forraje —las principales metas del programa— no fueron significativos. Solo el 28% de los 382 hogares encuestados reportó aumentos en su disponibilidad de leña mientras que el 43% reportó aumentos en su disponibilidad de forraje. Asimismo, la tasa de supervivencia de los árboles era relativamente baja (43%), lo que limitaba los beneficios potenciales del proyecto en términos ecológicos.

Las razones que inciden en el limitado éxito del programa son múltiples pero la normativa estatal, que restringe el acceso comunitario a las tierras forestales, es uno de los factores principales. Cada contrato de arrendamiento involucra menos de 40 hectáreas de tierra y no tiene en cuenta el tamaño de la población. Estas parcelas tan pequeñas no son suficientes para generar beneficios para los medios de vida de cada hogar. La mayor parte de las tierras alquiladas son de calidad pobre y estaban muy degradadas cuando fueron entregadas, lo que implicaba tiempo, esfuerzo y dinero para hacerlas productivas nuevamente. De hecho, cerca del 59% de los hogares encuestados en las tres comunidades consideraba que los TGCS 'no eran importantes' para sus medios de vida. En contraste, el gobierno obtiene ganancias del nuevo arreglo de tenencia por lo menos de dos formas. En primer lugar, los TGCS han impedido las invasiones de las áreas alquiladas y, por lo tanto, estas áreas han estado protegidas. Por ello, los TGCS fueron instrumentales en la preservación de las tierras comunales de la comunidad, que legalmente pertenecen a la Secretaría de Hacienda. De hecho, se observaron invasiones y destrucción de recursos en áreas cercanas que no estaban cubiertas por estos contratos de arrendamiento. En segundo lugar, los TGCS

permitieron mejorar la condición biofísica de las áreas arrendadas. Estos dos logros avanzan los objetivos de conservación del estado.

La restricción del acceso a tierras forestales valiosas a través de la normativa forestal no es una política exclusiva de la India. Por ejemplo, Nepal, a pesar de haber sido uno de los pioneros en manejo comunitario en Asia, enfrenta también sus propios desafíos tratando de poner a disponibilidad de los grupos de usuarios forestales tierras forestales productivas. En la región del Terai, donde se encuentran la mayoría de los bosques productivos, el Departamento de Bosques retiene la mayor parte del control de los bosques de alto valor y muy rara vez, después de demandas desde las bases, los ha entregado a Grupos de Usuarios Forestales Comunitarios (CFUG por sus siglas en inglés) (Bhattarai 2006; Ojha *et al.* 2008). Para el 2005, solo cerca del 2% de los bosques del Terai habían sido transferidos a los CFUG en comparación con 24% de los bosques de menor calidad de las tierras de mayor altura (*mid-hills*). El gobierno sostiene que los productos de estos bosques necesitan ser distribuidos en todo el país, incluyendo poblaciones urbanas, y por lo tanto, debe ser responsable de estas áreas. De hecho, la Política Forestal de 2000 estableció un impuesto del 40% sobre las ganancias generadas de la venta de madera de los CFUG en el Terai y restricciones adicionales sobre la devolución de los bosques en esta área (Bhattarai 2006).

Igualmente, en Filipinas, otro país conocido por lo ‘radical y progresivo’ de su política forestal comunitaria (Utting 2000; Pulhin *et al.* 2007), las comunidades continúan luchando por obtener el control de las áreas forestales productivas. Las primeras iniciativas del gobierno, en el marco del Programa Integrado Forestal Social, habían alquilado a las comunidades solamente tierras que ya no tenían árboles, y luego había explotado la mano de obra barata para actividades de reforestación y protección (McDermott 2001). Además, el gobierno, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, esperaba que estas comunidades detuvieran los avasallamientos en tierras altas, aumentaran la productividad de la agricultura en esas áreas y controlaran cualquier disidencia política. Al mismo tiempo, el ministerio retiene el poder de asignar concesiones madereras⁹ (ahora llamadas acuerdos para el manejo forestal industrial) en tierras de bosque residuales, siempre y cuando sea rentable y políticamente expeditivo hacerlo (Li 2002). Aunque la transferencia del ministerio a las comunidades locales durante los últimos 25 años ha sido significativa, con prácticamente 4.7 millones de hectáreas bajo diferentes instrumentos de tenencia de tierra, en general, las áreas más productivas todavía se encuentran en concesiones o acuerdos privados o bajo el Sistema Nacional Integrado de Áreas Protegidas.

Al igual que en el caso de India, los enfoques de manejo forestal controlados por el Estado en Nepal y Filipinas tienen un origen colonial. Las políticas forestales de Nepal se vieron directamente influenciadas por los ingleses, cuando sus expertos ayudaron a los gobernantes Rana a establecer el Ministerio de Bosques en 1942 (Paudel *et al.* 2008). El ministerio empezó el proceso de nacionalización de las tierras forestales y perpetuó la noción colonial de forestería científica en el país. En Filipinas, el manejo forestal es un legado de dos sistemas, el español y el americano. El gobierno colonial español estableció la primera oficina forestal, la Inspección General de Montes, en 1863, e introdujo la tradición europea de un manejo forestal centralizado. Por su parte, los colonizadores americanos, que asumieron el poder en 1898, crearon una escuela forestal en 1910 con la ayuda de ningún otro que el mismo Pinchot. Los conceptos de forestería científica continúan siendo la base del manejo de los recursos forestales en el país.

Sin duda, el uso de regulaciones forestales para limitar el acceso de las comunidades a las tierras forestales no es solo un fenómeno asiático. En Camerún, África, los recientes arreglos de tenencia que les otorgan a las comunidades nuevos conjuntos de derechos de acceso, usufructo y manejo de tierras forestales no son aplicados en todos los bosques (Oyono *et al.* 2008; Diaw *et al.* 2008). Un plan de zonificación, aprobado en 1993, clasifica las tierras forestales en bosques permanentes y no permanentes. Los bosques permanentes incluyen parques nacionales, reservas de fauna, reservas para la caza, jardines botánicos, jardines zoológicos, bosques de producción (para la extracción maderera), bosques de protección y bosques de investigación, los que representan las áreas forestales más ricas, extensas y estratégicas del país. Los bosques no permanentes comprenden bosques menos productivos y tierras agrícolas adyacentes a las comunidades, y es aquí donde (en la actualidad) 56 comunidades tienen acuerdos de manejo por un período de 25 años que les otorga acceso, uso y manejo de los bosques con fines de medios de vida (Oyono *et al.* 2008). Por ello, las comunidades locales han sido legalmente excluidas de los bosques de alto valor, los que son reservados en su mayor parte para el aprovechamiento comercial y las áreas protegidas. Algunos miembros de la comunidad argumentan que se les han concedido mayores derechos pero sobre áreas más pequeñas, ya que consuetudinariamente han reclamado acceso a un área más extensa de bosque (Oyono *et al.* 2008). La capacidad del Estado para implementar regulaciones sobre las extensas áreas forestales que reclama también está cuestionada. Al igual que en Asia, la tendencia del Estado a retener las tierras forestales valiosas en Camerún está enraizada en la tradición colonial (Oyono 2004a).

Conservación y regulaciones orientadas a la protección

La conservación inspirada en regulaciones –ya sean implementadas por ministerios o institutos forestales o ambientales– también puede ser utilizada para limitar las actividades de las comunidades que han recibido derechos legales en las reservas forestales y áreas protegidas pero que han perdido derechos consuetudinarios. Dichas regulaciones pueden restringir los derechos de uso o exigir planes de desarrollo y manejo que tratan de regular las actividades de las comunidades locales para alcanzar los objetivos de conservación del gobierno. Un buen ejemplo es el caso de Porto de Moz en Brasil, como se verá a continuación.

Las primeras regulaciones que intentaron controlar y monitorear la extracción maderera y la conversión forestal en Brasil fueron promulgadas en 1968 con la aprobación del Código Forestal, cuya implementación fue delegada a la agencia federal encargada del medio ambiente. En 1994, un decreto para la regulación del manejo forestal estableció mecanismos para asegurar la reforestación e introdujo planes de manejo forestal. Los extractores de madera ya estaban obligados a cumplir con procedimientos similares. A finales de la década de los noventa, las preocupaciones ambientales precipitaron la realización de acciones para demarcar áreas de conservación, lo que resultó en el establecimiento del Sistema Nacional de Unidades de Conservación en el 2000. Para proteger los derechos de las poblaciones agroextractivistas y tradicionales, se crearon las ‘reservas extractivistas’ (RESEX). Aunque los proyectos de tierras anteriores estaban bajo la jurisdicción del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), se creó la RESEX como un tipo específico de uso de tierras de conservación bajo la Ley No. 9.985, estando bajo la jurisdicción de la entidad responsable del medio ambiente.

En el municipio brasileiro de Porto de Moz, en el estado de Pará, las comunidades locales tienen una larga historia de enfrentamientos con empresas madereras y pesqueras. Estas empresas usaban los recursos locales pero las comunidades recibían pocos beneficios a cambio (Moreira y Hébert 2003; Salgado y Kaimowitz 2003). Para proteger sus tierras y recursos naturales, las comunidades demandaron la creación de una RESEX. En 2004, mediante un decreto presidencial, se creó la RESEX '*Verde para Sempre*', la misma que abarca prácticamente 1.3 millones de hectáreas y alberga cerca de 58 comunidades. Si bien la reserva garantizó los derechos de propiedad de los residentes y permitió que las comunidades expulsaran a las empresas madereras de sus tierras, también impuso nuevas restricciones sobre el uso forestal a los pequeños productores que vivían en la reserva.

La RESEX reconoció los derechos territoriales de varias comunidades locales y propietarios de mediana escala en la rivera occidental del río Xingu. La población local –influenciada por ONG y organismos de conservación– adoptó el modelo RESEX para formalizar sus derechos de tenencia sobre la tierra como una manera rápida de obtener derechos sobre un área extensa. Uno de los aspectos limitantes, sin embargo, es que la RESEX es una unidad de conservación. Los propietarios que viven dentro de ella no reciben todos los derechos de propiedad pero sí el derecho de usufructo por tiempo indefinido (*concessão de direito real de uso*), limitado por una serie de restricciones relativas al uso de tierras. Según la ley, en la RESEX, está prohibido el uso de especies en peligro de extinción, la realización de prácticas que erosionan los hábitats de esas especies y que podrían dañar la regeneración natural de los ecosistemas. La extracción maderera se permite solo si se la practica en forma sostenible, y en circunstancias especiales (e.g. cuando complementa otras actividades extractivas). La conversión forestal está limitada al 10% del área total de acuerdo a las normas establecidas en el plan de manejo de la RESEX. Estas regulaciones restringen asimismo el desplazamiento de los búfalos de agua.

Una RESEX es un área donde los propietarios pueden llevar a cabo actividades extractivas de agricultura de pequeña escala. Por ello, no hay límites sobre la recolección de Productos Forestales No Maderables (PFNM), pero otros usos, como el aprovechamiento maderero (si es que se lo permite), exigen un plan de manejo forestal. Cualquier actividad a ser llevada a cabo en la RESEX debe formar parte del plan de manejo de la misma. Las comunidades no pueden usar recursos maderables, por ejemplo, hasta que hayan completado dicho plan, el mismo que puede ser llevado a cabo solo después de haberse elaborado y aprobado un plan de desarrollo definitivo para toda la RESEX, algo que todavía no ha ocurrido.

Por ello, cuatro comunidades que habían demarcado sus tierras con ayuda de un proyecto forestal no lograron desarrollar sus planes de manejo forestal. Sin embargo, se hicieron algunas excepciones para dos de esas comunidades porque habían recibido asistencia antes de la creación de la RESEX del Programa Promanejo, un proyecto federal que apoya la forestería comunitaria mediante el desarrollo de proyectos de aprovechamiento de baja intensidad y transformación artesanal de la madera.

Se establece una distinción entre planes de manejo de alta y baja intensidad; no obstante, ambos deben cumplir los mismos requisitos burocráticos. Los planes de baja intensidad son un poco más simples, pero todos los planes deben ser firmados por un ingeniero o técnico forestal profesional, y en las áreas comunitarias, los planes también deben ser firmados por los líderes que representan

a la comunidad o al territorio. El ingeniero forestal, que ayuda a elaborar el plan, es también responsable de las operaciones forestales en el área. En teoría, este sistema debería garantizar cierta transparencia en la formulación e implementación de los planes de manejo forestal, facilitando la supervisión de la implementación del plan por parte de la agencia central.

Algunas veces la madera es aprovechada aun cuando una comunidad no cuenta con un plan formal de manejo forestal. Redes de motosierristas, madereros locales, comerciantes y camioneros, que habían sido empleados por las empresas madereras antes de la creación de la RESEX, trabajan ahora para políticos, que usan su influencia y conexiones para extraer madera y suministrar a las empresas madereras de la ciudad, en contraposición a las normas establecidas. No es posible calcular el volumen de estas transacciones informales, aunque se dice que hay menos aprovechamiento forestal de lo que había antes de que la reserva fuera creada.

El caso de Porto de Moz muestra que a pesar de la movilización desde las bases para crear una reserva, los objetivos ambientales y de conservación del gobierno tienden a estar por encima de los intereses de la población local. Las instituciones formales son tremendamente burocráticas e inefectivas implementado sus propias regulaciones. La falta de un plan de manejo impidió que algunas comunidades locales llevaran a cabo operaciones de aprovechamiento comercial, aunque el sistema de reservas extractivistas tenía como objetivo proteger los intereses de las comunidades agroextractivistas y las personas cuyos medios de vida tradicionales dependen de la madera y otros PFM. Las regulaciones orientadas hacia la conservación dejan a la población local poca flexibilidad para usar los recursos a fin de satisfacer sus necesidades materiales, por lo menos no de manera legal. Las comunidades vecinas están ahora buscando otros modelos para sus demandas de tierra.

Regulaciones que limitan el uso comercial de recursos valiosos

Las entidades forestales del Estado actúan algunas veces como empresas forestales que regulan el uso comercial de valiosos recursos forestales, como la madera, a nombre del bien público. Si bien estos recursos forestales han sido transferidos a las comunidades por el Estado en el marco de los nuevos arreglos de tenencia, las estrictas regulaciones del gobierno todavía limitan el flujo de beneficios hacia las comunidades locales. Tres casos ilustran esta situación.

Cooperativa de Desarrollo de Recursos Forestales Ngan Panansalan Pagsabangan, Filipinas. Esta cooperativa es una de las 1781 organizaciones populares (*people's organizations*) en Filipinas que participan en el Programa de Manejo Forestal Comunitario del gobierno (CBFM por sus siglas en inglés). Ubicada en la provincia del Valle de Compostela en la isla de Mindanao, maneja 14 800 hectáreas bajo un contrato de 25 años que le da derecho a manejar y usar los recursos forestales según los principios de manejo forestal sostenible (véase también Capítulo 3).

La cooperativa fue uno de los primeros experimentos del gobierno por facilitar la transición de una empresa maderera corporativa a un enfoque comunitario para alcanzar las metas de forestería sostenible y justicia social. A pesar de que la empresa maderera está manejada por profesionales técnicamente competentes (la mayor parte antiguos empleados de la empresa maderera que funcionó entre 1969 y 1994), las principales decisiones políticas están a cargo de la asamblea general de la cooperativa y el consejo directivo, con representación del grupo tribal Mandaya-

Mansaka. Este arreglo institucional permite que la cooperativa funcione como una empresa. Se trata del único bosque comunitario en el país y el primero en el sudeste asiático que ha sido certificado por SmartWood, habiendo satisfecho los requisitos para un bosque manejado sosteniblemente en el año 2000.

La cooperativa fue creada en 1996 y se le otorgó los derechos y responsabilidades para manejar y proteger tierras forestales asignadas en las ciudades de Compostela y New Bataan en la Provincia del Valle de Compostela. El manejo general del área está regulado por 'el marco de manejo de recursos comunitarios'. Elaborado por la cooperativa con apoyo del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, este documento sirve de base para las estrategias y actividades de manejo forestal de los próximos 25 años. La cooperativa también tuvo que elaborar un plan quinquenal de trabajo para guiar sus operaciones. Dicho plan muestra el porcentaje de bosque de producción que estará sujeto al aprovechamiento durante los primeros cinco años, y la cantidad de madera a ser extraída de la plantación forestal (Pulhin y Ramírez 2006). Las ganancias serán utilizadas para financiar proyectos de desarrollo y protección forestal, como reforestación, agroforestería, mejoramiento de bosques, regeneración natural asistida, guardabosques y el establecimiento de puntos de control para garantizar la protección continua del bosque. También permitirán generar iniciativas de medios de vida para la cooperativa. Se espera que el desarrollo de plantaciones adicionales de árboles y áreas agroforestales reduzca la presión sobre los bosques naturales como fuente principal de madera y que mejore la cobertura forestal, reduciendo la erosión y la ocurrencia de inundaciones inesperadas.

En Filipinas, la preparación de planes de manejo comprensivos, como el marco de manejo y el plan quinquenal de trabajo, está más allá de las capacidades de las organizaciones populares. Por lo general, es necesario contratar los servicios de forestales profesionales, algo que no pueden financiar o que por lo menos aumenta sus costos. Aunque esta cooperativa en particular puede elaborar sus propios planes de manejo, gracias a la amplia experiencia técnica de algunos de los miembros, el proceso toma tiempo, esfuerzo, capacidad de negociación y costos de transacción, desde el inventario forestal hasta la aprobación del plan.

Si bien el plan de trabajo aprobado especifica el volumen a ser aprovechado anualmente, el volumen actual aprovechado depende de la aprobación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el mismo que emite las autorizaciones anuales. En general, el volumen real aprovechado es menor que el propuesto en el plan de trabajo. Sin la autorización, la cooperativa no puede llevar a cabo sus operaciones de aprovechamiento forestal pero dicha aprobación puede fácilmente demorar más de seis meses, en parte debido a que es emitida por la oficina central del ministerio en Metro Manila, dejando a la cooperativa con solo 6 meses para operar. Los costos totales pueden alcanzar los US\$4700 (Figura 7.1).

Incluso después de que se ha emitido la autorización y la madera ha sido cortada, las regulaciones para controlar el transporte de la madera aprovechada crean problemas adicionales (Dugan y Pulhin 2006). Las comunidades deben obtener una autorización para trasladar la madera al borde de la carretera, y otra para transportar la madera al lugar donde se encuentran los compradores. Dado que el personal del ministerio que emite los permisos se encuentra por lo general a varios kilómetros de distancia, hay más retrasos y costos adicionales de transacción. En Filipinas, los finqueros que tienen plantaciones forestales en sus tierras privadas también se han

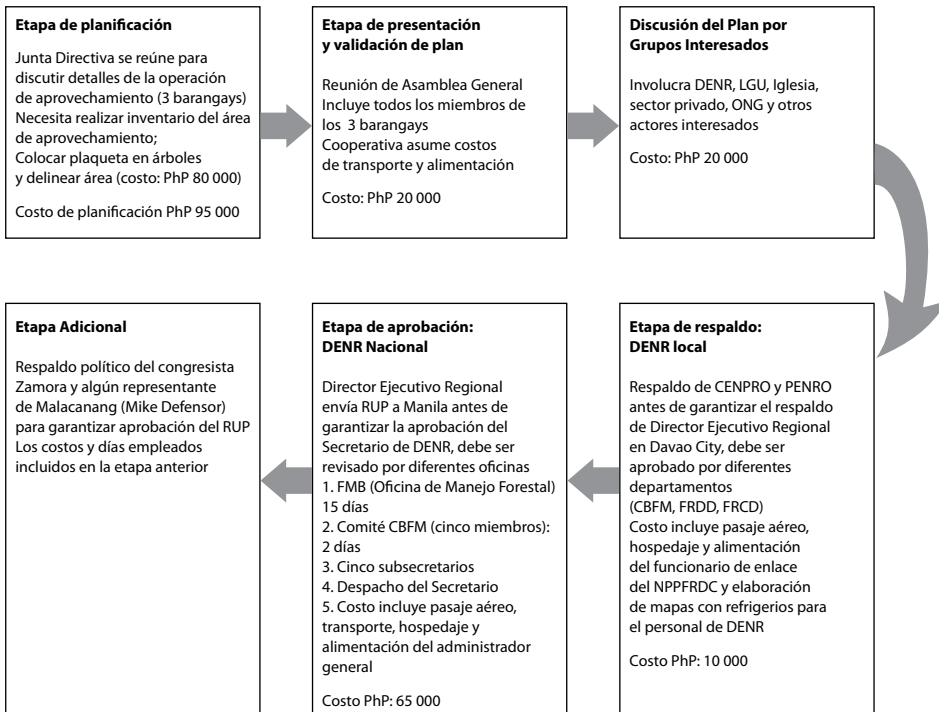


Figura 7.1 Proceso de aplicación y costos de transacción de la Cooperativa de Desarrollo de Recursos Forestales, Ngan Panansalan Pagsabangan, 2006–2007

Fuente: Puhlin *et al.* (2008)

quejado de estos permisos de transporte, los que originalmente tenían como objetivo monitorear y controlar la remoción de madera de los bosques naturales. La complejidad de las regulaciones y procedimientos ha generado corrupción, ya que cada etapa crea oportunidad para extraer dinero de las comunidades.

*Concesiones forestales comunitarias, el Petén, Guatemala.*¹⁰ Las comunidades forestales del Petén están ubicadas en la zona de usos múltiples de la Reserva de la Biosfera Maya. La reserva, con una extensión de 2.1 millones de hectáreas, fue creada en 1990 como un área de conservación para proteger los recursos naturales y culturales así como los bienes y servicios asociados a ellos. Ante la presión de las organizaciones comunitarias y conservacionistas, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas empezó a considerar a las comunidades que ya vivían en la reserva como aliados potenciales que podían facilitar su trabajo. Actualmente hay 12 concesiones comunitarias dentro de la reserva, cubriendo un área total de 426 000 hectáreas (véase Capítulo 3). Con la excepción de una de ellas, para el 2006, todas habían obtenido la certificación del Consejo de Manejo Forestal (FSC por sus siglas en inglés).

Los contratos otorgan a los concesionarios comunitarios derechos exclusivos de uso sobre un área definida y sus recursos durante un periodo de 25 años. A diferencia de la reserva extractivista en Porto de Moz, Brasil, que restringe el uso comercial de madera en nombre de la conservación forestal, las concesiones comunitarias del Petén permiten el uso de valiosos productos maderables

y no maderables, aunque bajo regulaciones estrictas. A las comunidades que solicitan concesiones se les exige constituirse en entidades legales con estatutos y regulaciones internas para asumir la responsabilidad de su concesión. En un principio, se les exigió que suscribieran contratos de asistencia técnica con ONG locales, aunque este ya no es el caso.

A fin de regular la extracción de recursos, se les exige a todos los concesionarios elaborar planes de manejo sostenible para cada producto aprovechado, incluso PFM, los que deben ser aprobados por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas. Los planes de manejo forestal incluyen inventarios de los recursos, evaluaciones de impacto ambiental y planes detallados para las operaciones de aprovechamiento. También se deben elaborar planes operacionales anuales, los mismos que deben ser aprobados. Los concesionarios deben presentar informes operacionales cada semestre, pagar una serie de impuestos y tasas y adquirir la certificación FSC. La falta de cumplimiento de cualquiera de estas normas y responsabilidades puede significar la cancelación del contrato de concesión.

Estas regulaciones representan una carga enorme para las comunidades. Los costos de arranque son difíciles de calcular aunque probablemente sean bastante altos, considerando que ONG y proyectos usualmente realizan inversiones sustanciales en capacitación y equipos. Cerca de US\$10 millones fueron utilizados para crear las condiciones de arranque para las empresas forestales comunitarias y para introducir y subsidiar el esquema de certificación. Los costos directos de crear las organizaciones iniciales (como cooperativas, sociedades anónimas) se han estimado en US\$2000 cada una. La preparación y aprobación de los planes operativos anuales representan entre 5% y 8% de los costos operacionales.

Los requisitos de las concesiones comunitarias del Petén parecen ser los utilizados generalmente en la forestería comunitaria y en los permisos forestales. Por ejemplo, un estudio realizado por Navarro *et al.* (2007) en Honduras determinó que el otorgamiento de los permisos de aprovechamiento involucraba 20 actores, 53 procedimientos y 71 pasos diferentes, lo que demoraba en promedio entre tres y cuatro meses. Igualmente, en Costa Rica, el proceso involucraba 11 actores, 31 procedimientos y 34 pasos, y podía demorar hasta 18 meses. Un estudio similar en las regiones autónomas de Nicaragua identificó cerca de 30 pasos para áreas superiores a las 500 hectáreas (Navarro *et al.* 2008). En Cururú, Bolivia, transcurrieron más de dos años desde el inicio del plan de manejo hasta su aprobación final.

En Nicaragua, los costos del plan general de manejo y la evaluación de impacto ambiental para el área de manejo fueron entre US\$2 y US\$1 por hectárea respectivamente (Arguello 2008). Los planes operativos anuales para las áreas de extracción anual oscilan entre US\$ 9–12 por hectárea en bosques latifoliados. La inversión inicial para estos estudios en Layasiksa, uno de los lugares de estudio del proyecto CIFOR-RRI, fue más de US\$50 000 porque el área incluida en estos estudios era mayor que la unidad de manejo maderero. En Camerún, el proceso para establecer bosques comunitarios es tan complicado que ninguna comunidad ha sido capaz hasta ahora de establecer un bosque comunitario sin considerable asistencia externa (Oyono 2002, 2004b); el plan de manejo requerido puede costar prácticamente US\$55 000 y el trámite puede demorar hasta dos años (Smith 2006). Además, el aprovechamiento debe ser llevado a cabo utilizando procedimientos de bajo impacto. En contraste, las concesiones de corto plazo del sector privado, conocidas como *ventes de coupe*, no están tan reguladas, no siendo necesaria la elaboración de un plan de manejo ni existiendo restricciones sobre los métodos de aprovechamiento (Oyono *et al.* 2006).¹¹

La combinación de burocracias complejas, altos costos de arranque en términos de tiempo y dinero, la falta de crédito y el riesgo asociado con exigentes mercados formales representan serios desincentivos para la inversión comunitaria en los planes formales de manejo. Bajo esas circunstancias, es poco probable que las comunidades lleven a cabo operaciones comunitarias sin considerable apoyo externo u otro tipo de incentivos. De hecho, es probable que el modelo de empresa forestal comunitaria del Petén no hubiera tenido tanto éxito si no hubiera contado con un alto nivel de apoyo externo durante el período inicial.

Sin embargo, debería mencionarse que algunos gobiernos también han proporcionado asistencia técnica y financiera, donaciones y subsidios a comunidades, aunque estos han sido por lo general inadecuados. En México, por ejemplo, el Estado exige que las comunidades elaboren planes de manejo forestal pero también les proporcionan los fondos para hacerlo.¹² En general, sin embargo, como ha sido demostrado en muchos países, el apoyo del gobierno está generalmente ausente o no es adecuado, por lo que se necesita considerable apoyo externo en la formulación de los planes formales de manejo forestal así como otros requisitos burocráticos.

*Grupos de Usuarios Forestales Comunitarios en Nepal (CFUG).*¹³ En Nepal, las regulaciones para los bosques comunitarios dejan amplio espacio para que los forestales del gobierno interfieran con los derechos de los grupos de usuarios. Aun después de que las comunidades han satisfecho todos los requisitos, un número de requisitos adicionales les impide la comercialización de sus productos y, por lo tanto, recibir los beneficios.

La Ley Forestal de 1993, las regulaciones forestales de 1995 y las orientaciones para la forestería comunitaria de 1999 proporcionan la base legal para transferir parches de bosques nacionales a CFUG e identificar los roles y la autoridad del representante forestal del distrito y de los CFUG para garantizar el manejo sostenible. El principal documento contractual que orienta la práctica del manejo forestal es un plan de operaciones, preparado o consensuado por el representante forestal del distrito y la CFUG.

Recientemente, junto con estrategias cambiantes de medios de vida, han surgido nuevas oportunidades en el mercado para los productos y servicios forestales. Existe un mercado bien establecido para la madera, y el valor de mercado de algunos PFNM ha aumentado durante los últimos años. Aun así, las oportunidades en el mercado asociadas con la madera y los PFNM no han sido aprovechadas plenamente. Las excesivas regulaciones y los costos asociados de transacción representan barreras importantes que impiden el flujo de los beneficios económicos.

Aunque la transferencia de los bosques nacionales a CFUG involucra el derecho de manejar y vender valiosos productos forestales, los beneficios reales de esta reforma se ven limitados por un complicado sistema de aprobación de los planes operacionales, cosechas anuales, venta de productos forestales fuera del grupo y cualquier enmienda necesaria en las normas de los grupos de usuarios. Por lo general, los representantes forestales del distrito usan su amplia influencia administrativa y técnica para añadir disposiciones que van más allá de lo estipulado por la ley. Por ejemplo, el plan operacional de la CFUG Sundari incluye una disposición que establece que cuando se aprovecha madera del bosque comunitario, la CFUG debe obtener permiso del representante forestal del distrito y registrar las cantidades aprovechadas por especie. Una circular del gobierno de 1996 estipula que el CFUG debe satisfacer la demanda interna primero y luego

la de los CFUG vecinos y distritos adyacentes antes de permitirle vender sus productos en el mercado abierto (véase Capítulo 8). Las dificultades burocráticas asociadas con el comercio de madera son desalentadoras. En un caso, un miembro de un CFUG que quería vender 300 pies cúbicos de madera en exceso en el mercado tuvo que visitar la oficina del distrito forestal en más de 12 ocasiones durante un período de cuatro meses antes de obtener la aprobación final.

Dicha regulación también desalienta a los compradores externos que prefieren adquirir su madera de otras fuentes, particularmente del gobierno. Ello reduce la competencia de madera en el CFUG, lo que resulta en bajos precios. Además, la imposición de un impuesto del 15% sobre la venta de ciertas especies ha desincentivado la venta de madera fuera del CFUG. Las comunidades consideran que cualquier cosa con alto valor comercial innecesariamente capta la atención de las autoridades y que disponen de mayor autonomía si manejan recursos solamente con fines de subsistencia. Una opción es involucrarse en transacciones poco transparentes o incluso actividades ilegales para vender sus productos forestales. Este es un problema bastante serio, particularmente en el comercio de PFNM. Los productores y recolectores están en una posición débil, su poder de negociación es bajo y no tienen control sobre la larga y poco transparente cadena de mercado; por consiguiente, se convierten en 'tomadores de precios'.¹⁴ Otra opción es acudir al soborno, que representa una manera más fácil de persuadir a los funcionarios del gobierno que satisfacer los difíciles requisitos formales. El dicho 'más regulación significa más corrupción' es bien comprendido en la burocracia nepalesa en general y en el sector forestal en particular (Paudel *et al.* 2006).

Discusión

Los casos ilustran la existencia de tres tipos de regulaciones que influyen los resultados de las reformas de tenencia forestal. El primer tipo limita el área disponible a las comunidades en términos de tamaño y/o la calidad de los bosques. Entre los ejemplos encontramos al Programa de la Sociedad de Cooperativas de Cultivadores de Árboles de la India, la reciente política de Nepal que restringe el acceso a las áreas más productivas del Terai, las primeras iniciativas del gobierno de Filipinas bajo el Programa Integrado de Forestería Social, que asignaban a las comunidades solo tierra que había sido denudada de árboles y, por último la política de Camerún que limita las actividades de forestería comunitaria a bosques no permanentes y menos productivos. En todos estos casos, la tendencia del Estado a retener las tierras forestales valiosas tiene su origen en la tradición colonial y es perpetuada por las modernas burocracias forestales.

El segundo tipo de regulación enfatiza la conservación, delineando áreas de conservación e imponiendo límites sobre su uso. Esto se aprecia en la reserva extractivista de Porto de Moz, Brasil. Aunque la movilización desde las bases fue lo que derivó en la creación de la reserva, los objetivos ambientales y de conservación del gobierno tienden a prevalecer por sobre los intereses de la población local.

El tercer tipo de regulación impone requisitos burocráticos que restringen el uso comercial de los recursos forestales por parte de las comunidades. Las experiencias de la cooperativa de desarrollo de recursos forestales en Filipinas, las concesiones comunitarias en el Petén, Guatemala, y los CFUG en Nepal muestran los complejos procesos y los altos costos de transacción involucrados

en la comercialización de madera y PFSM valiosos, en ocasiones aun después de que las comunidades han satisfecho los requisitos.¹⁵

Con frecuencia, los marcos regulatorios que acompañan las reformas de tenencia han limitado los beneficios para las comunidades e individuos. El primer tipo de regulación restringe la contribución potencial de los recursos más valiosos para los medios de vida y el alivio a la pobreza. Un énfasis exagerado en los objetivos de conservación y restricciones relacionadas sobre el uso de recursos pueden imponer límites poco razonables (y a veces inaplicables) sobre los medios de vida. La imposición de excesivos requisitos burocráticos para el uso comercial y la comercialización de valiosos productos forestales prácticamente impiden que las comunidades participen en los mercados formales sin contar con apoyo externo o perder rentas de los recursos debido a la captura por parte de la elite. Esto a su vez reduce el flujo de beneficios económicos hacia las comunidades locales, disminuyendo el potencial que las reformas de tenencia tienen para mejorar los medios de vida y aliviar la pobreza en áreas rurales (véase Capítulo 8).

No hay duda de que las regulaciones que acompañan las reformas de tenencia forestal tienen efectos negativos sobre las comunidades; sin embargo, es más difícil aislar los impactos de las regulaciones forestales sobre las condiciones de los bosques. Algunas regulaciones no son aplicadas realmente, como lo demuestran los casos de Brasil y Nepal. No obstante, las tendencias de la condición de los bosques son generalmente positivas en los diferentes casos analizados con la excepción de Camerún, donde las condiciones se han deteriorado. El modelo de la Sociedad de Cooperativas de Cultivadores de Árboles de India, a pesar de la limitada cobertura del área y las tierras menos productivas, ha mejorado las condiciones de los bosques. En Brasil, es posible que los bosques en el programa de reservas extractivistas hayan mejorado marginalmente a raíz de la exclusión de los madereros importantes, aunque algunas regulaciones no están siendo implementadas. Las condiciones en el bosque Ngan Panansalan Pagsabangan han mejorado ligeramente, mientras que las condiciones en el Petén son considerablemente mejores que en las áreas no manejadas de los alrededores, y en Nepal se apreciaron mejoras significativas en las condiciones de los bosques (véase Capítulo 9). Sin embargo, dichas mejoras pueden ser atribuidas a otros factores, como la naturaleza de la reforma, el apoyo local y externo y/o la ubicación del bosque, además de las regulaciones. De hecho, en algunos casos, como el de Camerún, es posible que las estrictas regulaciones hayan funcionado tanto en contra de las personas como de los bosques, empeorando la condición de los bosques, y resultando en pocas mejoras en los medios de vida.

Los estados no siempre tienen motivos perversos para controlar las tierras forestales y sus recursos. Las agencias forestales tienen justificaciones económicas, morales y técnicas para implementar los tres tipos de regulaciones antes mencionadas. Es posible que se limite el área de las comunidades con el objetivo de obtener la mayor cantidad de rentas más altas posibles para el Estado de la manera más eficiente, aunque esto también puede involucrar ganancias privadas o el pago de favores políticos a ciertos partidarios.¹⁶ Las regulaciones que tienen como objetivo limitar el uso de áreas de conservación se basan en la idea de que los bosques deben servir el bien público y, por lo tanto, tienen una lógica moral. El tercer tipo de regulación –los requisitos burocráticos– está asociada con una cultura de la forestería que sostiene que los forestales cuentan con un conocimiento técnico superior y por ello necesitan controlar todas las operaciones forestales para garantizar una forma más racional de manejo y uso de los bosques. Al mismo tiempo, es posible que las regulaciones representen sistemas burocráticos crecientes y, en ocasiones, egoístas,

que fueron ignorados por las reformas de gobernanza cuyo objetivo era reducir las cargas, la corrupción y las desigualdades.¹⁷

Cualquiera sea la lógica, los marcos regulatorios tienden a socavar la meta de la apropiación a nivel local y la expectativa de que una mayor ‘propiedad’ a nivel local (literalmente y figurativamente) resultará en un compromiso de largo plazo, ingresos y, con ello, la sostenibilidad de los bosques. Las excesivas regulaciones, específicamente, interfieren con ese tipo de propiedad, pueden invalidar y debilitar prácticas tradicionales efectivas y podrían fomentar una actividad ilegal rentable. Esto puede ser observado en Brasil, donde las excesivas regulaciones sobre el uso de la tierra y el manejo forestal resultan en la falta de cumplimiento de las mismas y en el aprovechamiento ilegal de la madera por parte de las comunidades locales en su reserva extractivista.

Esto no significa que todas las regulaciones forestales del Estado sean innecesarias. No hay duda de que normas claras y aplicables pueden proteger y mejorar las condiciones de los bosques y que el Estado desempeña un papel importante, tanto en el diseño de las regulaciones como en la aplicación de las mismas. Sin embargo, lo que no queda claro, es cuánta y qué tipo de regulación se necesita para alcanzar los resultados que equilibran los objetivos de mejorar los medios de vida y la condición de los bosques. Sin duda, aquellas regulaciones que son aplicables son más útiles. En ocasiones, en lugar de modificar regulaciones cuyo cumplimiento resulta difícil, y por lo tanto mejorar su calidad, los gobiernos simplemente optan por imponer *más* regulaciones. Esto es precisamente lo que sucedió en Nicaragua en el 2006. Allí la incapacidad de aplicar la ley forestal llevó al gobierno a emitir un decreto de emergencia forestal y luego una moratoria que prohibía las exportaciones de madera y el aprovechamiento de ciertas especies y establecía zonas no maderables. Asimismo, se incluyeron más entidades en la aplicación de la ley forestal, lo que solo resultó en más caos, por lo menos durante cierto tiempo.

¿Cómo pueden entonces las regulaciones forestales servir mejor los intereses de las comunidades locales y promover la sostenibilidad del bosque bajo los nuevos arreglos de tenencia? Las lecciones aprendidas en muchos países han permitido identificar algunos principios generales que podrían facilitar a una implementación exitosa de las iniciativas forestales comunitarias (Gilmour *et al.* 2005):

- Evitar la sobrerregulación de manera que los socios, particularmente las comunidades locales, puedan cumplir con la implementación.
- Empezar con iniciativas simples y añadir complejidad en base a la capacidad de los socios de asumir tareas cada vez más complejas.
- Reducir los costos de transacción de todos los socios.

Por supuesto, es más fácil decirlo que hacerlo. Las recomendaciones que sugieren acciones como ‘la eliminación de barreras regulatorias’ (Scherr *et al.* 2003) y ‘la desregulación’ (Fay y Michon 2003) no parecen tener en cuenta el hecho de que se tratan de relaciones de poder en lugar de preocupaciones administrativas o técnicas. Sería ingenuo pensar que las entidades forestales van a renunciar a su poder regulatorio y darle a las comunidades más control sobre el acceso, uso y manejo a los bosques bajo los nuevos arreglos de tenencia. Incluso en países como Nepal y Filipinas, que empezaron con políticas forestales comunitarias progresivas, los nuevos conjuntos de regulaciones o políticas pueden socavar fácilmente iniciativas anteriores. En Nepal, por ejemplo, la moderna Ley Forestal de 1993 y su regulación de 1995, que otorgó mayores

derechos a los CFUG para manejar bosques comunitarios y promovió una distribución más democrática de los beneficios, se han visto afectadas por decisiones recientes: la Política Forestal del 2000 y el Plan de Manejo Forestal Colaborativo del 2003 socavaron anteriores derechos y establecieron un impuesto del 40% sobre los ingresos generados de la venta de madera en los bosques de la región Terai. Igualmente, en Filipinas, el ímpetu y optimismo iniciales, asociados con la adopción del manejo forestal comunitario, se vio eclipsado por la suspensión de permisos y un intento por cancelar todos los acuerdos de forestería comunitaria, excepto aquellos que contaban con financiamiento externo.

Los intentos por simplificar las regulaciones no han sido alentadores en muchas partes del mundo. En Brasil, aunque es más fácil desarrollar los planes de manejo simplificados, la aprobación de los mismos es todavía difícil (Carvalho 2008). En Nicaragua, se diseñaron planes simplificados para salvar la madera caída por el huracán Félix en Septiembre 2007, pero seis meses después, a medida que la madera se iba pudriendo y la temporada de lluvias se acercaba, las comunidades todavía estaban esperando la aprobación formal (Larson *et al.* 2008). Incluso estos planes requerían de la firma de un forestal y, por lo tanto, implicaban una inversión financiera. Lo mismo ocurrió en Filipinas. La obtención de un permiso de rescate para vender árboles caídos por los tifones, aun cuando los arboles habían sido sembrados por los agricultores en sus áreas forestales comunitarias, puede tomar más de seis meses e involucrar muchos costos de transacción.

La elaboración de marcos regulatorios apropiados, que promuevan el aprovechamiento sostenible, no es algo que pueda suceder de la noche a la mañana. Dichos marcos son producto de largas y continuas luchas de fuertes alianzas comunitarias que deben tener la capacidad de defenderse y hacer contrapeso a la hora de desafiar la conducta territorializadora del Estado (véase Capítulo 6). En Nepal, la imposición de un impuesto del 40% a los ingresos forestales fue cuestionado por la Federación de Usuarios Forestales Comunitarios (FECOFUN)¹⁸ en la Corte Suprema (Bhattarai 2006). La corte declaró que la regulación era inconstitucional, y el impuesto del gobierno fue eventualmente reducido a 15%. FECOFUN ha enfrentado con éxito otros problemas nacionales y locales que afectan la forestería comunitaria en Nepal (Paudel *et al.* 2008; Bhattarai 2006). En Guatemala, la Asociación de Comunidades Forestales de Petén también presentó una demanda al poder judicial debido a un proyecto del gobierno en 2003 que tenía como objetivo expandir el área protegida alrededor de la Cuenca Mirador, eliminando las concesiones forestales comunitarias e integrando a los miembros comunitarios a ‘iniciativas privadas de ecoturismo sostenible’. La asociación argumentó que las comunidades afectadas no habían sido consultadas y que el plan podía en realidad aumentar las presiones sobre la reserva (ACOFOP 2005; Gómez y Méndez 2005). La Corte Suprema de Guatemala falló a favor de ACOFOP y declaró el proyecto ilegal a mediados de 2005. Como muestran estas experiencias, las inversiones en la construcción de fuertes alianzas comunitarias constituyen una estrategia clave para hacer que el marco regulatorio forestal sea más receptivo a las demandas de las comunidades.

Teniendo en cuenta la tendencia de las entidades forestales del Estado –con sus tradiciones burocráticas y mandatos regulatorios– a diseñar e implementar regulaciones estrictas, las redes comunitarias y sus aliados deberían abogar por regulaciones simples y que puedan ser cumplidas, construidas sobre la base de derechos y prácticas de manejo existentes (Larson y Ribot 2007). Para mejorar la credibilidad y generar significativo apoyo externo, las alianzas comunitarias como

FECOFUN deben también cuidar sus propios rangos, asegurando mecanismos de rendición de cuentas e incentivando valores cooperativos entre sus miembros.

Lo más importante, los altos niveles de gobierno, ONG, organismos donantes y de base necesitan cambiar el paradigma en el discurso relativo a la población local, los bosques, la conservación y el uso sostenible de los bosques. En muchas regiones en desarrollo, todavía hay una dicotomía seria entre la protección y la destrucción (léase: aprovechamiento maderero), y las entidades forestales aún tratan a la población local como un recurso que proporciona mano de obra barata en la rehabilitación de los bosques o un instrumento para alcanzar la biodiversidad y otros objetivos relacionados de conservación. Dicho discurso necesita ser reemplazado con una filosofía de manejo forestal basada en derechos (Larson y Ribot 2007) que otorgue a las comunidades locales mayor soberanía sin sacrificar la sostenibilidad. Dicho paradigma necesita influenciar las escuelas nacionales de forestería y a la nueva generación de forestales, con el objetivo de institucionalizar nuevas ideas acerca de los bosques así como regulaciones que se basen en las fortalezas y capacidades locales, y ayudar a los forestales a convertirse en facilitadores en lugar de simplemente agentes regulatorios. En el mediano plazo, el paradigma también exige la reinención de las entidades forestales, que pueden devolver no solo responsabilidades sino también autoridad a las comunidades locales, cambiar políticas y procedimientos anticuados y equipar al personal con nuevas capacidades de negociación, resolución de conflictos y servicios de extensión para servir mejor a las comunidades locales.

Uno de los principales desafíos es cómo diseñar un marco regulatorio que tenga en cuenta diversas realidades locales (incluyendo la autorregulación) de manera tal que mejore los medios de vida locales y alivie la pobreza sin minar, al mismo tiempo, valores productivos, ambientales, culturales y otros valores que los bosques proveen. Con nuevos esquemas como REDD (reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación ambiental), los que posiblemente compliquen las regulaciones aún más, es fundamental clarificar los derechos y la tenencia para proteger a las comunidades de excesos en el poder de regulación del Estado.

Notas

- 1 Deseamos expresar nuestro agradecimiento a Sushil Saigal y a Phil René Oyono por sus comentarios relativos a los casos de la India y Camerún.
- 2 En este capítulo, los costos de transacción se refieren a los costos (financieros y otros) vinculados con el cumplimiento de regulaciones y requisitos burocráticos, como la obtención de arrendamientos, acuerdos, u autorizaciones, y la preparación de planes de manejo.
- 3 La captura regulatoria se refiere a situaciones bajo los nuevos arreglos de tenencia en donde una entidad reguladora del gobierno, como el instituto de bosques creado para actuar a nombre del interés público, actúa en cambio a favor de intereses comerciales o especiales.
- 4 Para ejemplos, véase O'Brien *et al.* (2005) y Adhikari y Lovett (2006). VERIFOR ha compilado estudios útiles de los 'sistemas forestales de verificación' pero sin énfasis específico en las comunidades (véase <http://www.verifor.org>, última consulta Septiembre 2009).
- 5 Deseamos extender nuestro agradecimiento a Timothy Synnott por señalarnos estas dos definiciones.
- 6 A menos que citemos otras referencias, esta sección se basa en el informe de la India elaborado por Sushi *et al.* (2008) en el marco del acuerdo CIFOR-RRI.

- 7 Deseamos expresar nuestro agradecimiento a Deborah Barry por habernos resaltado este punto particular.
- 8 Se trata de una categoría administrativa en la India, que se encuentra en un nivel menor que el distrito y el *tehsil*. Tiene límites definidos y puede contener uno o más caseríos.
- 9 Recientemente, las concesiones que están a punto de expirar están siendo convertidas en acuerdos de manejo forestal industrial (IFMA por sus siglas en inglés) para satisfacer los requisitos legales estipulados en la Constitución de Filipinas de 1978. Sin embargo, algunos críticos argumentan que estos acuerdos representan una versión cosmética del sistema de concesiones forestales.
- 10 A menos que se citen otras referencias, esta sección se basa mayormente en Larson *et al.* (2008).
- 11 En comparación con la forestería, los sectores de la agricultura y la ganadería no están tan regulados y, por lo tanto, involucran menos costos de transacción. En algunos casos, esto crea incentivos perversos para deforestar, ya que la gente prefiere llevar a cabo actividades de agricultura y ganadería en tierras forestales.
- 12 Sin embargo, esto no es tan positivo como parece, ya que lo que hace en la práctica es garantizar pagos a los forestales aun cuando las comunidades mismas elaboran sus planes de manejo forestal.
- 13 A menos que se citen otras referencias, esta sección se basa mayormente en Paudel *et al.* (2008).
- 14 Un tomador de precio es un actor económico que debe aceptar el precio reinante en el mercado para sus productos porque sus propias transacciones no pueden afectar el precio.
- 15 En muchos casos, el sector privado forestal también se queja de las cargas que imponen las regulaciones forestales. Aun así, en general, están mejor equipados que las comunidades para sortear las regulaciones y enfrentar las burocracias; con frecuencia también reciben un trato especial debido a sus conexiones personales y políticas (véase Larson y Ribot, 2007).
- 16 El caso de Filipinas durante el gobierno de Ferdinand Marcos representa un ejemplo de lo que constituye el pago de favores políticos: durante su gobierno se emitieron acuerdos de licencias forestales en bosques productivos para obtener apoyo político de la elite mientras que a las comunidades se les asignaron áreas denudadas de bosque, proporcionando de esta manera mano de obra barata al gobierno.
- 17 Deseamos agradecer a Timothy Synnott por su aporte a este respecto.
- 18 FECOFUN es una federación nacional de usuarios forestales en Nepal, con casi 12,000 CFUG formalmente inscritos, dedicada a la promoción y protección de los derechos de sus miembros (véase Capítulo 6).

8

La vinculación de las comunidades con los mercados forestales: analizando los beneficios de situaciones diversas

Pablo Pacheco y Naya S. Paudel

Este capítulo explora la articulación de pequeños productores y comunidades en los mercados forestales en el contexto de las reformas de tenencia de la tierra y bosques. En teoría, dichas reformas deberían contribuir a mejorar el acceso de estos actores sociales a los recursos forestales, aumentando así los beneficios que resultarían de su uso comercial. Sin embargo, en la práctica, esto no es tan simple. Aunque, por un lado, los mercados para productos forestales pueden constituirse en fuentes alternativas de ingreso para los pequeños productores y comunidades¹, por otro, podrían constituir un canal para la transferencia de rentas económicas a otros actores que se encuentran mejor posicionados en los mercados forestales. En los hechos, ambas situaciones tienden a coexistir. Por lo general, las comunidades que deciden comercializar sus productos forestales, sean estos maderables o no, pueden generar dinero en efectivo; desafortunadamente, con frecuencia, los ingresos que obtienen están por debajo de sus expectativas pues una parte de los beneficios fluye únicamente entre los comerciantes, intermediarios y procesadores de madera, quedando las comunidades con frecuencia relegadas al rol de proveedores de materia prima.

Considerando las dos perspectivas mencionadas, este trabajo argumenta que los ingresos que las comunidades obtienen de la venta de sus recursos forestales dependen no solo de su capacidad para manejar y procesar estos recursos de forma eficaz y eficiente—tanto en términos económicos como ecológicos— sino también de factores relacionados con el funcionamiento mismo de los mercados. De modo general, los factores que explican la articulación de los pequeños productores y comunidades rurales con los mercados forestales pueden dividirse en tres grupos de temas: primero, la capacidad que ellos tienen para interactuar con los mercados forestales; segundo, las condiciones bajo las cuales esos mercados funcionan, y finalmente, las formas a través de las cuales las comunidades participan en estos mercados. Aquí se desarrolla una tipología que

distingue cuatro tipos de vinculación con los mercados forestales. Siete casos de cuatro países ofrecen ejemplos que ilustran estas situaciones en la práctica.

La siguiente sección presenta una breve revisión de la literatura sobre manejo forestal comunitario y vinculación con los mercados. Seguidamente, se exploran tres grupos de variables (capacidad comunitaria, condiciones de desarrollo de los mercados y formas de vinculación con los mismos) para elaborar una tipología que describe cuatro situaciones de articulación de los pequeños productores y comunidades con los mercados forestales. Se presentan luego los casos de estudio que muestran diferentes situaciones. Finalmente, la última sección ofrece las principales conclusiones de este capítulo.

Las relaciones entre comunidades y mercados forestales

Según Hayami (1998), dos perspectivas contradictorias dominan el análisis de las interacciones entre las comunidades y los mercados. Algunos consideran la participación de las comunidades en el mercado como una oportunidad para revertir la situación de pobreza que con frecuencia enfrentan dichas comunidades (Hallberg 2000). Sin embargo, las comunidades precisan mejorar su capacidad de competencia para aumentar los beneficios que pueden obtener de los mercados. Otros consideran que los mercados constituyen entidades que trabajan en contra de dichos actores, ya que facilitan la apropiación y transferencia de las utilidades desde sectores subordinados –como las comunidades rurales– hacia otros grupos económicos, entre los que podemos citar a las empresas o la industria madereras (Watts y Goodman 1997). Además se considera que la integración en el mercado no es la panacea para mejorar los medios de vida de los usuarios forestales (Pokorny y Johnson 2008). La primera perspectiva domina ampliamente esta discusión (véase Donovan *et al.* 2008a, 2008b).

Las relaciones entre las comunidades y los mercados están determinadas en parte por la capacidad que las comunidades tienen para competir y obtener beneficios de los mismos. Un cuerpo creciente de literatura sugiere que las comunidades deben mejorar su competitividad en dichos mercados a través de la creación y administración de empresas forestales, estableciendo relaciones de largo plazo con los compradores, procesando productos comerciables y obteniendo acceso al capital financiero (Donovan *et al.* 2008b). El acceso a los mercados y a información sobre las condiciones de los mismos, junto con las capacidades y experiencia de negociación en los mercados, también representan factores importantes de éxito económico (Macqueen 2008). La generación de valor agregado se considera algo deseable, lo que implicaría mejorar la integración vertical de la producción y el procesamiento (Donovan *et al.* 2006). Es probable que la integración vertical mejore la competitividad de los productores en el mercado, en el sentido que empresas más integradas resultarían ser más competitivas y, por lo tanto, obtendrían más ganancias, aunque esto último no es evidente en todos los casos (Antinori 2005).

La capacidad de las comunidades de obtener beneficios también está influenciada por la estructura de los mercados. Molnar *et al.* (2007) observan que los productores locales de madera deben competir cada vez más con empresas multinacionales, quienes producen con bajos costos y obtienen grandes volúmenes de producción. Sin embargo, la creciente importancia de los mercados domésticos tendería a favorecer, a su vez, a los pequeños productores y comunidades forestales. Dichos productores pueden beneficiarse accediendo a costos más bajos de transporte y

flexibilidad suficiente en la oferta como para satisfacer las demandas del mercado doméstico. Los mercados de PFNM son altamente diversos y, por ello, necesitan diferentes estrategias de medios de vida (Belcher *et al.* 2005): algunos son comercializados en mercados locales, mientras que otros, (e.g. castaña, Stoian 2004) llegan a mercados regionales e internacionales más distantes.

El marco regulatorio forestal constituye otro factor que afecta la relación entre las comunidades y el mercado. Muchas de las regulaciones forestales imponen –de forma indirecta– barreras institucionales importantes a los pequeños productores y comunidades a través de altos costos de transacción, o directamente mediante restricciones para el uso de los recursos forestales (Kaimowitz 2003). En este orden, para beneficiarse de los mercados forestales, las comunidades precisan de mejores condiciones para participar en los mismos, sobre todo de un ambiente regulatorio que imponga costos bajos a través de permisos mínimos para el aprovechamiento, transporte y venta (Scherr *et al.* 2004).

No obstante, debido a que las comunidades no pueden pagar por los costos que imponen los mercados formales, las mismas tienden a operar de manera informal o ilegal. Las causas del aprovechamiento ilegal han sido abordadas en otros estudios (Contreras-Hermosilla 2001). El aprovechamiento ilegal tiene implicaciones importantes para explicar los beneficios que las comunidades obtienen de los mercados. Una de las consecuencias más comunes de esa práctica es la distorsión de los mercados de madera, aspecto que no llega a frenar la generación de ingresos por parte de los pobres rurales, además de que es innegable que los consumidores se benefician también con precios más bajos (Tacconi 2007b). Las implicaciones ecológicas del aprovechamiento maderero ilegal son ambiguas. No obstante, es probable que productores que tienen acceso más limitado a los mercados y capital tiendan a destruir menos los bosques que otros grupos con mayor disponibilidad de recursos (Tacconi 2007b). Los mercados informales tienden a reproducir relaciones más asimétricas entre los diferentes actores involucrados y, con frecuencia, penalizan a los productores (Pacheco *et al.* 2008b).

Este capítulo considera que los mercados, dependiendo de su funcionamiento en la práctica, pueden, por un lado, beneficiar a los pequeños productores y las comunidades y, por otro, perjudicarlos al transferir rentas económicas de los recursos forestales a otros actores sociales. Los mercados pueden incluso hacer ambas cosas al mismo tiempo. En este sentido, consideramos que si los mercados ayudan o perjudican a las comunidades, depende tanto de factores endógenos (capacidad de las comunidades para competir) como exógenos (condiciones del mercado y ambientes de políticas).

Tipología para evaluar las vinculaciones con el mercado

Tres grupos de factores constituyen la base de un marco analítico para comprender las interacciones de las comunidades con los mercados. El primero está relacionado con las *capacidades de la comunidad* de participar en los mercados: acceso físico a los mercados, poder de negociación, conocimiento de las dinámicas del mercado y capacidades organizativas. El segundo grupo incluye factores referidos a las condiciones del *desarrollo del mercado*: distorsiones en los precios, información incompleta debido a relaciones asimétricas, y control del Estado sobre el mercado, entre otros. El tercer grupo involucra las *formas de participación en el mercado*: si la relación con el mercado es estable o esporádica y el tipo de producto comercializado.

Cuadro 8.1 Factores que influyen en los vínculos que establecen las comunidades en los mercados en siete lugares de estudio

| | RAAN (Nicaragua) | Guarayos (Bolivia) | Norte amazónico (Bolivia) | Dolkha (Nepal) | Iturrealde (Bolivia) | Porto de Moz (Brasil) | Nawalparasi (Nepal) |
|-------------------------------------|--|---|---|---|---|--|---|
| <i>Capacidades de la comunidad</i> | | | | | | | |
| <i>Acceso a mercados</i> | A través de caminos madereros lejos de la carretera principal (camino de tierra mantenido periódicamente) | Varía en función de la proximidad de las tierras comunitarias al camino principal | Depende de la distancia a la ciudad principal y del acceso a ríos o caminos | El transporte de madera es difícil, pero algunos PFNM son vendidos en los mismos predios rurales | Variable; los principales asentamientos están cerca del camino principal | Los mercados de madera están distantes; algunos compradores están en el centro urbano local | A través de la carretera principal que pasa por la aldea |
| <i>Poder de negociación</i> | Los troncos son vendidos a una empresa que paga ligeramente menos que el precio del mercado; la madera aserrada es negociada y vendida en la capital | Poco o muy dependiente del capital financiero proporcionado por madereros; aunque el poder de negociación ha mejorado mediante el manejo forestal colectivo | Poco poder para afectar el precio y competir con la castaña existente fuera de las tierras comunitarias | Poco poder de negociación; los productores están lejos del mercado y las organizaciones son débiles | Poca capacidad de negociación con los compradores; la mayor parte de las operaciones son de pequeña escala e informales | Ningún poder para negociar el precio y las condiciones de venta; relaciones con madereros locales son esporádicas | Poco poder de negociación; serías restricciones sobre la venta de madera fuera de la comunidad |
| <i>Conocimiento de los mercados</i> | Conocimiento sólido de las opciones en el mercado para troncos y madera aserrada; la comunidad contrata los servicios de un aserradero | Limitado; no existen canales para un intercambio de información relativa al mercado, poca experiencia | Buen conocimiento; acceso a capital financiero a través de relación patrón-cliente | Poco conocimiento; alfabetismo limitado, medios limitados de comunicación; lejos de los mercados | Fragmentado, limitado a las necesidades de los compradores en transacciones específicas de madera | Limitado, pocas oportunidades para adquirir información; Mercado pobremente desarrollado, demanda de madera esporádica | Limitado y sesgado; dependencia de operadores pequeños para obtener información relativa a los mercados |
| <i>Capacidad organizativa</i> | Buenas habilidades para manejar recursos forestales con ayuda de organismos externos | Aun precaria, pero están mejorando gracias a la creación de las empresas forestales comunitarias | Varía en función del desarrollo de las organizaciones comunitarias | Organización sólida, buenas iniciativas colectivas y de capital social; poca experiencia de participación en los mercados | No es evidente; operaciones de aprovechamiento a nivel individual, en su mayoría fuera de la ley | Débil, actividades económicas son usualmente de tipo familiar | Poca capacidad para participar en el mercado |

| RAAN (Nicaragua) | Guarayos (Bolivia) | Norte amazónico (Bolivia) | Dolkha (Nepal) | Iturrealde (Bolivia) | Porto de Moz (Brasil) | Nawalparasi (Nepal) |
|--|---|---|--|---|--|--|
| <i>Desarrollo de mercados</i> | | | | | | |
| <i>Proceso de formación de precios</i> | Muy influenciado por aserraderos locales que financian las operaciones madereras de la comunidad | Negociación anual de precios, previa a la zafra, involucra la industria, propietarios de tierras y recolectores | Compradores establecen precios de los PFNM; precios bajos en relación con precio del mercado en Katmandú | Precio establecido por comerciantes de madera, con poca influencia de los pequeños propietarios | Precio de la madera establecido por madereros locales en negociación con la industria regional | Precio para venta a nivel interno establecido por líderes CFUG; exportaciones restringidas |
| <i>Disponibilidad de información</i> | Acceso desigual; información es transmitida a través de canales informales de comercialización | Falta de canales de información, poco conocimiento de las tendencias del mercado | Información relativa a mercados y precios, disponible a través de comerciantes de PFNM | Información transmitida a través de redes informales e ilegales | Acceso a información de mercado controlada por industria y comerciantes | Información transmitida mediante canales informales |
| <i>Presencia de compradores</i> | Varios compradores interesados en comprar madera de las comunidades | Mercado controlado por varias industrias; gran cantidad de comerciantes | Mercado PFNM controlado por pequeño número de comerciantes vinculados a mercados en la India | Varios compradores, generalmente financiados por capital de fuera de la región | Mercado controlado mayormente por varios compradores que financian operaciones informales de aprovechamiento | Mercado doméstico controlado por empresa gubernamental; pequeñas empresas operan a nivel local |
| <i>Regulaciones del mercado</i> | Se prohíbe la exportación de troncos; no hay regulaciones de mercado para los mercados informales | No hay regulaciones de mercado para los mercados internos de madera | Ventas a miembros ajenos a la comunidad fuertemente reguladas | Prohibición sobre las exportaciones de troncos; no hay regulaciones para mercados internos | No hay regulaciones para mercados internos | Ventas fuera de la comunidad fuertemente reguladas; altos costos de transacción |
| <i>Formas de participación en el mercado</i> | | | | | | |
| <i>Productos vendidos en el mercado</i> | Especies de madera determinadas por la demanda en el mercado | Castaña, ampliamente disponible | Mayormente PFNM sin procesar; aceites esenciales son productos recientes | Especies de madera valiosas mayormente aprovechadas por otras regiones forestales | Varias especies de madera con demanda en el mercado regional | Madera para consumo del hogar, vendida dentro de la comunidad |
| <i>Estabilidad de las transacciones</i> | Interacciones estables en mercados para madera en rollo y aserrada; aprovechamiento solo durante la estación seca (3 meses) | Mercado estacional | Venta anual al momento de recolección | Participación esporádica en el mercado | Participación esporádica en el mercado | Anual, usualmente durante el invierno |

Se han seleccionado siete estudios de caso para explorar cómo la capacidad de las comunidades, las condiciones de desarrollo del mercado y los tipos de participación en el mismo afectan los beneficios derivados del uso comercial de los recursos forestales. Cinco de los siete casos corresponden a América Latina, donde las comunidades realizan aprovechamiento maderero en mayor proporción a otras regiones del mundo.

Dos casos se refieren a comunidades que manejan sus bosques con fines comerciales y han establecido empresas forestales comunitarias (Layasiksa en la Región Autónoma del Atlántico Norte en Nicaragua, y Cururú en Guarayos). Otros dos se refieren a comunidades que dependen en gran parte de la venta de PFNM (las comunidades agroextractivistas en el norte amazónico de Bolivia y el grupo de usuarios forestales de la comunidad Suspa en Dolkha, Nepal). Dos casos adicionales representan situaciones en las que los pequeños propietarios toman decisiones individuales relativas a sus bosques, con frecuencia al margen de la ley (pequeños propietarios en Iturralde, La Paz, Bolivia y en Porto de Moz, Brasil). Finalmente, el grupo de usuarios forestales comunitarios (CFUG por sus siglas en inglés) Sundari, en Nawalparasi, en el Terai de Nepal, involucra la venta de madera dentro de la comunidad principalmente.

El Cuadro 8.1 resume las características de estos diferentes casos considerando los tres grupos de variables propuestos anteriormente, con la finalidad de analizar los vínculos de los pequeños propietarios y comunidades con los mercados forestales.

Los tres grupos de variables no pueden ser analizados de forma aislada y es precisamente su interacción lo que explica las diferentes formas a través de las cuales los pequeños productores y comunidades se vinculan con los mercados forestales, ya sea de productos forestales maderables o no maderables. El Cuadro 8.2 relaciona las variables que hacen a las capacidades de las comunidades (o de los pequeños productores) con las variables que tienen que ver con las condiciones de desarrollo de mercado, creando cuatro formas típicas de vinculación de las comunidades con el mercado:

1. empresas forestales comunitarias con mejores capacidades, que funcionan en mercados forestales más desarrollados;
2. pequeños productores y comunidades con pocas capacidades, que participan en mercados forestales relativamente bien desarrollados;
3. pequeños productores con pocas capacidades, que participan en mercados forestales poco desarrollados usualmente de forma informal; y
4. probablemente menos común, comunidades con buenas capacidades pero que establecen vínculos relativamente marginales con los mercados.

La adopción de esta tipología constituye una manera útil de evaluar casos específicos.

Cuadro 8.2 Tipos de vínculo con los mercados forestales

| Desarrollo de mercados | Capacidad de la comunidad | |
|------------------------|--|---|
| | Alta | Baja |
| Alta | Empresas con integración estable a mercados forestales | Individuos o grupos comunitarios con integración limitada a mercados forestales |
| Baja | Grupos comunitarios bien organizados que no participan en los mercados | Individuos con interacción esporádica en mercados forestales |

Siete casos de vinculación de las comunidades con los mercados

Articulándose a los mercados a través de empresas comunitarias

En los dos casos que se presentan a continuación, las empresas forestales comunitarias están vinculadas a los mercados mediante contratos formales con empresas madereras, con frecuencia a través de la mediación de una ONG, la misma que proporciona asistencia técnica y ayuda para construir alianzas entre la comunidad y las empresas. Aunque estas comunidades tienden a obtener buenos retornos financieros del aprovechamiento maderero, también tienen menos libertad para elegir mercados competitivos. Estos dos casos muestran que es posible obtener mayores beneficios de la venta de madera aserrada si las comunidades logran superar los desafíos técnicos y administrativos; de otro modo permanecen suministrando materia prima a las empresas de gran escala.

Comunidad de Layasiksa en la RAAN, Nicaragua. Las comunidades indígenas en las regiones autónomas de la costa del Caribe están gradualmente obteniendo títulos formales de las tierras a las que tradicionalmente tuvieron acceso, una gran parte de las cuales son bosques. En 2002, una ley reconoció formalmente sus derechos, pero el verdadero interés en titular los territorios indígenas solo emergió cinco años después, con el retorno al poder del partido Sandinista. Sin embargo, el proceso de titulación ha sido hasta ahora bastante lento. Layasiksa solicitó y obtuvo en 1996 el reconocimiento formal de parte del territorio que había reclamado (35 000 hectáreas), pero transcurrieron varios años antes de que la comunidad pudiese ejercer sus derechos exclusivos sobre el área, y aun hoy se encuentra negociando ciertos límites con sus vecinos (Larson 2008). La comunidad de Layasiksa ha creado su propia empresa comunitaria, Kiwatingni.

La comunidad elaboró dos planes de manejo forestal y logró certificar sus operaciones con el apoyo de organismos donantes. El personal técnico del World Wide Fund for Nature (WWF por sus siglas en inglés), que había ayudado a Kiwatingni, estableció su propia empresa, Masangni, la misma que desempeña un rol importante en la contratación, supervisión y capacitación de la comunidad. Kiwatingni contrató a Masangni para obtener los servicios de un forestal para que elabore y supervise el plan anual de operaciones. Layasiksa tiene operaciones forestales relativamente diversificadas, desde el aprovechamiento de los troncos hasta la producción de madera aserrada. Uno de los planes de manejo (que abarca 4950 hectáreas) corresponde a una

concesión de 10 años con la empresa Prada S.A., propietaria de un aserradero en el municipio vecino; el otro plan (que comprende 4664 hectáreas) es administrado por Kiwatingni (Argüello 2008). Ambos planes se implementan en bosques latifoliados.

La concesión Prada es para la venta de madera en pie, la misma que se vendió a US\$6/m³; la comunidad firmó el contrato en 2002 sin incluir una cláusula que estipulara la renegociación del precio luego de su expiración, por lo que se vio obligada a vender a este monto a pesar de los crecientes precios de madera, hasta que Prada aceptó pagar US\$7/m³ por la madera aprovechada el 2008 (Larson *et al.* 2008). La comunidad no participa en ninguna de las decisiones relativas al aprovechamiento de madera, las mismas que han sido cedidas a la empresa. Por ello, los esfuerzos de la comunidad están concentrados en la segunda área de aprovechamiento, donde Kiwatingni toma todas las decisiones relativas a la elección de especies, técnicas de aprovechamiento, porcentajes de venta de troncos o madera aserrada, etc. Debido a que no cuenta con equipo pesado o aserraderos, Kiwatingni contrata servicios de arrastre, transporte y aserrado y los supervisa de cerca (Larson y Mendoza 2008).

Toda la madera en rollo es vendida a la empresa Prada S.A., la misma que paga por los troncos un precio ligeramente más bajo que otros compradores, pero paga en efectivo contra entrega, ya que su producto principal es madera prensada. También proporciona el combustible requerido para las operaciones de Kiwatingni (Argüello 2008). Por esta razón, la comunidad depende seriamente de la empresa Prada. La comunidad también produce madera aserrada contratando los servicios de aserrío, (ha trabajado con el mismo aserradero durante largo tiempo, aunque existen varios aserraderos portátiles a nivel local). La comunidad contrata camioneros locales para transportar la madera a Managua, la capital, siempre que sea necesario (Argüello 2008).

La comercialización de la madera se ha hecho directamente con los clientes en lugar de usar intermediarios. Masangni desempeña un rol importante en la comercialización. Masangni, WWF y otros donantes que apoyan a Layasiksa ayudan a negociar los precios, promueven el uso de especies menos conocidas y de madera certificada. El mayor porcentaje de compradores se encuentra en Managua, ciudad ubicada a dos días de viaje de la comunidad. No hay, en realidad, grandes compradores con la capacidad para adquirir todas las especies, tamaños y calidades vendidas, aunque en 2007 un solo comprador adquirió el 70% de toda la madera aserrada por Layasiksa en ese año. En general, no se suscriben contratos formalmente y, por ello, no existe obligación legal entre las partes, tan solo una 'nota' indicando el volumen, la calidad, especie, dimensiones, precio y medios de pago. Cuando un comprador no efectúa el pago en la fecha acordada, no existe un recurso legal, pero al mismo tiempo, este arreglo le da a la comunidad más flexibilidad (Larson *et al.* 2008).

La venta de madera en rollo genera una pérdida financiera neta, principalmente debido al alto costo que se le paga al proveedor de servicios para el aprovechamiento de madera. La pérdida es absorbida por las ganancias obtenidas con la producción de madera aserrada, que tiene un retorno neto equivalente a 21% (Argüello 2008). En 2007, Kiwatingni obtuvo ganancias por un valor cercano a los US\$17 500, ó 9%, porcentaje bajo si se lo compara con los arrojados por empresas madereras privadas. Este monto incluye los costos de capacitación y asistencia técnica, como costos de producción, que en realidad fueron cubiertos por Masangni. Según las

cuentas de la comunidad, que no incluyen estos costos, las ganancias obtenidas llegaron cerca de US\$30 000 (Larson y Mendoza 2008).

Este caso releva lo siguiente: la falta de competencia por el suministro de servicios aumenta los costos de producción; el acceso inadecuado a capital conduce a relaciones desfavorables de dependencia con una empresa más grande; y la necesidad que tiene la empresa comunitaria de buscar apoyo externo, especialmente para los aspectos de comercialización. Al mismo tiempo, la comunidad generó prácticamente US\$22 000 en salarios. En conjunto, esto significa que cerca de US\$0.43 de cada dólar generado en la cadena –desde la planificación hasta la venta– retornaron a la comunidad (Argüello 2008).

Empresas forestales comunitarias en Guarayos, Bolivia. Guarayos es una provincia del departamento de Santa Cruz que alberga al pueblo indígena Guarayo y una frontera forestal en rápido proceso de cambio. En 1996, este grupo indígena presentó una demanda territorial por 2.2 millones de hectáreas al gobierno; las áreas tituladas habían alcanzado un millón de hectáreas (Albornoz *et al.* 2008). Las áreas restantes enfrentan intensa presión de propietarios medianos y grandes que también están reclamando derechos de tenencia para sus operaciones agrícolas y ganaderas. Una ley de 1996 inició un proceso de regularización de tierras (*saneamiento*) para clarificar los derechos de tenencia de propietarios individuales y demandas de tierra indígenas. Después de la aprobación de la Ley Forestal en 1996, cerca de 562 000 hectáreas de bosques de producción fueron otorgadas bajo la forma de concesiones a 11 empresas madereras (Vallejos 1998). La proximidad de Guarayos al camino pavimentado que conecta las ciudades de Santa Cruz y Trinidad, centros urbanos de las tierras bajas de Bolivia, ha aumentado el interés en los recursos forestales del área.

Las comunidades indígenas querían elaborar planes de manejo forestal como una estrategia para consolidar su reclamo a las áreas forestales que no estaban ocupadas y que eran consideradas ‘disponibles’ para personas de fuera. Entre los años 2000 y 2004, seis grupos indígenas obtuvieron la aprobación para sus planes de manejo en bosques alrededor de sus comunidades y crearon empresas forestales comunitarias, con frecuencia con la ayuda de proyectos forestales y ONG. En total, 211 178 hectáreas de bosque se encuentran bajo planes de manejo, con planes de manejo individuales que oscilan entre 2433 hectáreas y 60 000 hectáreas (Albornoz *et al.* 2008).

La comunidad de Cururú formó la Asociación Indígena Maderera Cururú en 2001, basada en una estrategia de apoyo a comunidades desarrollada por un proyecto forestal financiado por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (BOLFOR-USAID) y otras ONG. La comunidad está conformada por cerca de 40 familias que reservan un área equivalente a 26 420 hectáreas para manejo forestal (Albornoz *et al.* 2008). El plan de manejo forestal fue aprobado en 2002, con un ciclo de corta de 30 años. Desde entonces, la asociación ha estado llevando a cabo operaciones forestales anuales, que ya para 2009 constituían la actividad económica más importante de la comunidad. En 2007, Cururú logró obtener la certificación de sus operaciones forestales por parte del Consejo de Manejo Forestal (FSC por sus siglas en inglés), aunque esto solo fue posible gracias al apoyo financiero de donantes externos y a las empresas madereras que compran madera en rollo de la comunidad y que ya habían certificado sus cadenas de custodia.

En 2002, la asociación puso seis especies en el mercado y vendió un total de 1030 m³. En 2003, vendió madera en rollo a las empresas SOBOLMA y Monteverde, y desde el año 2006, ha aumentado su portafolio de compradores incluyendo a las principales empresas del área: INPA Parket, La Chonta y CIMAL (Albornoz *et al.* 2008). CIMAL accedió suscribir un contrato de cinco años con la empresa maderera, con precios y volúmenes a ser negociados sobre una base anual. Esta medida ha dado lugar a un aumento significativo en los ingresos en efectivo derivados del aprovechamiento desde 2007. Mientras que en 2002 la comunidad obtuvo ganancias equivalentes a US\$14 900, logró más que duplicar este monto en 2007, alcanzando cerca de US\$34 500 y generando un flujo significativo de ingresos para las familias involucradas: US\$1014 por familia (BOLFOR II 2007).

Los ingresos derivados de la madera han tenido impactos importantes sobre la economía de la comunidad. Los medios de vida de las personas se han desplazado de la agricultura de subsistencia y el trabajo asalariado hacia actividades económicas basadas en el bosque, permitiendo que los hombres jóvenes permanezcan en el área en lugar de migrar estacionalmente para trabajar fuera de su comunidad. Sin embargo, las tensiones han aumentado con la distribución de los beneficios derivados del plan de manejo forestal. Los ingresos son esporádicos, los pagos en efectivo solo se producen durante los meses que siguen a la zafra anual, en ocasiones con demoras significativas. Asimismo, puesto que las familias de los líderes han invertido más dinero y por lo tanto obtienen más del proyecto, se han producido tensiones entre las familias de los mismos y sus vecinos (Albornoz *et al.* 2008).

Comunidades en mercados de productos forestales no maderables

Los dos siguientes casos ejemplifican la participación comunitaria en la comercialización de los PFNM. Estos mercados presentan un gran número de proveedores y compradores, y por lo general, las relaciones patrón-cliente dominan las transacciones de mercado. Los bajos costos de ingreso al mercado incentivan a muchos individuos a ofrecer pequeñas cantidades del producto, resultando esto en una gran oferta y, en ocasiones, atrayendo un gran número de compradores organizados en redes relativamente complejas. Estas redes de comercialización son, en última instancia, controladas por unos pocos compradores con mayor capital y también por la industria.

Cooperativas de castaña en el norte amazónico boliviano. El norte amazónico boliviano es una remota frontera forestal conectada ahora al resto del país por una carretera nueva. Históricamente, los PFNM han sido la base de la economía de la región. Inicialmente, a finales del siglo XIX, la ocupación de la región fue impulsada por el auge de la goma, pero luego se aprovechó otros PFNM. La castaña (*Bertholletia excelsa*) ha sido el principal PFNM extraído del norte de Bolivia desde mediados del siglo XX y, más recientemente, se ha convertido en la base de la economía regional (Stoian 2000). En efecto, desde 2003, la castaña ha sido una de las exportaciones más importantes de Bolivia. La castaña es recolectada en los bosques durante la época de lluvias, entre diciembre y abril. Las nueces que se dejan en los bosques se deterioran rápidamente.

Los concesionarios forestales rurales, los propietarios privados, los barraqueros y pequeños propietarios participan en esta economía. Los pequeños propietarios han obtenido recientemente derechos de propiedad comunal sobre vastas extensiones de bosque tropical y representan un tercio

de la producción total (Bojanic 2001). Sus derechos están basados en reclamos consuetudinarios sobre el territorio, tradicionalmente utilizado para la recolección de nueces en tierras que habían sido hasta hace poco reclamadas por los barraqueros (Assies 2008). Las comunidades libres tienen ahora tierras adyacentes a las de los barraqueros, quienes aún continúan controlando ciertas áreas forestales y organizan la extracción con trabajadores asalariados.

En la actualidad, la recolección de castaña constituye una de las fuentes más importantes de ingresos para las comunidades, que les permite a las familias rurales subsistir durante el resto del año (Stoian 2005). Los mercados locales están gobernados por una compleja red de instituciones informales pero altamente desarrolladas. Dichos mercados dependen del capital de operaciones facilitado por la industria del beneficiado de la castaña. El surgimiento de esta industria de beneficiado ha sido fundamental para el crecimiento de este sector porque le ha permitido ampliar sus mercados en el exterior. Algunas empresas tienen barracas, pero la mayoría financia a barraqueros y comerciantes para garantizar el acceso a la materia prima para sus industrias. Los barraqueros usan estos recursos financieros para contratar trabajadores estacionales para la recolección de castaña en sus tierras. A su vez, las comunidades venden su producción a los comerciantes, de quienes reciben pequeños adelantos en efectivo para empezar a recolectar las nueces.

Las cooperativas de productores han aumentado la influencia de los pequeños propietarios en la cadena de bienes, así como su participación en niveles más altos de la cadena. Por ejemplo, la cooperativa forestal COINACAPA se formó en 1998 con 41 miembros (véase Capítulo 6). En 2008, tenía 465 miembros de 40 comunidades del norte amazónico. Los miembros no están obligados a vender toda su producción a la cooperativa; muchos venden parte de la misma a intermediarios locales para mantener una relación con los mismos así como con la intención de disminuir los riesgos (Albornoz y Toro 2008). La castaña recolectada es colocada en cajas con capacidad para 20 kilogramos de nueces. En promedio, un pequeño parcelero recolecta alrededor de 200 cajas de castaña al año a un precio de US\$8.50 cada uno, lo que hace un total de US\$1700 al año. Los precios de la castaña son negociados cada año entre los representantes de la industria procesadora, los barraqueros y los trabajadores estacionales. Los precios internacionales se dispararon a mediados de la primera década de este siglo, pero cayeron rápidamente como consecuencia de una caída económica a nivel internacional.

COINACAPA contrata los servicios de una beneficiadora para los servicios de descascarado de la castaña (en lugar de exportarla con cáscara); luego la exporta a brókeres de comercio justo y de productos orgánicos. En la actualidad, la cooperativa produce 122 toneladas de castaña anualmente. Los precios obtenidos en el mercado orgánico son un poco más altos, cerca de US\$0.10 a US\$0.15 por libra. Los productores reciben el precio del mercado local en el momento de la cosecha; luego, después de que las nueces han sido procesadas y vendidas, COINACAPA distribuye las ganancias. Casi siempre esto ha significado un pago adicional cercano al 50% del precio original, que por lo general llega meses después, justo cuando los ingresos generados por la zafra se están acabando.

Grupo de usuarios forestales comunitarios Suspa, Dolkha, Nepal. La comunidad de Suspa está ubicada en el distrito de Dolkha, en las zonas de montaña cerca de los Himalayas, aproximadamente 100km al noreste de Katmandú, la capital del país. La altitud de Dolkha oscila entre los 2500m y 4000m sobre el nivel del mar, y el terreno es muy difícil. Solo un camino atraviesa el distrito,

el mismo que se encuentra a dos horas de distancia. La comunidad depende principalmente de la agricultura de subsistencia, combinando cultivos, ganadería y manejo forestal (Banjade y Paudel 2008). Desde 1995, los 303 hogares de Suspa han estado manejando 645 hectáreas de bosque. Todos los hogares en el asentamiento son miembros del CFUG. Un miembro de cada hogar está representado en la asamblea general. Un comité ejecutivo, conformado por 15 miembros, toma las decisiones diarias de manejo y todas sus decisiones deben ser aprobadas por la asamblea general.

Los bosques son ricos tanto en madera como en PFNM. La comunidad depende de los bosques para material de construcción, pastoreo, forraje, leña y muchos implementos agrícolas, así como utensilios de madera para el hogar. La madera vendida entre 2006–2007 a los miembros de la comunidad alcanzó un valor de US\$2228 (Paudel *et al.* 2008). La CFUG tiene un buen stock de madera aprovechable y un buen mercado, especialmente en las sedes distritales (a dos horas de distancia a pie). No obstante, las regulaciones forestales no toman en cuenta la complejidad de los bosques de altura. Por ejemplo, las patentes de aprovechamiento forestal maderero y los altos costos de transporte encarecen el traslado de la madera no procesada al mercado; no obstante, existe una prohibición que impide el establecimiento de aserraderos dentro de los bosques. En conjunto, la contribución de los bosques al ingreso de los miembros es bastante pequeña, 13% del total (Paudel y Banjade 2008a).

La recolección y venta de PFNM es administrada por las autoridades de manera bastante informal. Los miembros de la CFUG pueden, en forma individual, recolectar y vender PFNM a comerciantes. La mayor parte de la gente involucrada en las operaciones de aprovechamiento forestal, como trabajadores asalariados, también recolecta PFNM, incluyendo lokta (*Daphne bhohua*) y argeli (*Edgeworthia gardeneri*), para la industria del papel. La industria del papel establece el precio de esta materia prima. Otros PFNM son los hongos, los que son vendidos en las sedes distritales, y los vegetales silvestres. La cadena de valor para estos productos es relativamente compleja: docenas de comerciantes se interponen entre los recolectores y los grandes comerciantes de la India. Un estudio sobre el estatus de los negocios de PFNM en Nepal indica que los recolectores primarios reciben menos del 12% del precio pagado por el consumidor (Subedi 2006).

El CFUG ha plantado algunas especies de canela en los bosques de la comunidad (Paudel *et al.* 2008). Los comerciantes son nuevamente los que establecen el precio y, por lo general, se quejan de la calidad de los productos para justificar los bajos precios.

Suspa también participa en una planta de extracción de aceite para el procesamiento de gaulteria (*Gaultheria fragrantissima*), conocida a nivel local como *machhino*. El CFUG ayuda a la Cooperativa Multipropósito Deudhunga Ltda. en la administración de la planta procesadora (Gurung 2006), y muchos de sus miembros están empleados en la planta. La recolección de *machhino* es intensiva en mano de obra. Se ha reportado que los miembros que abastecen la materia prima a la planta procesadora ganan 17% más que el ingreso promedio. Los ingresos totales a nivel del hogar promedian US\$250, de los cuales US\$43 es generado por la empresa comunitaria (Acharya 2005).

Interacciones informales en las fronteras de los mercados

Muchos mercados de madera en el trópico son esporádicos e informales, incluso ilegales. Las comunidades en este tipo de situación no mantienen una relación estable con el mercado y no siempre cumplen las regulaciones que gobiernan los recursos forestales. Una parte importante de la madera vendida por estas comunidades no proviene de áreas autorizadas. En los próximos dos casos, los comerciantes que tienen acceso, tanto a capital financiero como a información de mercado, están por lo general en ventaja.

Colonos en Iturrealde, norte de La Paz, Bolivia. Iturrealde es una provincia del departamento de La Paz. En esta provincia el aprovechamiento de madera en pequeña escala es intenso, y gran porcentaje de la madera es recolectada informalmente. La madera proviene de parcelas pequeñas de propiedad de colonos que migraron a la región unos años atrás. Solo en muy raras ocasiones los colonos obtienen los planes de manejo forestal requeridos, los que en teoría les otorgarían derechos legales para aprovechar la madera. Pero incluso si estuvieran dispuestos a pagar por la elaboración de dichos planes, no les sería posible hacerlo puesto que muchos de ellos no tienen derechos formales de propiedad sobre la tierra que ocupan (Pacheco *et al.* 2008b). Los colonos aprovechan los árboles no solo en las áreas de su propiedad sino también en otras tierras, principalmente en el Parque Nacional Madidi, un área protegida creada a mediados de 1990.

La expansión de los asentamientos de colonos alrededor del centro urbano de Ixiamas, la capital de la provincia, ha llevado inevitablemente a la expansión de las actividades de aprovechamiento forestal en la región, aunque la mayoría recibió (u ocupa informalmente) parcelas de 50 hectáreas destinadas a actividades agrícolas. Las empresas madereras con acceso a concesiones forestales en el área y algunos aserraderos locales configuran la principal demanda de madera. Aproximadamente un quinto de los permisos de aprovechamiento en la región han sido otorgados a los asentamientos de colonización (Ibarguen 2008). La madera abastece cientos de aserraderos de pequeña escala y establecimientos de carpintería, junto con plantas de procesamiento de madera de gran escala establecidos en la ciudad de La Paz (Solares 2008). Ibarguen (2008) sugiere que el aprovechamiento forestal –tanto la venta de árboles como la mano de obra asalariada– constituyen una fuente importante de ingresos para los pequeños propietarios.

Cerca de 900 familias de colonos, es decir, unas 4500 personas, ocupan un área total de 75 000 hectáreas bajo propiedad individual y colectiva. Las decisiones de uso de tierra se toman generalmente en familia, incluyendo aquellas relativas al uso de recursos forestales. La mayor parte de la madera aprovechada proviene de áreas que no cuentan con permisos legales y es vendida a comerciantes locales que la envían a la ciudad. Estos comerciantes encuentran formas para entregar la madera ilegal a los compradores finales.

El comercio de madera ilegal tiene lugar en toda la cadena de valor, desde el aprovechamiento hasta el transporte y procesamiento. Muchas empresas de madera con operaciones legales en concesiones forestales compran madera ilegal, al igual que los comerciantes locales, los que muy posiblemente son financiados por empresas procesadoras de mediana escala o agencias de exportación de madera ubicadas en la capital. Los pequeños propietarios representan solo una parte de esta compleja red. En algunos casos, los madereros locales financian la elaboración de los planes de manejo forestal en tierras comunitarias, pero los usan únicamente para obtener permisos forestales y luego venderlos,

una actividad más rentable que las operaciones forestales. Según Iburguen (2008), 7 comerciantes tienen la capacidad para adelantar dinero para financiar las operaciones de aprovechamiento, el equipo para el aprovechamiento y transporte, y la información sobre los compradores, así como las mejores maneras de evitar los puntos de control establecidos por la agencia forestal. Con frecuencia, estos comerciantes movilizan recursos que promueven el aprovechamiento ilegal dentro del Parque Nacional Madidi y otros bosques públicos.

Las cifras disponibles insinúan que el aprovechamiento ilegal en tierras públicas es más rentable que el aprovechamiento legal en las parcelas de los pequeños propietarios. Las ganancias de los pequeños propietarios dependen de la especie y el volumen, y también de la capacidad de negociación. Iburguen (2008) encontró que el ingreso promedio del manejo forestal en una parcela de 35 hectáreas es cercano a los US\$8/m³, haciendo un total de US\$2800, correspondiente a un aprovechamiento de 350 m³. Las ganancias del aprovechamiento ilegal de caoba, sin embargo, alcanzaron US\$165/m³. Esto sugiere que los pequeños propietarios tienen un incentivo bastante alto: para obtener mayores ingresos invadiendo el área protegida nacional donde existe madera valiosa.

Comunidades tradicionales en Porto de Moz, Brasil. El mercado de madera en Porto de Moz se caracteriza por los altos costos de transacción para llevar a cabo manejo forestal mediante planes formales y por la influencia de comerciantes locales que disponen de capital e información para llevar a cabo sus operaciones. Aunque, por otra parte, este mercado también se distingue por su localización bastante remota en relación a la ciudad de Belem. Porto de Moz se sitúa a orillas del río Xingu, en la parte norte del estado de Pará. La ocupación de las tierras comunitarias por parte de empresas madereras de gran escala en las décadas de los ochenta y los noventa provocó intensos conflictos de tierras con las comunidades locales (Moreira y Hébertte 2003). Un movimiento de base amplia, compuesto por comunidades residentes y ONG ambientales, tuvo éxito capturando el interés en la región, y en 2004 fue creada la reserva extractivista (RESEX) Verde para Sempre. Este hecho llevó a la expulsión de las empresas madereras que habían estado trabajando en la reserva y les otorgó derechos sobre las tierras a los residentes, aunque con algunas restricciones de uso. El establecimiento de la RESEX resultó en la reconfiguración de los mercados locales de madera. Los madereros locales se hicieron más influyentes políticamente, y es posible sostener que se mantuvieron los mercados informales de madera que habían operado anteriormente, aunque ahora con diferentes fuentes de capital. Las presiones de aprovechamiento se desplazaron hacia la franja oriental de la reserva, sobre todo a los bosques nacionales, como el Bosque Nacional Caxiuanã (Nunes *et al.* 2008).

El aprovechamiento forestal en las tierras comunitarias en la franja oriental de la RESEX es intensivo. Los pequeños propietarios son abordados por motosierristas locales interesados en obtener algunos árboles valiosos; a su vez, estos motosierristas son financiados por madereros que también les pagan a los dueños de los camiones que transportan la madera (*bufeteiros*). En Porto de Moz existen tres comerciantes de madera en rollo y otros tres interesados en madera aserrada, aunque también es posible encontrar compradores de los municipios vecinos. Estos compradores carecen de acceso formal a las áreas forestales y, por lo general, operan ilegalmente. Más aun, existen tres aserraderos que están operando en el área, los que usan compradores locales pero también usan sus propias redes para el suministro de madera. No se dispone de información sobre la madera vendida en Porto de Moz, pero Nunes *et al.* (2008) proporcionan datos sobre

los costos y beneficios del aprovechamiento informal. Por lo general, los pequeños propietarios venden exclusivamente árboles en pie, a US\$13 cada uno, porque los costos de aprovechamiento (incluyendo el aceite, la mano de obra y el equipo) están fuera de su alcance. Un operador de motosierra obtiene alrededor de US\$70 por aprovechar un árbol y venderlo al intermediario local, pero el precio de venta aumenta a más de US\$200 por árbol cuando es convertido y vendido en planchas. Los pequeños propietarios tienen poco espacio para la negociación de precios; los motosierristas pueden negociar precios con los comerciantes, pero dependen de los adelantos proporcionados por estos mismos comerciantes para sus operaciones forestales, lo cual limita su poder de negociación.

Transacciones de madera en mercados restringidos

El último caso constituye otro grupo de usuarios forestales comunitarios en Nepal, que vende madera mayormente dentro de la comunidad, no solo porque los bosques comunitarios deben satisfacer las necesidades de consumo de madera de sus miembros, sino también porque las regulaciones para la venta de madera dificultan que los usuarios forestales vendan su madera en los mercados. Esto no significa que no haya mercados de madera; revela más bien un dato endógeno: las comunidades no tienen condiciones para actuar en ellos.

Comunidad forestal Sundari en Nawalparasi, Nepal. El CFUG Sundari en el sur de Nepal, en las tierras bajas, está conectada con la carretera nacional. El área se encuentra a 650-700m por sobre el nivel del mar y está ubicada en una zona tropical. Los bosques son importantes tanto en términos de su valor comercial como en virtud de su biodiversidad. Algunas especies medicinales de alto valor crecen en la región, así como cedrón, albahaca francesa, espárrago y más de otras 200 especies valoradas por sus frutos y semillas, raíces y rizomas, corteza, hojas y flores (Paudel y Banjade 2008a).

La comunidad está conformada por 1216 hogares y maneja 384 hectáreas de bosque. Depende mayormente de la agricultura de subsistencia y remesas, aunque el segmento más pobre de la población depende en gran parte del trabajo agrícola asalariado (Paudel *et al.* 2008). El CFUG de Sundari no vende su madera en el mercado, pese a que existen 20 aserraderos operando en el área. Estos aserraderos compran madera principalmente de la Corporación Maderera de Nepal, una compañía paraestatal. No obstante, un porcentaje menor es abastecido por algunos CFUG, usualmente mediante subastas. La mayor parte de los aserraderos proporcionan servicios de aserrado y elaboran muebles para los CFUG locales (Paudel y Banjade 2008a).

El CFUG Sundari tiene un bosque subtropical denso compuesto de *Shorea robusta*. El precio de la madera aserrada en el mercado abierto es US\$536/m³, pero el CFUG la vende a sus miembros solo por el 25% del precio de mercado. El CFUG maneja el bosque en base a un plan de operaciones, configurado en un documento contractual firmado por el oficial forestal del distrito. El grupo extrae madera una vez al año, con frecuencia durante el invierno, y distribuye leña y madera entre sus miembros a una tasa nominal, determinada por los miembros del grupo. A los miembros del CFUG no les está permitido el aprovechamiento individual de madera.

Una de las principales regulaciones relativas al uso forestal comunitario es que todos los miembros tienen acceso a leña, forraje, hojas y plantas medicinales, pero solo para uso a nivel del hogar,

no para la venta. El grupo ha aceptado el uso de una norma que permite que solo el CFUG, no individuos, recolecte y maneje estos productos. El grupo también vende algunos PFNM, pero en el año fiscal 2006–2007, la venta de dichos productos fue menor a US\$375. En las áreas circundantes, se comercializan cerca de 10 PFNM de los bosques comunitarios en mercados locales, los mismos que están dominados por comerciantes de la India. Los productos son recolectados principalmente en los caminos o en el mercado local semanal (Paudel y Banjade 2008a).

El CFUG aprovecha madera dentro de los parámetros establecidos en el plan de operaciones. La cantidad de aprovechamiento total es negociada sobre una base anual y ha permanecido relativamente estable durante los últimos años. En 2008, el CFUG de la comunidad de Sundari aprovechó 170 m³ de madera en rollo, aunque la demanda interna excedió los 510 m³ (Paudel y Banjade 2008a). La madera aprovechada es vendida a los miembros en función de sus necesidades. Por cuestiones de equidad, el CFUG ha establecido precios diferenciados en base a la capacidad económica de sus miembros –pobre, medio, rico– en US\$100, US\$120 y US\$145 por m³.

Si el grupo decide vender madera fuera de la comunidad, es necesario cumplir con difíciles procedimientos burocráticos. Por ejemplo, primero se debe ofrecer públicamente la madera que está a la venta a todas las comunidades vecinas del distrito. El grupo puede acceder al mercado abierto únicamente cuando el stock de su madera no ha sido vendido en los vecindarios y distritos (Bampton y Cammaert 2007). Se supone que los CFUG reciban el monto total de cualquier venta de madera, pero no están exentos ante el gobierno del pago de una regalía del 15% sobre las ventas realizadas fuera de los grupos de usuarios forestales.

El marco regulatorio que es bastante restrictivo tiene dos consecuencias importantes. Primero, desincentiva la venta de madera en el mercado abierto, lo que resulta en bajas rentas de madera para el grupo en su conjunto (Paudel y Banjade 2008a; Bampton y Cammaert 2007). El precio bajo, a su vez, aumenta la demanda de madera, particularmente entre los miembros más adinerados de la comunidad, y es posible que pequeñas cantidades de madera sean transportadas ilegalmente a los aserraderos locales. Segundo, las restricciones empeoran las desigualdades existentes entre los miembros en la distribución de beneficios mediante un fenómeno llamado subsidio escondido (Iverson *et al.* 2006). Los miembros más adinerados dentro del grupo consumen más de 80% de la madera barata. Los pobres prácticamente no adquieren madera, aun cuando los precios sean bajos. Por ello, los bajos precios establecidos por el CFUG benefician en gran parte a los miembros más adinerados a expensas de los miembros más pobres.

Discusión

Los siete casos expuestos pueden ser evaluados utilizando la tipología presentada anteriormente (Cuadro 8.3).

Cuadro 8.3 Participación de los casos estudiados en los mercados forestales

| Desarrollo de mercado | Capacidad de la comunidad | |
|-----------------------|---|---|
| | Alta | Baja |
| Alto | 1. Comunidades con integración estable en el mercado forestal (madera): Layasiksa, RAAN; Cururú, Guarayos | 2. Grupos con limitada integración en el mercado (PFNM): norte amazónico boliviano; Dolkha, Nepal |
| Bajo | 3. Grupos comunitarios bien organizados con poca integración en el mercado: Nawalparasi, Nepal | 4. Individuos con participación esporádica en el mercado forestal: Iturralde, Bolivia; Porto de Moz, Brasil |

1. *Comunidades con integración estable en los mercados forestales.* Los dos casos muestran progresos en el desarrollo de sus capacidades para participar en los mercados forestales, muy posiblemente como resultado de la intervención de ONG internacionales. Ambas comunidades han mejorado su acceso a los mercados ampliando su conocimiento de los compradores y de las condiciones del mercado en relación a tópicos como precios, volúmenes y calidades. Sin embargo, no queda claro aún hasta qué punto las comunidades negocian directamente los acuerdos con las empresas, o si los proyectos forestales todavía actúan en representación de ellas, o si tendrían la capacidad de competir en mercados de madera en la eventualidad de que los subsidios fueran eliminados. En ambos casos, las comunidades han mejorado sus ingresos participando más activamente en el mercado, principalmente estableciendo alianzas con empresas madereras, que representan compradores relativamente fiables. No obstante, las empresas forestales comunitarias tienen poco espacio para negociar los precios de la madera y otras condiciones estipuladas en los contratos –como las condiciones de pago– debido a su dependencia de estas empresas.

2. *Grupos con integración limitada.* Estos casos se refieren a los pequeños propietarios y a las comunidades que tienen fuertes vínculos con los mercados de PFNM. Estos productos constituyen fuentes importantes de ingresos para el hogar. Aunque los pequeños propietarios tienen un conocimiento relativamente bueno de los precios y las calidades, frecuentemente dependen de relaciones patrón-cliente con los compradores. Por ejemplo, los pequeños propietarios en el norte amazónico boliviano necesitan adelantos para cubrir sus costos diarios durante la zafra de la castaña. Los avances no son inusuales en Dolkha, tampoco, donde los comerciantes adelantan montos de dinero a recolectores de PFNM. En las dos situaciones descritas, los pequeños propietarios no pueden negociar el precio de sus productos y dependen de las condiciones determinadas por los otros actores, usualmente por los comerciantes e intermediarios. Los dos casos muestran que organizarse para la recolección, procesamiento y comercialización marcan la diferencia. Las cooperativas pueden desarrollar canales alternativos de comercialización e incluso llegar a los mercados internacionales, principalmente a mercados orgánicos y de comercio justo. Dichas empresas todavía dependen de los recursos financieros de los comerciantes o del crédito obtenido de instituciones de microfinanciamiento, las mismas que cobran altas tasas de interés.

3. *Grupos comunitarios con poca integración en el mercado.* Este caso se refiere a una comunidad que tiene buenas capacidades de organización, pero poca relación con los mercados abiertos de

madera. Una razón para ello es que la demanda de madera al interior de la comunidad excede su capacidad de oferta. La segunda razón tiene que ver con las difíciles regulaciones forestales que limitan los esfuerzos de la comunidad por vender su madera fuera de la misma. En este caso, los beneficios que las comunidades pueden obtener de estos mercados son relativamente limitados, ya que la madera tiende a ser subvaluada para satisfacer necesidades sociales. El bajo precio establecido por el CFUG para sus miembros reduce las rentas de la madera, lo que a su vez limita la capacidad del grupo de invertir en infraestructura comunitaria y otros servicios sociales. En vista de que los miembros con mejor situación económica pueden comprar madera más barata, disfrutan de un subsidio indirecto por parte del resto de los miembros.

4. Individuos con interacciones esporádicas con el mercado forestal. Los dos casos muestran cómo los pequeños propietarios pueden gozar de un acceso relativamente favorable al mercado, pero carecer de poder de negociación para mejorar su participación debido a su limitada capacidad organizativa, acceso individualizado a los recursos forestales, y al tamaño pequeño de sus parcelas. Más aun, con frecuencia carecen de títulos formales de sus tierras y enfrentan altos costos de transacción para obtener planes de manejo forestal, así como dificultades para satisfacer normas forestales poco realistas. Todos estos factores empujan a los pequeños parcelarios a involucrarse en relaciones informales e ilegales con los compradores: los primeros no pueden cumplir las normas, mientras los segundos tienden a beneficiarse de esta situación. Aunque los pequeños propietarios logran eludir algunos de los costos de transacción, este tipo de interacción con el mercado trabaja en su contra en muchas formas, principalmente subvaluando los árboles en pie o la madera en rollo que ofrecen en el mercado e inhibiéndolos de negociar precios justos.

Implicaciones

No hay duda de que las empresas forestales comunitarias orientadas a la producción comercial de madera han permitido que algunas comunidades establezcan relaciones más formales y estables con los mercados, proporcionándoles así una fuente constante de ingresos del aprovechamiento forestal. Al participar en el mercado, las empresas comunitarias han ido mejorando su capacidad de negociación para cerrar tratos con compradores, contratar proveedores de servicios y llegar a acuerdos con funcionarios del gobierno. En muchos casos, la aprobación del plan de manejo forestal –el primer paso formal del manejo forestal– permite que la empresa comunitaria mantenga relaciones permanentes con los mercados. Pero para obtener beneficios de los mercados, muchas comunidades deben primero superar los requisitos legales, obtener recursos financieros, y mejorar sus capacidades en términos de contabilidad y comercialización. Por lo general, las comunidades requieren el apoyo de proyectos y ONG externos.

Las comunidades tienden a obtener mayores beneficios en la medida que son capaces de vender sus productos en mercados más competitivos y bajo condiciones más transparentes. La venta de madera en rollo puede ser una trampa para las comunidades en mercados monopsonicos, ya que se convierten en ‘tomadores de precios’ y, por lo mismo, se encuentran expuestos a la voluntad de los comerciantes y las empresas madereras.

La venta de madera aserrada reduce los costos de transporte y simplifica el acceso a mercados más distantes, donde los vendedores podrían cerrar tratos más atractivos. Sin embargo, no todas

las empresas comunitarias están en condiciones de establecer su propio aserradero, en parte debido a los impedimentos regulatorios y burocráticos. En Nepal, por ejemplo, se prohíbe el establecimiento de empresas dentro de un radio de 1 km alrededor del bosque, y, por ello, las comunidades no pueden agregar valor a sus productos forestales. Los pequeños propietarios que operan en los mercados informales usan motosierras para producir planchas que con frecuencia obtienen mejores precios en el mercado.

¿Cuán rentables son las empresas forestales comunitarias? Las ganancias netas están cercanas a los US\$30 000 en Layasiksa, y US\$34 500 en Cururú. Sin embargo, las ganancias por familia alcanzan apenas US\$177 y US\$1014, respectivamente (Albornoz *et al.* 2008; Argüello 2008). En contraste, un parcelero pequeño en el norte de La Paz puede obtener cerca de US\$2800 extrayendo árboles valiosos de una parcela de 35 hectáreas (Ibarguen 2008), mientras que en Porto de Moz, los ingresos de los motosierristas pueden alcanzar cerca a US\$1000 por cortar cinco árboles en tablas (Nunes *et al.* 2008). En el norte amazónico boliviano, los ingresos de los recolectores de castaña dependen de la disponibilidad del recurso y oscilan entre US\$320 y US\$2000 (Albornoz y Toro 2008). En Dolkha, Nepal, la CFUG obtuvo cerca de US\$3200 de las ventas de madera en 2007 (equivalente a US\$11 por hogar), y las familias que recolectan PFNM del bosque comunitario ganaron entre US\$8 y US\$43 durante ese mismo año (Banjade y Paudel 2008).

Aunque los miembros de las empresas forestales comunitarias reciben menos ingresos anuales del aprovechamiento legal y comercial, ellos cuentan con un ingreso constante a lo largo de los años. Los pequeños productores, en contraste, reciben frecuentemente montos más altos por sus árboles valiosos, pero en un pago único, y cada vez tienen menos acceso a árboles valiosos. Los pequeños productores que recolectan castaña obtienen los mayores beneficios, pero dependen en alto grado del nivel que alcanzan los precios internacionales. Finalmente, cabe destacar que las comunidades de Nepal reciben menos ganancias que los casos latinoamericanos, por diferentes razones: los bosques comunitarios son más pequeños, los recursos forestales tienen menos valor y las regulaciones forestales son más estrictas.

No se puede determinar un patrón claro en lo que respecta a las implicaciones de las diferentes formas de vinculación de las comunidades en los mercados. Sin embargo, la extracción de madera tiende a alterar las condiciones del bosque, mientras que la recolección de PFNM contribuye a la conservación de los bosques. La formalización de las operaciones forestales y la creación de empresas forestales comunitarias tienen, por lo general, un impacto positivo si se introducen prácticas de manejo forestal sólidas. Pero las empresas forestales también pueden impulsar operaciones forestales de gran escala, que en el largo plazo podrían tener efectos perjudiciales sobre la regeneración del bosque. Por su parte, los mercados informales e ilegales pueden estimular a una mayor presión sobre los recursos forestales en tanto se practica un aprovechamiento más intensivo, aunque sus efectos tienden a ser más limitados, ya que las operaciones son de pequeña escala y con frecuencia representan solo una parte del uso de los recursos forestales. Este último tema, sin embargo, exige mayor investigación.

Lecciones y prescripciones de políticas

Aunque los pequeños propietarios y las comunidades han obtenido beneficios de las reformas en los patrones de tenencia, una tenencia segura no necesariamente garantiza que la población local se beneficiará del uso comercial de sus recursos forestales, ya que estos beneficios dependen tanto de la capacidad de la comunidad como de las condiciones de desarrollo del mercado. Las reformas de tenencia no afectan las condiciones estructurales bajo las cuales los mercados forestales operan o la interacción entre los pequeños propietarios y las comunidades con los comerciantes, intermediarios, propietarios de aserraderos y la industria. Las condiciones y relaciones de mercado desempeñan un rol importante determinando cuánto se pueden beneficiar los pequeños propietarios y las comunidades del uso comercial de la madera y los PFNM.

Los casos presentados en este capítulo sugieren que las distorsiones en los mercados forestales con frecuencia operan en contra de los pequeños productores y las comunidades. Los mercados de madera tienden a estar dominados por un grupo de empresas que ejercen gran influencia sobre el establecimiento de precios, e incluso a nivel local, son relativamente pocos los compradores con la capacidad o el poder de determinar los niveles de precios. En muchos casos, las restricciones impuestas por las regulaciones forestales tienden a estimular el aprovechamiento informal, lo que reduce los precios de la madera. Las transacciones en los mercados de PFNM están influenciadas con frecuencia por relaciones patrón-cliente con información asimétrica, que tiende a colocar en desventaja a los productores. En muchos casos, las distorsiones del mercado inhiben tanto la capacidad de la comunidad como la posibilidad de un mayor desarrollo del mercado.

Existe un doble desafío si se quiere mejorar los beneficios obtenidos por los pequeños productores y las comunidades del uso comercial de sus recursos forestales. En primer lugar, se debe mejorar las capacidades de los pequeños productores y comunidades para interactuar en los mercados, y en segundo lugar, es preciso modificar las condiciones bajo las cuales esos mercados funcionan en la práctica. Usualmente, el primer desafío hace parte de la agenda de los proyectos de la cooperación, mientras que el segundo, responsabilidad de las políticas públicas, es ampliamente ignorado.

Las capacidades de la comunidad pueden ser mejoradas promoviendo condiciones conducentes al desarrollo de iniciativas empresariales basadas en capacidades existentes, en lugar de implementar intervenciones basadas en modelos diseñados desde fuera. Los enfoques basados en la demanda para mejorar el acceso a los servicios técnicos y facilitar redes de intercambio a fin de diseminar conocimiento y experiencias son buenos ejemplos. Adicionalmente, las comunidades necesitan herramientas que les permitan entender mejor cómo funciona el mercado y sus tendencias, así como el valor presente y futuro de sus recursos, de manera que puedan tomar decisiones mejor informadas.

Se necesita tomar acción a nivel de políticas públicas para superar las principales distorsiones estructurales del mercado señaladas en este capítulo, especialmente las barreras legales y regulatorias, las relaciones patrón-cliente y la información asimétrica. Las regulaciones forestales que impiden que las comunidades usen sus recursos forestales deben ser flexibilizadas, y ajustadas a las necesidades de los usuarios forestales. Las entidades forestales del Estado y otros programas

forestales apoyados por donantes deben construir alianzas más fuertes con las comunidades para que ellas puedan participar más activamente en los mercados forestales. Las asimetrías de mercado pueden ser abordadas poniendo a disponibilidad de las comunidades servicios financieros y técnicos mediante esquemas de intervención más flexibles. Aunque las empresas públicas (como la Corporación de Madera de Nepal) podrían tener un rol importante, ellas son bastante vulnerables a la corrupción e ineficiencias administrativas. Siempre es posible que entidades estatales intervengan directamente mediando las transacciones de mercado para desarrollar los mercados emergentes, particularmente para ciertos PFNM.

Una lección final, quizás evidente, que se desprende de nuestro análisis es que las intervenciones de las políticas públicas no pueden ser las mismas para las diferentes formas de vinculación de las comunidades con los mercados, dado que se está operando sobre situaciones diferenciadas. En algunos casos, las políticas deberían concentrarse en apoyar las capacidades de la comunidad para interactuar en los mercados, en tanto que, en otros casos, se debería prestar mayor atención a los efectos que las condiciones de los mercados tienen sobre los pequeños productores y comunidades. En ciertos casos, se le debería asignar idéntica prioridad a estos dos temas.

Notas

- 1 Este capítulo explora la interacción de pequeños productores y comunidades con los mercados, aunque en algunos casos es difícil establecer una distinción clara entre estos actores. En general, el concepto comunidad es utilizado en un sentido más genérico para describir situaciones que involucran a grupos de comunitarios y pequeños productores pero también para referirse a situaciones en las que predominan procesos y mecanismos de toma de decisiones a nivel grupal sobre recursos que pueden ser individuales o colectivos. En cambio, el concepto de pequeños productores se refiere principalmente a propietarios individuales que utilizan sus propios recursos.

Parte 5

Resultados y conclusiones

9

Impactos de las reformas sobre los medios de vida, la condición de los bosques y la equidad

Ganga Ram Dahal, Anne M. Larson y Pablo Pacheco¹

¿Están las reformas de tenencia mejorando los medios de vida de la población local y conservando los bosques? ¿Hasta qué punto es posible que las reformas alcancen estos dos objetivos simultáneamente? ¿Cuáles son las consecuencias de estas reformas en términos de equidad? Este capítulo tiene como fin dar respuesta a estas interrogantes evaluando los resultados de las reformas en nuestros estudios de caso y discutiendo por qué y bajo qué circunstancias ellas han propiciado una mejora o, en su defecto, un deterioro en los medios de vida.

Los medios de vida, la condición de los bosques y la equidad también se ven afectados por otros cambios, relacionados fundamentalmente con la creciente urbanización, el desarrollo agrícola, la industrialización y la transformación tecnológica. La reforma en los patrones de tenencia es solo uno de los tantos procesos que determinan los resultados. Sin embargo, en este capítulo tratamos de aislar las consecuencias de estas reformas bajo el supuesto de que la naturaleza de los derechos de tenencia —e.g. la seguridad de la tenencia y los componentes específicos relevantes a nivel local del ‘conjunto de derechos’— determina las decisiones que las personas toman respecto al uso de los recursos forestales. Por lo tanto, es muy posible que las reformas tengan consecuencias importantes sobre los medios de vida de la gente que depende de los recursos forestales para su sustento y sobre la forma en que estos recursos son utilizados.

Existe amplia literatura, aludida aquí en forma muy breve, sobre los vínculos entre la seguridad de la tenencia y las mejoras en los medios de vida y los ingresos. Sin embargo, gran parte de esta literatura (e.g. Deininger y Binswanger 2001) se refiere a los títulos privados, individuales, lo que está lejos de ser la norma en las reformas de tenencia forestal. En este sentido, la literatura referente a la propiedad comunal es de mayor relevancia para los bosques, pues ha demostrado de manera consistente que, muy probablemente, los beneficios para los medios de vida sean el resultado del ejercicio de derechos seguros de propiedad comunal (Pagdee *et al.* 2006). Aun así, prevalece cierta inseguridad en torno a los beneficios reales, tanto para las comunidades como

para los bosques, que derivan de una mayor seguridad en la tenencia. De hecho, esta inseguridad ha representado uno de los incentivos para realizar nuestra investigación.

En teoría, las reformas de tenencia que tienen objetivos de conservación deberían generar mayores impactos positivos sobre la conservación forestal, pero menos resultados en términos de los medios de vida; y a la inversa, las reformas que tienen como objetivo mejorar los medios de vida deberían tener mejores resultados sobre los mismos, pero tal vez menos resultados sobre la condición de los bosques o incluso efectos negativos sobre ellos. Ahora bien, es preciso señalar que los resultados están influenciados por otros factores. El primero hace referencia a dos aspectos: el grado en que la reforma ha sido efectivamente implementada y los contextos político y económico en los que dicha reforma tiene lugar. El segundo, que depende en parte del primero, está relacionado con el grado en que la reforma de la tenencia mejora los derechos en la práctica.

Los (nuevos) derechos que han sido reconocidos pero que no son seguros producen pocos cambios en los derechos, y hasta es posible que aumenten la inseguridad en ciertas circunstancias, como cuando se imponen derechos estatutarios sobre los derechos consuetudinarios (Mwangi y Dhorn 2008; véase Capítulo 4) o cuando el Estado interfiere en áreas donde anteriormente las comunidades se habían hecho cargo de sus propios bosques (Edmunds y Wollenberg 2003). Por lo tanto, la naturaleza, objetivos e implementación de la reforma afectan el grado en que los derechos han mejorado y sido garantizados en la práctica. Es bajo esta óptica que los resultados sobre los medios de vida y los bosques deberían ser evaluados.

Nuestro objetivo es evaluar, con la debida prudencia y humildad, los resultados, en la práctica, de las reformas de tenencia en más de 30 lugares alrededor del mundo. Somos conscientes de que, aun cuando las reformas mejoran los derechos y la seguridad de la tenencia, existen otras variables que pueden influenciar los resultados. De hecho, el estudio fue diseñado para identificar y comprender algunas de esas variables, y este libro tiene como objetivo examinarlas con mayor minuciosidad.

A lo largo de esta investigación hemos intentado como prioridad garantizar que nuestros resultados reflejen los contextos locales. Por ello, una y otra vez, hemos desarrollado métodos que evalúan los cambios en los medios de vida, la condición de los bosques y la equidad en los lugares de estudio. Todo ello ha involucrado varias iteraciones y comunicaciones entre los equipos de investigación de campo, durante un periodo de dos años, para maximizar el grado de comparabilidad. Los equipos de investigación estuvieron conformados por personas con amplia experiencia en las regiones estudiadas. Los métodos de investigación incluyeron encuestas formales, herramientas de diagnóstico participativo rural rápido, uso de datos secundarios, entrevistas, mapas y, en algunos casos, datos de sensoramiento remoto. La diversidad de situaciones en el campo exigió que los equipos fueran creativos y, en ese sentido, reconocemos que los resultados son de tipo cualitativo. Sin lugar a dudas, el beneficio esencial de esa dinámica es que los resultados se basan en realidades locales y son naturalmente fruto de la comunicación constante y de los correspondientes procesos de adaptación entre todos los autores y otros investigadores.

En general, fue posible determinar que en muchos casos en los que las comunidades han obtenido importantes nuevos derechos, se han producido mejoras en la condición de los bosques o los medios de vida (en ocasiones en ambos). La mayor parte de las reformas emprendidas han resultado, por lo menos en cierta medida, en mejoras en los medios de vida. Las posibilidades

de que la condición de los bosques mejoraron fueron mayores cuando la reforma contemplaba objetivos de conservación. Si bien los datos disponibles no permiten cuantificar la magnitud real de los cambios en los bosques y los medios de vida, y a pesar de que algunos casos muestran resultados positivos en ambos frentes, los *tradeoffs* entre ambos son evidentes. Por ejemplo, en varios casos, se habían impuesto serias restricciones sobre los medios de vida durante las primeras etapas de la reforma a fin de propiciar mejoras en la condición de los bosques, pero estas fueron levantadas con el tiempo. En aquellos lugares donde las restricciones y normas de conservación eran más estrictas, la contribución a los medios de vida fue menor. Las mejoras en los medios de vida también fueron limitadas porque, en muchos casos, los recursos forestales que estaban siendo transferidos a las comunidades no incluían recursos valiosos, como los bosques del Terai de Nepal o los bosques comerciales de alta calidad de Camerún. También se dieron casos en los que la condición de los bosques experimentó un deterioro mientras que los medios de vida mejoraron. Es muy relevante el siguiente aspecto: la complejidad de las variables pone en evidencia la profunda importancia de entender cada caso en su contexto particular.

En lo que respecta a la equidad, la investigación determinó que, en ocasiones, algunos de los grupos sociales más pobres enfrentaron nuevas restricciones al acceso a los recursos, mientras que en ciertos casos la participación de las mujeres y los grupos menos favorecidos había aumentado. En algunos lugares, los pobres recibían un trato especial en la distribución de los productos forestales, aunque estas prácticas sean aún incipientes.

Esferas de análisis

El resto de esta introducción presenta sucintamente cada esfera de análisis (medios de vida, condición de los bosques y equidad) así como los métodos de investigación utilizados. Sigue una discusión de los resultados y una breve conclusión.

Medios de vida e ingresos

Los bosques contribuyen a la subsistencia de los hogares rurales con ‘alimentos, energía, plantas medicinales, forraje, vivienda, muebles, canastas, alfombras, tintes, herramientas agrícolas’, y también controlan la erosión, proveen insumos para la fertilidad del suelo, polinizan plantas, controlan plagas y enfermedades y salvaguardan la calidad del agua (Kaimowitz 2003b:46). Los bosques también pueden contribuir a la subsistencia mediante la venta en pequeña escala de productos forestales maderables y no maderables (PFNM), empresas comunitarias para productos forestales, mano de obra asalariada y pagos por servicios ambientales (Scherr *et al.* 2002; Angelsen y Wunder 2003; Sunderlin *et al.* 2005; Kozak 2007; Molnar *et al.* 2007). Sunderlin *et al.* (2005) identifican cuatro formas en las que los bosques contribuyen al alivio de la pobreza: conversión forestal, acceso a los recursos forestales (protegiendo los beneficios actuales o redistribuyendo el acceso y los beneficios a la población rural), pagos por servicios ambientales, y mayor valor de los productos forestales. Sin embargo, algunos autores consideran que de todas estas variables, probablemente sea la conversión forestal la que más fácilmente alivie la pobreza.

En esta investigación utilizamos parámetros cualitativos simples para evaluar el impacto de las reformas sobre los medios de vida. Específicamente, evaluamos la mayor disponibilidad, como resultado de las reformas, de recursos forestales para los siguientes elementos básicos de

subsistencia: asentamiento, resguardo (casa o vivienda), alimentos (producción agrícola para la subsistencia, caza, recolección, pesca) y agua (para todas las necesidades básicas).

Los ingresos fueron considerados como uno de los componentes de los medios de vida y medidos en términos de los cambios relativos experimentados con el tiempo en los ingresos derivados de los bosques, los cambios percibidos en los ingresos totales y relativos derivados de los bosques, y los nuevos ingresos derivados de los bosques en el momento de estudio (en un esfuerzo por determinar si había pérdidas en los ingresos que podrían estar asociadas a los cambios en los patrones de tenencia). Los ingresos, así como otros cambios en los medios de vida, se evaluaron generalmente a nivel de la comunidad y no del hogar, ya que se eligió la comunidad como unidad básica de análisis (véase Capítulo 1).

En la mayoría de los casos, los investigadores utilizaron discusiones de grupos focales, realizaron entrevistas con informantes clave y efectuaron una revisión de los documentos disponibles para evaluar los cambios en los medios de vida y los ingresos. En todos los casos, los investigadores contaban con amplia experiencia en los lugares de estudio, lo que mejoró tanto la calidad de la información recolectada como la factibilidad de analizarla en su contexto.

Condición de los bosques

La condición de los bosques puede mejorar o empeorar con las reformas. Existen numerosos ejemplos de situaciones en las que la población local conserva o destruye los bosques locales. Por ejemplo, estudiosos dedicados a la investigación de la propiedad comunal han mostrado reiteradamente cómo la gente local se organiza y crea instituciones locales efectivas para manejar y conservar los bosques comunales, mientras que Tacconi (2007a) y otros han destacado el hecho de que, en ocasiones, los bosques pueden contribuir mejor a los medios de vida a través del desmonte y la conversión. En este sentido, Agrawal y Chhatre (2006:164), en la conclusión de su análisis estadístico de 95 casos en la India que examinan los factores causales relacionados con la condición de los bosques, argumentan que 'es probable que sea imposible identificar un conjunto de condiciones suficientes y necesarias' para una gobernanza efectiva de los recursos a nivel local.

La condición de los bosques fue evaluada utilizando tres variables principales: cambios en la cobertura forestal con el tiempo, esto a través de mapas digitales en dos momentos diferentes de tiempo o, si no estaban disponibles, llevando a cabo entrevistas; cambios en la calidad del bosque, variable que requiere indicadores que permitan observar el aumento o reducción de la disponibilidad de recursos forestales (e.g. plantas o animales específicos); y la frecuencia de los incendios forestales, también usando datos oficiales o entrevistas.

Equidad

Si las comunidades están obteniendo beneficios de los recursos forestales de formas nuevas, ¿cómo se están distribuyendo esos beneficios? Las comunidades no constituyen unidades homogéneas a nivel interno (Agrawal y Gibson 1999), y es posible que el acceso a los recursos no sea equitativo (Ribot y Peluso 2003). La investigación relativa a la equidad en las políticas de devolución o descentralización ha demostrado la reiterada existencia de problemas relacionados con la captura de las elites y la falta de participación de las mujeres, las minorías y los segmentos más pobres.

Edmunds *et al.* (2003) determinaron que las nuevas instituciones de manejo, creadas mediante políticas del Estado, han creado frecuentemente nuevas oportunidades de generar ingresos para las elites, en tanto que las han cerrado para los pobres. En Indonesia, el conflicto étnico se vio agravado en el marco de las políticas de descentralización forestal cuando ciertos grupos con conexiones se apresuraron a sacar provecho de las nuevas oportunidades a expensas de otros (Barr *et al.* 2001). Sarin *et al.* (2003) argumentan que los grupos menos aventajados necesitan ‘el reconocimiento explícito de las relaciones desiguales de género y poder y estrictas disposiciones que permitan garantizar que los intereses de los medios de vida y los derechos de los más pobres van a ser priorizados y protegidos’.

La equidad fue analizada teniendo en cuenta dos dimensiones principales. La primera involucraba determinar quiénes estaban siendo considerados ‘dentro’ de la comunidad de beneficiarios y quiénes ‘fuera’ de ella. En algunos casos, el reconocimiento de los derechos de un grupo condujo a restricciones en el acceso a los derechos de otro. La segunda dimensión se refiere a las diferencias existentes dentro de la comunidad beneficiaria. La equidad de género fue estudiada y evaluada utilizando diferentes variables, incluyendo membresía en la organización forestal, participación en instituciones de liderazgo, regulaciones referentes a la herencia, etc. En muchos casos, la equidad también fue evaluada en términos de otras variables, como la distribución de empleos e ingresos y la participación de minorías étnicas, pobres, migrantes y jóvenes.

Estudios de caso

Nuestros casos han sido agrupados de tal forma que hagan referencia a un tipo de reforma o región específica, y con frecuencia, a ambas. Ello significa que, en algunos casos, la información de varios estudios comunitarios ha sido agregada; cada caso es, por supuesto, evaluado en su respectivo contexto nacional, institucional, económico y de políticas, de los cuales discutiremos únicamente algunos aspectos en relación a los resultados sobre los medios de vida y los bosques.

El Cuadro 9.1 clasifica los casos en función de dos dimensiones: la efectividad en la implementación de las reformas y la importancia relativa de los objetivos de conservación y medios de vida. Por implementación efectiva nos referimos no solo a la implementación de una política sino también a las leyes y regulaciones vinculadas a la misma, así como a los avances en el cumplimiento de las metas de la reforma, los mismos que pueden ser verificados mediante pasos identificables. Evidentemente, no debería sorprender que una reforma orientada a los habitantes de los bosques, mal implementada, genere menos cambios en los derechos, y posiblemente aumente la inseguridad de la tenencia. Por ello, esta posibilidad debería ser tomada en cuenta durante la evaluación de los resultados.

La mayoría de las reformas han sido o están siendo implementadas con relativa efectividad, lo cual no significa que no se hayan enfrentado problemas. Por ejemplo, en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) de Nicaragua, prácticamente no hubo avances en la demarcación y titulación de tierras indígenas durante varios años; sin embargo, el nuevo gobierno las está tomando en cuenta con mayor seriedad. El proceso de reforma en la región transamazónica de Brasil también ha sido mixto, con una implementación más efectiva en los asentamientos más antiguos que en los nuevos. En Burkina Faso, las reformas han involucrado tensiones entre los

derechos estatutarios y los consuetudinarios, y la implementación de los planes de manejo en las concesiones ha sido variada. Algunas de las reformas mejor implementadas involucran a los proyectos más antiguos, como los proyectos de forestería comunitaria en Nepal, el dominio ancestral en Filipinas, las concesiones comunitarias del Petén en Guatemala y las cooperativas de cultivadores de árboles en la India.

Algunos de los lugares de estudio han enfrentado serios problemas en la implementación de las reformas o las mismas simplemente nunca lograron despegar. Los casos del modelo de manejo forestal comunitario en Filipinas han sufrido numerosos altibajos, a tal punto que periódicamente se cancelaban las licencias; el programa en sí también fue suspendido en cuatro oportunidades. El reconocimiento de las tierras comunales en el altiplano de Guatemala no ha avanzado mucho, aunque dos de los cuatro lugares estudiados representan excepciones importantes. En Camerún ha sido particularmente difícil establecer bosques comunitarios sin contar con significativo apoyo externo; en la práctica, individuos privados financian con frecuencia los procesos y luego usurpan los beneficios que les corresponden a las comunidades. En Brasil se creó una reserva extractivista (RESEX) en Porto de Moz, pero la elaboración de las normas de manejo requeridas se quedó estancada en la burocracia central. En Ghana, las dos reformas introducidas enfrentaron problemas de implementación. El sistema *taungya* modificado, presentado aquí simplemente como 'siembra de árboles', carece de un marco legal que le dé validez institucional a la reforma; la otra reforma se refiere a la distribución de los beneficios derivados de los contratos de aprovechamiento: aún no se ha resuelto *quiénes* deben recibir los beneficios o *de qué manera* se deben utilizar los fondos. En Guarayos, Bolivia, el lento avance de la reforma, incluyendo demoras de más de una década, ha generado un significativo incremento de los reclamos de diferentes actores en las áreas más pobladas de la demanda territorial indígena guaraya.

Cuadro 9.1 Estudios de caso: resultados de la implementación y objetivos de las reformas de tenencia

| Implementación | Objetivos de la reforma | | |
|------------------------------------|------------------------------------|--|---|
| | Conservación, medio ambiente | Conservación, medios de vida | Medios de vida, derechos |
| Más efectiva | Manejo forestal comunitario, Nepal | KEF, Filipinas el Petén, Guatemala TGCS, India Concesiones, Burkina Faso | Pando, Bolivia RAAN, Nicaragua Región transamazónica, Brasil |
| Menos efectiva o inefectiva | Altiplano, Guatemala | Forestería comunitaria, Filipinas Porto de Moz, Brasil Siembra de árboles, Ghana | Guarayos, Bolivia Distribución de beneficios, Ghana Forestería comunitaria, Camerún |

Fuente: Elaborado en base a informes de los respectivos países y lugares de estudio así como sobre las discusiones con los investigadores

La segunda dimensión se refiere al objetivo principal de la reforma, es decir, si tiene como meta resolver problemas de conservación y ambientales, mejorar los medios de vida o resolver demandas de derechos, o una combinación de ambos. No hay duda de que los objetivos de conservación eclipsan los medios de vida o los derechos en dos de los casos estudiados, por lo menos en lo que respecta a los objetivos e implementación inicial de la reforma; estos casos se

refieren a los proyectos de manejo forestal comunitario en Nepal y en los bosques comunales del altiplano guatemalteco. El manejo forestal comunitario en Nepal tenía como objetivo principal la protección de los bosques e inicialmente contemplaba serias restricciones sobre el uso de recursos. En el altiplano guatemalteco, muchas comunidades, así como entidades gubernamentales y no gubernamentales, priorizan la protección de los recursos por sobre todos los otros usos del bosque, particularmente para la protección del suministro de agua.

Los objetivos de medios de vida y los derechos representan las principales fuerzas impulsoras de las reformas en los dos casos bolivianos, la región transamazónica en Brasil, la RAAN en Nicaragua y el arreglo de distribución de beneficios en Ghana. Esto no significa que las preocupaciones de conservación no sean importantes; por ejemplo, en todos los casos hay regulaciones sobre la gestión de bosques. Solo en Bolivia (Guarayos y Pando), y en Nicaragua, las reformas prácticamente no se han visto obstaculizadas por regulaciones basadas en metas de conservación, salvo los requisitos que exigen contar con un plan de manejo forestal aprobado. Los casos restantes representan una combinación de ambas prioridades.

Varios de los lugares de estudio están ubicados en áreas de conservación o áreas protegidas. Las concesiones forestales comunitarias en el Petén se encuentran en la Reserva de la Biosfera Maya y se las incorporó para promover la conservación frente a las concesiones madereras tradicionales, a las demandas para exploración petrolera y ante el desafío de una frontera agrícola que estaba avanzando. Dos de las comunidades estudiadas en el altiplano de Guatemala también están en áreas protegidas: una había establecido su propia reserva comunitaria (informal), la otra está ubicada dentro de una zona recientemente declarada área protegida; existen fuertes presiones por establecer áreas protegidas en los otros bosques comunales del altiplano (Elías *et al.* 2009). La RESEX en Porto de Moz, Brasil, es un tipo de unidad de conservación manejada por la entidad estatal responsable del medio ambiente. La Fundación Educativa Kalahan en Filipinas se encuentra en la Reserva Kalahan. Con la excepción del altiplano guatemalteco, las reformas en los lugares de estudio tienen objetivos tanto de conservación como de medios de vida.

En el Cuadro 9.2 se exponen los cambios ocurridos en la práctica en los derechos en todos los casos estudiados, los mismos que están agrupados otra vez en función del grado de efectividad de la implementación; como era de esperarse, una implementación más efectiva está asociada a mayores cambios en los derechos. El cuadro clasifica los cambios en el conjunto de derechos para cada una de las reformas. El *acceso* se refiere al acceso a la tierra y al área forestal y se lo clasifica como 'sin cambios', 'mejorado', o 'consolidado'. *Consolidado* indica cambios de largo plazo, más significativos y seguros, en los derechos. Los *derechos de uso o extracción* se refieren a los derechos sobre los recursos forestales, usando los mismos criterios para evaluarlos.

Los derechos de manejo son más difíciles de categorizar porque el Estado tiende a controlar diversos recursos de distintas maneras y es posible que establezca parámetros amplios y, al mismo tiempo, permita el diseño de algunas normas a nivel local (véase Capítulo 3). Solo en dos casos se observa un predominio de las normas locales, prácticamente sin interferencia gubernamental; en Pando, el Estado controla el aprovechamiento forestal, pero la principal actividad de medios de vida es la recolección de castaña. En el resto de los casos la situación es variada: hay mayor espacio para el diseño de normas a nivel local en los casos donde hay tanto normas locales como control externo, y menos espacio en aquellos casos donde únicamente se ejecuta un control externo. Los

derechos de exclusión pueden ser clasificados como débiles o sólidos. En ninguno de los casos se han otorgado derechos de alienación, es decir, derechos que permiten la venta o transferencia de derechos a personas ajenas al grupo, aunque en la mayoría de los casos se permiten transferencias dentro del grupo.

En general, los casos donde la implementación ha sido efectiva muestran derechos de exclusión sólidos, y es más probable que la reforma no se haya limitado a mejorar los derechos de uso y extracción sino que también los haya consolidado. Con frecuencia, los derechos de exclusión son otorgados explícitamente en las reformas; sin embargo, si la implementación es débil, como en el caso de Guarayos, en la práctica la exclusión también va a ser débil. El acceso parece haberse consolidado únicamente en tres de los casos donde se otorgaron títulos a las tierras, en el caso de dominio ancestral en Filipinas, la región transamazónica de Brasil y Pando, Bolivia y en los bosques comunitarios de Nepal. Guarayos representa un cuarto caso de titulación de tierras pero la implementación de las reformas ha sido menos efectiva. En Nepal, los bosques no han sido titulados a favor de las comunidades pero han sido otorgados en perpetuidad; el Departamento Forestal puede destituir al Comité Ejecutivo del Grupo de Usuarios Forestales por acusaciones específicas, pero los bosques no pueden ser retornados al Estado (Paudel, comunicación personal). En el cuadro, los derechos de usufructo son consolidados en la mayoría de los casos que tienen derechos de acceso consolidados, pero también en algunos otros casos. Aunque el aumento de derechos en el Petén ha sido, en cierta forma, significativo, no se los presenta como consolidados debido a los intereses en disputa prevalecientes en la región.

En lo que respecta a los derechos de manejo, es difícil encontrar un patrón identificable, en parte debido a las dificultades señaladas en los párrafos anteriores y en el Capítulo 3. Por supuesto, es importante resaltar que las normas locales existen porque la reforma, explícita o implícitamente, las ha apoyado, o han prevalecido simplemente porque el control externo es demasiado débil como para eliminarlas. En todos los casos donde la implementación ha sido efectiva, se permite en forma explícita el uso de normas locales.

Es notable que en algunos de los casos donde la implementación ha sido débil, se hayan experimentado aumentos en algunos de los derechos en la práctica. En los casos de manejo forestal comunitario en Filipinas, los derechos han aumentado a pesar de que el programa ha avanzado lentamente. Las comunidades en Camerún han aumentado los derechos formales sobre un área particular de los bosques, aunque los beneficios en términos de ingresos son, por lo general, capturados por las elites. En Porto de Moz, la implementación parcial de las reformas ha consolidado los derechos locales de uso expulsando a las empresas madereras; sin embargo, la implementación sigue un curso lento. La siembra de árboles en Ghana también han aumentado los derechos de los pobladores pero no necesariamente de forma segura. En Guarayos, Bolivia, las comunidades que han obtenido títulos han logrado consolidar sus derechos de acceso, pero muchas otras enfrentan circunstancias de inseguridad debido a la lenta implementación de las reformas y la competencia por las tierras y los bosques. Tanto los programas de manejo forestal comunitario en Filipinas como la siembra de árboles en Ghana gozan de sólidos derechos de exclusión. Debido a la naturaleza del esquema de distribución de beneficios existente en Ghana, los derechos de tenencia de la tierra no formaron parte de las reformas; por ello, aunque este caso proporciona potencialmente mayores ingresos derivados de los recursos, los cambios no son presentados en el cuadro. En lo que respecta al manejo, las normas locales han logrado subsistir

Cuadro 9.2 Cambios en los derechos en la práctica

| | Reforma | Acceso | Uso o retiro | Manejo | Exclusión | Alienación |
|--------------------------------------|--------------------------------|---------------|---------------|----------------------------------|-----------|------------|
| Implementación más efectiva | | | | | | |
| Nepal | Manejo forestal comunitario | Consolidado | Consolidado | Control externo | Sólida | No |
| el Petén, Guatemala | Concesiones comunitarias | Mejorado | Mejorado | Control externo | Sólida | No |
| Filipinas (1) | Derechos indígenas | Consolidado | Consolidado | Normas locales y control externo | Sólida | No |
| Rajasthan, India | Siembra de árboles | Mejorado | Consolidado | Normas locales | Sólida | No |
| Pando, Bolivia | Comunidades agroextractivistas | Consolidado | Consolidado | Normas locales+ | Sólida | No |
| RAAN, Nicaragua | Derechos indígenas | Mejorado | Consolidado | Normas locales y control externo | Sólida | No |
| Región transamazónica, Brasil | Comunidades de colonización | Consolidado** | No hay cambio | Control externo | Sólida | No |
| Burkina Faso | Concesiones*, bosque comunal | No hay cambio | Consolidado | Normas locales y control externo | Sólida | No |
| Implementación menos efectiva | | | | | | |
| Camerún | Bosques comunitarios | No hay cambio | Mejorado | Normas locales y control externo | Sólida | No |
| Altiplano, Guatemala | Bosques comunales | No hay cambio | No hay cambio | Normas locales y control externo | Débil | No |
| Filipinas (2) | Manejo forestal comunitario | Mejorado | Mejorado | Control externo | Sólida | No |
| Porto de Moz, Brasil | RESEX | No hay cambio | Consolidado | Normas locales y control externo | Débil | No |
| Ghana (1) | Distribución de beneficios | — | — | — | — | --- |
| Ghana (2) | Siembra de árboles | Mejorado | Mejorado | Control externo | Sólida | No |
| Guarayos, Bolivia | Tierras indígenas | Consolidado** | No hay cambio | Normas locales y control externo | Débil | No |

* Una de las concesiones solo experimentó un aumento en los derechos de usufructo y débiles derechos de exclusión.

** Se consolidaron los derechos de acceso de las comunidades tituladas, pero otras no contaban con dicho documento.

+ El control externo se aplica a las actividades de aprovechamiento de madera, pero la principal actividad de medios de vida en esta región es la recolección de castaña, la misma que no está sujeta a ningún tipo de control en la actualidad.

Fuente: Elaborado en base a los informes de país y lugares de estudio y a discusiones con investigadores

en el caso del altiplano en Guatemala y en cierto grado en la reserva extractivista en Porto de Moz debido a la ineficiencia de los controles externos; en Guarayos se permite el uso de normas locales para todas las actividades excepto para el aprovechamiento comercial de madera.

En el Cuadro 9.3, los casos han sido clasificados en tres grupos: aquellos que han experimentado pocos o ningún cambio en sus derechos de tenencia, aquellos con cambios moderados y aquellos con cambio significativos y seguros.² Se ha combinado esta información con los objetivos de las reformas presentados en el Cuadro 9.1, los medios de vida o la conservación de los bosques y los resultados. Lamentablemente, no es posible evaluar cuantitativamente la magnitud de los cambios en los casos; sin embargo, los mismos serán discutidos en términos cualitativos, siempre y cuando contribuyan al análisis.

Es posible ahora analizar los resultados con un mayor entendimiento de las reformas y su implementación. Para resumir, es evidente que hasta hoy las reformas se han centrado en cambios en los derechos de acceso y usufructo, y que los derechos de manejo están, en la mayoría de los casos, sujetos a control externo. Los derechos de exclusión representan un componente importante de una implementación efectiva. Los derechos de alienación no han sido otorgados en ninguna de las reformas (excepto derechos internos a la comunidad o grupo). Varios casos no han logrado implementar las reformas efectivamente y esto afecta el grado en que los derechos aumentan en la práctica.

Reformas en los patrones de tenencia y cambios en los medios de vida y los ingresos

Como mencionamos en la introducción, las fuentes de los medios de vida están experimentando cambios en todo el hemisferio sur, y muchas de las causas de dichos cambios no están necesariamente relacionadas con los recursos forestales. Sin embargo, los bosques continúan siendo importantes para los medios de vida y los ingresos. En algunos casos, las reformas en los patrones de tenencia han posibilitado que las comunidades cuenten con nuevos recursos forestales; en otros, es posible que las comunidades ya hayan gozado de acceso informal o incluso ilegal. En la mayoría de los casos, los nuevos derechos estuvieron acompañados de nuevas responsabilidades, y en consecuencia, es probable que las reformas hayan impuesto nuevas restricciones sobre el acceso. Esta sección discute los resultados sobre los medios de vida y los ingresos, identificando patrones específicos.

En muchos de los casos, las reformas en los patrones de tenencia han abierto las puertas a nuevas fuentes de bienes de subsistencia para las comunidades. Por ejemplo, en el Petén, Guatemala y en Camerún, las comunidades no contaban con derechos legales que les permitieran obtener ingresos de la madera o del aprovechamiento forestal antes de la creación de las concesiones o los bosques comunitarios. En India, las comunidades recibieron tierras de desecho para cultivar árboles con el fin de obtener combustible y forraje. En Ghana, el sistema *taungya* modificado para la siembra de árboles, a diferencia de los anteriores programas *taungya*, permite que los agricultores reciban una parte de los beneficios derivados de los árboles sembrados.

Cuadro 9.3 Resultados sobre los medios de vida (MV) y la condición de los bosques (B), en función de los objetivos de las reformas y los cambios en los derechos

| Cambios en los derechos | Caso | Objetivos de la reforma | Cambios en los medios de vida | Cambios en la condición de los bosques |
|-------------------------|--|-------------------------|--|---|
| | Pando, Bolivia | MV | Mayores ingresos del aprovechamiento de castaña en tierras tituladas | Mantenimiento de áreas de bosque, pocas presiones para la conversión |
| | Manejo forestal comunitario, Nepal | B | Acceso consolidado a la madera y los PFNM | Mayor cobertura forestal, diversidad de especies, control de incendios |
| | Kalahari, Filipinas | MV, B | Algunas mejoras de los PFNM y proyectos; también restricciones sobre los derechos de usufructo | 400 ha reforestadas, control de incendios, establecimiento de santuarios, biodiversidad alta |
| | TGCS, India | MV, B | Modesta contribución al forraje y leña | Siembra de árboles en tierras altamente degradadas, mejores condiciones y diversidad |
| Aumento significativo | RAAN, Nicaragua | MV | Mayores ingresos del aprovechamiento comercial de madera, aunque solo en algunos casos | Aprovechamiento selectivo de madera; no hay presiones internas para la conversión forestal* |
| | Concesiones, Burkina Faso | MV, B | Mayor uso de PFNM, uso regulado de leña y fauna | Deforestación debido a la demanda del mercado, crecimiento poblacional; otros lugares se han recuperado |
| | el Petén, Guatemala | MV, B | Mayores ingresos de madera y PFNM | Aprovechamiento selectivo; pocas presiones internas para la conversión forestal |
| | Forestería comunitaria, Camerún | MV | Mayores ingresos comunitario de la venta de productos forestales | Degradación, deforestación y conversión a la agricultura |
| | Región transamazónica, Brasil | MV | Más bienes pero pocos cambios en términos de ingresos en efectivo | Convertidos y degradados debido a la mayor presión de la agricultura |
| | Manejo forestal comunitario, Filipinas | MV, B | Mayores ingresos del aprovechamiento maderero, agroforestería y empresas cooperativas, proyectos | Reforestación, control de incendios, mejoras en la biodiversidad en la mayoría de lugares |
| | Porto de Moz, Brasil | MV, B | Acceso consolidado para PFNM, restricciones al uso de madera | Menos aprovechamiento de madera, presiones limitadas para la conversión pero poco cambio |
| Aumento moderado | Siembra de árboles, Ghana | MV, B | Expectativa de obtener ingresos del aprovechamiento forestal | Mayor cobertura forestal |
| | Altiplano, Guatemala | B | No hay cambio | No hay cambio |
| Poco o ningún aumento | Distribución de beneficios, Ghana | MV | Ingresos para los jefes pero no las comunidades | n.d. |
| | Guarayos, Bolivia | MV | Crecientes ingresos derivados del aprovechamiento comercial de madera | Aprovechamiento selectivo de madera y presiones para la conversión forestal |

+ Mejora; - Deterioro; = No hay cambios; += Pequeños cambios o cambios explicados en el texto

* Los bosques de la RAAN fueron destruidos por el Huracán Félix en Septiembre 2007; este deterioro en la condición de los bosques no es tomado en cuenta.

Nota: El orden de los casos dentro de las tres principales categorías es arbitrario.

Fuente: Elaborado en base a los informes de país y lugares de estudio así como a discusiones con investigadores

En otros casos, las reformas involucraron la imposición de nuevas restricciones sobre el uso de recursos que anteriormente habían estado disponibles para la comunidad. En ocasiones, el uso estaba gobernado por dinámicas de libre acceso, como en los casos de Nepal y Kalahan, Filipinas. Pero en el Petén, el acceso a algunos PFTM estaba regulado por sólidas instituciones informales. Los nuevos derechos legales expandían y restringían el acceso al mismo tiempo; en consecuencia, las prácticas anteriores debieron enfrentarse a un mayor control, monitoreo y regulación por parte del Estado. Las restricciones más comunes cubren las actividades de pastoreo, aprovechamiento maderero y el uso de combustible y forraje. Curiosamente, sin embargo, ningún caso presenta un desmejoramiento en los medios de vida debido a una o más de las razones que a continuación exponemos. Las restricciones:

1. fueron relajadas u olvidadas con el paso del tiempo,
2. afectaban solo a algunos miembros de la comunidad o personas de fuera,
3. fueron contrarrestadas o superadas por otros beneficios,³ o
4. cubrían recursos que la comunidad nunca había usado y no tenía interés alguno en aprovechar.

La última razón es aplicable al caso de la madera comercial en Kalahan y en muchos de los bosques comunales del altiplano guatemalteco.

Algunos de los beneficios no esperados de las reformas se hacen evidentes en el lugar de estudio en Nepal:

El largo y violento conflicto, que duró más de una década, el estancamiento económico, el crecimiento poblacional y la creciente tendencia a salir del país para obtener empleo en el extranjero tienen impactos significativos sobre la vulnerabilidad de la población rural pobre. Aunque la mayor parte de estas tendencias afectaron negativamente a los pobres, aquellos que dependen en mayor grado de los recursos forestales se han visto menos afectados. El Grupo de Usuarios Forestales Comunitarios (CFUG) era la única institución local en funcionamiento durante el conflicto político y los estados de emergencia. Los miembros continuaron manejando, aprovechando y compartiendo los beneficios. Por ello, los beneficios del manejo forestal proporcionaron más estabilidad durante tiempos difíciles (Paudel y Banjade 2008b:41).

En este caso, los recursos forestales proporcionaron mayor estabilidad ante choques externos y, en este sentido, los miembros del grupo de usuarios, establecido por la reforma de tenencia, fueron menos vulnerables durante el conflicto. Para otras comunidades, la capacidad de excluir a terceros o decidir si se permiten actividades de aprovechamiento son beneficios importantes de la reforma, aunque ello no represente una mejoría directa en los medios de vida. Este es el caso, por ejemplo, de algunas comunidades indígenas cuyo territorio es el blanco de invasiones ejecutadas por colonos no indígenas y, por supuesto, es el caso también de comunidades que han sufrido durante mucho tiempo la presencia de concesiones madereras estatales en sus bosques.

El Cuadro 9.3 sugiere un posible patrón en los resultados de las reformas sobre los medios de vida: las reformas con aumentos significativos en los derechos de tenencia generaron resultados

positivos para los medios de vida en prácticamente todos los casos; en contraste, las reformas donde los aumentos en derechos fueron modestos, no produjeron cambios significativos en la mitad de los casos. Los casos con la menor proporción de cambios no resultaron en cambios en los medios de vida, con la excepción de Guarayos, donde apenas una pequeña minoría de comunidades participa en el aprovechamiento comercial de madera.

Por lo general, se espera que la seguridad en la tenencia aumente las inversiones de largo plazo de la comunidad e incentive el diseño y puesta en práctica de nuevas reglas internas (Gibson *et al.* 2000). En los estudios de caso, esta seguridad permitió que las comunidades obtuvieran el apoyo de proyectos, posibilitó que suscribieran contratos con terceros (Larson y Mendoza-Lewis 2009) y aumentó su poder de negociación (Cronkleton y Pacheco 2008b). Por ejemplo, en Pando, Bolivia, algunos de los derechos de las comunidades ya eran relativamente seguros gracias a las instituciones consuetudinarias, pero se vieron fortalecidos ante las demandas de terceros que pretendían obtener acceso a los árboles de castaña. Esto aumentó el poder de negociación de las comunidades y, por lo menos en algunos casos, contribuyó a la generación de mayores ingresos. Las comunidades del altiplano en Guatemala que tenían la tenencia segura (o lograron negociar acuerdos con los gobiernos municipales para obtener derechos seguros) podían participar en un programa nacional de incentivos que tenía como objetivo la protección de los bosques naturales y la reforestación; por ejemplo, el ingreso promedio anual de una de las comunidades estudiadas en Chancol es US\$366 por familia gracias a los incentivos obtenidos del programa de reforestación (Larson *et al.* 2008).

El Cuadro 9.3 también sugiere que los objetivos de la reforma pueden afectar los resultados sobre los medios de vida. De los casos que experimentaron cambios moderados y significativos en sus derechos y cuya meta era mejorar los medios de vida, prácticamente todos, con la excepción de uno, experimentaron mejoras en este aspecto; el 50% de los casos cuyos objetivos eran mejorar los medios de vida y la condición del bosque experimentaron cambios positivos. Existen pocos casos con objetivos exclusivos de conservación como para poder sacar conclusiones; sin embargo, cabe resaltar que en los casos correspondientes a Nepal, las mejoras en los medios de vida se produjeron exclusivamente después de que las organizaciones de base lucharon por obtener estos resultados. Otros estudios en Nepal han demostrado que el acceso a los bosques se vio reducido después de iniciar actividades de forestería comunitaria, afectando seriamente a aquellos que eran más dependientes de los bosques (Colfer *et al.* 2008a; Adhikari *et al.* 2004; Malla 2000). No obstante, los grupos de usuarios forestales y su federación FECOFUN (véase Capítulo 6) lucharon por obtener cambios en las políticas. Todos los casos de Nepal estudiados aquí experimentaron cierto nivel de beneficios en términos de medios de vida. Los lugares de estudio ubicados dentro de áreas protegidas o de conservación tampoco muestran un patrón definitivo: no se han experimentado cambios en los medios de vida en Porto de Moz, Brasil, y el altiplano de Guatemala, pero sí en Kalahan, Filipinas y el Petén, Guatemala.

Sin embargo, los beneficios para los medios de vida deben ser puestos en perspectiva. Mientras que algunas comunidades se beneficiaron enormemente de las reformas, otras en el mismo contexto de políticas no experimentaron los mismos resultados positivos debido a que existen numerosas variables que pueden influenciar los resultados en cada uno de los casos. Estas incluyen el modelo de manejo forestal, la calidad de los recursos transferidos a las comunidades, el apoyo de un proyecto, regulaciones y condiciones de mercado, organización local y la distribución interna de beneficios.

La primera variable, el modelo de manejo forestal relacionado con la reforma de tenencia, puede ser entendida mejor analizando la magnitud de los resultados sobre los medios de vida, específicamente los ingresos: por ejemplo, algunas comunidades empezaron a recibir nuevas e importantes fuentes de ingresos después de la reforma en los patrones de tenencia. Aunque los casos representan un abanico de situaciones diferentes, dos modelos particulares de reforma han captado nuestra atención. Uno es el modelo de empresa forestal comunitaria, bastante común en algunos de los casos latinoamericanos, Camerún y un lugar de estudio en Filipinas, el mismo que mediante significativo apoyo externo, usualmente de donantes y proyectos, permite establecer operaciones de aprovechamiento comunitario de madera. El otro modelo está basado principalmente en el apoyo orientado a las necesidades de subsistencia o la comercialización, en pequeña escala, de PFM. Ambos modelos pueden responder a objetivos de conservación, aunque en el primero las metas de medios de vida son más importantes. Lo que estas comunidades con un nivel de ingresos sustancialmente mayor tienen en común es el establecimiento de empresas forestales comunitarias.

Cuadro 9.4 Ingresos de las empresas forestales comunitarias

| Lugar | Ingresos netos comunitarios (US\$) |
|----------------------------------|------------------------------------|
| Layasiksa, Nicaragua | 30 264 |
| Árbol Verde, el Petén, Guatemala | 226 315 |
| Carmelita, el Petén, Guatemala | 27 745 |
| Compostela, Filipinas | 23 400 |
| Cururú, Guarayos, Bolivia | 34 486 |
| Lomié-Dja, Camerún | 10 002 |

Fuentes: Datos de Pulhin y Ramírez (2008) correspondientes al 2006 y 2007, Larson et al. (2008) y Oyono et al. (2008)

El Cuadro 9.4 resume los ingresos comunitarios, que oscilan entre US\$10 000 y más de US\$200 000, en varias de las comunidades estudiadas. Estas cantidades representan el ingreso neto para la empresa después haber deducido los costos, los que con frecuencia llegan a ser sustanciales y pueden ser utilizados de diferentes maneras, como en proyectos comunitarios o distribuidos como dividendos entre los miembros. Estos proyectos también generan empleo y, como resultado, un ingreso asalariado. Con frecuencia, hay un *tradeoff* entre estas opciones. En las dos concesiones del Petén, por ejemplo, Árbol Verde distribuyó en forma regular más de US\$500 en dividendos anuales, pero la comunidad de Carmelita solo US\$150–\$250, invirtiendo el resto en la generación de empleos, aumentando así los costos de operación (Monterroso y Barry 2009). Una comparación de las cuatro empresas en los lugares de estudio correspondientes a América Latina (Carmelita y Árbol Verde en el Petén, Layasiksa en Nicaragua, y Cururú en Guarayos, Bolivia) muestra inversiones equivalentes a US\$22 000–\$43 000 en salarios, y US\$6000–\$33 000 en las comunidades: becas, sistemas comunitarios de agua, construcción de viviendas para los miembros más pobres, etc. (Larson *et al.* 2008).

No obstante, estas empresas operan únicamente en algunos de los lugares estudiados. Los resultados fueron significativamente diferentes en comunidades vecinas, cuyo contexto local era el mismo pero que no contaban con dichas empresas. Por ejemplo, el segundo lugar estudiado en la RAAN de Nicaragua no experimentó mejoras cuantificables en los medios de vida o los ingresos que estuvieran directamente asociadas a la reforma en los patrones de tenencia; en Filipinas, este es el caso también en

otros lugares de estudio que no adoptaron el modelo empresarial. Tanto en Guarayos, Bolivia, como en Camerún, existían otras comunidades que también contaban con empresas, pero las ganancias fueron más modestas: cerca de US\$3200 en Guarayos (Larson *et al.* 2008) y US\$3750–US\$6040 en los otros cuatro lugares de estudio en Camerún (Oyono *et al.* 2008).

Ahora bien, los datos que revelan mayores ingresos no necesariamente significan que estos modelos sean mejores. Muchos modelos empresariales requieren en realidad el apoyo sustancial de donantes o proyectos así como inversión externa; por lo general generan transformaciones sustanciales dentro de la comunidad y, para mejor o peor, promueven cambios en las tradiciones e instituciones locales, involucran altos costos y riesgos financieros, pueden llegar a crear dependencia externa en forma permanente y son difíciles de replicar (véase Larson *et al.* 2008; Pacheco *et al.* 2008b). En Camerún, el financiamiento proviene, en general, de los miembros de la elite local, quienes luego acaparan todos los beneficios financieros (Oyono *et al.* 2008). No obstante, los datos dan una idea aproximada de lo que se puede lograr en algunos casos, aunque esto depende también de la cantidad y calidad de los bosques disponibles, como se discute más adelante.

El segundo modelo –un modelo colectivo tradicional para el uso doméstico o comercio de pequeña escala– ha dominado las reformas en Nepal y Burkina Faso y es similar a la reforma de cultivos de árboles en India. Aunque la mayoría de estas reformas ha resultado en mejoras para los medios de vida, la magnitud tiende a ser mucho menor. Uno de los factores que explica los diferentes resultados se relaciona con la dramática diferencia existente en términos de escala entre las nuevas áreas forestales que han recibido las comunidades en Asia y África, por un lado, y en América Latina por otro. Un grupo de usuarios forestales comunitarios en Nepal reportó ingreso equivalentes a US\$3350 para la colectividad y una contribución a los ingresos del hogar de US\$2960 (Banjade y Paudel 2008), lo que es considerado bastante alto en proyectos de forestería comunitaria en Nepal.

Cuadro 9.5 Cambios en los medios de vida en función del modelo de manejo

| Cambios en los medios de vida | Modelo colectivo tradicional | Modelo colectivo empresarial | Modelo individual |
|-------------------------------|--|--|--|
| Relativamente mayores +MV | | el Petén, Guatemala Forestería comunitaria, Camerún Manejo forestal comunitario, Filipinas RAAN, Nicaragua* Guarayos, Bolivia* | |
| Relativamente menores +MV | Manejo forestal comunitario, Nepal KEF, Filipinas Burkina Faso | | Pando, Bolivia |
| =MV | TGCS, India Altiplano, Guatemala | | Siembra de árboles, Ghana Porto de Moz, Brasil Región transamazónica, Brasil |

* Comunidades con modelos empresariales solamente
+ Mejora; – Deterioro; = No hay cambios

Nuevamente, el hecho de que los beneficios sean menores en términos de ingresos no significa necesariamente que la reforma sea menos deseable. El fortalecimiento y apoyo a la agricultura sostenible o a la comercialización, en pequeña escala, de PFM pueden mejorar los medios de vida y ser particularmente importantes creando oportunidades para las mujeres y la salud del hogar así como estimulando la diversidad cultural (Colfer *et al.* 2008b; Colfer y Byron 2001). Aunque, claro, existen buenas razones para creer que en algunos casos, y cuando la comunidad lo desea, el modelo de reforma colectiva tradicional tiene más potencial de contribuir a los medios de vida y los ingresos de lo que lo hace en la actualidad. Por ejemplo, en Nepal, dominan las preocupaciones en torno al medio ambiente, motivo por el cual el modelo fue originalmente promovido, pues se pretendía detener la rápida deforestación y al mismo tiempo proteger y conservar los bosques (Kanel 2004; Kanel *et al.* 2005; Sunderlin *et al.* 2005). Con el correr de los años, y debido a las demandas impulsadas desde las bases, los objetivos de medios de vida y alivio a la pobreza surgieron como temas de segunda generación.

Las prioridades de conservación pueden tener repercusiones, al margen del modelo elegido. En Filipinas, por ejemplo, las políticas de manejo forestal comunitario consideran que los medios de vida y la conservación tienen el mismo nivel de importancia, pero este compromiso no ha sido demostrado en la práctica. Más bien, los temores en torno a la conservación han llevado a constantes cambios de políticas y a la cancelación continua de todas las autorizaciones de uso de recursos; debido a estos factores, en 2003, la empresa en Compostela había acumulado una deuda cercana a US\$56 000. Los problemas relativos a las regulaciones han sido abordados en los Capítulos 3 y 7.

Un tercer grupo de casos se presenta en el Cuadro 9.5 bajo el rubro 'modelo individual'. Entre ellos, únicamente Pando experimentó mejoras en los medios de vida. En Ghana, los beneficios de la siembra de árboles no serán evidentes hasta que los árboles hayan madurado; no se han tomado medidas para que los agricultores puedan obtener préstamos contra los ingresos que recibirán en el futuro. En Porto de Moz, a pesar de que las comunidades lograron expulsar a las empresas madereras, los beneficios que ellas obtienen de los bosques no han mejorado significativamente. En la región transamazónica, la reforma se limitó a formalizar el acceso del que las comunidades ya habían venido gozando y, por lo tanto, no tuvo consecuencias significativas sobre los medios de vida.

Otro aspecto importante que tiene impacto sobre el potencial de los medios de vida derivados de los bosques es la cantidad y calidad de las tierras forestales asignadas a las comunidades, variables que también afectan la elección del modelo forestal. Los bosques comunitarios están ubicados muy rara vez en la región de bosques de alto valor. En Camerún, los bosques comunitarios otorgados se encuentran entre los bosques de menor calidad, clasificados como 'bosques no-permanentes' y equivalentes a la zona agroforestal cercana a las aldeas (Oyono *et al.* 2008). En Nepal, muy pocos bosques de alta calidad del Terai han sido asignados a grupos de usuarios (véase Ojha *et al.* 2008). Más bien, los bosques entregados a las comunidades para protección y manejo ya han sido degradados, en ocasiones seriamente, particularmente en Asia. Estos bosques ofrecen pocas perspectivas de generar ingresos hasta que sean replantados y regenerados en su totalidad.

Las concesiones comunitarias del Petén parecen ser la excepción, aunque la calidad de sus bosques es variada. Además, los bosques asignados a las comunidades en el Petén y en otros lugares de América Latina tienen una extensión ampliamente mayor que los de Asia. En Nepal, por ejemplo,

la extensión de los bosques es de 100–635 hectáreas, lo que en ocasiones representa menos de 1 hectárea por miembro; mientras que en el Petén una de las concesiones estudiadas abarca 65 000 hectáreas, o 190 hectáreas por miembro; la titulación en Pando asignó 500 hectáreas a cada familia para promover el aprovechamiento sostenible de la castaña.

Otro factor que afecta los medios de vida en todos los casos se relaciona a la medida en que la reforma contempla algún tipo de apoyo. Con una excepción, en todos los casos experimentaron mejoras en el Cuadro 9.3, la reforma no simplemente cambió los derechos de tenencia sino que también brindó apoyo económico, técnico y organizativo. Aunque este apoyo fue fundamental en todos los lugares con empresas forestales mencionados antes, también es el caso de los grupos de usuarios forestales comunitarios de Nepal, el caso de dominio ancestral en Filipinas y las concesiones de Burkina Faso. Los lugares que recibieron apoyo pero no mostraron cambios significativos ni en los medios de vida ni en relación a los ingresos fueron los dos dedicados a la siembra de árboles (India y Ghana). El único lugar que experimentó mejoras en los ingresos pero no obtuvo apoyo de ningún proyectos fue Pando, Bolivia, pero aun allí la federación de cooperativas sí recibió apoyo para organizar y obtener acceso a mercados de comercio justo (véase Capítulo 6). Dicho apoyo ha resultado de suma importancia en la construcción de las capacidades comunitarias, sorteando la burocracia nacional y accediendo a mercados, los mismos que afectan los resultados. Estos aspectos (organización comunitaria, regulaciones y mercados) han sido mencionados en otros capítulos y no van a ser abordados aquí.

Reformas en los patrones de tenencia y cambios en la condición de los bosques

Los patrones referentes a los resultados sobre los bosques son más difíciles de discernir que los patrones relativos a los medios de vida. El Cuadro 9.3 muestra resultados ligeramente mejores en los casos con aumentos significativos en los derechos que aquellos con aumentos moderados. Los 12 casos con aumentos significativos o moderados en los derechos muestran mayores mejoras en los bosques que los dos casos con poco o ningún aumento en los derechos. La condición de los bosques mejoró en la mitad de los casos con aumentos significativos y no experimentó cambio en la otra mitad. De los casos con un moderado aumento en los derechos, los resultados están divididos en forma equitativa (dos con mejoras, dos sin cambio y dos con deterioro). De los dos casos con poco o ningún aumento en los derechos, uno no experimentó ningún cambio y el otro, deterioro en la condición de sus bosques.

Al igual que en los resultados correspondientes a los medios de vida, los cambios en la condición de los bosques parecen estar relacionados con diferentes variables, y no ha sido posible aislar el efecto de la reforma de tenencia. Sin embargo, hemos logrado la identificación aislada y específica de algunos patrones y una mirada más detenida de los resultados caso por caso, lo cual ofrece sustanciosos indicios sobre otras variables que pueden ser relevantes.

La claridad en los objetivos de conservación no parece tener mucho impacto sobre los resultados (véase Cuadro 9.6). Ahora, pese a que no todos los casos que tienen objetivos de conservación forestal tuvieron resultados positivos en sus bosques, ninguno experimentó un deterioro en la condición de los mismos. Por otro lado, en vista de que estos indicadores resumen varios lugares de estudio, la interpretación no siempre es obvia. Por ejemplo, de los cuatro lugares estudiados

en Burkina Faso, dos experimentaron un deterioro y dos mejoras en la condición de los bosques; las diferencias entre estos lugares son analizadas más adelante.

En los cinco casos donde la condición de los bosques experimentó una mejora, los resultados no son particularmente inusuales. Dos de los casos se refieren a iniciativas de siembra de árboles, las que hubieran producido resultados negativos solo si no se hubieran plantado árboles. Los proyectos de manejo comunitario de bosques, tanto en Nepal como en Filipinas, han sido criticados por poner demasiado énfasis en las condiciones del bosque y no preocuparse lo suficiente de los medios de vida de la gente local. El lugar de estudio en Kalahan era un área de libre acceso hasta que las comunidades obtuvieron derechos y control formales.

Se ha podido apreciar un deterioro en las condiciones de los bosques solamente en lugares donde los medios de vida o los derechos de los usuarios eran considerablemente más importantes en las reformas que los objetivos de conservación; sin embargo, los objetivos de conservación no fueron ignorados en estos lugares. Por ejemplo, los bosques comunitarios en Camerún y las comunidades que actualmente llevan a cabo actividades de aprovechamiento en Guarayos, Bolivia, operan con planes aprobados de manejo forestal.

La creación de áreas de conservación o áreas protegidas no guarda una relación directa con los resultados positivos en la condición de los bosques. Aunque estos lugares son presentados en el cuadro (C), solo uno experimentó mejoras, mientras que tres de ellos no registraron cambio alguno. Nuevamente, los resultados sugieren la existencia de otras variables que pueden ser más importantes.

Cuadro 9.6 Resultados sobre los bosques en función de los objetivos relativos a los bosques y los medios de vida

| Objetivos de la reforma | Impacto sobre los bosques | | |
|--|--|---|---|
| | +B | =B | -B |
| Medios de vida | | Pando, Bolivia RAAN, Nicaragua | CF, Camerún Región transamazónica, Brasil Guarayos, Bolivia* |
| Medios de vida y conservación de los bosques | Manejo forestal comunitario, Filipinas TGCS, India Kalahan, Filipinas (C) Siembra de árboles, Ghana | Porto de Moz, Brasil (C) el Petén, Guatemala (C) Concesiones, Burkina Faso | |
| Conservación de los bosques | Manejo forestal comunitario, Nepal | Altiplano, Guatemala* (C) | |

+ Mejora; - Deterioro; = No hay cambio

C: Áreas formales de conservación; en el altiplano guatemalteco, se aplica solamente en algunas comunidades

* Lugares con poco a ningún aumento en derechos

Uno de los patrones más notables en los resultados corresponde a la categoría ‘región del mundo’ (véase Cuadro 9.7). Es probable que los resultados fueran positivos en los bosques de Asia, mixtos en África y de que no se experimentara cambio alguno en América Latina. Examinamos cada una de estas regiones a fin de identificar las variables que explican estas diferencias.

Las condiciones de los bosques mejoraron notablemente en todos los lugares de estudio en Nepal, India y Filipinas. Gracias a las reformas en los patrones de tenencia, la cobertura forestal ha aumentado, la regeneración natural ha sido protegida, los derrumbes de tierra han sido reducidos y se ha salvaguardado parte de la flora y fauna en peligro de extinción. Una razón importante para esta mejora es que la mayor parte de estos bosques ya estaba seriamente degradada cuando fue transferida a las comunidades. En las montañas de Nepal, la condición de la cobertura forestal mejoró en forma dramática, particularmente en términos del dosel y área basal. En los bosques del grupo de usuarios forestales Sundari en Nawalparasi (en los bosques de alto valor de las tierras bajas, terai), la regeneración fue importante, aunque los niveles de aprovechamiento de madera continuaran siendo altos.

Todos los lugares de estudio en Nepal experimentaron mayor disponibilidad de forraje, leña, hojas, PFNM y madera. La disponibilidad estacional aumentó, el tiempo requerido para la recolección de estos productos se redujo y la cantidad neta recolectada aumentó. Estas observaciones generales fueron confirmadas por evaluaciones técnicas más rigurosas realizadas en el marco de los planes operacionales de los grupos de usuarios. Por ejemplo, la biomasa de leña (kg) por hectárea en el grupo de usuarios Patle aumentó de 75 a 103 m³ del 2002 al 2007 y en Nawalparasi, la biomasa aumentó de 61 a 115 m³ durante el mismo periodo. En este sentido, Nepal parece ser una excepción y, como se señaló anteriormente, representa uno de los pocos casos en los que la conservación forestal se priorizó por encima de los objetivos de medios de vida; no fue hasta que los bosques se regeneraron sustancialmente que los derechos de acceso y extracción de las comunidades aumentaron. Nepal también fue uno de los primeros países en desarrollar políticas forestales comunitarias; por ello sus programas tienen más historia y madurez.

Cuadro 9.7 Resultados sobre los bosques, por región del mundo

| Cambios en la condición de los bosques | África | Asia | América Latina |
|--|--------------|--|--|
| +B | Ghana | Nepal Kalahan, Filipinas Manejo forestal comunitario, Filipinas India | |
| =B | Burkina Faso | | el Petén, Guatemala RAAN, Nicaragua Pando, Bolivia Porto de Moz, Brasil |
| -B | Camerún | | Región transamazónica, Brasil |

+ Mejora; - Deterioro; = No hay cambios

En Filipinas, uno de los factores que permitió mejorar la condición de los bosques está relacionado con los esfuerzos realizados tanto por el Estado como por las comunidades por reforestar áreas denudadas. Por ejemplo, la comunidad de Kalahan reforestó más de 400 hectáreas en su propia reserva forestal, protegiendo la cuenca y la biodiversidad y reduciendo incendios. En los lugares de estudio donde se desarrollaron proyectos de manejo forestal comunitario, los resultados han sido más variados: en dos casos se realizaron actividades de reforestación, control de incendios y, en general, se experimentaron mejoras, mientras que uno de ellos experimentó un deterioro en la condición de los bosques a pesar de la reforestación debido principalmente a la caza y el aprovechamiento ilegales. Este lugar, Compostela, obtuvo importantes ingresos de las empresas forestales (mencionado anteriormente), sufrió más que los otros los efectos de la suspensión de permisos y está sujeto a demandas superpuestas entre comunidades indígenas y migrantes llegados recientemente; todos estos factores afectan la seguridad de la tenencia. El deterioro en la condición de los bosques parece estar relacionado no tanto con el aprovechamiento de madera realizado gracias a los permisos de uso de recursos sino más bien con la incapacidad de excluir madereros ilegales y cazadores furtivos.

En India, las tres sociedades de cooperativas de cultivadores de árboles tuvieron un impacto ecológico positivo a nivel local. Cada cooperativa estableció plantaciones en aproximadamente 40 hectáreas de las tierras arrendadas. En todos los casos, las cooperativas lograron controlar el avasallamiento de sus tierras antes de llevar a cabo las actividades de siembra. La inversión, tanto en esfuerzos como en fondos (mediante el apoyo de proyectos) para preparar el lugar, construir una infraestructura propicia para la conservación del suelo y la humedad, establecer la plantación, regar los vástagos con tanques de agua, y proteger el lugar contra el pastoreo y la recolección de productos forestales, fue considerable. El apoyo externo llegó a su fin hace diez años; sin embargo, las plantaciones aún están presentes en los tres lugares de estudio.

A diferencia de los lugares estudiados en Asia, los lugares correspondientes a Camerún experimentaron cierto nivel de degradación forestal, aunque en uno de ellos, las condiciones generales habían empezado a mejorar. En Burkina Faso, las condiciones se estaban deteriorando en dos de los lugares estudiados y mejorando en los dos restantes. Las diferencias entre los lugares de estudio nos ofrecen indicios importantes.

En Camerún, es posible que la deteriorada condición de los bosques esté relacionada parcialmente con las reformas. Aunque el proceso de degradación ya había comenzado, existe una falta de preocupación por el medio ambiente a nivel local y poca capacidad para implementar apropiadamente planes de manejo, además de una falta de monitoreo por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Bosques. Al mismo tiempo, la naturaleza misma de la reforma ha sido muy problemática. El proceso –que contempla largos y costosos requisitos para obtener la aprobación de un bosque comunitario y, de manera periódica, de los planes de manejo– se ha visto plagado de corrupción y captura por parte de las elites que proveen los fondos. Las elites están compuestas por las elites local y externa, por empresarios, militares de alto rango y políticos del pueblo, cuyo objetivo principal después del largo proceso de aprobación es recuperar su inversión y obtener ganancias (Oyono, comunicación personal).

El único lugar en Camerún que ha experimentado una mejora en la condición de sus bosques (Oku) es justamente el más tradicional y jerárquico; allí, las reglas consuetudinarias para la

conservación y el uso de recursos, así como la ‘mística del orden social’, han sido mantenidos gracias a la influencia de poderosos caciques (Oyono *et al.* 2008). Los otros tres bosques comunitarios no se caracterizaron por la eficiencia de su acción colectiva sino más bien por la usurpación del comité de manejo forestal por parte de un pequeño grupo de elites que no rinden cuentas por sus acciones. Hasta cierto punto, la participación de estas elites en el manejo de los bosques comunitarios está causando la degradación de los mismos (Oyono 2005a). Asimismo, algunos miembros comunitarios consideran que si bien el programa forestal comunitario ha mejorado los derechos sobre un área pequeña, en cierta forma, también ha reducido en general los derechos, pues solo ha reconocido derechos formales sobre un área mucho más pequeña que la que ellos habían disfrutado consuetudinariamente. Por ejemplo, en Oku, ‘los agricultores consideran que su bosque, cuya extensión alcanzaba, según sus cálculos, 17 000 hectáreas hace 10 años, ha sido oficialmente reducido a 2800 hectáreas’ (Oyono *et al.* 2008).

La situación en Burkina Faso es más complicada. Dos lugares experimentaron mejorías. Uno de ellos es un bosque comunal que había estado sujeto a un sobre aprovechamiento y degradación. Las comunidades vecinas solicitaron el apoyo de proyectos para realizar específicamente actividades de regeneración forestal con miras a un aprovechamiento futuro. El otro es una reserva de vida silvestre que genera regalías de los safaris; aquí, la conservación es una prioridad porque el hábitat genera ingresos. En ambos casos, las comunidades están bien organizadas, las autoridades consuetudinarias están plenamente involucradas en la implementación y se ejercitan los derechos de exclusión. Burkina Faso también presenta dos casos de degradación aumentada que involucran concesiones para la explotación de leña. Aunque existen planes de manejo forestal, las disposiciones que tienen como objetivo proteger los recursos del bosque no han sido implementadas. Además, en ocasiones, las autoridades consuetudinarias llevan a cabo acciones cuyo fin es el de socavar las concesiones, como otorgar tierras agrícolas a migrantes dentro del área de manejo forestal. Por consiguiente, los derechos de exclusión no han sido plenamente ejercidos.

Existe una contradicción fundamental entre, por un lado, las demandas del Estado, las mismas que tienen como objetivo obtener y manejar tierras y recursos forestales, y por otro, los derechos y prácticas consuetudinarias. Desde la década de los ochenta, las políticas han sufrido serios cambios en repetidas ocasiones (véase Capítulo 4). Las comunidades que han recibido derechos forestales a través de concesiones no han recibido siempre los derechos que ellas habían tenido consuetudinariamente. Las comisiones de aldeas establecidas por el gobierno para manejar los recursos naturales inicialmente excluían a las autoridades consuetudinarias, y los nuevos consejos de desarrollo, elegidos por las comunidades mediante consenso o elección, fueron establecidos recién a fines de 2007. La clasificación general de regímenes forestales (zonificación) realizada por el Estado crea derechos superpuestos entre el gobierno central y el gobierno local, la industria, los comerciantes y las comunidades locales, propiciando la explotación por parte de los comerciantes y elites, a expensas del bien social. Las áreas oficiales administradas por el Estado pueden minar las actividades de protección de los bosques realizadas por instituciones consuetudinarias (Kante 2008).

Los dos lugares de estudio en Ghana muestran mejoras en las condiciones del bosque. El bosque Adwenase, históricamente manejado en forma exclusiva por la gente de la comunidad Akropong como una arboleda sagrada y un cementerio real, se vio amenazado por colonos migrantes y por

la conversión para otros usos llevada a cabo por la comunidad misma. La comunidad solicitó asistencia de la Comisión Forestal para salvar el bosque y está siendo manejado ahora como una ‘reserva forestal comunitaria dedicada’. El otro lugar está ubicado en un área protegida e involucra la siembra de árboles en campos agrícolas bajo el sistema *taungya* modificado que hemos mencionado anteriormente, gracias al cual los agricultores tienen derecho a los ingresos generados de las ventas futuras. En dos de los últimos tres años, las áreas plantadas han excedido las metas anuales, resultando en aproximadamente 3000 hectáreas plantadas en 2006–2008.

En general, los lugares de estudio en América Latina no experimentaron cambios en la condición de los bosques por varias razones. En primer lugar, en comparación con los casos de Asia, los bosques se hallaban en condiciones relativamente buenas al momento de ser otorgados a las comunidades. Este es el caso particular de Pando, Bolivia, donde la recolección de castaña es el principal medio de vida, lo que crea un incentivo económico para conservar los bosques. Por lo tanto, los bosques presentan menos riesgos de degradación, ya que no hay evidencia que sugiera la sobreexplotación de la castaña. La reforma en los patrones de tenencia, es decir, la titulación de tierras comunitarias, tuvo poco impacto sobre la condición de los bosques, debido, en parte, a que ellos ya están relativamente bien protegidos.

En otros lugares –en Brasil; en Guarayos, Bolivia; en el Petén, Guatemala; y en Nicaragua– las presiones del aprovechamiento forestal están aumentando y la demanda de tierras por parte de colonos es alta. Las comunidades ubicadas en las proximidades de los caminos y las áreas pobladas son más vulnerables y, en general, sufren más deforestación y degradación que las comunidades remotas, que tienden a tener bosques bien preservados y menos gente. Es probable que solo una tenencia segura en las áreas vulnerables –lugares donde los medios de vida dependen de la agricultura, y las tasas de crecimiento de la población y las presiones de colonización son altas– no sea suficiente.

Una comparación entre Porto de Moz (Brasil), Guarayos (Bolivia) y la RAAN (Nicaragua) también ofrece algunos indicios en relación a las presiones que se generan sobre los bosques en el marco de las reformas de tenencia. Los tres lugares de estudio han sufrido serias demoras en la implementación de los derechos debido a la lentitud o a las debilidades de la burocracia. En el caso correspondiente a Brasil, lo anterior involucra la elaboración de un plan de manejo para la reserva, un requisito ineludible antes de que cualquier implementación pueda continuar, incluyendo la definición de derechos de uso sobre los recursos; los casos de Guarayos y la RAAN involucran, por su parte, la demarcación y titulación de territorios indígenas. Sin embargo, la deforestación no parece estar relacionada tanto a los derechos de tenencia como a la ubicación de los diferentes actores que están sobre los bosques y los recursos forestales. Las condiciones de los bosques en Porto de Moz no han cambiado; tampoco lo han hecho las áreas grandes de la RAAN, aunque las áreas más vulnerables, sujetas a colonización por parte de campesinos mestizos, han sido deforestadas en forma sistemática (Intelsig 2008). Del mismo modo, la deforestación en Guarayos ha ocurrido en áreas expuestas a las presiones de grandes propietarios para convertir los bosques a la agricultura mecanizada; también, los bosques están siendo degradados en comunidades que llevan a cabo actividades de aprovechamiento informal de madera y agricultura. Sin embargo, uno de los pocos bosques que ha sido certificado está en Guarayos.

La condición de los bosques en el Petén es buena, así lo demuestran los estudios llevados a cabo por Smartwood, que han identificado más de 150 especies de mamíferos y 300 especies de aves. Ambos lugares donde se llevó a cabo el estudio cortan únicamente árboles grandes, de más de 55–60 cm de diámetro, y por lo general aprovechan mucho menos de los tres metros cúbicos permitidos por hectárea. Para los periodos 1990–1993 y 2004–2005, los datos relativos a la deforestación en los tres modelos de manejo de la reserva –la zona de amortiguamiento, la zona de usos múltiples, que alberga las concesiones comunitarias, y las zonas núcleo de los parques nacionales– muestran que la zona de usos múltiples tiene las tasas más bajas cada año (Monterroso y Barry 2009). Es decir, las concesiones forestales comunitarias presentan tasas más bajas de deforestación que las áreas de la Reserva de Biosfera Maya y otros parques nacionales que no se encuentran bajo manejo, los que están siendo invadidos y convertidos para otros usos. Al mismo tiempo, las cuatro concesiones –más pequeñas y vulnerables– ubicadas en los márgenes de las áreas de colonización son superficies que presentan tasas de deforestación más altas que las otras concesiones.

En resumen, las principales variables que afectan los resultados sobre la condición de los bosques en los lugares de estudio son: las características y las prioridades de la reforma (tales como estrictas normas de conservación y reformas que priorizan la siembra de árboles), la seguridad resultante de los derechos, el mantenimiento o colapso de instituciones de manejo consuetudinarias o tradicionales, la captura de beneficios por parte de las elites, la dependencia de actividades agroextractivas, la proximidad a áreas de colonización u otros intereses en conflicto en los bosques así como la capacidad de los organismos comunitarios de llevar a cabo actividades de manejo forestal.

Reformas en los patrones de tenencia y cuestiones de equidad

En algunas de las reformas, el otorgamiento de derechos a un cierto grupo de personas excluyó o no tomó en cuenta o bien alteró los derechos de otros grupos. Por lo general, este problema afecta más a las personas que usan recursos en forma temporal o estacional. En Nepal, por ejemplo, los pastores trashumantes en zonas montañosas altas han usado tradicionalmente cierto tipo de pastizales sobre una base estacional. Algunos de esos pastizales han sido otorgados ahora a las comunidades en el marco del programa forestal comunitario, y en vista de que el pastoreo es considerado ‘perjudicial’ en términos ambientales, muchos grupos de usuarios, que gozan de derechos de exclusión, han prohibido dicha actividad.⁴ Después de varios años de conflicto en la comunidad estudiada de Suspa-Dolakha, finalmente se llegó a un acuerdo con los pastores Chuari para permitir las actividades de pastoreo en zonas de mayor altura. Sin embargo, esto ha obligado a los pastores a desplazarse a áreas más pequeñas, incrementando por lo tanto la presión sobre los recursos naturales; la población de pastores, que antes del establecimiento del bosque en esta área alcanzaba 35–40 pastores comunitarios, ha disminuido a 16. El pastoreo trashumante contribuye a la economía de Nepal y es una actividad común entre los grupos étnicos de altura como los Sherpa, Bhote y Tamang. Los problemas que estos pastores enfrentan no son entendidos a cabalidad y generalmente son ignorados por los diseñadores de políticas (Banjade y Paudel 2008).

Un problema similar ha sido identificado en Camerún con la población Pygmy. En las aldeas conformadas por dos grupos étnicos, la población dominante Bantu ignora los derechos consuetudinarios históricos de los Pygmis sobre los bosques, lo cual conduce inexorablemente a su exclusión *de facto*. Un Pygmy de Mintoum declaró lo siguiente: ‘Los Bantu dicen que somos nómadas, sin residencia o aldea fija. Dicen que son ellos los que crearon la aldea, sin nosotros, y que por eso los bosques les pertenecen a ellos’ (Oyono *et al.* 2008). En forma similar, en el caso de Adwenase, Ghana, se respetaron únicamente los derechos de los miembros nativos de la comunidad, mientras que los derechos de los migrantes, aunque reconocidos en el plan de manejo forestal, fueron ignorados en la práctica (Marfo 2009). Las demandas de tierras basadas en derechos indígenas pueden llegar a negar los reclamos de poblaciones no indígenas, como en el caso de Filipinas.

Dentro de las comunidades que logran beneficiarse de las reformas, la equidad se refiere a la participación en la toma de decisiones y en la distribución y repartición de beneficios materiales así como de las cargas asociadas con la reforma de tenencia. Al respecto, llaman la atención dos temas en particular: primero, las reformas en los patrones de tenencia imponen en ocasiones nuevas restricciones sobre el uso de recursos que afectan más seriamente a los pobres. Segundo, el poder y los beneficios tienden a estar concentrados dentro de ciertos grupos comunitarios, aun cuando no haya captura por parte de la elite, a menos que se tomen medidas específicas para reducir las desigualdades o abordar las necesidades de los grupos más pobres. Algunas comunidades han empezado a implementar medidas en tal sentido.

Varios casos muestran restricciones sobre el uso de los recursos que afectan directamente a los pobres. En Nepal, por ejemplo, el uso forestal estuvo seriamente limitado durante los primeros años posteriores a la creación de los grupos de usuarios forestales. Las medidas incluían restricciones sobre el uso de forraje, regulaciones e incluso prohibición de actividades de pastoreo y serias restricciones sobre la recolección de leña o la producción de carbón. Estas regulaciones afectan a los grupos más pobres que más dependen del bosque para su sustento, aunque en los lugares de estudio las restricciones fueron reducidas después de la regeneración forestal. No obstante, en Nepal, el acceso de los pobres por lo general decaía a medida que el valor comercial de los productos iba en aumento. Por ejemplo, los grupos de usuarios forestales empezaron a restringir la apropiación individual de PFNM (*lota* y *argali* en Susa, y *harre*, *barro*, *amala* y *burilo* en Sundari) a medida que los precios del mercado fueron aumentando. En su lugar, se les permitió a los aldeanos recolectar estos productos en base a un salario para que luego el grupo de usuarios pudieran venderlo en el mercado. Lo mismo sucede con la leña en Sundari: la recolección libre está restringida a dos estaciones y, durante el resto del año, la leña debe ser comprada.

En el altiplano guatemalteco, el Estado y ONG de conservación han promovido varias reglas de uso de recursos que han afectado las opciones existentes de medios de vida de la gente pobre. Por ejemplo, las prohibiciones y límites sobre el pastoreo de ovejas –actividad culpada de acelerar la destrucción de los bosques del altiplano– han afectado principalmente a las mujeres, quienes son los principales pastores. Igualmente, las reglas que exigen permisos para el uso de leña han afectado a los pobres de las zonas rurales. Aunque los permisos en sí no son costosos, el tiempo y los esfuerzos que lleva obtenerlos pueden ser sustanciales (Elias *et al.* 2009).

La captura por parte de la élite y los problemas con representantes que no son responsables ante niveles inferiores constituyen las principales causas de la concentración de beneficios en manos de ciertos y pocos miembros de la comunidad (véase Capítulo 5). En Camerún, por ejemplo, solo se pudo comprobar que los ingresos fueron invertidos en mejoras en infraestructura básica y servicios sociales en uno de los lugares de estudio. Sin embargo, aunque no existieran problemas relativos a la rendición de cuentas, es probable que el poder y los beneficios estén concentrados, en cierto grado, entre los varones, mejor educados, provenientes de castas altas, o entre los residentes más adinerados. Es posible que, desde el principio, las reglas para la membresía permitan estrictamente un miembro por hogar, excluyendo por lo tanto a las mujeres. En Layasiksa, un cambio en las regulaciones aumentó el número de mujeres en la cooperativa de 14% a 50%. No obstante, solo hay una mujer en la junta directiva, y el empleo asalariado para las mujeres en la empresa forestal comunitaria es muy bajo. Este problema se presenta en todos los casos en los que la madera es el principal producto. En Layasiksa, por ejemplo, de todos los trabajos creados en la empresa forestal durante el año, apenas dos mujeres participan en calidad de cocineras.⁵

Los PFNM pueden crear oportunidades para las mujeres. En el Petén, Guatemala, la expansión de los organismos concesionarios para incluir PFNM ha abierto más espacios para las mujeres, donde participan en actividades de turismo y en tareas de recolección y exportación de la palma xate. Esto también ha incrementado las posibilidades de ocupar posiciones de liderazgo; por ejemplo, una mujer ocupaba el cargo de vicepresidente de la cooperativa en Carmelita al momento de realizar nuestro estudio.

Encontrar fórmulas justas para distribuir las limitadas nuevas oportunidades es un desafío para las comunidades, pero permite evitar divisiones y conflicto. Los proyectos de aprovechamiento forestal en Layasiksa tienen un sistema rotativo de empleo los varones que así lo desean y tienen la capacidad de hacerlo participan durante cierto número de días, siempre que su desempeño sea aceptable. Los trabajos calificados son limitados, pero este reducido cupo no impide que la gente solicite ser considerada y capacitada para los mismos.

Los grupos de usuarios forestales en Nepal están dominados por los miembros más adinerados de la comunidad, los mismos que generalmente se han beneficiado más que los pobres. La participación de las mujeres es simbólica. Al mismo tiempo, los grupos de usuarios forestales en los cuatro lugares de estudio han tomado algunas iniciativas en pro de los pobres, como precios y trabajos diferenciados, proyectos especiales para generar ingresos y entrega de tierras, tal como se puede apreciar en el Cuadro 9.8.

En Filipinas, el manejo forestal comunitario fue introducido para compensar las desigualdades resultantes de regímenes concesionarios anteriores, durante los cuales terceros se beneficiaron de los bosques mientras que los derechos de los habitantes de los bosques fueron flagrantemente ignorados. Por esta razón, la reforma en los patrones de tenencia es considerada un ejemplo de justicia social y una manera de promover la equidad. Con los nuevos derechos forestales, la comunidad de Banila diseñó nuevas políticas para reducir las desigualdades existentes, incluyendo disposiciones especiales para los miembros pobres y desaventajados de la comunidad; en Barobbob y Kalahan, el comité forestal comunitario diseñó normas para garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres, ricos y pobres. En todo los estudios de caso se les pidió a los comunitarios evaluar los cambios relativos a la distribución de derechos entre miembros, la

Cuadro 9.8 Iniciativas en favor de los pobres en el marco del manejo forestal comunitario en Nepal

| Iniciativa | Descripción |
|--|---|
| Programa de generación de ingresos en favor de los pobres | Los hogares pobres reciben apoyo financiero y técnico para operar pequeñas empresas (cría de caprinos, agricultura Kurilo, apicultura, agricultura Machino). Cientos de pobres están siendo beneficiados. |
| Asignación de tierras a hogares pobres | Pequeños parches de tierra adyacentes al bosque han sido asignados a campesinos pobres para cultivar forraje comercial, frutas y PFNM (Baglung y Nawalparasi). |
| Construcción de viviendas para los sin tierra | Sundari ha construido pequeñas viviendas para algunas personas pobres que no tenían refugio permanente. Hasta ahora se han construido seis viviendas y se tiene programada la construcción de viviendas adicionales. |
| Precios diferenciados para ricos y pobres | En algunos grupos, si se presenta una emergencia, la madera es entregada sin costo a los pobres. Sundari tiene un sistema de precios diferenciados, que permite que los pobres paguen menos por la madera, a pesar de la fuerte resistencia por parte de los miembros más acomodados. Un pie cúbico de madera de buena calidad le cuesta 325 rupias a los ricos, 273 a la clase media y 225 a los pobres. |
| Prioridad otorgada a puestos de trabajo en manejo forestal | Más de 30% de los ingresos del grupo de usuarios es invertido en actividades de manejo forestal y aprovechamiento de madera. En general, los miembros pobres tienen prioridad en la contratación para el desempeño de estos trabajos. |

participación en la toma de decisiones y en las actividades de forestería comunitaria, el acceso a oportunidades de medios de vida, la distribución de ingresos y beneficios, distribución de costos y responsabilidades y el acceso a cargos de liderazgo. La percepción general era que la equidad había mejorado en todas estas dimensiones como resultado de las reformas de tenencia.

En el caso de las cooperativas de cultivadores de árboles de la India, la protección de las tierras comunales frente a invasiones externas es considerada importante para la equidad, ya que la gente pobre depende fundamentalmente de dichas tierras para su supervivencia. No obstante, muchos hogares en la comunidad no se habían hecho miembros de la cooperativa y por lo tanto no tenían derecho formal para reclamar beneficios o dividendos derivados de las actividades. Solo Khumariya dio especial consideración a los no miembros que no estaban en capacidad de pagar la cuota de ingreso. Al mismo tiempo, muchas personas no podían recordar si eran miembros o no de la cooperativa, por lo que se les otorgó los mismos derechos a todas las familias de la comunidad sin importar si eran miembros formales o no. Todas las cooperativas estaban dominadas por hombres, sin ninguna mujer inscrita como miembro, así como por grupos conformados por las castas más altas.

En los casos africanos, el dominio de los hombres también es evidente. En Camerún, las mujeres fueron excluidas totalmente de algunos de los comités de manejo, pero son cada vez más activas en otros. Resulta curioso que, a pesar del fuerte conflicto intergeneracional en Camerún, la

representación de los jóvenes en organismos locales y comités de manejo forestal haya aumentado con el correr de los años, al punto que en algunos casos son los miembros dominantes, respetados por los ancianos. En Burkina Faso, las mujeres participan activamente en las actividades de manejo forestal, pero son ignoradas en la elección de representantes para los comités locales. La situación es similar en Afram Headwaters en Ghana, donde las mujeres están involucradas en el sistema modificado de siembra *taungya*, en calidad de jefes de familia, solo si los varones están ausentes, esto debido principalmente a los prejuicios existentes, en el sentido de que el hombre debe ser quien se ocupe de los asuntos familiares. Por ejemplo, aun entre grupos matrilineales, los esposos son considerados la cabeza y el representante del hogar (Marfo, comunicación personal).

En resumen, la equidad es un tema complejo pues se manifiesta en múltiples dimensiones, y hay pocos indicios de que el aumento en los derechos de tenencia por sí solo haya tenido un efecto positivo. En varios casos, asegurar los derechos de un grupo significó ignorar los derechos de otro; mientras que en otros, fueron los propios miembros comunitarios los que definieron y establecieron los límites de 'la comunidad' a fin de poder excluir ciertos grupos. Los derechos que implican importantes responsabilidades o restricciones sobre el uso de los recursos podrían afectar negativamente a las poblaciones pobres, es decir, a los grupos que dependen más de los recursos forestales para sus medios de vida. Es notable que los esfuerzos más significativos por tomar en cuenta los intereses de la gente pobre hayan ocurrido en Nepal, un país que está atravesando una ola de agitación política masiva y donde se ha asentado un poderoso discurso de inclusión, superando las desigualdades tradicionales. Los esfuerzos por incluir a las mujeres han progresado lentamente.

Conclusiones

Como hemos podido apreciar, una mejora significativa en los derechos legales de tenencia no resulta automáticamente en mejoras en los medios de vida, la condición de los bosques o la equidad. Al mismo tiempo, los resultados, tanto para los medios de vida como para las condiciones del bosque, fueron mejores en aquellos casos que habían experimentado un aumento significativo en sus derechos. Sin embargo, existen algunos *tradeoffs*. Varios casos enfrentaban momentos difíciles o un deterioro en los medios de vida para ciertos miembros de la comunidad o grupos de personas ajenas a la comunidad, mientras que la condición de los bosques mejoraba; en algunos casos, los derechos contemplaban serias responsabilidades y determinadas cargas. A la inversa, las mejoras en medios de vida estuvieron asociadas en ocasiones con un deterioro en las condiciones de los bosques. En contrapartida, lo más notable es, quizás desde una perspectiva de los derechos, que los medios de vida mejoraron en un número de lugares sin que se experimentara un deterioro en las condiciones de los bosques (véase Cuadro 9.9).

Cuadro 9.9 Sinergias y tradeoffs entre los cambios en medios de vida y en la condición de los bosques

| Cambios en los medios de vida | Cambios en las condiciones de los bosques | | |
|----------------------------------|---|--|---|
| | +B | =B | -B |
| Relativamente mayores +MV | Manejo forestal comunitario, Filipinas* | el Petén, Guatemala RAAN, Nicaragua (algunos lugares) | Camerún Guarayos, Bolivia (algunos lugares) |
| Relativamente menores +MV o +=MV | Nepal KEF, Filipinas | Pando, Bolivia Burkina Faso RAAN, Nicaragua (algunos lugares) | <i>Guarayos, Bolivia (algunos lugares)</i> |
| =MV | India Ghana | Porto de Moz <i>Altiplano, Guatemala</i> | Región transamazónica, Brasil |

+ Mejora; – Deterioro; = No hay cambio; += Pequeños cambios o cambios explicados en el texto

Cursivas: Casos que fueron clasificados anteriormente con poco o ningún aumento en los derechos

* Los indicadores representan agregados; el lugar con los beneficios más altos en términos de ingresos era uno donde la condición de los bosques se estaba deteriorando (debido a avasallamientos externos).

Para poder entender los resultados, es importante analizar cada uno de los casos en contexto. En lo concerniente a los medios de vida e ingresos, tres variables principales afectaron los resultados:

1. la cantidad y calidad de los recursos forestales otorgados a las comunidades;
2. las regulaciones nacionales (incluyendo limitaciones relacionadas con la conservación establecidas por la reforma); y
3. las condiciones de los mercados y las formas de participación en los mismos.

Lo más importante para los medios de vida es que las reformas necesitan ser implementadas a cabalidad, con un seguimiento que facilite la capacidad de las comunidades de obtener beneficios del bosque.

Los cambios en las condiciones del bosque se vieron afectados por los siguientes factores:

- la condición inicial de los bosques y la medida en que la reforma prioriza la conservación o regeneración;
- la dependencia de actividades agroextractivas, lo que genera un incentivo económico para conservar los bosques, y/o una cultura estrechamente vinculada con el mantenimiento de los mismos;
- la proximidad a áreas de colonización u otros intereses en los bosques, incluyendo crecimiento de la población, demandas de la industria y el mercado, que están más allá del control de las comunidades.

Un aspecto sumamente importante en la protección de la condición de los bosques se refiere a los derechos de la comunidad y su capacidad de excluir a terceros, especialmente empresas madereras y aquellos que convierten el bosque para otros usos.

En lo que respecta a la equidad, las principales conclusiones indican que los resultados positivos parecen depender de esfuerzos específicos y serios para abordar las fuentes de la desigualdad. Por ello, dichos esfuerzos deberían ser incorporados ya en la etapa de diseño de las futuras reformas.

Notas

- 1 Deseamos expresar nuestro especial agradecimiento a Bocar Kante, Phil René Oyono, Naya Sharma Paudel, Juan Pulhin y Emmanuel Marfo por haber dedicado tiempo y esfuerzo para ofrecer clarificaciones a nivel de los casos y de los países.
- 2 Todos los casos con derechos consolidados de acceso o extracción y derechos de exclusión sólidos fueron clasificados utilizando el rubro 'aumento significativo' en derechos, excepto por el caso donde solo un número reducido de comunidades había recibido un título (región transamazónica). Este caso y todos los casos con mejoras en derechos de acceso y usufructo con sólidos derechos de exclusión fueron clasificados como 'aumento moderado'. La RESEX también fue clasificada como 'moderada' debido a los derechos consolidados de uso, aunque la exclusión es todavía débil. Los casos restantes fueron clasificados como casos que no experimentaron un aumento en los derechos; nuevamente, el caso de Guarayos no es tan claro porque los pobladores de áreas remotas han recibido títulos y consolidado sus derechos de acceso; sin embargo, este no es el caso de las áreas más pobladas. El esquema de Ghana de distribución de beneficios está incluido en este grupo porque, en la práctica, estos beneficios no han alcanzado el nivel comunitario.
- 3 Una razón final está relacionada con la probable adaptación y el optimismo de la comunidad.
- 4 Los pastizales naturales en zonas de gran altura constituyen cerca del 78% de los pastizales de Nepal (Banjade y Paudel 2008).
- 5 Véase Colfer (2005) para información relativa a las mujeres y el manejo forestal sostenible.

10

Conclusiones y reflexiones sobre el futuro de las reformas en la tenencia de los bosques

Anne M. Larson, Deborah Barry y Ganga Ram Dahal con
Carol J. Pierce Colfer, Peter Cronkleton, Emmanuel Marfo, Pablo Pacheco,
Naya Sharma Paudel y Juan M. Pulhin

Este libro ha analizado la experiencia de las reformas de tenencia de los bosques en 11 países, en docenas de regiones y comunidades, a efectos de comprender sus orígenes, procesos de implementación e impactos sobre la población local y la condición de los bosques. Como hemos podido apreciar, estas reformas incluyen procesos un poco más antiguos y otros que son incipientes y contemplan diversos arreglos, que van desde los derechos que brindan nuevas oportunidades de obtener ingresos o de corto plazo bajo concesiones hasta propiedad completa legal con títulos de tierras. En más de una ocasión, el otorgamiento de derechos cambia poco para los comunitarios, o combina nuevos derechos con el correspondiente retiro de otros, y a menudo, asume además responsabilidades de conservación de los bosques; en contrapartida, en muchos casos, ha ofrecido nuevas oportunidades para los medios de vida y/o mejoras en la condición de los bosques.

Las reformas de tenencia no pueden ser comprendidas a cabalidad si no se tiene en cuenta el contexto histórico político de cada país y las dinámicas que caracterizan otros importantes procesos que también inciden sobre la gobernanza. No es posible aislar los resultados de los muchos procesos sociales en que están enraizados. Sin embargo, este trabajo se ha enfocado en reformas que forman parte de una tendencia global de la cual se sabe y entiende poco; por tanto, es pertinente intentar comprender su alcance, tanto en países como en regiones del mundo, y los profundos desafíos que plantea.

Para resumir el vasto conjunto de experiencias y temas, este capítulo final revisa primero algunos de los resultados principales para luego discutir los temas y preocupaciones centrales planteados por las reformas. Le sigue una reflexión crítica de los desafíos del cambio climático global a la luz de la investigación. El capítulo concluye con una pequeña propuesta para el futuro de la reforma forestal.

Resultados de la investigación

Las reformas de tenencia son producto de una serie de factores. Las reformas impulsadas *desde arriba hacia abajo* han sido desarrolladas en respuesta a la preocupación por la deforestación, para compartir los costos de la conservación, obtener apoyo para las políticas gubernamentales, promover justicia y derechos sociales en las nuevas democracias, responder a las presiones ejercidas por los organismos donantes para llevar a cabo reformas más amplias, y para calmar demandas internas o de la oposición. Por su parte, las reformas impulsadas *desde abajo* responden a la necesidad de algunos habitantes de reclamar derechos históricos a bosques que han sido enajenados, o de proteger aquellos sobre los cuales tienen derechos consuetudinarios— que están siendo invadidos o amenazados por terceros. Hay casos también en que las reformas responden a demandas de las comunidades de apoyo estatal para llevar a cabo actividades de manejo forestal o conservación.

En general, la reforma forestal representa un cambio importante respecto a las reformas agrarias del pasado. Por ejemplo, se caracteriza por el reconocimiento de derechos colectivos y no individuales, y, en consecuencia, los derechos de alienación, o el derecho de vender tierras, no son otorgados. Además, el Estado continúa desempeñando un papel importante en relación a la expectativa —o la norma— de que los bosques permanezcan intactos. La tierra no es redistribuida; más bien los derechos tienden a ser otorgados a personas que ya habitan los bosques y los están utilizando. Finalmente, las reformas no se limitan a abordar aspectos relativos a los medios de vida o el desarrollo (y en ocasiones, los derechos a la tierra), como en el pasado, sino también todo lo que concierne a los derechos ancestrales de las comunidades indígenas, y promover la conservación forestal.

Los movimientos para los derechos indígenas han sido uno de los principales promotores de las reformas, especialmente en América Latina, mientras que en África debido, en parte, al alto porcentaje de bosques que formalmente son propiedad del Estado, la descentralización ha sido el principal impulsor de los cambios, aun cuando las reformas de tenencia no estuvieran necesariamente entre sus objetivos. Ambas fuerzas, además de las políticas sobre forestería comunitaria en algunos países, han desempeñado un papel importante en Asia. En las tres regiones, los intereses y actores que promueven la conservación global de la biodiversidad han influenciado la naturaleza y el alcance de las reformas.

Las demandas indígenas han sido fundamentales en la introducción de enfoques basados en derechos y parece que han logrado las reformas más profundas, pero es posible también que hayan enfrentado la mayor resistencia. La descentralización ha posibilitado una mayor participación local en la toma de decisiones, pero enfrenta la desafiante amalgama de los cambios formales y las prácticas y autoridades consuetudinarias, así como la tendencia de los estados poscoloniales a centralizar el poder. Los intereses de conservación han garantizado que las reformas tomen en cuenta la conservación de los bosques; aunque, a menudo, esto ha sucedido a expensas de los derechos y medios de vida comunitarios e, incluso, posiblemente también de las prácticas consuetudinarias que han sostenido los bosques durante tanto tiempo.

En general, las reformas forestales –por lo menos aquellas que han sido implementadas efectivamente– han otorgado derechos de uso y exclusión a los bosques; mientras que los derechos de manejo han contemplado complejas combinaciones de decisiones y responsabilidades, que involucran tanto el nivel local como el estatal. En algunos casos, el Estado retiene todos los poderes de toma de decisiones, encomendándoseles a las comunidades la tarea de proteger los bosques. La mayoría de las veces, sin embargo, el balance de poder es mucho más complejo. Usualmente se establece una diferenciación entre los recursos –de alto valor económico (por lo general madera) y escaso valor económico (por lo general PFNM)– y entre el uso que se le da a los recursos, comercial y/o para subsistencia. Ahora bien, es frecuente que las comunidades tengan poco poder de decisión respecto de los recursos de alto valor y/o para uso comercial. Las normas de manejo, frecuentemente diseñadas por el Estado, también imponen restricciones sobre los derechos de extracción. Por lo tanto, en la práctica, el conjunto de derechos no involucra un proceso acumulativo, como generalmente se lo concibe en la teoría. Más bien, si se otorgan derechos de exclusión, la naturaleza de los derechos de manejo podría representar uno de los factores decisivos que determina los alcances de la reforma, ya que define el nivel y tipo de toma de decisiones que es permitida a nivel local. En general, la retención de mayores derechos de manejo por parte del Estado ha atenuado las reformas y el reconocimiento de los derechos en el ámbito local. Otro aspecto está relacionado con la duración de la reforma, si es temporal, revocable o definitiva. Por ejemplo, los derechos pueden ser otorgados a comunidades a través de un decreto presidencial, normas o regulaciones forestales, pero todos son vulnerables a una reforma unilateral. Los derechos otorgados mediante leyes son más seguros, y mediante la constitución lo son todavía más.

El otorgamiento de ciertos derechos mediante la reforma forestal puede, en realidad, tener el efecto de despojar de ciertos derechos a las comunidades que ya están viviendo en los bosques y que cuentan con instituciones locales que se responsabilizan por el manejo de las tierras y los bosques y regulan el acceso a los mismos. Es probable que estas instituciones estén basadas en derechos consuetudinarios o *de facto*. Esta tensión entre los sistemas legales formales y los consuetudinarios es evidente y ha sido estudiada en profundidad en África, aunque también es relevante en la mayor parte de comunidades que cuentan con instituciones o acción colectiva efectivas. El Estado puede tratar de eliminar, ignorar o apoyar a estas instituciones locales o consuetudinarias (Benjamin 2008). Sin embargo, las consecuencias de ignorarlas pueden resultar también en la eliminación de las mismas. Por ejemplo, el otorgamiento de estrictos derechos de exclusión a comunidades sedentarias se realiza con frecuencia sin consideración alguna de los derechos consuetudinarios de los usuarios de los recursos estacionales, como los que conciernen a los pastores trashumantes.

Es probable que la imposición de normas e intereses por parte del Estado sobre las prácticas consuetudinarias existentes generen un ‘dualismo estéril’, situación configurada por una ‘ley del Estado impracticable [coexistente con] prácticas locales que no han sido autorizadas’ (Benjamin 2008:2256), o resulten en lo que se ha denominado *forum shopping* (von Benda-Beckmann 1981), situación que se da cuando la gente selecciona las reglas que quiere seguir dependiendo del sistema legal que más convenga a sus intereses. También puede socavar las instituciones locales efectivas y desembocar en dinámicas de ‘libre acceso’ (Fitzpatrick 2006). Al mismo tiempo, no todas las instituciones locales son efectivas en el manejo forestal, ya sea para uso interno o para

prevenir invasiones de terceros. En ocasiones, las comunidades solicitan una mayor intervención del Estado para mejorar la condición de los bosques o la seguridad de la tenencia. Sin embargo, no es común que el Estado reconozca y apoye instituciones y prácticas locales efectivas ni que logre integrar los sistemas legales formales y los consuetudinarios de una manera efectiva.

Además de reconocer las tierras y los recursos forestales que son manejados utilizando prácticas consuetudinarias –por lo menos en cierto grado–, las reformas de tenencia comunitaria también involucran la creación o el reconocimiento de una institución de gobernanza que represente a la comunidad. La extensión y los límites de las tierras forestales cedidas por el Estado a las comunidades locales pueden coincidir con una institución existente, pero, con frecuencia, se necesita un nuevo nivel de gobernanza y la creación de una nueva estructura. Es probable que esta nueva institución desempeñe un papel importante en la asignación de derechos sobre los bosques y los beneficios derivados de ellos, y es posible que una institución legítima y efectiva –que esté lista para asumir un nuevo dominio de poderes a nombre de la comunidad o mayor escala– no haya existido antes de la reforma.

Por lo tanto, las relaciones de autoridad constituyen un campo de batalla y conflicto. Por ejemplo, es posible que el Estado y la comunidad no reconozcan al mismo actor como el representante legítimo de la comunidad, o en su defecto, que el actor reconocido no sea responsable ante la comunidad. La construcción de una autoridad legítima y responsable representa un desafío serio en las reformas que involucran derechos comunales o colectivos e, incluso en la ausencia de un conflicto abierto, puede involucrar delicadas negociaciones entre las instituciones políticas tradicionales y las modernas. Un facilitador de confianza, que pueda establecer un puente entre estas dos culturas, podría ser útil en dichas negociaciones.

Existen otras organizaciones más allá del nivel comunitario que brindan oportunidades adicionales y desafíos para la representación. En vista del fracaso de muchos estados de plenamente llevar a cabo cambios en la tenencia o facilitar el acceso a los beneficios derivados de los bosques, las redes comunitarias y otras formas de acción colectiva pueden desempeñar un papel fundamental defendiendo y mejorando los derechos de las comunidades, así como su participación en el mercado. De hecho, dichas redes pueden realizar inversiones significativas en términos de recursos humanos y recursos financieros exclusivamente para defender los derechos forestales comunitarios contra intereses en competencia, como las empresas madereras, colonos, organismos de conservación y, en ocasiones, el Estado mismo. Con respecto a la participación en el mercado, de los casos estudiados, la red comunitaria más exitosa es una federación de productores que se creó específicamente para llevar a cabo esta tarea; y es que parece ser mucho más difícil para las organizaciones políticas enfrentar este conjunto adicional y diferente de desafíos.

Sin embargo, como organizaciones políticas, las redes comunitarias –por ejemplo la Federación de los Grupos de Usuarios de Bosques Comunales de Nepal– han sido vitales deteniendo el avasallamiento burocrático y negociando nuevos términos que definen la relación entre las comunidades y el Estado, especialmente cuando el Estado limita los derechos otorgados a las comunidades mediante la imposición de regulaciones. Este punto está relacionado parcialmente con el tema de la cogestión mencionado anteriormente, pero también va mucho más allá. Un tipo de regulación involucra la clasificación y zonificación a gran escala de los bosques, especialmente en África y algunas partes de Asia, mediante las cuales ciertos tipos de bosques, generalmente

los de mayor valor económico, entran dentro de una clasificación (para concesiones industriales o conservación) y los bosques de menor valor en otra. El ‘primer corte’, que define quién tiene acceso a qué tipos de bosque, generalmente precede a la reforma formal de tenencia, que puede luego reconocer derechos comunitarios únicamente a bosques con clasificaciones bajas, como en el caso de Camerún, o a bosques de escaso valor económico, como en el caso de Nepal. Otros tipos de regulaciones restringen el acceso a ciertos recursos o requieren que las comunidades sorteen las burocracias para obtener autorizaciones. Aunque ciertas regulaciones son importantes para proteger los bosques para el futuro, la legislación existente incluye, por lo general, regulaciones que no pueden ser aplicadas y que apoyan burocracias innecesarias, incluso, en más de una ocasión, corruptas.

El marco regulatorio puede también impedir que ciertos mercados estén al alcance de las comunidades, ya sea a través de prohibiciones específicas o regulaciones referidas al cumplimiento que son costosas, si es que no prohibitivas. No todas las comunidades desean interactuar con los mercados, y algunas consideran que los mercados constituyen entidades que lo único que propician es la apropiación por parte de terceros de las utilidades derivadas de los recursos y productos comunitarios. Gran parte de las regulaciones que inciden sobre el acceso a los mercados tienden a favorecer a las grandes empresas o negociantes. En contrapartida, los mercados pueden también crear oportunidades y, con frecuencia –cuando la participación formal se torna muy difícil o burocrática–, las comunidades participan en ellos de manera informal. A través de las regulaciones, el Estado puede desempeñar un papel importante determinando si los mercados representan oportunidades o peligros para las comunidades.

Uno de los factores que determina los beneficios que las comunidades obtienen de su diferente participación en los mercados se refiere a la capacidad que ellas tienen, precisamente, de participar en los mismos. Una alternativa común a los modelos de subsistencia, particularmente en América Latina, ha sido el modelo de las empresas forestales comunitarias, generalmente diseñado desde fuera para operaciones de aprovechamiento maderero a gran escala, orientadas casi siempre a mercados internacionales. Mientras que los modelos de subsistencia generan mejoras más bien pequeñas para los medios de vida, el modelo empresarial puede abrumar a las comunidades puesto que, a fin de adaptarse a esa dinámica, deben crear nuevas instituciones y asumir rápidamente responsabilidades y capacidades, además de promover la dependencia externa. Uno de los desafíos consiste en cómo diseñar una selección de modelos apropiados y orgánicos que aborden tanto las necesidades de conservación como las de medios de vida y el tema de su sostenibilidad en el largo plazo. La diversidad de casos examinados aquí sugiere que existe amplio espacio para mejoras de políticas que permitirían desarrollar las capacidades comunitarias y abordar las distorsiones estructurales del mercado, como las barreras legales y regulatorias, las relaciones patrón-cliente, y la información asimétrica. Casi siempre se presta menos atención a este último aspecto.

Las condiciones bajo las cuales esos mercados funcionan representan otro aspecto que determina los beneficios que las comunidades pueden obtener de los mercados. Las reformas de tenencia que facilitan una participación en los mercados de madera brindan las mayores mejoras en términos de medios de vida, medidas en base al cambio en los ingresos, particularmente a través de los modelos empresariales mencionados más arriba. Sin embargo, la mayor parte de reformas generó algún tipo de beneficio para los medios de vida cuando se los evaluaba en forma más amplia para incluir beneficios intangibles, como el empoderamiento o el cese de la intervención externa

(como concesiones de aprovechamiento autorizadas por el Estado), y acceso a nuevos productos forestales e ingresos. Sin embargo, las reformas no siempre mejoran el acceso a los recursos; incluso pueden disminuirlo, por lo menos temporalmente, y/o para algunos actores o productos. Esto se debe a que los nuevos derechos están generalmente acompañados de nuevas restricciones, normas y responsabilidades, y algunos usuarios de recursos, particularmente los grupos pobres y marginados, pueden ser dejados fuera.

Sin embargo, lo más importante es que los beneficios, en términos de medios de vida, están limitados debido a lo que sucede después de que los nuevos derechos han sido otorgados en papel. Durante el proceso de implementación, burócratas del Estado, así como otros poderosos grupos de interés, desafían u obstruyen los nuevos derechos. Y aun cuando los derechos a los bosques son implementados, es posible que se haga poco para facilitar el ejercicio de esos derechos, como por ejemplo a través del desarrollo de la capacidad comunitaria, un marco regulatorio conducente y participación beneficiosa en el mercado, como se discutió más arriba.

Al igual que en el caso de las mejoras en los medios de vida –las que deberían ser entendidas a la luz de estas medidas de acompañamiento–, los cambios en la condición de los bosques deben ser analizados teniendo en cuenta el contexto. Esto se debe a que, en general, la condición de los bosques se ve influenciada por múltiples factores, algunos de los cuales están más allá de la capacidad de control de las comunidades, como las presiones ejercidas por los madereros, mineros, colonos o las poblaciones que están creciendo. Sin embargo, cabe resaltar que la condición de los bosques mejoró en aquellos casos en los que a las comunidades se les había entregado tierras y bosques degradados (especialmente en Asia); en otros casos, la condición de los bosques no se deterioró bajo el manejo comunitario, aun cuando los medios de vida mejoraron.

Nuestra investigación también tenía como objetivo explorar las implicaciones de la reforma de tenencia sobre la equidad. Los resultados muestran que los impactos positivos –prevenir la captura por parte de la elite, remediar la discriminación por género y casta– fueron producto de políticas y prácticas específicas orientadas a la promoción de la equidad, en ocasiones a través de la discriminación positiva. Es significativo que las comunidades que aparentemente llevaron a cabo los mayores esfuerzos por promover los derechos de los grupos de pobres y menos aventajados se encuentren en Nepal, un país con un poderoso movimiento y un discurso nacional capaz de promover este tipo de políticas. A pesar de que estos esfuerzos por sí solos no eliminan las desventajas estructurales, Nepal está claramente a la vanguardia de la mayoría de los casos.

Principales desafíos

Como resulta evidente de la discusión anterior, comprender las reformas y sus resultados exige entender las tres etapas de la reforma: el cambio en las normas legales formales y su origen, la implementación del cambio, y por último, la manera en que la reforma facilitó – o trabajó en conjunción con otros factores para facilitar– mejoras en los medios de vida y la condición de los bosques. Cada una de estas etapas presenta una diferente gama de desafíos, y el cambio estatutario constituye solo el comienzo del proceso de reforma.

No todos los cambios formales promueven grandes cambios en los derechos. En general, las reformas más ambiciosas fueron producto de demandas impulsadas desde las bases, demandando

particularmente el reconocimiento de los derechos indígenas sobre las tierras que han ocupado tradicionalmente. En todos los casos, la implementación de las reformas enfrentó demoras y obstáculos: intereses y reclamos que compiten para los mismos bosques o recursos forestales (ya sea de madereros, acaparadores de tierra, empresas privadas u organismos de conservación), falta de seguimiento y los intentos del Estado por reducir los derechos otorgados. De hecho, el Estado tiene la responsabilidad de implementar las reformas legales, pero simultáneamente otro sector del Estado puede estar compitiendo por esos recursos. En particular, los casos estudiados revelan serios retrasos en la titulación de tierras, cambios de políticas, corrupción y regulaciones de todo tipo. Con frecuencia, el Estado no defiende los nuevos derechos comunitarios de intereses en competencia ni de potenciales intrusiones.

Las comunidades organizadas —y en particular las redes y federaciones— están en mejor capacidad de defender sus derechos contra estos desafíos. Lo que en realidad se implementa, entonces, es el resultado de la combinación de luchas y oportunidades, ya que las reformas avanzan cuando las comunidades y sus aliados logran tomar ventaja del momento político. Sin embargo, las oportunidades políticas pueden darse antes de que haya suficiente tiempo como para crear instituciones de manejo local efectivas y responsables, lo que pone los beneficios de la reforma en peligro en tanto pueden ser capturados por la elite, a tiempo de que promueve o da continuidad a otras desigualdades. No queda claro cómo reconciliar estas necesidades contradictorias. Por lo tanto, la tercera etapa de la reforma, la facilitación y realización de beneficios, enfrenta dos desafíos adicionales: por un lado, el diseño de políticas y programas que impulsen nuevas oportunidades, y, por otro, apoyar la creación de instituciones de gobernanza interna efectivas y mecanismos de responsabilidad para la toma de decisiones y la distribución de beneficios.

En general, los obstáculos que las comunidades enfrentan durante las tres etapas de la reforma pueden ser agrupados en tres clases: políticos, técnicos y conceptuales. La mayor parte de los obstáculos discutidos hasta ahora son de carácter político y se refieren a la competencia por los derechos, recursos y beneficios derivados de los bosques. Involucran actores que se oponen a las reformas o interfieren en su implementación porque consideran que tienen algo que perder si se empodera a las comunidades, o a actores que toman ventajas de las reformas para beneficio propio: madereros, empresas mineras y petroleras que desean obtener derechos a los recursos, conservacionistas que están presionando por la creación de áreas protegidas exclusivas, burócratas que se aferran al poder y forran sus bolsillos controlando decisiones y recursos, o por último, líderes comunitarios o elites que desean obtener una parte desproporcionada de los beneficios. Los desafíos políticos exigen, pues, respuestas políticas organizadas.

No obstante, no toda interferencia o problema relativo a una implementación o seguimiento fallidos están relacionados con la competencia política y la corrupción. Los obstáculos técnicos se refieren a cuestiones de capacidad. La incapacidad del Estado de demarcar los territorios adecuadamente, equitativamente o dentro de un lapso razonable de tiempo, por ejemplo, puede reflejar las limitaciones existentes en términos de recursos humanos, como experiencia y capacidad, o de financiamiento. Por su parte, es posible que las comunidades no tengan experiencia en el manejo forestal colectivo organizado. La mayor parte de las reformas son nuevas y constituyen un paso en el proceso de aprendizaje para todos los involucrados. Las debilidades técnicas, sin embargo, pueden ser confundidas con demoras intencionales y también pueden servir como cortinas de humo para los intereses políticos de actores poderosos. Además, los ministerios e

institutos forestales y ambientales muchas veces no están dispuestos a ceder o compartir sus responsabilidades técnicas con las comunidades. La superación de estos problemas requiere voluntad política para obtener el conocimiento o implementar la capacitación necesaria para que el proceso de reforma siga avanzando.

Los obstáculos conceptuales se refieren al grado en que se ha aceptado que las comunidades pueden desempeñarse como buenos custodios del bosque. Estos obstáculos, como ya se ha dicho, pueden actuar como cortina de humo para encubrir intereses políticos, pero también hay razones legítimas para ser cautelosos si, en efecto, a las comunidades se les otorga mayores derechos. Ahora bien, desde una perspectiva de derechos, y tomando en cuenta los derechos históricos y tradicionales, así como los abusos a los que los pueblos indígenas y tradicionales han sido sometidos en el pasado, a las comunidades se les debería otorgar sus derechos legítimos y no deberían estar sujetas a leyes y regulaciones que no sean aquellas que se aplican al resto de la población.

Es posible que algunas cuestiones relativas a los derechos tengan consecuencias de largo plazo sobre los bosques e incluso más allá de ellos. ¿Cuáles son las consecuencias económicas, sociales, culturales y científicas de negar prácticas consuetudinarias y conocimiento tradicional debido a las restricciones de uso y a la superposición de las regulaciones del Estado sobre las normas locales? No lo sabremos hasta que probablemente sea demasiado tarde. El pastoreo trashumante practicado en las montañas de Nepal representa una forma de vida para grupos étnicos como los Sherpas, Bhote y Tamang, pero también una actividad lucrativa. Contribuye a la economía nacional a través del abastecimiento de leche, carne, animales de tiro y artículos de lana, comercio internacional y a la identificación de especies de la región. Sin embargo, las poblaciones de pastores están disminuyendo puesto que se les prohíbe llevar a sus animales a las tierras forestales, obligándolos a concentrarse en áreas más pequeñas (Banjade y Paudel 2008).

¿Cuáles son las consecuencias sobre los bosques? Los ‘expertos’ de fuera tienden a confundir las prácticas locales sostenibles con la degradación y adoptan rígidas posturas frente a una determinada idea –fuegos, agricultura itinerante, ganadería, pastoreo–, sin entender a cabalidad cada una de estas prácticas, su contexto y el papel que desempeñan a largo plazo influenciando los paisajes forestales; estas ideas se transforman luego en narrativas de degradación poco exactas y que se auto perpetúan (Fairhead y Leach 1996, 1998; Kull 2004; Dove 1983). En Nepal, los pastores han contribuido a mejorar la protección contra los incendios forestales y tienen excelentes habilidades etnobotánicas, conocimiento tradicional que ya se puede estar perdiendo. Evidencia pasada sugiere que también ha habido un manejo coordinado de los pastizales, con restricciones estacionales y pastoreo de rotación, así como derechos acordados mutuamente y bien definidos.

Ya hemos discutido ampliamente el grado en que la regulación –entendida como sobrerregulación– interfiere con los nuevos derechos de tenencia, debido a que el Estado mantiene el derecho de tomar decisiones trascendentales relativas al manejo de recursos. ¿Cuánta regulación y de qué tipo se necesita realmente? ¿Bajo qué circunstancias deben implementarse y por qué? ¿Cuánto es demasiado? En lugar de abordar estas interrogantes desde la perspectiva de la regulación estatal, proponemos hacerlo desde el punto de vista de las comunidades: ¿Cuáles son las necesidades y prácticas locales y qué potencial tienen para llevar a cabo un manejo forestal sostenible desde las bases? Fundamentalmente, si un mejor manejo, más sostenible, supone mayor apropiación

y control a nivel local –y si la seguridad a largo plazo promueve un interés a largo plazo en el sostenimiento de los recursos–, entonces ¿hasta qué punto interfieren la sobrerregulación y la retención de derechos de manejo con este potencial?

Según Fitzpatrick (2005) las reformas de tenencia deberían determinarse en función de la naturaleza y causas de la inseguridad de los derechos de tenencia (véase Capítulo 4). Considera que si los factores de esta inseguridad son externos, tanto menor debería ser la interferencia del Estado en asuntos internos y, más bien, debería orientar sus actividades hacia la defensa del perímetro del área consuetudinaria de la comunidad; a la inversa, si la fuente de la inseguridad es interna, entonces mayor debería ser el rol del Estado en su misión mediadora de las decisiones relativas al acceso.

Podemos esbozar un argumento similar en relación a las reformas de tenencia y las causas de la deforestación (Cuadro 10.1). Si la deforestación es resultado de influencias externas, tanto más deberían las reformas tratar de fortalecer los derechos de exclusión y de diseño interno de normas, al tiempo de proporcionar foros apropiados para la negociación con los usuarios externos que sean pobres (véase Mwangi y Dohrn 2008); por otro lado, si la deforestación responde a influencias internas, tanto mayor debería ser el papel del Estado.

La condición actual de los bosques debería guiar las decisiones relativas al grado en que la recuperación o mantenimiento de las condiciones del bosque (o manejo de ciertos productos) representa una prioridad. Los incentivos internos que promueven el mantenimiento del bosque, como contribuciones a los medios de vida o valores culturales, deberían ser reforzados y las presiones externas controladas. Esto constituye otra variable sumamente importante.

Cuadro 10.1 Grado y tipo del rol regulatorio del Estado basados en causas de deforestación y 'dependencia' forestal

| Contribución de los bosques (en pie) a los medios de vida o la reproducción cultural | Causas de la deforestación/degradación | |
|--|---|---|
| | Externa (o ninguna) | Interna |
| Fuerte | No hay intervención del Estado en la comunidad: el Estado protege los límites | Rol moderado del Estado: el Estado facilita la implementación de normas (locales) |
| Débil | Rol moderado del Estado: el Estado protege los límites y facilita la organización y los incentivos para mejorar la contribución a los medios de vida* | Rol activo del Estado: mayor regulación del uso de los bosques (pero las comunidades todavía tienen el derecho de participar en las decisiones) |

* Si la comunidad así lo desea

Fuente: elaborado por los autores en base a Fitzpatrick (2005)

El Cuadro 10.1 amerita algunas importantes puntualizaciones y advertencias. En primer lugar, supone que los derechos de tenencia han sido otorgados o reconocidos y que abordan los problemas subyacentes de la inseguridad. Segundo, se refiere solamente a las causas inmediatas de la deforestación. El Estado en sí podría representar una causa subyacente de la degradación si promueve políticas contradictorias o políticas específicas que fomentan el desmonte del bosque.

Estas políticas deberían ser abordadas también. En tercer lugar, la degradación que resulta de factores externos podría ser la causante de la degradación interna (Ribot, comunicación personal): si la gente local sobreexplota sus propios recursos en vez de que terceros se los ‘roben’. Por lo tanto, la degradación externa debería ser abordada primero y, bajo esta luz, se llegaría al punto de que el apoyo del Estado en la implementación de las reglas internas deja de ser necesario.

En ocasiones se justifica que el Estado asuma un rol fuerte mediante la imposición de restricciones y regulaciones. Pero las reformas no deberían representar un vehículo para que el Estado ejerza control sobre las comunidades; los ministerios e institutos forestales aún tienden a culpar a las poblaciones locales por la degradación, en lugar de considerarlas como aliados. En particular, preocupa lo siguiente: *las responsabilidades* que afectan seriamente los medios de vida, especialmente de los segmentos más pobres de la sociedad; *la incapacidad* de abordar o incluso reconocer prácticas preexistentes o los costos para las comunidades de las responsabilidades recientemente asignadas; *la corrupción*; y *el conjunto de reglas* cuyo cumplimiento no es posible. Las reformas de tenencia deberían fortalecer o modificar la estructura de incentivos, de tal modo que esta favorezca el uso y conservación de los productos forestales. El Estado debería proporcionar incentivos y aumentar las capacidades para el manejo forestal comunitario, en base al potencial del conocimiento, energía y estructuras organizativas locales que vienen siendo ignoradas o marginadas, sin duda una oportunidad que no ha sido entendida y necesita ser armonizada con sistemas formales de manejo.

Tenencia forestal y las nuevas preocupaciones globales

La investigación llevada a cabo analiza casos en los que las comunidades han recibido mayores derechos formales sobre los bosques; muestra que las reformas conllevan riesgos y beneficios, así como también numerosos obstáculos que emergen durante su implementación. A pesar de que no siempre se necesitan los derechos estatutarios y que pueden, en ocasiones, dependiendo como se los implementa, socavar los derechos consuetudinarios (en general) o los derechos consuetudinarios de ciertas poblaciones (específicas), los derechos formales parecen ser particularmente importantes a la luz de los intereses en competencia con múltiples actores sociales; y pueden ir ganando importancia para la seguridad futura de los derechos forestales, particularmente en lo concerniente al cambio climático.

El cambio climático añade, pues, nuevas dimensiones al marco ya complejo de derechos y recursos. Los bosques contribuyen a combatir el cambio climático y, al mismo tiempo, son afectados por el mismo, y las poblaciones que dependen de ellos para su sustento son vulnerables tanto a los efectos directos del cambio climático (cambios ecológicos, patrones de tiempo cambiantes, eventos extremos) como a los intereses de otros actores sobre aquellos bosques o tierras en competencia. Estos fenómenos se dan simultáneamente a medida que los esquemas de mitigación (como mercados de carbono y expansión de biocombustibles) se van implementando.

El papel que los bosques desempeñan influenciando y respondiendo al cambio climático no ha sido entendido a cabalidad (Science 2008). No obstante, se estima que los bosques contribuyen más de 17% a las emisiones antropogénicas de carbono (IPCC 2007). Se tiene previsto que el calentamiento global cause estaciones secas más largas y aumente los incendios forestales así

como su intensidad, como ya ha ocurrido en algunas áreas; asimismo, ha causado disrupciones en los patrones estacionales, como precipitaciones o migración de aves, los que ya no podrán ser utilizados como indicadores confiables, como algunos agricultores suelen hacer para la siembra (Macchi *et al.* 2008). En Nepal, el cambio climático ha causado un aumento en las temperaturas, un significativo retroceso de glaciares y cambios en la disponibilidad de agua. También se espera que los eventos extremos de clima, como huracanes, aumenten; el huracán Félix, por ejemplo, interrumpió nuestra investigación en Nicaragua. Los cambios en los patrones climáticos y los ecosistemas forestales también afectarán la disponibilidad y distribución de vida silvestre y productos forestales.

La capacidad de las poblaciones de responder y adaptarse a este tipo de desafíos depende, en gran parte, de las políticas existentes. Un informe elaborado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) acerca del cambio climático concluye lo siguiente:

Las instituciones y diseñadores de políticas desempeñan un papel en el empoderamiento de las poblaciones indígenas y tradicionales puesto que aseguran y mejoran sus derechos (*entitlements*) a los recursos, incluyendo la tierra, el agua, la biodiversidad, así como la salud, tecnología, educación, información y poder, con la finalidad de mejorar su capacidad de adaptación al cambio climático y reducir su vulnerabilidad social y biofísica. Cuando las instituciones no logran garantizar estos derechos, es posible que la resiliencia de los pueblos indígenas y tradicionales disminuya, y el umbral, más allá del cual un sistema no puede adaptarse al cambio climático, rebase estas potencialidades (Macchi *et al.* 2008:22).

Aunque no todos los grupos que dependen de los bosques para su sustento y que han sido estudiados aquí son indígenas, los pueblos indígenas constituyen una población relativamente bien organizada a nivel global, que ha emitido sus propias declaraciones formales en relación a estas preocupaciones. Una de las más importantes es la prioridad explícita otorgada a la seguridad alimentaria. La Declaración de Anchorage, emitida durante la Cumbre Mundial de Pueblos Indígenas y Cambio Climático a principios de 2009, estipula lo siguiente:

Para proveernos de los recursos necesarios para la supervivencia colectiva en respuesta al cambio climático, declaramos a nuestras comunidades, aguas, aires, bosques, océanos, hielos marinos, y territorios como 'Áreas de Soberanía Alimentaria', definidas y dirigidas por pueblos indígenas según leyes tradicionales, libres de industrias extractivas, deforestación, y sistemas de producción de alimentos basadas en químicos como son los contaminantes, agro-combustibles y organismos genéticamente modificados (Declaración de Anchorage 2009).

No obstante, sin derechos seguros y garantizados a la tierra y los recursos, las prioridades indígenas de seguridad alimentaria y reproducción cultural se ven desafiadas aun más por el cambio climático. Además de las actuales demandas a la tierra y los bosques por parte de actores que compiten unos entre otros, las propuestas de mitigación también amenazan a los habitantes de los bosques, como la expansión de los biocombustibles y los esquemas para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y degradación forestal (REDD). Los biocombustibles han aumentado la demanda de tierras y, aunque en teoría no deberían expandirse a las áreas forestales

(negando así cualquier efecto potencial positivo de las emisiones de gas de efecto invernadero), esto ha ocurrido en algunas áreas; en Indonesia, por ejemplo, la expansión de las plantaciones de aceite de palma ha llevado a episodios de violencia y represión y a la toma de las tierras indígenas sin un adecuado proceso (Seymour 2008).

Los pueblos indígenas también han elaborado sus propias recomendaciones en relación a los esquemas REDD, sosteniendo que todas las iniciativas deben ‘reconocer e implementar los derechos humanos de los pueblos indígenas, y tomar en cuenta la seguridad de la tenencia de tierra, su propiedad, el reconocimiento de la titularidad según usos, costumbres y leyes tradicionales, así como los múltiples beneficios del bosque para el clima, los ecosistemas y los pueblos, antes de tomar acción alguna’ (Declaración de Anchorage 2009). Tal como se las concibe en la actualidad, las estrategias REDD contemplan la provisión de pagos para compensar las emisiones que hubieran resultado del desmonte forestal y la degradación y que han sido evitadas (véase Angelsen 2008). REDD es una estrategia de cambio climático, no una estrategia de alivio a la pobreza, por lo que las necesidades de la gente pobre que vive en los bosques no han sido tomadas en cuenta, por lo menos hasta ahora (Griffiths 2008). Muchos temen las consecuencias de este esquema sobre los pueblos locales, y consideran que REDD no será exitosa a menos que cuente con el apoyo de los grupos indígenas (Brown *et al.* 2008; Griffiths 2008; Macchi *et al.* 2008; Cotula y Mayers 2009).

Los problemas son numerosos. REDD y los mercados de carbono introducen otra capa de derechos de tenencia a los cinco reservorios de carbono –biomasa subterránea, biomasa por encima del suelo, madera muerta, hojarasca y carbono orgánico del suelo– sobre la red existente de derechos a la tierra y los bosques. La cuestión de *quién* retiene los derechos de propiedad sobre *qué* reservorios de carbono es importante en términos de distribución de beneficios. Es posible que en muchos casos el Estado sea el dueño del carbono. Si por la acción de la gente local hay menos quemadas y deforestación, se retiene más carbono en la biosfera, y/o si el stock forestal aumenta –como por ejemplo a través de la protección de la regeneración natural–, se captura carbono de la atmósfera. Pero sin derechos seguros sobre los bosques y el carbono, es probable que no puedan reclamar los beneficios derivados de los esquemas REDD, en detrimento de los esfuerzos por mitigar el cambio climático.

Lo que es más, las estrategias REDD propuestas no reconocen ni abordan los problemas existentes de gobernanza forestal, incluyendo, por ejemplo, la tenencia o los estándares internacionales de derechos humanos (Griffiths 2008; Seymour 2008). Estas estrategias tienen como objetivo proveer pagos por deforestación evitada y, por lo tanto, podrían ‘premiar a contaminadores con un historial de destrucción del bosque’, pero no a aquellos que ya están manteniendo y protegiendo los recursos forestales (Griffiths 2008:2). Si bien esto tiene sentido solamente desde un punto de vista de la eficiencia, podría socavar la legitimidad de todos los esfuerzos, generar conflictos y crear incentivos perversos que incrementen la deforestación. Asimismo, sin derechos seguros, las comunidades locales son ‘vulnerables a la desposesión, lo que podría representar una seria preocupación si REDD aumenta el valor de la tierra y captura el interés de terceros’ (Cotula y Mayers 2009:3). Los grupos indígenas han demandado participación a escala nacional y subnacional, pero simultáneamente a nivel de las negociaciones globales REDD.

La investigación presentada en este documento muestra que la competencia por los bosques y las tierras forestales es feroz en la actualidad y que las comunidades que dependen de los bosques para su sustento son frecuentemente excluidas tanto de la toma de decisiones como del acceso a los recursos forestales y sus beneficios. Aun si obtienen nuevos derechos, todavía tienen que enfrentar serios desafíos: implementar derechos en la práctica, defender esos derechos y construir las instituciones necesarias para ejercerlos, mejorar los medios de vida y distribuir los beneficios equitativamente. El Estado ha sido lento implementando las reformas, no ha logrado defender los derechos de exclusión comunitarios y ha retenido los poderes de decisión en el uso de los recursos. Entonces, ¿qué tipo de oportunidades nos ofrece REDD en este escenario tan difícil? Si los esquemas REDD priorizaran las actividades de protección y restringieran seriamente el uso de los bosques, una vez más estarían interfiriendo en las necesidades de los medios de vida e imponiendo restricciones y regulaciones formales sobre las costumbres y normas locales. Si en el pasado los funcionarios del Estado han competido con las comunidades por los recursos y la toma de decisiones, y la corrupción continúa representando un problema serio, este no es un buen augurio para la participación comunitaria o para la democratización de las estrategias que requieren un monitoreo técnico y el correspondiente cumplimiento de requisitos estrictos, así como ‘altos niveles de coordinación central’¹ (Cotula y Mayers 2009:2).

La investigación también destaca la importancia de realizar un seguimiento de las reformas y los compromisos específicos relativos a cuestiones como la pobreza, la equidad y la representación. Únicamente aquellas comunidades que habían creado las instituciones necesarias y las relaciones de mercado pertinentes lograron obtener beneficios en términos de ingresos; el género y otras cuestiones de equidad tuvieron que ser explícitamente incorporadas en las reformas. El escenario de nuevos derechos y beneficios para las colectividades exige prestar más atención a la representación y las relaciones de autoridad; sin una atención seria a la responsabilidad, las ‘autoridades’ locales pueden, de hecho, ser las herramientas del Estado, o fracasar en la distribución de beneficios.

Por lo tanto, los derechos de tenencia seguros² son una condición necesaria pero no suficiente para la protección de las poblaciones locales y el aumento de la resiliencia frente a amenazas tanto del cambio climático como de los esfuerzos de mitigación. Los derechos son necesarios también para que estas comunidades se beneficien de REDD. Al mismo tiempo, es probable que una tenencia insegura contribuya al cambio climático por lo menos de dos maneras: facilitando la colonización y conversión de los bosques por intereses ‘externos’ y socavando las prácticas tradicionales que históricamente han sustentado los bosques (Declaración de Anchorage 2009). La tenencia segura para grupos que viven en los bosques, combinada con derechos de exclusión protegidos por el Estado, podría reducir los intentos de colonización y las tasas de conversión.

Dado que la implementación de los derechos de tenencia es todavía débil, aun cuando estos derechos son sustanciales, la toma de tierras asociada con plantaciones de biocombustibles y posiblemente esquemas REDD puede impedir mayores avances a favor de los derechos comunitarios sobre los bosques y hasta podría revertir los derechos alcanzados. Esta realidad no puede ser ignorada: la simple pregunta de ‘quién es el propietario del carbono’ pone sobre el tapete este tema fundamental. ¿Qué estrategias van a usar los intereses en competencia para socavar los derechos comunitarios existentes? ¿Cómo van a tratar las terceras partes de sacar ventaja de las comunidades que han obtenido derechos? ¿Cuáles son las estrategias más efectivas

para las comunidades para defender y profundizar sus derechos, incluyendo la participación en oportunidades como REDD?

Los grupos indígenas y otras poblaciones que dependen de los bosques para su sustento deberían participar en la mesa de negociaciones, tanto global como nacional, y participar también en el diseño, implementación y monitoreo de los esquemas de mitigación del cambio climático. Dentro de los países, se debería exigir el derecho a elegir mediante el consentimiento libre, previo e informado (conocido como FPIC), medida que tendría que aplicarse no solo a los pueblos indígenas, sino también a todas las poblaciones forestales afectadas. La importancia de la organización comunitaria y de las redes y federaciones de alto nivel no debe ser sobreemfatizada. Ayudarlas, en los aspectos que sean necesarios, a entender los conceptos, discursos, tecnicismos, prejuicios e intereses de los programas de cambio climático y de sus competidores, y proporcionarles evidencia de la investigación para fundamentar sus argumentos cuando reclaman sus derechos, constituyen, ambas tareas, el rol principal de sus aliados.

Futuro de las reformas

Proponemos una reforma de tenencia que comience con las comunidades y se construya en base a acuerdos explícitos relativos a los derechos y responsabilidades como la base de un sistema viable de gobernanza forestal. Idealmente, la toma de decisiones relativa a los recursos estará en manos de la comunidad y será reconocida como tal, basada en estándares mínimos de mantenimiento forestal e implementada con particular énfasis en el fortalecimiento de las estructuras colectivas de gobernanza en áreas forestales. Los derechos deberían estar basados en el reconocimiento, pero no la calcificación, de los derechos y prácticas consuetudinarias y la negociación de conflicto mediante instituciones transparentes y responsables. Las decisiones referentes a la zonificación, que contemplan diferentes usuarios forestales por categoría, serán hechas en el entendido de que las áreas forestales de alto valor deberían ser designadas para el reconocimiento de los derechos comunitarios y deberían incluir la participación informada de los que tienen derechos locales. No es necesario otorgar derechos de alienación a las comunidades, pero el Estado tampoco debería tener el derecho de alienar estas tierras, garantizando así la permanencia de los derechos y la seguridad de la tenencia mediante sólidos instrumentos legales que avalen este aspecto.

El Estado protegerá los derechos de las comunidades garantizando sus derechos de exclusión y manteniendo principios como el consentimiento libre previo e informado, y facilitará los mecanismos de negociación necesarios para abordar los derechos de recursos superpuestos y estacionales de las personas ajenas a las comunidades. El Estado, junto con otros actores externos –como organismos donantes u ONG– facilitará el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones de gobernanza local para la resolución de conflictos y la participación de las comunidades en los mercados de productos forestales. Los ‘modelos’ organizativos tendrán gran alcance y estarán más de acuerdo a las características y variedad de los patrones de producción comunitarios, permitiendo el desarrollo de empresas forestales comunitarias hechas ‘en casa’.

El Estado necesita revisar la organización y falta de coherencia de sus propias políticas en todos los sectores que afectan la tenencia, el manejo y la gobernanza forestal. Los ministerios o entidades en agricultura, forestería, reforma agraria, aguas, medio ambiente, minerales e hidrocarburos, etc. necesitan actualizar su conocimiento del rol de los bosques a nivel local, nacional y global, y

repensar y reorganizar sus roles, políticas y programas. En vista de que algunos de los problemas relativos a la deforestación y el manejo forestal resultan de las propias políticas contradictorias del Estado, las entidades del gobierno deben reconciliar y compartir sus metas y apoyar la capacidad de los habitantes forestales para que ellos se conviertan en protagonistas del uso forestal sostenible y la conservación.

Cuando la presión continua sobre las tierras forestales, ejercida por los colonos, o cuando los conflictos internos y la falta de representación a nivel de la comunidad llevan a la deforestación, se debe poner más énfasis en entender cómo las políticas actuales subsidios para la producción de biocombustible, subsidios para las concesiones industriales madereras, falta de instrumentos para una adecuada planificación forestal capaz de abordar la esfera social de la gobernanza forestal—pueden promover estos problemas. La combinación de intereses externos y políticas conflictivas han debilitado y destruido, con más frecuencia de lo que se sospecha, la gobernanza local, sin ofrecer alternativas. La promoción y la provisión de un rol central para la toma de decisiones local, en la específica tarea de coordinar y regular estas políticas frecuentemente contradictorias, representa un paso vital hacia la gobernanza de los bosques. Incentivar la interacción, reflexión y discusión entre grupos algunas veces antagonistas (colonos, indígenas, pueblos forestales tradicionales) que buscan acceso a tierras forestales podría ser más ventajoso que simplemente enfrentarlos unos contra otros. En casos en los que hay interés en usos alternativos de tierra, son las propias comunidades las que deben involucrarse en esa toma de decisiones relativas a la compensación o a las propuestas alternativas, para determinar el valor real de sus bienes.

Teniendo en cuenta la experiencia pasada, reconocemos que no existen, en realidad, estados o políticas ideales; lo que sucede en la práctica será definido más bien por los procesos sociales y políticos de negociación y disputa. Por lo tanto, lo que proponemos es una hoja de ruta para las comunidades y los organismos comunitarios, así como para sus defensores ... en una apuesta esperanzada en el futuro de la reforma de tenencia forestal.

Notas

- 1 Se hace necesaria cierta coordinación para garantizar 'reglas e instituciones sólidas y justas, políticas macroeconómicas y agrícolas a tono con las políticas forestales, monitoreo efectivo' (Cotula y Mayers 2009:2).
- 2 También reconocemos que la tenencia segura puede llevar a la conversión del bosque para usos más rentables (Tacconi 2007a), tal como ha sido señalado en otros capítulos en este libro.

Referencias bibliográficas

- Acharya, R.P. 2005 Socio-economic impacts of community based forest enterprises in mid hills of Nepal: case study from Dolakha district. *Banko Janakari* 15(2): 43-47.
- ACOFOP 2005 Guía básica para los habitantes de las comunidades forestales. Petén, Guatemala.
- ACOFOP-CIFOR 2007 Informe para el proyecto CIFOR-ACOFOP: nuevas tendencias y procesos que influyen en el manejo comunitario forestal en la Zona de Usos Múltiples Reserva de Biósfera Maya en Petén, Guatemala. Iliana Monterroso, Guatemala.
- Adams, W.M. 2004 *Against extinction: the story of conservation*. Earthscan, Londres.
- Adhikari, B., Falco, S.D. y Lovett, J.C. 2004 Household characteristics and forest dependency: evidence from common property forest management in Nepal. *Ecological Economics* 48: 245-257.
- Adhikari, B. y Lovett, J.C. 2006 Transaction costs and community-based natural resource management in Nepal. *Journal of Environmental Management* 78: 5-15.
- Adhikari, K.P. 2007 A review of literature on forest tenures and impact on livelihood, forest condition, income and equity (LIFE) in Asia. Borrador de informe, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Agarwal, B. 2001 Participatory exclusions, community forestry and gender: an analysis for South Asia and a conceptual framework. *World Development* 29(10): 1623-1648.
- Agbosu, L.K. 2000 Land law in Ghana: contradiction between Anglo-American and customary tenure conceptions and practices. Working Paper 33, Land Tenure Center, University of Wisconsin, Madison, WI, EEUU.
- Agrawal, A. 2001 Common property institutions and sustainable governance of resources. *World Development* 29(10): 1649-1672.
- Agrawal, A. y Chhatre, A. 2006 Explaining success on the commons: community forest governance in the Indian Himalaya. *World Development* 34(1): 149-166.
- Agrawal, A. y Gibson, C. 1999 Enchantment and disenchantment: the role of community in natural resource conservation. *World Development* 27(4): 629-649.
- Agrawal, A. y Ostrom, E. 2001 Collective action, property rights, and decentralization in resource use in India and Nepal. *Politics and Society* 29(4): 485-514.
- Albornoz, M., Cronkleton, P. y Toro, M. 2008 Estudio regional Guarayos: historia de la configuración de un territorio en conflicto. CEDLA y CIFOR, Santa Cruz, Bolivia.

- Albornoz, M.A. y Toro, M. 2008 Acceso a la tierra y manejo forestal en la economía extractivista del norte boliviano, borrador inédito. CEDLA y CIFOR, La Paz, Bolivia.
- Alden Wily, L. 2004 Can we really own the forest? A critical examination of tenure development in community forestry in Africa. Presentado en: X Conferencia de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva (IASCP), Oaxaca, México, Agosto 9-13.
- Alden Wily, L. 2008 Custom and commonage in Africa: rethinking the orthodoxies. *Land Use Policy* 25: 43-52.
- Alegret, R. 2003 Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina. *En: Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*. Food and Agriculture Organization, Roma. <http://www.fao.org/docrep/006/J0415T/j0415t0b.htm#bm11> [Consulta: Septiembre 2009].
- Anaya, S.J. y Grossman, C. 2002 The case of *Awas Tingni v. Nicaragua*: a new step in the international law of indigenous peoples. *Arizona Journal of International and Comparative Law* 19(1): 1-15.
- Anchorage Declaration 2009 Indigenous Peoples' Global Summit on Climate Change. consensus agreement. Anchorage Alaska, Abril 24. <http://www.indigenoussummit.com/servlet/content/declaration.html> [Consulta: Mayo 2009].
- Angelsen, A. 1995 Shifting cultivation and deforestation': a study from Indonesia. *World Development* 23(10): 1713-1729.
- Angelsen, A. (ed.) 2008 Moving ahead with REDD: issues, options and implications. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Angelsen, A. y Wunder, S. 2003 Exploring the forest-poverty link: concepts, issues and research implications. Occasional Paper 40, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Ankersen, T. y Ruppert, T. 2006 Tierra y Libertad, the social function doctrine and land reform in Latin America. *Tulane Environmental Law Journal* 19: 69-120.
- Antinori, C. 2005 Vertical integration in the community forestry enterprises of Oaxaca. *En: Bray, D., Merino-Pérez, L. y Barry, D. (eds.) The community forestry of Mexico: managing for sustainable landscapes*. University of Texas Press, Austin, TX, EEUU.
- Aramayo Caballero, J. 2004 La reconstitución del sistema barraquero en el norte Amazónico: análisis jurídico del Decreto Supremo N° 27572. CEJIS, Santa Cruz, Bolivia.
- Argüello, A. 2008 Cadena de valor de la madera de la cooperativa *Kiwatigni* en *Layasiksa-RAAN*. CIFOR y Masangni, Managua, Nicaragua.
- Armitage, D.R., Plummer, R., Berkes, F., Arthur, R., Charles, A., Davidson-Hunt, I., Diduck, A., Doubleday, N., Johnson, D., Marschke, M., McConney, P., Pinkerton, E. y Wollenberg, E. 2009 Adaptive comanagement for social-ecological complexity. *Frontiers and Ecology and Environment* 7(2): 95-102.
- Ash-Garner, R. y Zald, M. 1987 The political economy of social movements. *En: Zald, M. y McCarthy, J.D. (eds.) Social Movements in an Organizational Society*. Transaction Books, New Brunswick, NJ, EEUU.
- Assies, W. 2008 From rubber estate to simple commodity production: agrarian struggles in the northern Bolivian Amazon, *The Journal of Peasant Studies* 29(3-4): 83-130.
- Ayine, D. 2008 Social responsibility agreements in Ghana's forestry sector. Developing legal tools for citizen empowerment series, International Institute for Environment and Development, Londres.
- Bae, M.H.M. 2005 Global patterns of alienation and devolution of indigenous and tribal peoples' land. World Bank, Washington, DC.

- Baird, I.G. y Shoemaker, B. 2005 Aiding or abetting? internal resettlement and international aid agencies in the Lao PDR. Probe International, Toronto, ON, Canadá.
- Baland, J.M. y Platteau, J.P. 1996 Halting degradation of natural resources: is there a role for rural communities? Food and Agriculture Organization y Clarendon Press, Oxford, Reino Unido.
- Ballard, P., Habib, A., Valodia, I. y Zuern, E. 2003 Globalization, marginalization, and contemporary social movements in South Africa. Centre for Civil Society, University of KwaZulu Natal, Durban, South Africa.
- Bampton, J., y Cammaert, B. 2007 How can timber rents better contribute to poverty reduction through community forestry in the Terai region of Nepal? *Journal of Forest and Livelihood* 6(1): 28-47.
- Banjade, M.R., y Paudel, N.S. 2008 Suspa community forest users group, Dokakha. CIFOR y Forest Action, Katmandú, Nepal.
- Barr, C., Brown, D., Casson, A. y Kaimowitz, D. 2002 Corporate debt and the Indonesian forestry sector, *En: Colfer, C.J.P. y Resosudarmo, I.A.P. (eds.) Which way forward? people, forests and policymaking in Indonesia.* CIFOR y Resources for the Future, Washington, DC.
- Barr, C., Resosudarmo, I.A.P., Dermawan, A. y McCarthy, J. (eds.) 2006 Decentralization of forest administration in Indonesia: implications for sustainability, economic development and community livelihoods. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Barr, C., Wollenberg, E., Limberg, G., Anau, N., Iwan, R., Sudana, I.M., Moeliono, M., y Djogo, T. 2001 The impacts of decentralisations on forests and forest-dependent communities in Malinau District, East Kalimantan. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Barry, D. y Meinen-Dick, R. 2008 The invisible map: community tenure rights. Presentado en: XXII Conferencia de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva (IASCP), Cheltenham, Reino Unido, 14-18 Julio.
- Barry, D. y Monterroso, I. 2008 Institutional change and community forestry in the Mayan Biosphere Reserve Guatemala. Presentado en: XXII Conferencia de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva (IASCP), Cheltenham, Reino Unido, 14-18 Julio.
- Barry, D. y Taylor, P. 2008 An ear to the ground: tenure changes and challenges for forest communities in Latin America, CIFOR y Rights and Resources Initiative, Washington, DC. http://www.rightsandresources.org/publication_details.php?publicationID=929 [Consulta: Septiembre 2009].
- Becker, L. 2001 Seeing green in Mali's woods: colonial legacy, forest use, and local control. *Annals of the Association of American Geographers* 91(3): 504-26.
- Belcher, B., Ruíz-Pérez, M. y Achdiawan, R. 2005 Global patterns and trends in the use and management of commercial NTFPs: implications for livelihoods and conservation. *World Development* 33(9): 1435-1452.
- Benjamin, C. 2008 Legal pluralism and decentralization: natural resource management in Mali. *World Development* 36(11): 2255-2276.
- Bennett, C.P.A. 2002 Responsibility, accountability, and national unity in village governance. *En: Colfer, C.J.P. y Resosudarmo, I.A.P. (eds.) Which way forward? people, forests and policymaking in Indonesia.* CIFOR y Resources for the Future, Washington, DC.
- Berkes, F., George, P. y Preston, R. 1991 Comanagement: the evolution of the theory and practice of joint administration of living resources. *Alternatives* 18(2): 12-18.

- Berry, S.S. 1993 No condition is permanent: the social dynamics of agrarian change in sub-Saharan Africa. University of Wisconsin Press, Madison, WI, EEUU.
- Berry, S.S. 2001 Chiefs know their boundaries: essays on property, power and the past in Asante, 1896-1996. David Philip, Ciudad del Cabo, África del Sur.
- Bhattarai, B. 2006 Widening the gap between terai and hill farmers in Nepal: the implications of the New Forest Policy 2000. *En*: Mahanty, S., Fox, J., Nurse, M., Stephen, P. y McLees, L. (eds.) *Hanging in the balance: equity in community-based natural resource management in Asia*. RECOFTC, Bangkok, Tailandia, y East-West Center, Honolulu, HA, EEUU.
- Blaikie, P. 1985 The political economy of soil erosion in developing countries. Longman, Londres.
- Bojanic, A. 2001 Balance is beautiful: assessing sustainable development in the rain forest of the Bolivian Amazon. University of Utrecht, PROMAB, Países Bajos.
- BOLFOR II 2007 Beneficios del Plan de Manejo Forestal de la comunidad Cururu, Gestión 2006. Proyecto BOLFOR II, Santa Cruz, Bolivia.
- Boni, S. 2005 Clearing the Ghanaian forest: theories and practices of acquisition transfer and utilisation of farming titles in the Sefwi-Akan area. Institute of African Studies, Legon, Accra, Ghana.
- Bray, D.B. y Anderson, A.B. 2006 Global conservation non-governmental organizations and local communities: perspectives on programs and project implementation in Latin America. Working Paper 1, Conservation and Development Series, Latin American and Caribbean Center, Florida State University, Tallahassee, FL, EEUU.
- Bray, D.B., Antinori, C. y Torres-Rojo, J.M. 2006 The Mexican model of community forest management: the role of agrarian policy, forest policy and entrepreneurial organization. *Forest Policy and Economics* 8: 470-484.
- Bray, D., Duran, B., Ramos, V., Mas, J., Velázquez, A., McNab, R., Barry, D. y Radachowsky, J. 2008 Tropical deforestation, community forests and protected areas in the Maya forest. *Ecology and Society* 13(2). <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art56/> [Consulta: Abril 2009].
- Bray, D.B., Merino-Pérez, L. y Barry, B. (eds.) 2005 The community forests of Mexico, managing for sustainable landscapes. University of Texas Press, Austin, TX, EEUU.
- Brockington, D. e Igoe, J. 2006 Eviction for conservation: a global overview. *Conservation and Society* 4(3): 424-470.
- Brockington, D., Igoe, J. y Schmidt-Soltau K. 2006 Conservation, human rights and poverty reduction. *Conservation Biology* 20: 250-252.
- Bromley, D.W. 2004 Reconsidering environmental policy prescriptive consequentialism and volitional pragmatism. *Environmental and Resource Economics* 28(1): 73-99.
- Brown, D., Seymour, F. y Peskett, L. 2008 How do we achieve REDD co-benefits and avoid doing harm? *En*: Angelsen, A. (ed.) *Moving ahead with REDD: issues, options and implications*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Bruce, J. 1998 Review of tenure terminology. Tenure Brief, Land Tenure Center, University of Wisconsin, Madison, WI, EEUU.
- Carlsson, L. y Berkes, F. 2005 Comanagement: concepts and methodological implications. *Journal of Environmental Management* 75: 65-76.
- Carvalho, K. 2008 Análise da legislação para o manejo florestal por pequenos produtores na Amazônia Brasileira. Borrador inédito, CIFOR, Belém, Pará, Brasil.

- CCARC 2000 Diagnóstico general sobre la tenencia de la tierra en las comunidades indígenas de la Costa Atlántica. Reimpreso en: Rivas, A. y Broegaard, R. (eds.) 2006 Demarcación territorial de la propiedad comunal en la Costa Caribe de Nicaragua. MultiGrafic, Managua.
- Cernea, M. 1997 The risks and reconstruction model for resettling displaced populations. *World Development* 25(10): 1569-1587.
- Cernea, M. 2006 Population displacement inside protected areas: a redefinition of concepts in conservation policies. *Policy Matters* 14: 8-26.
- Chapagain, D.P., Kanel, K.R. y Regmi, D.C. 1999 Current policy and legal context of the forestry sector with reference to the community forestry programme in Nepal. Documento de trabajo presentado al Proyecto de Forestería Comunitaria Nepal-UK, Katmandú, Nepal.
- Chapin, M., Lamb, A. y Threlkeld, B. 2005 Mapping indigenous lands. *Annual Review of Anthropology* 34: 619-638.
- Chape, S., Blyth, S., Fish, L., Fox, P. y Spalding, M. 2003. 2003 United Nations List of Protected Areas. UICN, Gland, Suiza y UNEP World Conservation Monitoring Centre, Cambridge, Reino Unido.
- CIFOR 1999 Criteria and indicators toolbox, 9 vols. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Clay, J.W. 1988 Indigenous peoples and tropical forests: models of land use and management from Latin America. Report 27, Cultural Survival Inc., Cambridge, MA, EEUU.
- Cohen, J.L. 1983 Rethinking social movements. *Berkeley Journal of Sociology* 28: 97-114.
- COICA 2003 La visión de la organización indígena COICA sobre áreas protegidas. WRM, Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. <http://www.wrmo.org/uy/73/COICA.htm> [Consulta: Junio 2009].
- Colchester, M. 2000 Self-determination or environmental determinism for indigenous peoples in tropical forest conservation. *Conservation Biology* 14(5): 1365-1367.
- Colchester, M. 2000a Indigenous peoples and the new global vision on forests: implications and prospects. Forest and People Program, Londres.
- Colchester, M. 2004 Conservation policy and indigenous peoples. *Environmental Science and Policy* 7: 145-153.
- Colchester, M., Jiwan, N., Andiko, Sirait, M., Firdaus, A.Y, Surambo, A. y Pane, H. 2006 Promised land: palm oil and land acquisition in Indonesia: implications for local communities and indigenous people, Moreton-in-Marsh, England, y Bogor, Indonesia: Forest Peoples Programme and Perkumpulan Sawit Watch.
- Colfer, C.J.P. 1985a Female status and action in two Dayak communities, *En: M. Goodman* (ed.) *Women in Asia and the Pacific: toward an east-west dialogue*, University of Hawaii Press, Honolulu, HA, EEUU.
- Colfer, C.J.P. 1985b On circular migration: from the distaff side, *En: G. Standing* (ed.) *Labour Circulation and the Labour Process*, Croom Helm, Londres.
- Colfer, C.J.P. (ed.) 2005 *The Equitable forest: diversity, community and resource management*, CIFOR y Resources for the Future, Washington, DC.
- Colfer, C.J.P. y Byron, Y. 2001 *People managing forests: the links between human well-being and sustainability*, CIFOR y Resources for the Future, Washington, DC.
- Colfer, C.J.P. y Capistrano, D. (eds.) 2005 *The politics of decentralization: forests, power and people*, Earthscan, Londres.
- Colfer, C.J.P. y Dudley, R.G. 1993 *Shifting cultivators of Indonesia: managers or marauders of the forest? Rice production and forest use among the Uma' Jalan of East Kalimantan*, Community Forestry Case Study Series 6, FAO, Roma.

- Colfer, C.J.P., Dahal, G.R. y Capistrano, D. 2008a Lessons from forest decentralisation in asia pacific: money, justice and quest for good governance, Earthscan, Londres.
- Colfer, C.J.P., Dudley, R.G. y Gardner, R. 2008b Forest women, health and childbearing. human health and forests: a global, interdisciplinary overview, Earthscan, Londres.
- Colfer, C.J.P., Peluso, N.L. y Chin, S.C. 1997 Beyond slash and burn: building on indigenous management of Borneo's tropical rain forests, *Advances in Economic Botany* 11, New York Botanical Garden, Bronx, Nueva York.
- Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) 2005 Populações extrativistas da Amazônia: processo histórico, conquistas sócio-ambientais e estratégia de desenvolvimento económico. CNS, Belém, Brasil.
- Contreras-Hermosilla, A. 2001 Forest law compliance: an overview, World Bank, Washington, DC.
- Conyers, D. 1983 Decentralization: the latest fashion in development administration? *Public Administration and Development* 3: 97-109.
- Cotula, L. y Mayers, M. 2009 Tenure in REDD: start-point or afterthought? International Institute for Environment and Development, Londres.
- Cousins, B. 2007a Agrarian reform and the 'two economies': transforming South Africa's countryside. *En: Ntsebeza, L. y Hall, R. (eds.) The land question in South Africa.* HSRC Press, Ciudad del Cabo, Sudáfrica.
- Cousins, B. 2007b More than socially embedded: the distinctive character of Communal Tenure regimes in South Africa and its implications for land policy. *Journal of Agrarian Change* 7(3): 281-315.
- Cousins, B. y Sjaastad, E. (eds.) 2008 Land Use Policy Special issue, 26(1).
- CRAAN 2007 Ayuda memoria: asamblea territorial de Tasba Raya, Waspam, Llanos y Río Abajo y el Territorio MISRAT, Municipio de Waspam Río Coco. Consejo de la Región Autónoma Atlántico Norte, Bilwi, Nicaragua, 19 Mayo.
- Cramb, R.A., Colfer, C.J.P., Dressler, W., Laungaramsri, P., Trung, L.Q., Mulyoutami, E., Peluso, N.L. y Wadley, R.L. 2009 Swidden transformations and rural livelihoods in Southeast Asia. *Human Ecology* 37: 323-346.
- Cronkleton, P. y Pacheco, P. 2008a Changing policy trends in the emergence of Bolivia's Brazil nut sector. *En: Laird, S., McLain, R. y Wynberg, R. (eds.) Non-timber forest products policy: frameworks for the management, trade and use of NTFPs.* Earthscan, Londres.
- Cronkleton, P. y Pacheco, P. 2008b Communal tenure policy and the struggle for forest land in the Bolivian Amazon. Presentado en: XII Conferencia de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva (IASCP), Cheltenham, Reino Unido, 14-18 Julio.
- Cronkleton, P., Pacheco, P., Ibarguen, R. y Albornoz, M. 2009 Reformas en la tenencia de la tierra y los bosques: La gestión comunal en las tierras bajas de Bolivia. CIFOR y CEDLA, La Paz, Bolivia.
- Cronkleton, P., Taylor, P., Barry, D., Stone-Jovicich, S. y Schmink, M. 2008 Environmental governance and the emergence of forest-based social movements. Occasional Paper 49, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Curran, B., Sunderland, T., Maisels, F., Oates, J., Asaha, S., Balinga, M., Defo, L., Dunn, A., Telfer, P., Usongo, L., von Loebenstein, K. y Roth, P. [en prensa] Are Central Africa's protected areas displacing hundreds of thousands of rural poor? *Conservation and Society*.

- Da Rocha, B.J. y Lodoh, C.H.K. 1999 Ghana land law and conveyancing. Anansesem Publications, Ghana.
- Dahal, G.R. y Adhikari, K.P. 2008 Bridging, linking and bonding social capital in collective action. Working Paper 79, CAPRI, Washington, DC.
- Dahal, G.R. y Chapagain, A. 2008 Community forestry in Nepal: decentralized forest governance. *En*: Colfer, C.J.P., Dahal, G.R. y Capistrano, D. (eds.) Lessons from forest decentralization: money, justice and the quest for good governance. CIFOR y Earthscan, Londres.
- Dana, S.T. y Fairfax, S.K. 1980 Forest and range policy: its development in the United States. McGraw-Hill, Nueva York.
- Davis, S.H. y Wali, A. 1994 Indigenous land tenure and tropical forest management in Latin America. *Ambio* 23(8): 485-490.
- De Camino, R. 2000 Algunas consideraciones sobre el manejo forestal comunitario y su situación en América Latina. Taller de Manejo Forestal Comunitario y Certificación en América Latina, Santa Cruz, Bolivia, 21-27 Enero.
- de Janvry, A. 1981 The agrarian question and reformism in Latin America. Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, EEUU.
- De Jong, W., Ruiz, S. y Becker, M. 2006 Conflicts and communal forest management in northern Bolivia. *Forest Policy and Economics* 8: 447-457.
- Deininger, K. y Binswanger, H. 2001 The evolution of the World Bank's policy. *En*: A. de Janvry, A., Gordillo, G., Platteau, J. y Sadoulet, E. (eds.) Access to land, rural poverty, and public action. Oxford University Press, Oxford y Nueva York.
- Diaw, C. 1997 Si, Nda Bot, y Ayong: shifting cultivation, land use, and property rights in southern Cameroon. Rural Development Forestry Network Paper 21e, Overseas Development Institute, Londres.
- Diaw, M.C. 2005 Modern economic theory and the challenge of embedded tenure institutions: African attempts to reform local forest policies. *En*: Kant, S. y Berry, R.A. (eds.) Sustainability, institutions and natural resources: institutions for sustainable forest management. Springer, Países Bajos.
- Diaw, M.C. 2009 Elusive meanings: decentralization, conservation and local democracy, *En*: German, L., Karsenty, A. y Tiani, A.-M. (eds.) Governing Africa's forests in a globalized world. CIFOR y Earthscan, Londres.
- Diaw, M.C., Prabhu, R. *et al.* (eds.) 2008 In search for common ground: adaptive collaborative management of forest in Cameroon. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Dixon, J.A. y Sherman, P.B. 1991 Economics of protected areas: a new look at costs and benefits. Earthscan, Londres.
- Dizon, J.T., Pulhin, J.M. y Cruz, R.V.O. 2008 Improving equity and livelihoods in community forestry: the case of the Kalahan Educational Foundation in Imugan, Santa Fe, Nueva Vizcaya, Filipinas. Informe de proyecto, CIFOR y Rights and Resources Initiative, Bogor, Indonesia.
- Donovan, J., Stoian, D., Grouwles, S., Macqueen, D., van Leeuwen, A., Boetekees, G. y Nicholson, K. 2008a Towards an enabling environment for small and medium forest enterprise development. CATIE, San José, Costa Rica.
- Donovan, J., Stoian, D., Macqueen, D. y Grouwels, S. 2006 The business side of sustainable forest management: development of small and medium forest enterprises for poverty reduction. *Natural Resource Perspectives* 104.

- Donovan, J., Stoian, D. y Poole, N. 2008b Global review of rural community enterprises: the long and winding road for creating viable businesses and potential shortcuts. CATIE, SOAS, San José, Costa Rica.
- Dove, M.R. 1983 Theories of swidden agriculture, and the political economy of ignorance. *Agroforestry Systems* 1(2): 85-99.
- Dowie, M. 2005 Conservation refugees: when protecting nature means kicking people out. *Orion Magazine*, Noviembre/Diciembre. www.orionmagazine.org/index.php/articles/article/161 [Consulta: Septiembre 2009].
- Dugan, P. y Pulhin, J. 2006 Forest harvesting in community-based forest management (CBFM) in the Filipinas: simple tools versus complex procedures, *En*: Oberndorf, R., Durst, P., Mahanty, S., Burslem, K. y Suzuki, R. (eds.) *A cut for the poor. Proceedings of the International Conference on Managing Forests for Poverty Reduction*, Ho Chi Minh City, Vietnam, 3-6 Octubre. FAO RAP 2007/09 y RECOFTC Report 19, FAO y RECOFTC, Bangkok, Tailandia.
- Eckersley, R. 1992 *Environmentalism and political theory: toward an ecocentric approach*. University College London Press, Londres.
- Edmunds, D. y Wollenberg, E. (eds.) 2003 *Local Forest Management*, Earthscan, Londres.
- Edmunds, D., Wollenberg, E., Contreras, A., Dachang, L., Kelkar, G., Nathan, D., Sarin, M. y Singh, N. 2003 Introduction. *En*: Edmunds, D. y Wollenberg, E. (eds.) *Local forest management: the impacts of devolution policies*. Earthscan, Londres.
- El-Ghonemy, M.R. 2003 Land reform development challenges of 1963–2003 continue into the twenty-first century in land reform, land settlement and cooperatives. Economic and Social Development Department, Food and Agriculture Organization, Roma. <http://www.fao.org/DOCREP/006/J0415T/j0415t05.htm#bm05> [Consulta: Septiembre 2009].
- Elías, S., Larson, A. y Mendoza, J. 2009 *Tenencia de la tierra, bosques y medios de vida en el Altiplano Occidental de Guatemala*. CIFOR y FAUSAC, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Elías, S. y Wittman, H. 2005 State, forest and community: decentralization of forest administration in Guatemala. *En*: Colfer, C.J.P. y Capistrano, D. (eds.) *The politics of decentralization: forests, power and people*. Earthscan, Londres.
- Elliott, C. 1996 Paradigms of forest conservation. *Unasylva* 47: 187.
- Ellsworth, L. 2002 A place in the world: tenure security and community livelihoods, a literature review. *Forest Trends y Ford Foundation*, Washington, DC, y Nueva York.
- Enters, T., Qiang, M. y Leslie, R.N. 2003 *An overview of forest policies in Asia*. Food and Agriculture Organization, Bangkok, Tailandia.
- Fairhead, J. y Leach, M. 1996 *Misreading the African landscape: society and ecology in a forest-savanna mosaic*. Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York.
- Fairhead, J. y Leach, M. 1998 *Reframing deforestation: global analyses and local realities – studies in West Africa*. Routledge, Londres.
- FAO 2005 *Global forest resources assessment*. Food and Agriculture Organization, Roma.
- FAOSTAT 2007 *FAO Statistical Database*. <http://faostat.fao.org/site/535/DesktopDefault.aspx?PageID=535> [Consulta: Septiembre 2009]
- Faulks, D. 1999 *Political sociology: a critical introduction*. Edinburgh University Press, Edinburgh, Escocia.
- Fay, C. y Michon, G. 2003 The contribution of plantation and agroforestry to rural livelihoods: Redressing forestry hegemony. *Presentado en: Conferencia Internacional sobre Medios de Vida Rurales, Bosques y Biodiversidad*, Bonn, Alemania, 19-23 Mayo.

- Fay, D. 2008 Traditional authorities and authority over land in South Africa. Presentado en: XXII Conferencia de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva (IASCP), Cheltenham, Reino Unido, 14-18 Julio.
- FECOFUN 1999 Samayik Prakashan: Kathmandu, Network of Community Forestry Users, Nepal. FECOFUN 3, Katmandú, Nepal.
- FECOFUN 2002 Report of Third National Council Meeting. FECOFUN, Katmandú, Nepal.
- Feeny, D., Berkes, F., McCay, B. y Acheson, J. 1990 The tragedy of the commons: twenty-two years later. *Human Ecology* 18(1): 1-19.
- Fernow, B. 1911 The history of forestry, 3d ed. University of Toronto Press, Toronto, ON, Canadá.
- Ferroukhi, L. (ed.) 2004 Municipal forest management in Latin America. CIFOR y IDRC, Bogor, Indonesia.
- FES 2007 Annual report 2006-2007. Foundation for Ecological Security, Anand, Gujarat, India.
- Fischer, R. 1995 Collaborative management of forests for conservation and development. World Conservation Union y WWF, Gland, Suiza.
- Fisher, R.J., Maginnis, S., Jackson, W.J., Barrow, E. y Jeanrenaud, S. 2005 Poverty and conservation: landscapes, people and power. World Conservation Union, Zurich, Suiza.
- Fitriana, J.R. 2008 Landscape and farming system in transition: case study in Viengkham District, Luang Prabang Province, Lao PDR. Agronomy and Agro-Food Program, Institut des Regions Chaudes-Supagro, Montpellier, Francia.
- Fitzpatrick, D. 2005 'Best practice' options for the legal recognition of customary tenure. *Development and Change* 36(3): 449-475.
- Fitzpatrick, D. 2006 Evolution and chaos in property rights systems: the Third World tragedy of contested access. *Yale Law Journal* 115: 996-1048.
- Forsyth, T. 2007 Are environmental social movements socially exclusive? An historical study from Thailand. *World Development* 35(12): 2110-2130.
- Fortmann, L. 1987 Tree tenure: an analytical framework for agroforestry projects. ICRAF, Nairobi, Kenya.
- FSI 2003 The state of forest report. Forest Survey of India, Dehradun, India.
- Fulcher, M.B. 1982 Dayak and transmigration in East Kalimantan. *Borneo Research Bulletin* 14(1): 14-23.
- Geist, H.J. y Lambin, F. 2002 Proximate causes and underlying driving forces of tropical deforestation. *Bioscience* 52(2): 143-150.
- Gentle, P., Acharya, K.P. y Dahal, G.R. 2007 Advocacy campaign to improve governance in community forestry: a case from western Nepal. *Journal of Forest and Livelihoods* 6(1): 59-69.
- German, L., Karsenty, A. y Tiani, A.M. (eds.) 2009 Governing Africa's forests in a globalized world, CIFOR y Earthscan, Londres.
- Ghate, R., y Beasley, K. 2007 Aversion to relocation: a myth? *Conservation and Society* 5(3): 331-334.
- Gibson, C., McKean, M. y Ostrom, E. (eds.) 2000 People and forests: communities, institutions, and governance. MIT Press, Cambridge, MA, EEUU.
- Gilmour, D., Malla, Y. y Nurse, M. 2004 Linkages between community forestry and poverty. RECOFTC, Bangkok, Tailandia.

- Gilmour, D., O'Brien, N., y Nurse, M. 2005 Overview of regulatory frameworks for community forestry in Asia. *En*: O'Brien, N., Matthews, S. y Nurse, M. (eds.) First regional community forestry forum: regulatory frameworks for community forestry in Asia. Proceedings of a Regional Forum, RECOFTC, 24-25 Agosto, Bangkok, Tailandia.
- Government of India 2008 India 2008: a reference manual. Ministry of Information and Broadcasting, Nueva Delhi, India.
- Gómez, I. y Méndez, V.E. 2005 Análisis de contexto: el caso de la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP). PRISMA, San Salvador, El Salvador.
- GoR 2007 Economic review 2006-07. Directorate of Economics and Statistics, Government of Rajasthan, Jaipur, India.
- Griffiths, R. 2008 Seeing 'REDD'? Forests, climate change mitigation and the rights of indigenous peoples and local communities, update for Poznań (UNFCCC COP 14). Forest Peoples Program, Inglaterra y Gales.
- GTZ 2004 The ILO Convention 169, indigenous peoples in Latin America and the Caribbean. www2.gtz.de/indigenas/english/international-instruments/ilo169.htm [Consulta: Abril 2009].
- Guiang, E.S. y Castillo, G. 2007 Trends in forest ownership, forest resources, tenure and institutional arrangements in the Filipinas: Are they contributing to better forest management and poverty reduction? Forest Policy and Institutions Working Paper 14, FAO, Roma. <http://www.fao.org/docrep/009/j8167e/j8167e00.htm> [Consulta: Septiembre 2009].
- Gurung, K. 2006 New distillation units for sustainable management and processing of non timber forest products (NTFPs) projects. GEF, Small Grants Program, Dolakha, Nepal.
- Habermas, J. 1981 New social movements, *Telos* 49: 33-73.
- Habib, A. y Kotze, H. 2002 Civil society, governance and development in an era of globalisation, manuscrito inédito.
- Hallberg, K. 2000 A market-oriented strategy for small and medium scale enterprises, World Bank y International Finance Corporation, Washington, DC.
- Harrison, R.P. 1992 Forests: the shadow of civilization, University of Chicago Press, Chicago, IL, EEUU.
- Harvey, D. 2003 The new imperialism, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.
- Hasan, U., Irawan, D. y Komarudin, H. 2008 Rio: Modal sosial sistem pemerintah desa [Rio: The social capital of a village government]. *En*: Adnan, H., Tadjudin, D., Yuliani, E.L., Komarudin, H., Lopulalan, D., Siagian, Y.L. y Munggoro, D.W. (eds.) Belajar dari Bungo: mengelola sumberdaya alam di era desentralisasi [Learning from Bungo: managing natural resources in the era of decentralization], CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Hayami, Y. 1998 Community, market and state, *En*: Eicher, C. y Staatz, J. (eds.) International Agricultural Developments, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, EEUU.
- Herlihy, P.H., y Knapp, G. 2003 Maps of, by, and for the peoples of Latin America, *Human Organization* 62(4): 303-314.
- Heywood, V.H. 1995 Global biodiversity assessment, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- Hickey, S. y Bracking, S. 2005 Exploring the politics of chronic poverty: from representation to a politics of justice? *World Development* 33(6): 851-865.
- HMG/MoLJ 1993 Forest Act 1993. His Majesty's Government of Nepal and Ministry of Law and Justice, Katmandú, Nepal.

- Hobley, M. 2007 Where in the world is there pro-poor forest policy and tenure reform. Rights and Resources Initiative, Washington, DC.
- Ibarguen, R. 2008 La última frontera y las comunidades de pequeños parcelarios en el norte paceño. CEDLA y CIFOR, La Paz, Bolivia.
- INE 2001 Resultados finales del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz, Bolivia.
- INE 2002 Censo de población y vivienda 2001. Instituto Nacional de Estadísticas, La Paz, Bolivia.
- INEC 2005 Resumen censal, VII censo de población y IV de vivienda. www.inec.gob.ni/censos2005/ResumenCensal/Resumen2.pdf [Consulta: Abril 2008].
- Inoue, M. y Isozaki, H. (eds.) 2003 People and forests: policy and local reality in Southeast Asia, the Russian Far East and Japan. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Países Bajos.
- Intelsig 2008 Análisis multitemporal aplicando imágenes satélite para la cuantificación de los cambios de uso de la tierra y cobertura en BOSAWAS-RAAN y en los departamentos de Rivas, Carazo y Granada. Informe final de proyecto, GTZ/GFA, Managua, Nicaragua.
- IPCC 2007 Synthesis report. IPCC Plenary 27, Valencia, España, 12-17 Noviembre.
- IRMA 2006 NTGCF: 'Anand Pattern' in natural resources management. Institute of Rural Management. <http://www.irma.ac.in/about/ntgcf.html> [Consulta: Noviembre 2006].
- Iversen, V., Chhetry, B., Francis, P., Gurung, M., Kafle, G., Pain, A. y Seeley, J. 2006 High value forests, hidden economies and elite capture: evidence from forest user groups in Nepal's Terai. *Ecological Economics* 58: 93-107.
- Jelin, E. 1986 Los movimientos sociales ante la crisis. Universidad de las Naciones Unidas, Buenos Aires, Argentina.
- Junkin, R. 2007 Overcoming the barriers to financial services for small-scale forestry: the case of the community forest enterprises of Petén, Guatemala. *Unasylva* 228(58): 38-43.
- Kaimowitz, D. 2003a Forest law enforcement and rural livelihoods. *International Forestry Review* 5(3): 199-210.
- Kaimowitz, D. 2003b Not by bread alone ... forests and rural livelihoods in sub-Saharan Africa. *En: Oksanen, T., Pajari, B. y Tuomasjukka, T. (eds.) Forests in poverty reduction strategies: capturing the potential. EFI Proceedings* 47, Tuusula, Finlandia.
- Kanel, K.R. 2004 Twenty-five years of community forestry: contribution to millennium development goals. *Proceedings of Fourth National Workshop on Community Forestry, RECOFTC, Bangkok, Tailandia.*
- Kanel, K.R., Poudyal, R.P. y Baral, J.P. 2005 Nepal: community forestry. *Proceedings of the First Regional Community Forestry Forum, RECOFTC, Bangkok, Tailandia.*
- Kante, B. 2008 Amelioration de l'équité et des moyens de subsistance dans la foresterie communautaire au Burkina Faso. CIFOR y RRI, Ouagadougou, Burkina Faso.
- Kasanga, K. y Kotey N.A. 2001 Land management in Ghana: building on tradition and modernity. International Institute for Environment and Development, Londres.
- Kerkhoff, E. y Erni, C. (eds.) 2005 Shifting cultivation and wildlife conservation: a debate. *Indigenous Affairs* 2: 22-29.
- Khare, A. y Bray, D.B. 2004 Study of the critical new forest conservation issues in the global South. Informe Final, Fundación Ford, Nueva York.
- Kimerling, J. 1991 Disregarding environmental law: petroleum development in protected areas and indigenous homelands in the Ecuadorian Amazon. *Hastings International and Comparative Law Review* 14: 849-903.

- Komarudin, H., Siagian, Y. y Colfer, C. 2008 Collective action to secure property rights for the poor. Working Paper 90, CGIAR Systemwide Program on Collective Action and Property Rights, Washington, DC.
- Koops, B.-J., Lips, M., Prins, C. y Schellekens, M. 2006 Starting points for ICT regulations: deconstructing prevalent policy one-liners. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- Kozak, R. 2007 Small and medium forest enterprises: instruments of change in the developing world. Rights and Resources Initiative y University of British Columbia, Washington, DC.
- Kuechli, C. y Blaser, J. 2005 Forests and decentralization in Switzerland: a sampling. *En*: Colfer, C.J.P. y Capistrano, D. (eds.) The politics of decentralization. Earthscan, Londres.
- Kull, C.A. 2004 Isle of fire: the political ecology of landscape burning in Madagascar. University of Chicago Press, Chicago, IL, EEUU.
- Larson, A.M. 2008 Land tenure rights and limits to forest management in Nicaragua's North Atlantic Autonomous Region: making the rules of the game. Presentado en: XXII Conferencia de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva (IASCP), Cheltenham, Reino Unido, 14-18 Julio.
- Larson, A.M., Cronkleton, P., Barry, D. y Pacheco, P. 2008 Tenure rights and beyond: community access to forest resources in Latin America. Occasional Paper 50, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Larson, A.M. y Mendoza-Lewis, J. 2009 Desafíos en la tenencia comunitaria de bosques en la RAAN de Nicaragua. CIFOR/URACCAN/RRI, Managua, Nicaragua.
- Larson, A.M. y Ribot, J.C. 2007 The poverty of forestry policy: double standards on an uneven playing field. *Sustainability Science* 2(2): 189-204.
- Larson, A.M. y Soto, F. 2008 Decentralization of natural resource governance regimes. *Annual Review of Environment and Resources* 33: 213-239.
- Leyva, S., Burgeuete, A. y Speed, S. (eds.) 2008 Gobernar en la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Li, T.M. 2002 Engaging simplifications: community-based resource management, market processes and state agendas in upland Southeast Asia. *World Development* 30(2): 265-283.
- López, G.R. 2004 Negociaron tierras fiscales en la TCO de Guarayos. *El Deber*, 7 Noviembre 2004, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Luintel, H. 2002 Issues and options of sustainable management of Himalayan medicinal herbs. *Journal of Forest and Livelihood* 2(1): 53-55.
- Lynch, O.J. y Harwell, E. (eds.) 2001 Whose natural resources? whose common good? towards a new paradigm of environmental justice and the national interest in Indonesia, ELSAM, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat [Instituto para la investigación e incidencia de políticas], Jakarta, Indonesia.
- Macchi, M., Oviedo, G., Gotheil, S., Cross, K., Boedhihartono, A., Wolfangel, C. y Howell, M. 2008 Indigenous and traditional peoples and climate change. International Union for the Conservation of Nature, Gland, Suiza.
- MacPherson, C.B. (ed.) 1978 Property: mainstream and critical positions. University of Toronto Press, Toronto, ON, Canadá.
- Macqueen, D. 2008 Small and medium forestry enterprise: supporting small forest enterprises. International Institute for Environment and Development, Londres.
- Magno, F. 2001 Forest devolution and social capital: state-civil society relations in the Filipinas. *Environmental History* 6(2): 264-286.

- Maisels, F. *et al.* 2007 Central Africa's protected areas and the purported displacement of people: a first critical review of existing data. *En:* Redford, K. y Fearn, E. (eds.) Protected areas and human displacement: a conservation perspective, Working Paper 27, Wildlife Conservation Society, Nueva York.
- Malla, Y. 2000 Impact of community forestry policy on rural livelihoods and food security in Nepal, *Unasylva* 51(3). <http://www.fao.org/docrep/x7273e/x7273e00.htm> [Consulta: Diciembre 2009]
- Mamdani, M. 1996 Citizen and subject: contemporary Africa and the legacy of late colonialism, Princeton University Press, Princeton, NJ, EEUU, y David Phillip, Ciudad del Cabo, Africa del Sur.
- Mantel, K. 1964 History of the international science of forestry with special consideration of Central Europe: literature, training, and research from the earliest beginnings to the nineteenth century. *En:* Romberger, J.A. y Mikola, P. (eds.) International Review of Forestry Research 1: 1-37. Academic Press, Nueva York.
- Marfo, E. 2001 Community interest representation in negotiation. a case of the Social Responsibility Agreement in Ghana. Tesis de maestría, Universidad de Wageningen, Países Bajos.
- Marfo, E. 2004 Unpacking and repacking community representation in forest policy and management negotiations: lessons from the Social Responsibility Agreement in Ghana. *Ghana Journal of Forestry* 15-16): 20-29.
- Marfo, E. 2006 Powerful relations: the role of actor-empowerment in the management of natural resource conflicts: a case of forest conflicts in Ghana, Tesis doctoral, Universidad de Wageningen, Países Bajos.
- Marfo, E. 2008 Security of tenure reforms and community benefits under collaborative forest management arrangements in Ghana. Documento borrador, CIFOR, Accra, Ghana.
- Marfo, E. 2009 Security of tenure reforms and community benefits under collaborative forest management arrangements in Ghana: a country report. CIFOR y RRI, Accra, Ghana.
- McCarthy, J., Barr, C., Resosudarmo, I.A.P. y Dermawan, A. 2006 Origins and scope of Indonesia's decentralization laws. *En:* Barr, C., Resosudarmo, I.A.P., Dermawan, A., McCarthy, J., with Moeliono, M., y Setiono, B. (eds.) Decentralization of forest administration in Indonesia: implications for forest sustainability, economic development and community livelihoods. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- McCarthy, J.D. y Zald, M.N. (eds.) 1977 The dynamics of social movements, Winthrop Publishers, MA, EEUU.
- McDermott, M.H. 2001 Invoking community: indigenous people and ancestral domain in Palawan, the Filipinas. *En:* Agrawal, A. y Gibson, C. (eds.) Communities and the environment: ethnicity, gender and the state in community-based conservation, Rutgers University Press, New Brunswick, NJ, EEUU.
- Meinzen-Dick, D. 2006 Shifting boundaries of tenure systems and security of access to common property. Presentado en: XI Conferencia de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva (IASCP), Ubud, Bali, Indonesia.
- Meinzen-Dick, R. y Mwangi, E. 2008 Cutting the web of interests: pitfalls of formalizing property rights. *Land Use Policy* 26: 36-43.
- Meinzen-Dick, R. y Pradhan, R. 2001 Implications of legal pluralism for natural resource management. *En:* Mehta, L. Leach, M. y Scoones, I. (eds.) Environmental governance in an uncertain world. *IDS Bulletin* 32(4): 10-17.

- Misra, V.K. 2002 Greening of wastelands: experiences from the Tree Growers' Cooperative Project. *En*: Marothia, D.K. (ed.) Institutionalizing common pool resources. Concept Publishing, Nueva Delhi, India.
- Mollinedo, A.C., Campos, J.J., Kanninen, M. y Gómez, M. 2002 Beneficios sociales y rentabilidad financiera del manejo forestal comunitario en la Reserva de la Biosfera Maya, Guatemala. CATIE, Serie Técnica, Informe Técnico 327. San José, Costa Rica.
- Molnar, A. 2003 Forest certification and communities: looking forward to the next decade. Forest Trends, Washington, DC.
- Molnar, A., Liddle, M., Bracer, C., Khare, A., White, A. y Bull, J. 2007 Community-based forest enterprises in tropical forest countries: status and potential. International Tropical Timber Organization, Rights and Resources Initiative y Forest Trends, Washington, DC.
- Molnar, A., Scherr, S. y Khare, A. 2004 Who conserves the world's forests? community-driven strategies to protect forests and respect rights. Forest Trends, Washington, DC.
- Mongbo, R. 2008 State building and local democracy in Benin: two cases of decentralized forest management. *Conservation and Society* 6(1): 49-61.
- Monterroso, I. 2007 Extracción de xate en la Reserva de Biosfera Maya: Elementos para una evaluación de sus sostenibilidad. FLACSO, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Monterroso, I. y Barry, D. 2007 Community-based forestry and the changes in tenure and access rights in the Mayan Biosphere Reserve, Guatemala. Presentado en: International Conference on Poverty Reduction and Forests: Tenure, Market and Policy Reforms, 3-7 Septiembre, RECOFTC, Bangkok, Tailandia.
- Monterroso, I. y Barry, D. 2008 Sistema de concesiones forestales comunitarias: tenencia de la tierra, bosques y medios de vida en la Reserva de la Biosfera Maya en Guatemala. CIFOR y FLACSO, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Monterroso, I. y Barry, D. 2009 Sistema de concesiones forestales comunitarias: reflexiones sobre la reforma forestal y el futuro del modelo. CIFOR y FLACSO, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- MoRD y NRSA 2005 Wastelands atlas of India. Ministry of Rural Development, Government of India, Nueva Delhi, and National Remote Sensing Agency, Hyderabad, India.
- Moreira, E. y Hébert, H. 2003 Estudo socioeconômico com vista a criação da Resex Verde para Sempre. UFPA, Belém, Brasil.
- Moreno, R. D. 2006 COPNAG denuncia la venta en \$US 1,2 millones de TCO en Guarayos. *El Deber*, 27 noviembre 2006, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Mwangi, E. y Dohrn, S. 2008 Securing access to dryland resources for multiple users in Africa: a review of recent research. *Land Use Policy* 25: 240-248.
- Navarro, G., Del Gatto, F., Faurby, O. y Arguello, A. 2007 Verificación de la legalidad en el sector forestal nicaragüense. VI Congreso Forestal Centroamericano Competitividad, Sostenibilidad Forestal en Centroamérica, Agosto 29-31, San Salvador, El Salvador.
- Navarro, G., Sánchez, M., Larson, A., Bermúdez, G. y Méndez, E. 2008 Simplificación de trámites en el sistema de verificación de la legalidad del sector forestal en Nicaragua, informe inédito de consultoría, Informe 2: Diagnóstico de los Permisos Forestales de Aprovechamiento. Instituto Nacional Forestal. Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit y Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Managua, Nicaragua.
- Neidhardt, F. y Rucht, D. 1991 The analysis of social movements: the state of the art and some perspectives for further research. Westview Press, Boulder, CO, EEUU.

- Nightingale, A. 2002 Participating or just sitting in? The dynamics of gender and caste in community forestry. *Journal of Forestry and Livelihoods* 2(1): 17-24.
- Nittler, J. y Tschinkel, H. 2005 Manejo comunitario del bosque en la RBM de Guatemala: Protección mediante ganancias, Collaborative Research Support Program 32, Sustainable Agriculture and Natural Resources Management, University of Georgia, Watkinsville, GA, EEUU.
- NTGCF 1997 Annual report 1996-97. National Tree Growers' Cooperative Federation Limited, Anand, Gujarat, India.
- Ntsebeza, L. 2005 Democratic decentralization and traditional authority: dilemmas of land administration in rural Africa. *En*: Ribot, J.C. y Larson, A.M. (eds.) *Democratic decentralization through a natural resource lens*, Routledge, Londres.
- Nunes, W., Mourão, P., Lobo, R. y Cayres, G. 2008 Entre sonhos e pesadelos: acesso a terra e manejo florestal nas comunidades rurais em Porto de Moz. CIFOR, Belém, Brasil.
- Offe, C. 1985 New social movements: challenging the boundaries of institutional politics. *Social Research* 52(4): 817-868.
- Ojha, H., Khanal, D.R., Paudel, N.S., Sharma, H. y Pathak, B. 2007 Federation of community forest user groups in Nepal: an innovation in democratic forest governance. *Proceedings of the International Conference on Poverty Reduction and Forests, RECOFTC y RRI, Septiembre 2007, Bangkok, Tailandia.*
- Ojha, H.R., Timsina, N.P., Chhetri, R. y Paudel, K. 2008 *Communities, forests and governance: policy and institutional innovations from Nepal*. Adroit Publishers, Nueva Delhi, India.
- Onibon, A., Dabiré, B. y Ferroukhi, L. 1999 Local practice and decentralization and devolution of natural resources management in West Africa, *Unasylva* 50: 23-27.
- Opoku, K. 2006 *Forest governance in Ghana: an NGO perspective: a report produced for FERN*. Forest Watch, Accra, Ghana.
- Ostrom, E. 1990 *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Nueva York.
- Ostrom, E. 1999 *Self-governance and forest resources*, Occasional Paper 20, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Ostrom, E. 2000 *El gobierno de los comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Otsuka, K. y Place, F. (eds.) 2001 *Land tenure and natural resource management: a comparative study of agrarian communities in Asia and Africa*. Johns Hopkins University Press, Washington DC.
- Oviedo, G. 2002 *Lessons learned in the establishment and management of protected areas by Indigenous and local communities*. mimeo, The World Conservation Union (IUCN), Washington, DC.
- Owusu, M. 1996 Tradition and transformation: democracy and the politics of popular power in Ghana. *Journal of Modern Africa Studies* 34(2): 307-343.
- Oyono P.R. 2002 *Forest management, systemic crisis and policy change: socio-organizational roots of ecological uncertainties in the Cameroon decentralization model*. Presentado en: conferencia del Instituto de los Recursos Mundiales sobre descentralización y medio ambiente, Bellagio, Italia.
- Oyono, P.R. 2004a One step forward, two steps back? Paradoxes of natural resources management decentralisation in Cameroon. *Journal of Modern African Studies* 42(1): 91-111.

- Oyono, P.R. 2004b Institutional deficit, representation, and decentralized forest management in Cameroon. Environmental Governance in Africa Working Paper 15, World Resources Institute, Washington, DC.
- Oyono, P.R. 2005a Profiling local level outcomes of environmental decentralizations: the case of Cameroon's forests in the Congo Basin. *Journal of Environment and Development* 14(2): 1-21.
- Oyono, P.R. 2005b Social and organizational roots of ecological uncertainties in Cameroon's forest management decentralization model. *En: Ribot, J.C. y Larson, A.M. (eds.) Democratic decentralization through a natural resource lens.* Routledge, Londres.
- Oyono, P.R., Kombo, S.S. y Biyong, M.B. 2008 New niches of community rights to forest in Cameroon: cumulative effects on livelihoods and local forms of vulnerability. Country Synthesis Report, CIFOR, Yaundé, Camerún.
- Oyono, P.R., Ribot, J.C. y Larson, A.M. 2006 Green and black gold in rural Cameroon: natural resources for local justice, governance and sustainability. Working Paper 22, World Resources Institute, Washington, DC.
- Pacheco, P. 2006 Acceso y uso de la tierra y bosques en Bolivia: sus implicaciones para el desarrollo y la conservación. UDAPE, La Paz, Bolivia.
- Pacheco, P., Barry, D., Cronkleton, P. y Larson, A. 2008a From agrarian to forest tenure reforms in Latin America: assessing their impacts for local people and forests. Presentado en: XXII Conferencia de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva (IASCP), Cheltenham, Reino Unido, 14-18 Julio.
- Pacheco, P., Barry, D., Cronkleton, P. y Larson, A. 2008b The role of informal institutions in the use of forest resources in Latin America, Forests and Governance Paper 15, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Pacheco, P., Ibarra, E., Cronkleton, P. y Amaral, P. 2008c Políticas públicas que afectan el manejo forestal comunitario. *En: Sabogal, C., Pokorny, B., de Jong, W., Louman, B., Pacheco, P., Stoian, D. y Porro, N. (eds.) Manejo forestal comunitario en América Tropical: Experiencias, lecciones aprendidas y retos para el futuro,* CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Pagdee, A., Kim, Y. y Daugherty, P.J. 2006 What makes community forest management successful: a meta study from community forests throughout the world. *Society and Natural Resources* 19(1): 33-52.
- Paudel, D., Keeling, S.J. *et al.* 2006 Forest products verification in Nepal and the work of the Commission to Investigate the Abuse of Authority. VERIFOR Case Study 10. <http://www.verifor.org> [Consulta: Septiembre 2009]
- Paudel, N.S. y Banjade, M.R. 2008a Sundari Community Forest Users Group, Dolakha. Borrador inédito, Forest Action, Katmandú, Nepal.
- Paudel, N.S. y Banjade, M.R. 2008b Improving equity and livelihoods in community forestry: Sundari Community Forest Users Group. Informe del estudio de caso Nawalparasi site report, CIFOR, Forest Action, Katmandú, Nepal.
- Paudel, N.S., Banjade, M.R. y Dahal, G. 2008 Improving equity and livelihoods in community forestry. Country Report Nepal, ForestAction y CIFOR, Katmandú, Nepal.
- Peluso, N.L. 1990 A history of state forest management in Java. *En: Poffenberger, M. (ed.) Keepers of the forest: land management alternatives in Southeast Asia,* Kumarian Press, Hartford, CT, EEUU.
- Peluso, N.L. 1992 Rich forests, poor people: resource control and resistance in Java. University of California Press, Berkeley, CA, EEUU.

- Peluso, N.L. 1994 The impact of social and environmental change on forest management: a case study from West Kalimantan. Community Forestry Case Study Series, Indonesia 8, Food and Agriculture Organization, Roma.
- Plant, R. y Hvalkof, S. 2001 Land titling and indigenous peoples. Sustainable Development Department Technical Papers Series, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Poffenberger, M. (ed.) 1990 Keepers of the forest: land management alternatives in Southeast Asia. Kumarian Press, West Hartford, CT, EEUU.
- Poffenberger, M. 1996 Grassroots forest protection: eastern India experiences. Research Network Report 7, Center for Southeast Asian Studies, University of California, Berkeley, CA, EEUU.
- Poffenberger, M., Walpole, P., D'Silva, E., Lawrence, K. y Khare, A. 1997 Linking government with community resource management: what's working and what's not. Research Network Report 9, Center for Southeast Asian Studies, University of California, Berkeley, CA, EEUU.
- Pokorny, B., y Johnson, J. 2008 Community forestry in the Amazon: the unsolved challenge of forests and the poor. Natural Resources Perspective 112, Overseas Development Institute, Londres.
- Pulhin, J.M. 2006 People, power and timber: politics of resource use in community-based forest management. Vicente Lu Professional Chair Lecture in Forestry, College of Forestry and Natural Resources, University of the Filipinas at Los Baños, Laguna. Universidad de las Filipinas, Los Baños, Filipinas.
- Pulhin, J.M. y Dizon, J.T. 2003 Politics of tenure reform in the Philippine forest land. Presentado en: Politics of the Commons: Articulating Development and Strengthening Local Practices, Julio 11-14, Chiang Mai, Tailandia.
- Pulhin, J.M., Dizon, J.T., Cruz, R.V.O., Gevaña, D.T. y Dahal, G.R. 2008 Tenure reform on Philippine forest lands: assessment of socio-economic and environmental impacts. College of Forestry and Natural Resources, University of Filipinas Los Baños, Universidad de las Filipinas, Los Baños, Filipinas.
- Pulhin, J.M., Inoue, M. y Enters, T. 2007 Three decades of community-based forest management in the Filipinas: emerging lessons for sustainable and equitable forest management. *International Forestry Review* 19(4): 865-883.
- Pulhin, J.M. y Ramirez, M.A. 2006 Behind the fragile enterprise: community-based timber utilization in southern Filipinas. Informe final presentado al RECOFTC con apoyo financiero de la Organización Internacional de Madera Tropical (ITTO) y Forest Trends.
- Pulhin, J.M. y Ramirez, M.A. 2008 Improving equity and livelihoods in community forestry: the case of Ngan, Panansalan, Pagsabangan Forest Resources Development Cooperative, Inc (NPPFRDC), Compostela Valley, Southern Filipinas. CIFOR, Manila, Filipinas.
- Quijandría, B., Monares, A. y Ugarte, R. 2001 Assessment of rural poverty: Latin America and the Caribbean. IFAD, Santiago, Chile.
- Raharjo, D.Y., Oktavia, V. y Azmaiyan, Y. 2004 Obrolan lapau, obrolan rakyat: sebuah potret pergulatan kembali ke nagari [Conversación de café, la conversación sobre el pueblo: retrato de la lucha por retornar a Nagari, Studio Kendil, Bogor, Indonesia.
- RAISG 2009 Mapa Amazonía. Red Amazónica de información socioambiental georeferenciada. <http://www.raisg.socioambiental.org/node/106> [Consulta: Enero 2009].
- Ranjatson, J.P. 2009 La gouvernance nationale du processus Koloala et quelques implications pour le Projet KAM: ESSA-Forets. Université d'Antananarivo, Antananarivo, Madagascar.

- Resosudarmo, I.A.P. 2005 Closer to people and trees: will decentralization work for the people and forests of Indonesia? *En*: Ribot, J.C. y Larson, A.M. (eds.) Democratic decentralization through a natural resource lens. Routledge, Londres.
- Ribot, J. 1999 Decentralization, participation and accountability in Sahelian forestry: legal instruments of political-administrative control. *Africa* 69(1): 23-65.
- Ribot, J. 2002 African decentralization: local actors, powers and accountability. Democracy, Governance and Human Rights Paper 8, UNRISD e IDRC, Ginebra.
- Ribot, J. 2004 Waiting for democracy: the politics of choice in natural resource decentralization. World Resources Institute, Washington, DC.
- Ribot, J.C., Chhatre, A. y Lankina, T. 2008 Introduction: institutional choice and recognition in the formation and consolidation of local democracy. *Conservation and Society*, 6(1): 1-11.
- Ribot, J.C., Chhatre, A. y Lankina, T. (eds.) 2008 Choice and recognition in local democracy. *Conservation and Society*, Edición Especial 6(1).
- Ribot, J.C., y Larson, A.M. (eds.) 2005 Democratic decentralization through a natural resource lens. Routledge, Londres.
- Ribot, J.C. y Peluso, N.L. 2003 A theory of access. *Rural Sociology* 68(2): 153-181.
- Rice, D. 1994 Clearing our own Ikalahan path, *En*: Raintree, J.B. y Francisco, H.A. (eds.) Marketing of multipurpose tree products in Asia. Conference Proceedings of Multipurpose Tree Species Research Network in Asia. <http://www.fao.org/docrep/x0271e/x0271e03.htm> [Consulta: Enero 2009].
- Rice, D. 2001 Forest management by a forest community: the experience of the Ikalahan. Kalahan Educational Foundation.
- Ritchie, B., McDougall, C. Haggith, M. y Burford de Oliveira, N. 2000 An introductory guide to criteria and indicators for sustainability in community managed forest landscapes. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Roe, D. 2008 The origins and evolution of the conservation-poverty debate: a review of key literature, events and policy processes. *Oryx* 42(4): 491-503.
- Roldan, R. 2004 Models for recognizing indigenous land rights in Latin America. Biodiversity Series Paper 99, Environment Department, World Bank, Washington, DC.
- Romano, F. 2007 Forest tenure change in Africa: making locally based forest management work. *Unasylva* 228(57): 11-17.
- Rosset, P., Patel, R. y Courville, M. (eds.) 2006 Promised land: competing visions of agrarian reform. Land Research Action Network. Food First Books, Oakland, CA, EEUU.
- RRI 2009 Who owns the forests of Asia? An introduction to the forest tenure transition in Asia, 2002-2008. Rights and Resources Initiative, Washington, DC.
- Ruiz, S. 2005 Rentismo, conflicto y bosques en el norte amazónico boliviano. CIFOR, Santa Cruz, Bolivia.
- Saigal, S., Dahal, G.R. y Vira, B. 2008 Cooperation in forestry: analysis of forestry cooperatives in Rajasthan, India. Informe de proyecto (inédito), CIFOR y RRI, Bogor, Indonesia.
- Salas, H.C. 1995 Libro de lecturas del taller sobre reforma de las políticas de gobierno relacionadas con la conservación y el desarrollo forestal en América Latina, 1-3 Junio 1994, Washington, DC, IICA Biblioteca Venezuela.
- Salgado, I. y Kaimowitz, D. 2003 Porto de Moz: O prefeito 'dono do município'. *En*: F. Toni (ed.) Municipios e gestao florestal na Amazonia. A.S. Editores, Brasília, Brasil.

- Sarin, M., Singh, N., Sundar, N. y Bhogal, R. 2003 Devolution as a threat to democratic decision-making in forestry? Findings from three states in India. *En*: Edmunds, D. y Wollenberg, E. (eds.) *Local forest management: the impacts of devolution policies*, Earthscan, Londres.
- Sasu, O. 2005 Decentralization of federal forestry systems in Ghana, *En*: Colfer, C.J.P. y Capistrano, D. (eds.) *The politics of decentralization*, Earthscan, Londres.
- Saxena, R. 1996 The Vatra Tree Growers' Cooperative Society. *En*: Singh, K. y Ballabh, V. (eds.) *Cooperative management of natural resources*. Sage Publications, Nueva Delhi, India.
- Sayer, J., McNeely, J., Maginnis, S., Boedhihartono, I., Shepherd, G. y Fisher, B. 2008 Local rights and tenure for forests opportunity or threat for conservation? Rights and Resources Initiative y IUCN, Washington, DC.
- Scherr, S.J., White, A. y Kaimowitz, D. 2002 Making markets work for forest communities. Policy Brief, CIFOR, Bogor, Indonesia, y Forest Trends, Washington, DC.
- Scherr, S.J., White, A. y Kaimowitz, D. 2003 Making markets work for forest communities. *International Forestry Review* 5(1): 67-73.
- Scherr, S.J., White, A., y Kaimowitz, D. 2004 A new agenda for forest conservation and poverty reduction: making markets work for low-income producers. Forest Trends, CIFOR y IUCN, Washington, DC.
- Schlager, E. y Ostrom, E. 1992 Property rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Land Economics* 68(3): 249-62.
- Schmink, M. y Wood, C.H. 1984 *Frontier expansion in Amazonia*. University of Florida Press, Gainesville, FL, EEUU.
- Schmink, M., y Wood, C.H. 1992 *Contested frontiers in Amazonia*. Columbia University Press, Nueva York.
- Schroeder, R.A. 1999 Community, forestry and conditionality in the Gambia. *Africa* 69: 1-22.
- Science 2008 Special issue: forests in flux. *Science* 320(5882): 1435-1462.
- Scott, J.C. 1995 State simplifications: nature, space and people. *Journal of Political Philosophy* 3(3): 191-233.
- Seymour, F. 2008 Forests, climate change, and human rights: managing risk and trade-offs. *En*: Humphreys, S. (ed.) *Human Rights and Climate Change*. International Council on Human Rights Policy, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- Sikor, T. y Lund, C. 2009 Access and property: a question of power and authority. *Development and Change* 40(1): 1-22.
- Sikor, T. y Thanh, T.N. 2007 Exclusive versus inclusive devolution in forest management: insights from forest land allocation in Vietnam's central highlands. *Land Use Policy* 24: 644-653.
- Singh, B. P. 2007 Comunicación personal con Jefe Principal del proyecto de la Foundation for Ecological Security (FES), 17 Abril.
- Singleton, S. 1998 *Constructing cooperation: the evolution of institutions of comanagement*. University of Michigan Press, Ann Arbor, MI, EEUU.
- Smith, W. 2006 Regulating timber commodity chains: timber commodity chains linking Cameroon and Europe. Presentado en: XI Conferencia de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva (IASCP), Ubud, Bali, Indonesia.
- Solares, A. M. 2008 Las MIPYMES en las exportaciones bolivianas. USAID e IBCE, La Paz, Bolivia.
- Spierenburg, M., Steenkamp, C. y Wels, H. 2008 Enclosing the local for the global commons: community land rights in the Great Limpopo Transfrontier Conservation Area. *Conservation and Society* 6(1): 87-97.

- Stocks, A. 2005 Too much for too few: problems of indigenous land rights in Latin America. *Annual Review of Anthropology* 34: 85-104.
- Stocks, A., McMahan, B. y Taber, P. 2007 Indigenous, colonist, and government impacts on Nicaragua's Bosawas reserve. *Conservation Biology* 21(6): 1495-1505.
- Stoian, D. 2000 Variations and dynamics of extractive economies: the rural urban nexus of non-timber forest use in the Bolivian Amazon. Tesis de doctorado, Universidad de Freiburg, Freiburg, Alemania.
- Stoian, D. 2004 Cosechando lo que cae: la economía de la castaña (*Bertholletia excelsa* H.B.K.) en la Amazonía Boliviana. *En: Alexiades, M. y Shanley, P. (eds.) Productos forestales, medios de subsistencia y conservación*, 3, América Latina. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Stoian, D. 2005 Making the best of two worlds: rural and peri-urban livelihood options sustained by non-timber forest products from the Bolivian Amazon. *World Development* 33(9): 1473-1490.
- Stoian, D. y Henkemans, A. 2000 Between extrativism and peasant agriculture: differentiation of rural settlement in the Bolivian Amazon. *International Tree Crops Journal* 10: 299-319.
- Subedi, B.P. 2006 Linking plant-based enterprises and local communities to biodiversity conservation in Nepal Himalaya. Adroit Publishers, Nueva Delhi, India.
- Sundberg, J. 1998 NGO landscapes in the Mayan Biosphere Reserve, Guatemala. *Geographical Review* 88(3): 388-412.
- Sunderlin, W.D., Angelsen, A., Belcher, B., Burgers, P., Nasi, R., Santoso, L. y Wunder, S. 2005 Livelihoods, forests, and conservation in developing countries: an overview. *World Development* 33:1383-1402.
- Sunderlin, W.D., Hatcher, J. y Liddle, M. 2008 From exclusion to ownership? challenges and opportunities in advancing forest tenure reform, Rights and Resource Initiative, Washington, DC.
- Sunderlin, W.D. y Pokam, J. 2002 Economic crisis and forest cover change in Cameroon: the roles of migration, crop diversification, and gender division of labor. *Economic Development and Cultural Change* 50(3): 581-606.
- Sushil, S., Dahal, G. R. y Vira, B. 2008 Cooperation in forestry: analysis of forestry cooperatives in Rajasthan, India. Country Synthesis Report for India. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Swiderska, K., with Roe, D., Siegele, L. y Grieg-Gran, M. 2009 The governance of nature and the nature of governance: Policy that works for biodiversity and livelihoods. IIED, Londres.
- Tacconi, L. 2007a Decentralization, forest and livelihoods: theory and narrative, *Global Environmental Change* 12: 338-348.
- Tacconi, L. 2007b Illegal logging: law enforcement, livelihoods and the timber trade. Earthscan, Londres.
- Tahamana, B.Z. 2007 Understanding legal pluralism: past to present, local to global, Legal Studies Research Paper Series 07-0080, St. John's University School of Law, Nueva York.
- Taylor, C. 1994 Multiculturalism: examining the politics of recognition. Princeton University Press, Princeton, NJ, EEUU.
- Taylor, P., Larson, A. y Stone, S. (2007) Forest tenure and poverty in Latin America: a preliminary scoping exercise, CIFOR y Rights and Resources Initiative, Bogor, Indonesia.
- Thiesenhusen, W.C. 1995 Broken promises: agrarian reform and the Latin American campesino. Westview Press, Boulder, CO, EEUU.
- Tilly, C. 1978 From mobilization to revolution. Addison-Wesley, MA, EEUU.

- Timsina, N. 2003 Viewing FECOFUN from the perspective of popular participation and representation, *Journal of Forests and Livelihoods*, 2(2): 67-71.
- Touraine, A. 1985 An introduction to the study of social movements, *Social Research*, 52(4): 748-787.
- Trópico Verde 2005 El proyecto turístico Cuenca del Mirador y las concesiones forestales en la zona de uso múltiple de la Reserva de la Biosfera Maya. Trópico Verde, Flores, Guatemala.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria [Ley Indonesia No. 5/1960 sobre regulaciones básicas relativas a temas agrarios]. LN 1960/104; TLN NO. 2043. [Consulta: 18 Diciembre 2009] [http://www.legalitas.org/incl-
php/buka.php?d=1900+60&f=uu5-1960.htm](http://www.legalitas.org/incl-
php/buka.php?d=1900+60&f=uu5-1960.htm)
- Utting, P. 2000 An overview of the potential and pitfalls of participatory conservation. *En*: Utting, P. (ed.) *Forest policy and politics in the Filipinas: the dynamics of participatory conservation*. Quezon City y Manila, Ateneo de Manila University Press y United Nations Research Institute for Social Development.
- VAIPO 1999 Identificación de necesidades espaciales TCO Guaraya, VAIPO, La Paz, Bolivia.
- Vallejos, C. 1998 Ascensión de Guarayos: indígenas y madereros. *En*: Pacheco, P. y Kaimowitz, D. (eds.) *Municipios y gestión forestal en el trópico Boliviano*, CIFOR, CEDLA y TIERRA, La Paz, Bolivia.
- van Noordwijk, M., Mulyoutami, E., Sakuntaladewi, N. y Agus, F. 2008 Swiddens in transition: shifted perceptions on shifting cultivators in Indonesia. World Agroforestry Centre, Bogor, Indonesia.
- Vandergeest, P. y Peluso, N. 1995 Territorialization and state power in Thailand, *Theory and Society* 24: 385-426.
- Vanderlinden, J. 1989 Return to legal pluralism: twenty years later. *Journal of Legal Pluralism* 28: 149-157.
- von Benda-Beckmann, C.E. y von Benda-Beckmann, F. 2002 Anthropology of law and the study of folk law in the Netherlands after 1950. *En*: Vermeulen, H. y Kommers, J. (eds.) *Tales from academia: history of anthropology in the Netherlands*, Verlag für Entwicklungspolitik, Saarbrücken, Alemania.
- von Benda-Beckman, F. 1997 Citizens, strangers and indigenous peoples: conceptual politics and legal pluralism. *Law and Anthropology* 9: 1-10.
- von Benda-Beckman, F., von Benda-Beckman, K. y Wiber, M. 2006 The properties of property, *En*: von Benda-Beckman, F., von Benda-Beckman, K. y Wiber, M. (eds.) *Changing properties of property*, Berghahn, Nueva York.
- von Benda-Beckmann, K. 1981 Forum shopping and shopping forums. *Journal of Legal Pluralism* 19: 117-159.
- Watts, M., y Goodman, D. 1997 Agrarian questions: global appetite, local metabolism: nature, culture, and industry in fin-de-siècle agro-food systems. *En*: Goodman, D. y Watts, M. (eds.) *Globalising food: agrarian questions and global restructuring*, Routledge, Nueva York.
- Weber, M. 1968 *Economy and society: outline of an interpretive sociology*, University of California Press, Berkeley, CA, EEUU.
- White, A. y Martin, A. 2002 *Who owns the world's forests?* Forest Trends, Washington, DC.
- Wiggins, A. 2002 El caso de Awás Tingni: o el futuro de los derechos territoriales de los pueblos indígenas del Caribe nicaragüense. Reimpreso en: Rivas, A. y Broegaard, R. (eds.) 2006 *Demarcación territorial de la propiedad communal en la Costa Caribe de Nicaragua*, MultiGrafic, Managua.

- Wollenberg, E. y Kartodihardjo, H. 2002 Devolution and Indonesia's new forestry law. *En*: Colfer, C.J.P. y Resosudarmo, I.A.P. (eds.) Which way forward? people, forests and policymaking in Indonesia, CIFOR y Resources for the Future, Washington, DC.
- Woodman, R.G. 1996 Customary land law in the Ghanaian courts. Ghana University Press, Accra, Ghana.
- World Bank 2003 Land policies for growth and poverty reduction, Policy Research Report. Oxford University Press y World Bank, Nueva York.

Reseña de los colaboradores

Deborah Barry, geógrafa de profesión, especializada en economía y cultura, es Miembro Asociado Senior de CIFOR y Directora de los Programas de Países (Country Programs) de la Iniciativa para los Derechos y Recursos con sede en Washington, DC. Se ha especializado en forestería comunitaria en México y América Central, tenencia y gobernanza forestal y pagos por servicios ambientales, enfatizando los aspectos de equidad.

Carol J. Pierce Colfer, antropóloga de profesión, es Miembro Asociado Senior de CIFOR. Recientemente su trabajo se ha concentrado en la cogestión adaptable de los bosques, la devolución y descentralización de los bosques y la gobernanza forestal a nivel del paisaje. Recibió su doctorado en antropología cultural de la Universidad de Washington, Seattle en 1974, y obtuvo una maestría en salud pública internacional de la Universidad de Hawai en 1979.

Peter Cronkleton, antropólogo de profesión, se ha especializado en desarrollo forestal comunitario, movimientos forestales y enfoques de investigación participativos. Graduado de la Universidad de Florida, recibió su maestría en 1993 y su doctorado en 1998. En la actualidad trabaja como investigador principal para CIFOR en Bolivia y se ha desempeñado como investigador y profesional del área de desarrollo en América Latina durante más de 15 años.

Ganga Ram Dahal, de Nepal, es consultor de CIFOR. Recibió su doctorado en políticas y gobernanza forestal de la Universidad de Reading, Reino Unido. Sus principales áreas de trabajo incluyen descentralización, tenencia forestal, forestería comunitaria e instituciones.

Silvel Elías, de Guatemala, obtuvo sus títulos de maestría y doctorado en geografía social de la Universidad de Toulouse en Mirail, Francia. En la actualidad se desempeña como profesor en la Universidad de San Carlos en Guatemala, donde coordina el Programa de Maestría en Desarrollo Rural y el Programa de Investigación sobre Estudios Rurales y Territoriales (PERT).

Bocar Kante, de Burkina Faso, es miembro asociado de CIFOR. Es estudiante de doctorado en la Universidad Paris 1, Pantheon Sorbonne, Francia.

Anne M. Larson es Miembro Asociado Senior de CIFOR. Su trabajo de investigación se ha concentrado en las áreas de conservación y desarrollo, descentralización, derechos indígenas y gobernanza forestal. Recibió su licenciatura en ciencias ambientales de la Universidad de Stanford y su título de doctorado en ciencias de vida silvestre de la Universidad de California en Berkeley.

Emmanuel Marfo, de Ghana, se desempeña como investigador en el Instituto de Investigación Forestal de Ghana. Recibió su licenciatura en manejo de recursos naturales de la Universidad de Ciencia y Tecnología de Ghana y sus títulos de doctorado y maestría de la Universidad de Wageningen, Países Bajos. Sus áreas de investigación incluyen políticas y gobernanza forestal, con énfasis en complejidades legales, conflictos, poder, representación y negociación, especialmente a nivel comunitario.

Iliana Monterroso, de Guatemala, es investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Guatemala (FLACSO-Guatemala) y coordinadora del trabajo en América Latina para la Iniciativa para los Derechos y los Recursos (RRI). En la actualidad está culminando sus estudios de doctorado en ciencias ambientales en la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Sus principales áreas de investigación han abarcado la forestería comunitaria, la evaluación socioeconómica de riesgos para la biodiversidad y los conflictos socio-ambientales.

Pablo Pacheco, de Bolivia, es investigador científico de CIFOR. Recibió su título de doctorado en geografía de la Universidad de Clark, Massachusetts. Su trabajo de investigación se ha concentrado en las áreas de cambio agrario, desarrollo rural, políticas forestales, forestería comunitaria, estrategias de medios de vida y cambios en el paisaje.

Naya Sharma Paudel, de Nepal, trabaja en la actualidad para ForestAction en Nepal. Recibió su doctorado en ecología política de la conservación de la Universidad de Reading, Reino Unido. Sus principales áreas de trabajo incluyen medios de vida, gobernanza ambiental, manejo comunitario de recursos, e instituciones comunitarias.

Juan M. Pulhin se desempeña como profesor e investigador en el departamento de Forestería Social y Recursos Naturales en la Universidad de Filipinas, Los Baños. Tiene más de 27 años de experiencia en investigación sobre recursos naturales, educación y desarrollo a nivel nacional e internacional y ha publicado más de 50 documentos técnicos relacionados con diversos aspectos de la conservación de recursos naturales y el cambio climático.

Sushil Saigal trabaja en áreas vinculadas al manejo de recursos naturales, especialmente forestería en la India. Se desempeñó como Jefe de la División de Manejo de Recursos Naturales de Winrock International antes de empezar sus estudios de doctorado en ecología política en la Universidad de Cambridge en 2005.

Siglas y acrónimos

| | |
|----------|--|
| ACICAFOC | Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana |
| ACOFOP | Asociación de Comunidades Forestales de Petén (Guatemala) |
| ACRA | Asociación de Cooperación Rural en África y América Latina |
| ARCA | Asesoría Comunitaria y Ambiental (Brasil) |
| ASEAN | Asociación de Naciones del Sudeste Asiático |
| BOLFOR | Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (Bolivia) |
| CAPRI | Acción colectiva y derechos de propiedad |
| CATIE | Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza |
| CBFM | Manejo Forestal Comunitario |
| CCARC | Consejo para la Investigación de América Central y el Caribe |
| CEDLA | Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (Bolivia) |
| CENRO | Oficina Comunitaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales |
| CFUG | Grupo de Usuarios Forestales Comunitarios (Nepal) |
| CGIAR | Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional |
| CIFOR | Centro Internacional para la Investigación Forestal |
| CIRABO | Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia |
| CNS | Consejo Nacional de Siringueros (Brasil) |
| COICA | Coordinadora de la Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica |
| COINCAPA | Cooperativa Integral Agroextractivista de Campesinos de Pando (Bolivia) |
| CONAP | Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Guatemala) |
| COPNAG | Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos (Bolivia) |
| DENR | Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Filipinas) |
| FAO | Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FAUSAC | Facultad de Agronomía/Universidad de San Carlos (Guatemala) |
| FECOFUN | Federación de Usuarios Comunitarios, Nepal |
| FGF | Mecanismo de Gobernanza Forestal (<i>Forest Governance Facility</i>) |
| FLACSO | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales |
| FPIC | Consentimiento libre, previo e informado |

| | |
|----------|---|
| FMB | Oficina de Manejo Forestal |
| FRCDD | División de Conservación de Recursos Forestales |
| FRDD | División de Desarrollo de Recursos Forestales |
| FSC | Consejo de Manejo Forestal |
| FSLN | Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nicaragua) |
| FUNAI | Fundación Nacional del Indio (Brasil) |
| GACF | Alianza Global para la Forestería Comunitaria |
| GTZ | Cooperación Técnica Alemana |
| IBAMA | Instituto Brasileño del Medio Ambiente |
| ICCO | Organización Intereclesiástica para la Cooperación y el Desarrollo |
| ICRAF | Centro Internacional para la Investigación en Agroforestería |
| IDRC | Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo |
| IFMA | Acuerdo de Manejo Forestal Integrado |
| IIED | Instituto Internacional para el Medio Ambiente y Desarrollo |
| INEC | Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Nicaragua) |
| INRA | Instituto Nacional de Reforma Agraria (Bolivia) |
| IPCC | Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático |
| IUCN | Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza |
| IUFRO | Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal |
| KEF | Fundación Educativa Kalahan (Filipinas) |
| LAET | Laboratorio Agroecológico de la Región Transamazónica (Brasil) |
| Lao-PDR | Republica Democrática Popular Lao |
| LGU | Unidad de gobierno local |
| LIFE | Medios de vida, ingresos, condición de los bosques y equidad |
| NPA | Nuevo Ejército del Pueblo (Filipinas) |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONG | Organización no gubernamental |
| PAID | Instituto Panafricano de Desarrollo (Ghana) |
| PENRO | Oficina Provincial para el Medio Ambiente y los Recursos Naturales |
| PFNM | Producto forestal no maderable |
| PROFOR | Programa sobre bosques del Banco Mundial |
| RAAN | Región Autónoma del Atlántico Norte (Nicaragua) |
| RECOFTC | Centro Regional de Capacitación en Silvicultura Comunitaria para Asia y el Pacífico |
| REDD | Reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación forestal |
| RESEX | Reserva Extrativista (Brasil) |
| RRI | Iniciativa para los Derechos y Recursos |
| RUP | Permiso de uso de recursos (Filipinas) |
| SEMARNAP | Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (México) |
| SNV | Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo |
| SOAS | Escuela de Estudios Africanos y Orientales |
| SRA | Acuerdo de Responsabilidad Social (Ghana) |
| TCO | Tierra comunitaria de origen (Bolivia) |
| TGCS | Programa de Cooperativas de Cultivadores de Árboles (India) |
| UDAPE | Unidad de Análisis de Política Económica (Bolivia) |

| | |
|---------|---|
| UDEFCO | Unión Departamental de los Bosques Comunitarios de Océan (Camerún) |
| UFPA | Universidad Federal de Pará (Brasil) |
| URACCAN | Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua |
| USAID | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional |
| VAIPO | Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (Bolivia) |
| WWF | Fondo Mundial para la Naturaleza |

‘Una contribución importante, ambiciosa y oportuna al saber sobre el manejo local de los bosques. **Bosques y derechos comunitarios** presenta un análisis profundo de las oportunidades y obstáculos que enfrentan las comunidades cuando sus derechos a gestionar los bosques son reconocidos formalmente.... Lo recomiendo sin reservas a las autoridades encargadas de la formulación de políticas, los profesionales y los investigadores interesados en comunidades y bosques.’

Elinor Ostrom, Universidad de Indiana, EEUU, Premio Nobel de Economía en 2009

‘Este libro ofrece una síntesis única del pensamiento actual sobre los problemas de tenencia de los bosques, y será una lectura esencial para las personas que participan en las reformas de la política forestal.’

Jeffrey Sayer, International Union for Conservation of Nature

‘Esta es una contribución excepcional a la investigación y a la acción sobre la forestería comunitaria. En momentos en los que parece surgir un nuevo régimen forestal en todo el mundo, expone un argumento contundente y respaldado por la evidencia a favor de los derechos de las comunidades que dependen del bosque.’

Arun Agrawal, Universidad de Michigan, EEUU

‘Este libro realiza un trabajo excelente de síntesis de las lecciones aprendidas.’

Carmen Diana Deere, Universidad de Florida, EEUU

¿Quién tiene derecho a los bosques y a los recursos forestales?

En años recientes, los gobiernos de los países en desarrollo han transferido por lo menos 200 millones de hectáreas de bosques a las comunidades que viven en ellos y en su entorno. Este libro evalúa la experiencia de lo que parece ser una nueva tendencia internacional que ha aumentado considerablemente el porcentaje de bosques en el mundo bajo administración comunitaria. Basado en el estudio de más de 30 comunidades en países seleccionados de Asia, África y América Latina, examina el proceso y los resultados de la concesión de nuevos derechos, evaluando diversos problemas de gobernanza en la implementación, el acceso a los productos y mercados forestales y los impactos de estas reformas sobre las personas y los bosques.

Anne M. Larson es Miembro Asociado Senior (Senior Associate) del Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) y realiza sus labores en Managua, Nicaragua. **Deborah Barry** es la Directora de los programas de países (Country Programs) de la Iniciativa para los Derechos y Recursos en Washington, DC, y Miembro Asociado Senior de CIFOR. **Ganga Ram Dahal**, ciudadano nepalés, es Consultor de CIFOR y actualmente trabaja en Bangkok, Tailandia. **Carol J. Pierce Colfer** es Miembro Asociado Senior de CIFOR y vive en Etna, Nueva York.



Centro para la Investigación Forestal Internacional

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante investigación orientada hacia políticas y prácticas que afectan a los bosques de los países en vías de desarrollo. CIFOR es uno de 15 centros que forman el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR por sus siglas en inglés). La sede principal de CIFOR se encuentra en Bogor, Indonesia. El centro también cuenta con oficinas en Asia, África y Sudamérica.

www.cifor.cgiar.org

