

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.

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.