



# El papel de las instituciones informales en el uso de los recursos forestales en América Latina

Pablo Pacheco  
Deborah Barry  
Peter Cronkleton  
Anne M. Larson



# El papel de las instituciones informales en el uso de los recursos forestales en América Latina

Pablo Pacheco  
Deborah Barry  
Peter Cronkleton  
Anne M. Larson

Pacheco, P., Barry, D., Cronkleton, P. y Larson, A.M. 2009 El papel de las instituciones informales en el uso de los recursos forestales en América Latina. CIFOR, Bogor, Indonesia

ISBN: 978-979-1412-94-0  
viii + 84p.

Traducción de: Pacheco, P., Barry, D., Cronkleton, P. y Larson, A.M. 2009 The role of informal institutions in the use of forest resources in Latin America. CIFOR, Bogor, Indonesia

© 2009 CIFOR  
Se reservan todos los derechos. Publicado en 2009

Fotografía de la tapa: Peter Cronkleton.  
Un equipo de aserrío trabajando en el bosque, en Guarayos, Santa Cruz, Bolivia.

Impreso por SMK Grafika Desa Putera, Yakarta

Publicado por el Center for International Forestry Research  
P.O. Box 0113 BOCBD, Bogor 16000, Indonesia  
Jl. CIFOR, Situ Gede, Bogor Barat 16115, Indonesia  
Telf.: + 62 (251) 8622622; Fax: + 62 (251) 8622100  
Dirección de correo electrónico: [cifor@cgiar.org](mailto:cifor@cgiar.org)  
Sitio Web: <http://www.cifor.cgiar.org>

<b>Abreviaturas y siglas</b>	v
<b>Agradecimientos</b>	vi
<b>Resumen</b>	vii
<b>1. Introducción</b>	1
<b>2. Bases conceptuales: bosques e instituciones informales</b>	5
El debate acerca de las instituciones formales e informales	5
‘Reglas de juego’ para definir derechos de tenencia de la tierra	8
Reglas que rigen la gestión de los recursos forestales	9
Aspectos formales e informales de los mercados forestales	12
<b>3. Presentación de los estudios de caso: una diversidad de situaciones</b>	15
Territorios indígenas en la RAAN, Nicaragua	16
Territorio indígena de Guarayos, Bolivia	19
Comunidades agro-extractivas de Pando, Bolivia	20
Porto de Moz, en la amazonia brasileña	21
Región del norte de Petén, Guatemala	22
<b>4. ‘Reglas de juego’ para la formalización de derechos de propiedad</b>	25
Reconocimiento de derechos territoriales bajo distintos modelos de tenencia	25
RAAN: reglas formales basadas en acuerdos informales previos	27
Guarayos: reglas formales e informales que erosionan la gobernanza local	32
Porto de Moz: imposición de reglas formales inspiradas en la conservación	35
Pando: uso de reglas informales para la formalización de derechos	36
Petén: normas que replantean los derechos sobre la tierra	39
<b>5. Uso del bosque y modelos impuestos de gestión forestal</b>	41
‘Reglas de juego’ formales para el uso de los recursos forestales	42
Reglas que influyen sobre el manejo forestal en la práctica	46
Problemas de la interacción entre reglas formales e informales	53
<b>6. Eludiendo las reglas para interactuar en los mercados forestales</b>	57
Factores que impulsan la participación campesina en mercados informales	58
Principales interacciones entre los actores de los mercados informales	61
Ganancias económicas derivadas de los bosques de pequeños propietarios	68
<b>7. Conclusiones: juntando las partes</b>	73
<b>Bibliografía</b>	79

## C u a d r o s

Cuadro 1. Características principales de los cinco estudios de caso en los cuatro países seleccionados	17
Cuadro 2. Reglas formales e informales para definir los derechos de propiedad de acuerdo a distintas modalidades de tenencia de la tierra	28
Cuadro 3. Reglas formales e informales para el manejo forestal de acuerdo a distintas modalidades de tenencia de la tierra	43
Cuadro 4. Principales costos relacionados con la formalización de operaciones de manejo forestal comunitario	60
Cuadro 5. Comparación de las iniciativas seleccionadas de manejo forestal comunitario	69

## F i g u r a s

Figura 1. Mapa de los sitios de estudio de Bolivia y Brasil	16
Figura 2. Mapa de los sitios de estudio de Guatemala y Nicaragua	18

## Abreviaturas y siglas

AIR	Aprovechamiento de impacto reducido
ASL	Agrupación Social del Lugar
CDS	Comitê de Desenvolvimento Sustentável de Porto de Moz
CAIC	Cooperativa Integral Agroforestal Campesina
CI	Conservation International
CITES	Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de extinción
COINACAPA	Cooperativa Integral Agroextractivista de Campesinos de Pando
COCODE	Comité Comunitario de Desarrollo
COPNAG	Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos
FORESCOM	Empresa Comunitaria de Servicios del Bosque
FSC	Forest Stewardship Council
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
MBR	Mayan Biosphere Reserve
ONG	Organización no gubernamental
PFNM	Productos forestales no maderables
PMF	Plan de manejo forestal
POA	Plan operativo anual
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RBM	Reserva de la Biosfera Maya
RESEX	Reserva extractivista
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
TNC	The Nature Conservancy
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

# A g r a d e c i m i e n t o s

**E**l presente estudio no hubiese sido posible sin el apoyo y el trabajo de campo de nuestras organizaciones asociadas y los varios investigadores que participaron en varias fases del estudio. Su experiencia y conocimientos brindaron valiosas oportunidades para entender las complejidades de las comunidades forestales y las interrogantes planteadas por esta investigación. Nuestros socios incluyen a la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua (URACCAN) y Masangni (Nicaragua), la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Facultad de Agronomía/ Universidad San Carlos (FAUSAC) (Guatemala), el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) (Bolivia) y la Assessoria Comunitaria e Ambiental (ARCA) y el Laboratório Agroecológico da Transamazônica (LAET) de la Universidad Federal de Pará (Brasil). Los investigadores que participaron en los estudios comunitarios y regionales fueron

Jadder Mendoza Lewis, Ceferino Wilson White, Adonis Arguello, Arellys Barbeyto, Taymond Robins Lino, Onor Coleman Hendy, Constantino Romel, Marcos Williamson y Armando Arguello 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 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). Asimismo, deseamos agradecer a Diji Chandrasekharan y a dos revisores anónimos por sus valiosos comentarios a una versión anterior de este trabajo. Finalmente, agradecemos el apoyo de PROFOR/ Banco Mundial, la Fundación Ford, y el Centro Internacional de Investigación sobre Desarrollo (IDRC por su sigla en inglés) por el apoyo financiero que hizo posible esta investigación.



**E**n este estudio se adopta un enfoque institucional para analizar el modo en que las reglas informales, en su interacción con reglas formales influyen en el uso de los recursos del bosque por parte de diversos tipos de pequeños propietarios y comunidades (incluyendo a pueblos indígenas y comunidades agro-extractivas y tradicionales) en América Latina. Particular énfasis se otorga al análisis de las ‘reglas en uso’, constituidas tanto por reglas formales como informales, que condicionan el acceso y uso de la tierra y recursos forestales las que a su vez afectan a la generación y distribución de los beneficios económicos derivados de su aprovechamiento. En este trabajo se analizan tres temas que afectan el uso de los recursos forestales por parte de pequeños propietarios y comunidades. El primero tiene que ver con las interacciones entre las reglas formales que usualmente forman parte de la legislación escrita, y las ‘reglas de juego’ que existen en la práctica y que son las que generalmente definen la forma en que pequeños propietarios y comunidades controlan, asignan, legitiman

y hacen cumplir sus derechos sobre la tierra y los bosques. El segundo tema está vinculado a los sistemas locales de uso y gestión de recursos forestales que funcionan bajo modelos de manejo forestal impuestos y, finalmente, el tercero está relacionado con la interacción de los pequeños propietarios en los mercados influenciados por las normativas forestales. Las conclusiones obtenidas señalan que, pese a que muchos gobiernos han promulgado políticas progresivas concebidas para beneficiar a los pequeños productores y comunidades en el uso del bosque, es cuestionable la medida en que dichas políticas han generado cambios a favor de las comunidades. En ese orden, el análisis del rol de las instituciones informales, en su interacción con la legislación formal, es importante para explicar las situaciones que resultan en la práctica. El presente estudio se basa en cinco estudios de caso que brindan evidencia que respalda este argumento. La investigación en el terreno se efectuó desde el 2006 al 2007 en cuatro países: Bolivia, Brasil, Guatemala y Nicaragua.



# 1

## Introducción

En tiempo reciente, se han producido cambios importantes en América Latina en la legislación y las políticas, relacionadas con el uso y la propiedad de tierras y bosques. Dichos cambios se han centrado principalmente en la formalización de los derechos de tenencia de la tierra y bosques, incluidos los bosques en posesión de las comunidades, y se han concebido nuevas reglas de juego para favorecer el manejo forestal sostenible. Paralelamente, se han promovido empresas forestales comunitarias como una forma para ayudar a mejorar los medios de vida de las comunidades rurales pobres que dependen del bosque, a la vez que se fomenta su conservación. Una motivación subyacente de la reforma de las políticas de tierra y forestales ha sido el interés por disminuir las prácticas informales de acceso a tierras y uso del bosque, además de enfrentar los incentivos que llevan al aprovechamiento ilegal. Si bien las reformas de las políticas de tierra y bosques han generado cambios, muchos de los resultados previstos con relación al manejo forestal sostenible y aumento de beneficios para los campesinos no se han hecho realidad.

El presente trabajo adopta un análisis institucional para examinar el papel que tienen las ‘reglas en uso’, que combinan tanto reglas formales como informales, en explicar el comportamiento de los actores sociales para organizar el acceso a y gestionar el uso de los recursos forestales, y en las articulaciones que esos actores establecen con los mercados, los que a su vez influyen en la generación y distribución de beneficios. En ese entendido, es crucial entender las ‘reglas en uso’ para evaluar los impactos que tienen las políticas dirigidas a promover el manejo forestal comunitario, así como las estrategias que los usuarios del bosque adoptan para el uso de sus recursos forestales, y finalmente las limitaciones y oportunidades que surgen de la articulación con el mercado.

Las reglas formales e informales interactúan de distinta manera en distintos contextos y lugares. En algunos casos, en lo que se refiere a la tenencia de la tierra y regulación forestal, las reformas de tenencia han incorporado en la legislación las reglas informales utilizadas por los grupos comunitarios para organizar su acceso y el uso de la tierra. Por una parte,

esto puede llevar a adoptarlas o reconocerlas, codificándolas o no en la legislación y, por otra, puede más bien conducir a la elaboración de un nuevo conjunto de reglas al combinarlas con las regulaciones formales preexistentes. En otros casos, las reglas formales se oponen a las reglas informales existentes e imponen nuevas regulaciones, elaboradas externamente, lo que posiblemente genera una nueva serie de instituciones para implementar estas nuevas reglas. Por ejemplo, las reglas concebidas para regular al sector forestal comercial tienden a excluir las operaciones forestales tradicionales de las comunidades y, en realidad, alientan el desarrollo de mercados y redes informales. Los resultados, generalmente, inhiben el crecimiento de las empresas comunitarias y refuerzan las asimetrías existentes de los mercados que limitan los beneficios que reciben estos grupos.

En este trabajo, se sugiere que las reformas de tenencia y forestales implementadas en varios países latinoamericanos no han logrado en su totalidad los resultados que tenían previstos, puesto que no han reconocido adecuadamente las complejas realidades locales en las que 'reglas en uso' generadas socialmente configuran las condiciones de acceso a y el uso de la tierra y bosques. Las reglas informales comprenden usualmente usos y costumbres consuetudinarios y otras normativas locales que no se encuentran codificados en las leyes formales, por lo que usualmente funcionan al margen o más allá de los marcos definidos por el Estado; estas incluyen pero no se limitan a prácticas ilegales. Las reglas formales tienden a favorecer a los actores forestales más influyentes y con conexiones políticas, quienes cuentan con

mayores activos y poder de negociación en el mercado. La obligatoriedad del cumplimiento de estas regulaciones tiende en general a dificultar el acceso y uso de la tierra y bosques a personas con recursos limitados y representa mayor dificultad para cumplir requisitos formales e, incluso, lleva a fortalecer los mercados informales.

Este estudio analiza las siguientes preguntas: (1) ¿Cómo influyen las instituciones informales y formales en los derechos de tenencia de la tierra y bosques de pequeños propietarios y comunidades? (2) ¿Cómo responden los sistemas locales de uso y gestión de recursos forestales a regulaciones y modelos impuestos de manejo forestal formal? y (3) ¿Cómo influyen las regulaciones formales en las relaciones de los pequeños propietarios y comunidades con los mercados para productos forestales? Para responder a estas preguntas se analizan cinco regiones de países latinoamericanos, entre ellas: la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) de Nicaragua, la provincia Guarayos de Santa Cruz y el departamento de Pando de Bolivia, el municipio de Porto de Moz en el estado de Pará, en Brasil y la Reserva de la Biosfera Maya del Petén, en Guatemala. Estas regiones han sido seleccionadas tomando en cuenta la existencia de procesos encaminados a la regularización de la tenencia de la tierra por parte del Estado, junto con esfuerzos para hacer cumplir nuevas reglas de juego para el manejo forestal en contextos locales donde un número considerable de personas dependen de las actividades forestales para su sustento cotidiano.

Este trabajo analiza la relación entre instituciones formales e informales en tres ámbitos clave que afectan al uso de la tierra

y bosques por pequeños propietarios y comunidades. El primer ámbito se refiere a las reglas formales que tienden a condicionar las formas cómo se definen en la práctica los derechos de los pequeños propietarios y las comunidades para el acceso y control sobre la tierra y los bosques. El segundo se refiere a los sistemas locales de uso del bosque que resultan de la imposición de regulaciones, modelos y prácticas formales para su uso. El tercero se refiere a la forma en que los pequeños propietarios interactúan con los mercados y las limitaciones y oportunidades que emergen de esa relación, la que en gran parte es influenciada por normas forestales específicas.

En lo que respecta a la formalización de derechos sobre la tierra, la principal lección de este estudio es que los resultados en la práctica dependen poco del contenido de las reglas formales, que a menudo reconocen los usos consuetudinarios y la propiedad colectiva, y obedecen más a su proceso de implementación. En gran medida, esto último conlleva al surgimiento de nuevas reglas informales para evadir las reglas formales impuestas, sobre todo en lo que respecta a la asignación de tierras comunitarias. En lo que se refiere al manejo forestal sostenible, este estudio concluye que la imposición de marcos jurídicos homogéneos por parte del Estado no toma en cuenta la diversidad de realidades locales y, a menudo, ignora las reglas en uso existentes para aprovechar los recursos forestales adoptadas por pequeños propietarios y comunidades. Esto ha derivado en resultados contradictorios en la práctica. Mientras que algunas

comunidades aprovechan las nuevas reglas de juego, la mayoría opta por prácticas más simples y, en ciertos casos, ilegales para obtener beneficios. Consecuentemente, las extensas redes del mercado informal ofrecen una interesante alternativa pero son problemáticas puesto que, por definición, no brindan ninguna protección jurídica (es decir, contratos o tribunales) y también concentran grandes beneficios económicos fuera de las comunidades.

Este trabajo está organizado en siete secciones incluyendo la presente introducción. La siguiente sección presenta un marco conceptual para el análisis institucional, enfocado en la definición de instituciones y las 'reglas en uso' que condicionan el comportamiento de los grupos sociales en relación al acceso y uso de la tierra y de los bosques, y sus implicaciones para la generación y distribución de beneficios. En la tercera sección se introducen las principales características de los cinco estudios de caso seleccionados. En la cuarta sección se analiza cómo las 'reglas en uso' (formales e informales) influyen en la definición y formalización de derechos de la tierra y los bosques. La quinta sección examina las implicaciones derivadas de la imposición de modelos para el manejo forestal sostenible, junto con las nuevas formas de organización de la producción maderera. En la sexta sección se considera cómo la interacción entre instituciones formales e informales genera las condiciones en las que los pequeños propietarios se articulan con el mercado. En la sección final se presentan las principales conclusiones y recomendaciones.



## 2 | Bases conceptuales: bosques e instituciones informales

### El debate acerca de las instituciones formales e informales

Existe un vigoroso debate teórico sobre el papel y la naturaleza de las instituciones formales e informales. Según Ostrom (1990), las instituciones constituyen un entendimiento compartido que es utilizado en situaciones repetitivas y que se organiza mediante normas y reglas. En este concepto, las reglas se refieren a las prescripciones compartidas, o de entendimiento mutuo entre las personas que se hacen cumplir en situaciones particulares mediante agentes encargados de monitorear e imponer sanciones. A su vez, las normas son aquellas prescripciones compartidas cuyo cumplimiento tiende a ser aplicado por los participantes mismos mediante costos e incentivos externamente impuestos (Ostrom 1999a). En otras palabras, las normas se refieren a la conducta moral de una sociedad, mientras que las reglas son conjuntos de regulaciones que, para ser efectivas, requieren de sanciones aplicables (Crawford y Ostrom 1999). Las

instituciones, por lo tanto, comprenden las normas, reglas y regulaciones que son utilizadas entre y al interior de las organizaciones, así como a las organizaciones mismas (Ostrom *et al.* 2001).

Las instituciones funcionan en distintos niveles jerárquicos. Existen tres tipos de reglas que afectan, directa o indirectamente, al comportamiento de las personas y grupos sociales, a saber: reglas operativas, reglas para la toma colectiva de decisiones y reglas constitucionales (Ostrom *et al.* 1997). Cada una de éstas, a su vez, afecta distintos tipos de decisiones. Las reglas operativas son las que afectan directamente el comportamiento de los individuos. Según Thomson y Freudenberger (1997), éstas podrían considerarse como aquellas que se encuentran al 'nivel de superficie' puesto que están más cercanas a los comportamientos que afectan las decisiones de uso de los recursos. A un nivel intermedio están las reglas para la toma colectiva de decisiones que determinan cómo es que se definen las reglas y, por lo mismo, influyen en las

regulaciones del nivel operativo. Finalmente, las reglas constitucionales determinan quiénes pueden participar en el sistema político, qué poderes y autoridad ejercen estos participantes y cómo se crean las reglas para la toma colectiva de decisiones (Ostrom *et al.* 2001; Ostrom 1999a).

En este estudio se priorizan las reglas operativas puesto que estas afectan, directamente, a las reglas en uso que influyen en el comportamiento relacionado con el uso de la tierra y los bosques. Las reglas que rigen la práctica (o reglas en uso), según Ostrom (1999a), son las usadas por las personas en la toma de decisiones o “el conjunto de reglas a las que los participantes se referirían si se les pide explicar o justificar sus acciones” (p. 51). Thomson y Freudenberg (1997) sugieren que para que una regla se considere como tal, esta debe afectar la forma en que las personas se comportan en relación al uso de los recursos. Dichos autores indican que las reglas en uso tienen diferentes fuentes que abarcan desde acuerdos informales (sean estos escritos o no) sobre prácticas tradicionales o consuetudinarias de las comunidades, hasta reglas escritas formuladas por los gobiernos. En este sentido, las raíces de las reglas en uso pueden ser tanto formales como informales—basadas en costumbres o definidas por leyes formales impuestas externamente. En la práctica, lo más probable es que estas sean una combinación.

En este punto de la discusión es bueno indicar que lo informal a menudo tiene una connotación negativa. Algunos estudiosos han equiparado lo informal con el caos o la desorganización (Perry *et al.* 2007) y el término, comúnmente,

se asocia con comportamientos ilícitos, tales como la corrupción y el clientelismo (Helmke y Levitsky 2004). No obstante, con el tiempo han surgido interpretaciones analíticas más complejas de lo informal y en estas las instituciones informales han sido analizadas desde varios puntos de vista. Por ejemplo, algunos incluyen entre estas a los derechos de propiedad consuetudinarios o reglas preexistentes para el manejo forestal comunitario que no han sido codificadas en las leyes (Otsuka y Place 2002). Por su parte, otros se refieren a las actividades desarrolladas fuera de la ley formal como ‘sectores informales’ o ‘economías informales’ (Guha-Khasnobis *et al.* 2006). En ese entendido, es complicado evaluar a las instituciones informales dada la multiplicidad de sus connotaciones.

Algunos estudiosos separan las instituciones formales de las informales al colocar, en el lado formal, a las regulaciones estatales que son impuestas por una autoridad externa y, en el lado informal, a todas las reglas comunitarias que son auto-aplicadas y de cumplimiento endógeno (Eriksson 2004; Cousins 1997). Sin embargo, el principal problema que resulta de equiparar a las instituciones formales con el Estado es que éstas últimas pueden existir tanto dentro como fuera del aparato estatal, e incluso ellas pueden reproducirse dentro de sistemas consuetudinarios. Helmke y Levitsky (2004) definen a las instituciones informales como reglas compartidas socialmente, generalmente no escritas, que son “... creadas, comunicadas y aplicadas fuera de los canales oficiales” (p. 725). Con base en estas dos definiciones, en lo que concierne a este informe, se entiende como reglas informales a las que están fuera del



alcance de los marcos jurídicos formales en cualquier escala de toma de decisiones y que son elaboradas fuera de los canales oficiales. Las reglas informales tienden a no estar codificadas o escritas.

En este sentido las reglas consuetudinarias no siempre son sinónimo de reglas informales, puesto que, en ciertos casos, están validadas o reconocidas por el Estado. Por ejemplo, el Estado puede reconocer los límites externos de una propiedad consuetudinaria y acceder a no inmiscuirse en áreas regidas por leyes consuetudinarias (Fitzpatrick 2005) o también puede intentar codificar los usos y costumbres, convirtiéndolos así en regulaciones formales. Ahora bien, en los casos en los que instituciones consuetudinarias específicas no han sido reconocidas formalmente por el Estado, éstas se mantienen en el ámbito informal. En efecto, a medida que las reglas informales se formulan y evolucionan, es prácticamente imposible adecuar los marcos formales para que abarquen una gran variedad de reglas y variantes locales, o traducirlas a leyes formales. Esto tampoco sería deseable, tal y como sostiene Sierra (1997) con respecto a la codificación de los usos y costumbres. Las costumbres han sobrevivido precisamente mediante el cambio y la adaptación, en respuesta a realidades sociales y, en particular, por su relación con la sociedad dominante. Si bien usualmente el Estado aspira a medir, codificar y simplificar la tenencia de la tierra de un modo operativo, tratar de captar la ‘cacofonía de regímenes locales de propiedad sería una pesadilla’ (Scout 1998). Es por esta razón que las instituciones informales persisten y continuarán reproduciéndose a lo largo del tiempo.

Entonces, las instituciones informales hacen parte de una arquitectura institucional más amplia que complementa y se resiste a las reglas formales. Por lo tanto, ‘informal’ no es sinónimo de no estructurado o caótico, puesto que las comunidades son capaces de producir estructuras auto-organizadas dentro o fuera del alcance de los marcos oficiales del Estado (Cousins 1997; Cousins y Hornby 2000). Por el contrario, el sector informal puede, en algunas ocasiones, estar muy bien organizado y no es excepcional encontrar casos de grupos que toman decisiones de acuerdo a reglas informales que sean más organizados que aquellos que siguen reglas formales (Guha-Khasnobis *et al.* 2006).

Como lo indica la discusión anterior, no es fácil diferenciar lo formal de lo informal en las reglas en uso utilizadas por individuos, grupos y sociedades para definir el acceso a y la gestión de los productos forestales, así como de aquellas que influyen en su relación con los mercados forestales y en la captura de los beneficios derivados del uso del bosque. Por consiguiente, en este estudio se adopta el concepto de reglas en uso para referirse a la combinación tanto de reglas formales como informales que influyen en las decisiones y acciones de los actores. En este caso, el desafío consiste en diferenciar los efectos de los dos tipos de reglas y analizar los resultados de su interacción.

En la sección siguiente se discuten los tres ámbitos que afectan el uso de los recursos forestales por parte de pequeños productores y comunidades que fueron mencionados en la introducción. El primero se refiere a las ‘reglas de juego’ que influyen en la forma en que los pequeños productores y comunidades controlan, asignan, legitiman y

aplican los derechos de tenencia de la tierra. El segundo se relaciona con la estructuración de los sistemas locales (mayormente informales) de uso y gestión de los recursos forestales como reacción a la imposición de regulaciones y modelos formales. El tercero se refiere a la interacción de los pequeños propietarios con los mercados (formales e informales) influenciados por las limitaciones y oportunidades creadas por las regulaciones formales, así como por las condiciones del mercado que afectan a la toma de decisiones, y a la adquisición y distribución de beneficios.

### 'Reglas de juego' para definir derechos de tenencia de la tierra

La propiedad consiste en un 'conjunto de derechos'. En lo que se refiere a propiedad común, los derechos de tenencia se expresan en una gama que abarca desde derechos relativamente limitados (como de acceso o usufructo) a otros más completos (como de manejo, exclusión y alienación) (Agrawal y Ostrom 2001). Este trabajo no profundiza en la discusión de estos conceptos puesto que actualmente su uso es relativamente común en la bibliografía sobre instituciones y derechos de propiedad (véase también, Ostrom y Schlager 1996; Schlager y Ostrom 1992). Al respecto, Barry y Meinzen-Dick (2008) dividen los derechos de propiedad en dos tipos, a saber: derechos de uso (es decir acceso y usufructo) y derechos de toma de decisiones (es decir, de manejo, exclusión y alienación).

Los derechos de propiedad de la tierra y los bosques responden a estructuras relativamente complejas de gobernanza vinculadas con reglas históricamente

determinadas que no solo asignan sino que legitiman dichos derechos en la práctica. Puesto que la propiedad está compuesta por un 'conjunto de derechos', diferentes sistemas institucionales coexisten para definir y hacer cumplir estos derechos en la práctica. En ese orden, la distinción entre instituciones formales e informales respecto a los derechos de propiedad es relativamente simple (Otsuka y Place 2002). Si bien los derechos formales son definidos por procedimientos legales de reconocimiento, registro y titulación, ya sea individual o colectivamente, los derechos informales están usualmente relacionados con prácticas locales de asignación de derechos que frecuentemente son pasadas por alto en la legislación (Cousins y Hornby 2000).

La autoridad subyacente que legitima el conjunto de los derechos que definen la propiedad de tierras y bosques puede tener varios orígenes. Estos pueden incluir a las legislaciones estatales, las leyes consuetudinarias y las reglas locales informales que hacen parte de sistemas normativos consuetudinarios (Meinzen-Dick y Pradhan 2002). Esta condición también se ha denominado sistema jurídico policéntrico (Lund 1998) y sugiere que las relaciones de propiedad no evolucionan de manera lineal de lo informal a lo formal en una suerte de centralismo jurídico, sino que ambos pueden coexistir en un contexto histórico determinado (Manji 2006). Scott (1998) señala que los derechos de propiedad son modificados con el tiempo conforme a los cambios en los mandatos e intereses del Estado, y a la fuerza de las comunidades locales para implantar sus reglas locales por encima de las regulaciones formales.

Los mecanismos formales, por ejemplo la titulación, pueden ser importantes para garantizar los derechos de propiedad. En este sentido, propiedad se refiere a una demanda aplicable (McPherson 1978), pero mientras que el título de propiedad debería garantizar seguridad, esto no siempre ocurre en la práctica. Bromley (2005) sostiene que los títulos de propiedad pueden aumentar la inseguridad para los sectores más pobres y que los títulos no tienen sentido sin el pleno respaldo del Estado que los otorga. Broegaard (2005) señala que la seguridad percibida a partir de la tenencia es más importante que la posesión de un título para determinar el comportamiento de inversión de los pequeños productores. La legitimidad es una fuente importante de seguridad puesto que hace que las demandas de propiedad sean aplicables (Sikor y Lund sf). En muchos casos, los sistemas jurídicos formales funcionan sólo para quienes pueden maniobrarlos o manipularlos y, por ende, aprovechar de la legislación formal (Nygren 2004).

El reconocimiento legal de los derechos territoriales consuetudinarios no es un proceso sencillo. Fitzpatrick (2006) sostiene que la forma de intervención del Estado en un sistema territorial consuetudinario debería determinarse en función a las condiciones que hacen a la inseguridad en la tenencia en contextos específicos. Un problema clave radica en que el proceso de formalización puede causar la desintegración de los sistemas de derechos de propiedad en áreas de acceso abierto—o sin demandas—debido a la superposición de y al conflicto entre sistemas validados por el Estado o formales de propiedad, y regímenes validados por normas o consuetudinarios.

La tensión se puede incrementar si el Estado reconoce la autoridad de ciertos grupos sobre otros. La superposición de modelos también puede conllevar a una ‘elección de opciones’ en la que distintos demandantes acuden al marco legal de su elección para justificar demandas de derecho de propiedad (Fitzpatrick 2006, Larson y Soto 2008).

En ciertos casos, esto deriva en un colapso del sistema local de autoridad, pero sin que exista capacidad estatal para ‘llenar’ el vacío.

### Reglas que rigen la gestión de los recursos forestales

Actualmente, existe la tendencia de que, en áreas boscosas, los estados devuelvan mayor control o derechos de decisión sobre los recursos naturales a los pobladores y comunidades locales, incluidos el manejo y la exclusión (Ribot 2001a; Sunderlin *et al.* 2008). No obstante, los derechos transferidos a pequeños productores y comunidades tienden a estar excesivamente regulados por normas formales, sobre todo en lo que hace al uso de recursos forestales bajo el supuesto de que los bosques constituyen un bien público cuyo mantenimiento debe protegerse de actores privados que podrían explotarlos de forma irracional (Agrawal 2005). Esta suposición se asienta en la noción de la ‘tragedia de los bienes comunes’, que sostiene que la propiedad comunal de los recursos conduce a su agotamiento irreversible (Hardin 1968). Esta opinión sigue teniendo influencia pese a la amplia evidencia que demuestra que este resultado sólo se da en situaciones de acceso abierto. Por ejemplo, ante la ausencia de reglas para el uso del bosque, los distintos grupos de interesados tratarían de obtener beneficios mediante la extracción desmedida

de las especies maderables más valiosas poniendo en riesgo su futura regeneración. Sin embargo, se ha demostrado que los bienes comunes están—o pueden estar—regidos por instituciones locales efectivas y que la formulación y aplicación de reglas puede marcar una diferencia significativa en la gestión de los recursos forestales (Gibson *et al.* 2000; Ostrom 1999b; Dietz *et al.* 2003). Al respecto, se ha determinado que existe una correlación positiva entre instituciones locales fuertes, actividades colectivas y buena gestión forestal (Varughese 1999; Andersson *et al.* 2006).

En ese contexto surge la pregunta: ‘¿En qué medida las reglas externas impuestas son capaces de obtener buenos resultados?’ o, en contraste, ‘¿Son capaces los grupos de usuarios locales del bosque de elaborar sus propias reglas, mediante elección colectiva, para manejar de forma apropiada sus bosques evitando que miembros individuales o externos los exploten excesivamente?’ Los argumentos anteriores sugieren que lo último—la elaboración de reglas locales—se puede lograr al menos de dos maneras. Primero, algunos sostienen que puesto que los individuos motivados por intereses personales no actuarán para lograr intereses de grupo, es necesaria la coerción por parte de autoridades externas, sobre la base de un conjunto establecido de reglas, para ayudar a que los individuos logren la acción colectiva (Olson 1965). Segundo, la evidencia demuestra que los grupos sociales son capaces de formular y hacer cumplir reglas entre sus miembros para proteger sus bosques, si tienen intereses comunes que fomenten la colaboración y acción colectiva (Gibson *et al.* 2000; Nagendra y Gokhale 2008). Estos puntos señalan al

menos tres opciones para el Estado: (1) establecer un marco regulativo que estimule la acción colectiva local, (2) aceptar y hacer cumplir las reglas y normas locales en los casos en que éstas ya existan y (3) tratar de imponer regulaciones externas. Cada uno de estos supone un tipo diferente de interacción entre las reglas formales e informales existentes.

No obstante, muchas de las normas formuladas por las comunidades para el uso de los recursos forestales, así como los mecanismos rectores de la aplicación de dichas normas, son a menudo ignoradas por las regulaciones forestales y las entidades encargadas de su aplicación (Pokorny y Johnson 2008). Frecuentemente, las regulaciones forestales formales, en vez de apoyarse en instituciones (informales) ya existentes de manejo forestal local tienden a imponer nuevas reglas, prácticas y modelos, por encima de las reglas elaboradas y validadas internamente por las comunidades indígenas, agro-extractivas y campesinas. Esto lleva a generar confusión interna o competencia entre las estructuras organizativas ‘nuevas’ y ‘viejas’, y conduce al colapso del control y a erosionar los sistemas locales ya existentes. El impacto puede, a la larga, motivar un comportamiento de acceso abierto a los recursos que pondría en riesgo a los bosques y reduciría los beneficios forestales de largo plazo para las comunidades locales.

La restitución de derechos forestales a las comunidades ha estado, a veces, vinculada no sólo con el interés de los Estados para generar oportunidades para mejorar los medios de vida de las comunidades con base en actividades de extracción maderera

sino también con la necesidad de asegurar que esas actividades se realicen conforme a modelos de manejo forestal sostenible, usualmente a través del aprovechamiento comercial de la madera. En estos casos, los grupos locales enfrentan una variedad de obstáculos para adaptarse a las nuevas reglas. Un problema fundamental es que las reglas consuetudinarias de los grupos locales (sobre todo en comunidades indígenas, tradicionales y campesinas) tienden a enfocarse en usos de subsistencia. Las mismas reglas no se pueden traducir a condiciones en las que prevalecen las economías de mercado y en donde la presión para aprovechar los recursos forestales aumenta rápidamente, sin dar tiempo para la adaptación local. Esto también aplica a situaciones en las que se permite la extracción de un producto de alto valor como la madera en donde anteriormente las comunidades sólo se dedicaban al comercio en mercados restringidos de productos forestales no maderables (PFNM) de poco valor económico.

En relación a lo anterior, las reglas para el uso de recursos orientados a la subsistencia y, en ciertas ocasiones, también para los PFNM de poco valor, tienden a estar muy arraigadas en las estructuras sociales y sistemas de creencias de las comunidades. La toma de decisiones respecto a la asignación de derechos de acceso y uso se basa en conocimientos locales que se adquieren con el tiempo y, por ende, la edad y el género son importantes. Cuando se introduce una nueva actividad como el aprovechamiento forestal comercial, estos grupos sociales enfrentan grandes desafíos, en especial cuando la actividad o la organización que la promueve requiere

estructuras jerárquicas organizadas, basadas a menudo en conocimientos técnicos para la toma de decisiones y el control, los cuales no existían anteriormente. Si bien algunas comunidades son capaces de adaptarse a situaciones de cambio que surgen a partir de nuevas actividades productivas, nuevos tipos de organización y la articulación a nuevos mercados, otras no logran hacerlo. Frecuentemente, la imposición de un modelo industrial y la rapidez necesaria para la restitución constituyen la esencia del fracaso, revelando la falta de reconocimiento del ‘punto de partida’ de estos grupos.

Existe una considerable evidencia que señala que la expansión de mercados ha derivado en cambios significativos en las relaciones sociales. Mallon (1983) demostró cómo el crecimiento de los mercados—sobre todo de los mercados laborales—puede derivar en un mayor enfoque en intereses individuales (véase también Vatn 2007), conllevando a conflictos y al colapso de lo colectivo. En ese orden, las comunidades indígenas y agro-extractivas están aprendiendo a manejar comunalmente la extracción maderera con organizaciones jerárquicas y modelos empresariales introducidos desde fuera, a menudo enfocados en el objetivo de maximizar ganancias como meta principal de la actividad económica (Pacheco 2007). A medida que se introduce estas nuevas organizaciones, los grupos comunitarios encaran grandes desafíos en lo que se refiere al diseño y la implementación de mecanismos para la organización del trabajo, la toma de decisiones de forma colectiva, la administración transparente, la distribución equitativa de beneficios y responsabilidades, el cumplimiento de las reglas y la aplicación de sanciones, sin mencionar el desarrollo de

capacidades y experiencia para implementar operaciones de silvicultura y negociar en el mercado.<sup>1</sup>

## Aspectos formales e informales de los mercados forestales

En este estudio se considera que los mercados informales de madera están constituidos por todas las interacciones para el intercambio de bienes y servicios entre los diferentes actores del mercado que se efectúan por fuera de las normativas del Estado, incluyendo las normas fiscales, comerciales, laborales y forestales. En esta definición, los actos ilegales se refieren sólo a las actividades informales que contravienen las regulaciones estatales existentes para el uso, la transformación o el intercambio de bienes. Por ejemplo, en el sector forestal, las regulaciones definen típicamente los recursos forestales que pueden ser aprovechados, los procesos para adquirir autorizaciones de transporte, los niveles y criterios para el pago de impuestos y patentes, los requisitos para el registro de empresas y los estándares para el cumplimiento de normas laborales, entre otros. Sin embargo, pese al alcance de la mayoría de los marcos jurídicos y reglamentarios, existen varios aspectos del manejo de recursos naturales que se encuentran fuera de las normas formales y, por ende, se mantienen en la informalidad, tales como transacciones de nivel operativo entre grupos de interesados, ciertos tipos de intermediarios y proveedores de servicios sin personería jurídica y una variedad de condiciones de comercio que están concebidas para que el mercado funcione.

Existen dos principales puntos de vista respecto a porqué las regulaciones

formales no pueden llegar a los sistemas de producción y mercados. El primero sostiene que los sectores que no son capaces de cumplir las estrictas limitaciones regulativas son excluidos de los beneficios que ofrece el Estado. Esto indica que las pesadas regulaciones de ingreso evitan que ciertos actores económicos entren al sector formal, lo que los mantiene en la informalidad como una medida de defensa. El segundo indica que las organizaciones optan por mantenerse fuera del alcance del Estado por decisión voluntaria debido a sus cálculos de costos y beneficios (Perry *et al.* 2007). Por lo tanto, ciertos actores económicos optan por mantenerse en la informalidad con base en una valoración de las ventajas y desventajas relacionadas con la formalización, y de la capacidad y disposición del Estado para hacer cumplir las restricciones. Estas dos visiones pueden ser más complementarias que exclusivas. En la medida en que las regulaciones imponen condiciones que son difíciles de cumplir, estas también abren la puerta a las operaciones ilegales. A menudo los actores económicos adoptan una combinación de acciones legales e ilegales.

Los estados tienden a regular, y en ciertos casos de forma excesiva, los recursos forestales de mayor valor mercantil, tales como la madera, y prestan poca atención a recursos de menor valor, como los PFNM. La razón principal de esto es que la regulación, usualmente, tiene diversos objetivos, tales como obtener ganancias o ingresos por concepto de impuestos y promover el uso eficiente del recurso para evitar la explotación irracional

<sup>1</sup> México ha sido una notable excepción a la regla, puesto que en este país se ha dejado que las empresas comunitarias y las prácticas silviculturales se desarrollen de forma más 'orgánica' (Bray *et al.* 2005).

(Dryzek 1997), de ahí el énfasis en los recursos de mayor valor. En general, el cumplimiento de las mejores prácticas se monitorea mediante el control de la circulación de la madera a fin de diferenciar la que se origina a partir de planes de manejo aprobados de la que no proviene de estos. La contravención de las regulaciones forestales conlleva a actos ilegales.

Existe bastante bibliografía acerca de la extracción ilícita de madera que está enfocada, en su mayoría, en explicar las dificultades que encaran quienes aplican la ley respecto a planificación y aprovechamiento, monitoreo de resultados, y aplicación de sanciones (Contreras 2005). Si bien se reconoce, cada vez más, que una parte considerable de las prácticas ilegales se produce debido a carencias jurídicas y fallas de implementación (Contreras 2005; Tacconi *et al.* 2003), muchas sugerencias para superar el 'delito forestal' siguen apuntando a la aplicación y al cumplimiento de la ley como principal instrumento para detener las prácticas ilegales (véase también Larson y Ribot 2007). En muchos casos no se detecta la diferencia entre el uso informal e ilegal del recurso forestal (Colchester *et al.* 2006). Usualmente se tiende a criminalizar las prácticas informales sin detenerse a distinguir la naturaleza y el papel que tienen las instituciones informales en la estructuración de las cadenas de valor para el uso, comercialización y transformación de los productores forestales, las que a menudo son compuestas por entidades informales.

Es sorprendente la poca atención que se ha dado al funcionamiento de los mercados forestales informales en vista de los esfuerzos

del Estado para implementar regulaciones forestales, y de las distorsiones y asimetrías del mercado que dichas regulaciones generan o refuerzan. La mayor parte de los análisis se han centrado en la extracción ilícita de madera, bajo la suposición de que una mejor aplicación de la legislación forestal conllevará a un mejor manejo forestal sostenible. No obstante, en la práctica, la mayoría de regulaciones forestales tienden a estar sesgadas contra las comunidades y otros usuarios locales del bosque. Kaimowitz (2003; 2002) señala, las regulaciones forestales formales tienden a crear costos adicionales para pequeños propietarios y comunidades interesados en desarrollar operaciones formales de manejo forestal. Puesto que estos no pueden solventar el cumplimiento de las regulaciones, más bien operan informalmente corriendo el riesgo de que sus actividades sean criminalizadas por el Estado (véase también Colchester *et al.* 2006). En este sentido, las regulaciones forestales incrementan las barreras de ingreso a las personas que carecen de capital y no pueden pagar los altos costos de transacción necesarios para los procesos burocráticos de aprobación de las operaciones forestales (véase también Larson y Ribot 2007).

Otra barrera para las comunidades es que las regulaciones forestales, a veces presuponen implícitamente tecnologías o exigen niveles de operación que no están al alcance de los campesinos, obligándolos a depender de prestadores de servicios forestales, madereros locales o empresas madereras. Para que los pequeños propietarios y las comunidades entren, legalmente, al mercado de productos forestales, estos deben formalizar sus operaciones de manejo. Sólo pueden participar legalmente aquellos

que establezcan e inscriban legalmente sus empresas forestales (conforme a los modelos jurídicos existentes), formulen un plan de manejo forestal, paguen patentes e impuestos, estén facultados para obtener la aprobación de sus planes y aprovechen sus productos de acuerdo a los estándares. Sin embargo, las normas, tales como la restricción del pre-procesamiento de troncos con motosierra, exigen que el procesamiento se efectúe en aserraderos aprobados y puesto que la mayoría de comunidades carecen de capacidad o capital para la administración de operaciones de rodeo, transporte y procesado de madera, se ven obligadas a trabajar con prestadores de servicios existentes o dependen de terceros para el apoyo técnico y financiero. Los usuarios forestales incapaces de realizar estas tareas son excluidos y pasan a sumarse a las filas de la economía informal (Pokorny y Johnson 2008; Pacheco *et al.* 2008). No obstante, a medida que aumenta la demanda de madera, los mismos se constituyen en la fuente (informal e ilegal) de materia prima para el sector industrial formal.

En América Latina, los mercados de madera tienden a ser bastante distorsionados

e imperfectos. Estos problemas están relacionados, mayormente, con la distribución asimétrica de poder e información que facilita e, incluso, promueve la ‘captura por las elites’ de los beneficios que generan esos mercados. Se sostiene que la captura por las elites surge cuando a la disponibilidad de recursos de alto valor se suman actores influyentes que operan bajo mecanismos débiles de control institucional, lo cual crea oportunidades para que dichos grupos obtengan una parte substancial de los beneficios generados a partir del aprovechamiento de los bosques de pequeños productores y comunidades (Iversen *et al.* 2006). Los grupos de interesados que ‘capturan’ estos beneficios (es decir, intermediarios y madereros locales) tienden a operar en alianzas dudosas y poco visibles que, en realidad, son redes informales altamente estructuradas y organizadas (High *et al.* 2005). Dichas redes funcionan entre las fisuras estimuladas por las imperfecciones del mercado causando que la distribución de ganancias sea muy poco equitativa y no satisfaga las aspiraciones de los actores locales, sobre todo de las poblaciones más pobres de las zonas rurales.



### 3 | Presentación de los estudios de caso: una diversidad de situaciones

El presente informe se enfoca en cinco lugares de estudio situados en cuatro países latinoamericanos, a saber: Bolivia y Brasil en Sudamérica y Nicaragua y Guatemala en Centroamérica. En los últimos años estos cuatro países han transferido extensas superficies de bosque a comunidades mediante una variedad de mecanismos y modelos jurídicos, beneficiando a un grupo diverso de usuarios forestales incluyendo a pueblos indígenas, comunidades agro-extractivas y asentamientos campesinos. En Bolivia, la investigación cubre dos regiones: la provincia Guarayos en el departamento de Santa Cruz, buena parte de la cual corresponde al territorio indígena del pueblo Guarayo y el norte del departamento de Pando donde predominan las comunidades agro-extractivas. En Brasil, la investigación se centró en el municipio de Porto de Moz, en el estado de Pará, en los límites de una extensa Reserva Extractiva (RESEX) (Figura 1). En Nicaragua, se seleccionaron

para este estudio los territorios indígenas que se encuentran en proceso de demarcación y titulación en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN). La investigación realizada en Guatemala se centró en el norte del Petén, en donde una parte considerable de la zona de amortiguamiento de la Reserva de la Biosfera Maya se ha otorgado a comunidades mediante concesiones forestales (Figura 2). La presente sección ofrece una presentación breve de los casos mencionados anteriormente.

Los diferentes casos seleccionados representan las diversas situaciones en las que se encuentran los usuarios locales del bosque, tales como comunidades indígenas, agro-extractivas y campesinas que han recibido derechos sobre la tierra bajo la modalidad de territorios, reservas y concesiones comunales. Si bien estos grupos dependen en diferente grado de los recursos forestales, todos ellos usan productos forestales maderables y no maderables para



**Figura 1.** Mapa de los lugares de estudio en Bolivia y Brasil

su subsistencia y realizan usos comerciales. El aprovechamiento forestal está generando un aporte cada vez mayor a los ingresos familiares en todas las zonas estudiadas. Reconocer el contexto en el que los usuarios forestales locales desarrollan sus medios de vida es fundamental para entender el papel de las instituciones informales para la gestión de los recursos forestales, el impacto de la formalización de derechos comunitarios de propiedad y la puesta en práctica de marcos jurídicos para promover el manejo forestal sostenible y su integración al mercado formal. En el Cuadro 1 se resumen las características ecológicas y socio-culturales de las regiones seleccionadas.

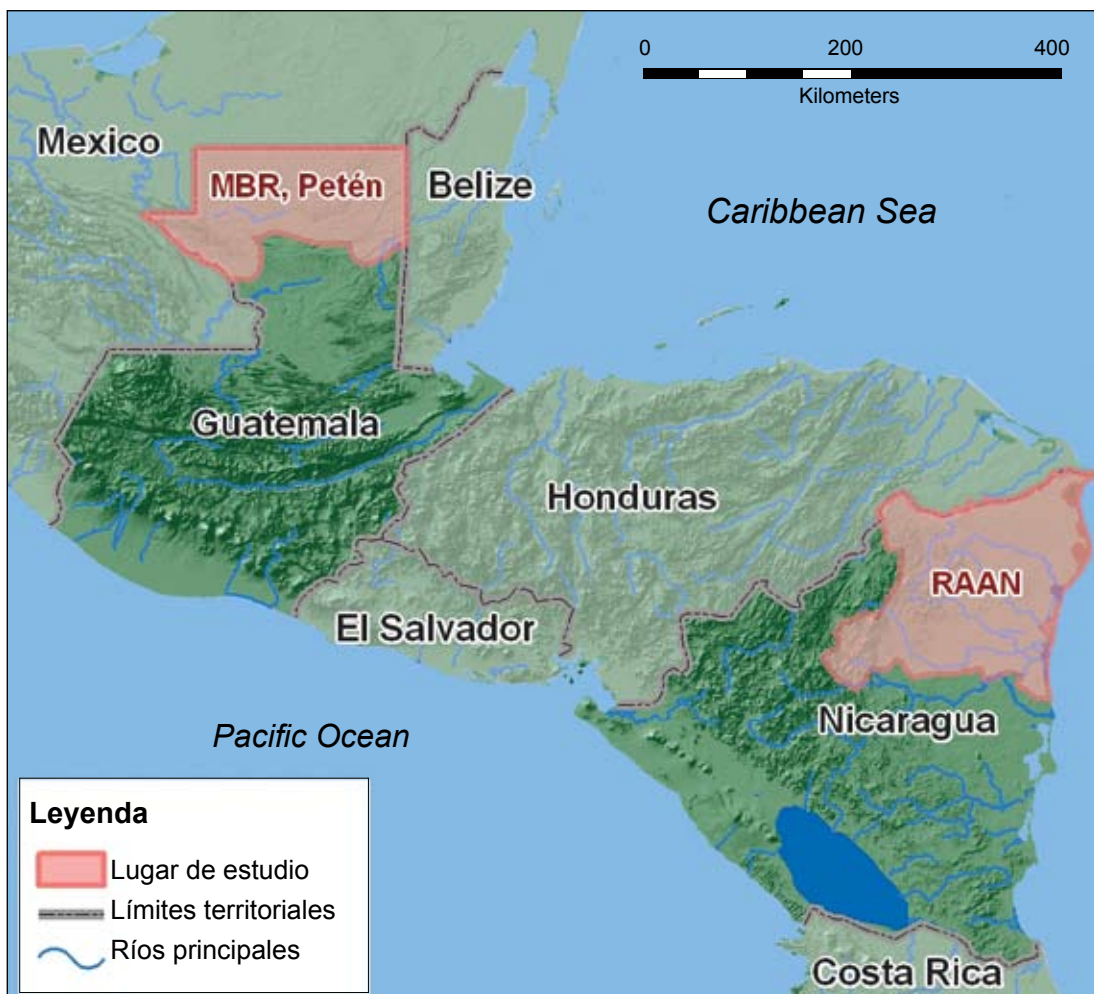
### Territorios indígenas en la RAAN, Nicaragua

Las regiones autónomas de Nicaragua se crearon mediante el Estatuto Autonomático (Ley 28), como parte de las negociaciones de paz efectuadas con grupos disidentes, incluyendo a una parte importante de la población indígena del país que apoyó a las fuerzas contrarrevolucionarias en la guerra de la década de 1980. Estas dos regiones, las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur, denominadas RAAN y RAAS, constituyen alrededor del 45% del territorio nacional y 12% de la población. Aunque sólo un 8,6% de la población se auto-identifica como indígena, la gran

**Cuadro 1. Características de los cinco estudios de caso en cuatro países seleccionados**

Características	Región del Atlántico Norte, Nicaragua	Guarayos, Bolivia	Porto de Moz, Brasil	Norte Amazónico, Bolivia	Norte del Petén, Guatemala
Ubicación y extensión (en ha) del lugar de estudio	Situada en la parte noreste del país, abarca 3,2 millones de ha, de las cuales al menos 2 millones se están titulando como territorios indígenas	Situada en el norte del departamento de Santa Cruz, abarca 3 millones de ha de las cuales unos 1,3 millones corresponden a un territorio indígena	Ubicada en la Amazonia oriental, la región abarca alrededor de 1,9 millones de ha, 1,2 millones de ha del total están dentro de reservas extractivas	Ubicada en el norte de Bolivia, comprende más de 6 millones de ha, de las cuales 2 millones corresponden a comunidades agro-extractivas	Situada en el Petén, la Reserva de la Biosfera Maya abarca 2 millones de ha. La zona de uso múltiple cubre 848 mil ha.
Tipo principal de cobertura vegetal	Alrededor de un 72% estaba cubierto por bosques, en 2001. La mayoría de estos eran bosques de especies latifoliadas, con una pequeña parte de bosques de coníferas	Cerca del 90% del área está cubierto por bosques deciduos, con algunas especies maderables valiosas	Alrededor de un 15% corresponde a bosque estacionalmente inundado ( <i>várzea</i> ) y el resto es bosque tropical de tierra firme	Más del 90% de la cobertura terrestre de la región consiste en bosque húmedo tropical, rico en especies maderables y productos forestales no maderables	Alberga uno de los ecosistemas más diversos del mundo, cubierto en su mayoría por bosque de especies latifoliadas
Población total y rural	Aproximadamente 314 mil habitantes, 72% viven en zonas rurales	Aproximadamente 37 mil habitantes, de los cuales alrededor de 15 mil son indígenas	Cerca de 23 mil habitantes, de los cuales 13 mil viven en zonas rurales	Alrededor de 50 mil habitantes, viviendo cerca de 30 mil en áreas rurales	Aproximadamente 80 mil personas viven en la Reserva de la Biosfera Maya
Grupos étnicos predominantes en la población	La población de la RAAN está formada, predominantemente, por <i>ladinos</i> pero también alberga a la mayoría de poblaciones indígenas y étnicas del país, principalmente del grupo <i>Miskito</i>	La población es étnicamente mixta, pero el grupo étnico más numeroso es el pueblo indígena Guarayó	Población étnicamente mixta denominada <i>caboclos</i> debido a que su sustento está vinculado a los ríos y el estuario del Amazonas	Población rural que depende del bosque y es étnicamente mixta, consta de varios grupos indígenas y campesinos de tierras bajas, así como emigrantes de la zona andina de Bolivia.	Alrededor de una quinta parte del total de la población es indígena (el más importante es el grupo <i>q'eqchi'</i> )
Modelo de titulación de tierras a favor de las comunidades	Territorios indígenas en distintos procesos de demarcación y titulación	Territorio indígena denominado Tierra Comunitaria de Origen (TCO)	Reserva extractiva que forma parte del sistema nacional de unidades de conservación (SNUC)	Comunidades agro-extractivas basadas en una superficie aproximada de 500 ha por familia	Las concesiones fluctúan entre 7 y 83 hectáreas, con un total de 450 mil ha
Uso predominante del bosque por parte de las comunidades	Principalmente para subsistencia, pero también se practica la extracción comercial de madera	Principalmente para usos de subsistencia, si bien la extracción maderera está aumentando rápidamente	Uso extensivo de productos forestales no maderables (PFNM), pero la extracción maderera ha aumentado con el paso del tiempo	Principalmente extracción de castaña ( <i>Bertholletia excelsa</i> ) para usos comerciales y otros PFNM	El principal uso del bosque es el aprovechamiento forestal comercial, si bien se extrae algo de <i>xate</i>
Principales características de los sistemas de sustento de las comunidades locales	Los sistemas de sustento se basan, principalmente, en la agricultura de subsistencia, pesca, caza y algo de extracción comercial de madera	Los sistemas de sustento se basan en la agricultura de subsistencia, el empleo remunerado y, en menor grado, la extracción comercial de madera	Sistemas de sustento muy diversificados, pero la población depende, principalmente, de la agricultura en pequeña escala y la pesca	Marcada dependencia de la extracción de castaña, combinada con agricultura de subsistencia y empleo remunerado	Basado en la agricultura, la extracción de PFNM y maderables, y empleo remunerado
Comunidades seleccionadas para la investigación en el terreno	Territorio Tasba Raya y Layasiksa	Cururú y Santa María de Yotau	Sagrado Coração de Jesus y São Raimundo	San Jorge y Turi Carretera	Carmelita y Árbol Verde

Fuente: Elaborado por los autores con base en Albornoz et al. (2008), Mendoza et al. (2008), Monterroso (2008), Nunes et al. (2008), Vieira et al. (2008), Wilson (2008).



**Figura 2.** Mapa de los lugares de estudio en Guatemala y Nicaragua

mayoría de estos grupos están asentados en estas dos regiones (INEC 2005). Si bien, históricamente, estas regiones tuvieron pocos habitantes no indígenas, la situación ha cambiando con la llegada de colonos a la región boscosa del Pacífico y centro de Nicaragua. Según datos del 2000, 70% (4 millones de ha) de los bosques del país están situados en la RAAN y RAAS (MAGFOR/INAFOR/MARENA 2001). Si bien no se cuenta con estadísticas oficiales, unas dos millones de hectáreas de bosque se encuentran en áreas con demandas territoriales indígenas.

Este estudio seleccionó comunidades indígenas cuyos territorios están siendo

demarcados y titulados en la RAAN. Estas comunidades ganaron el derecho al reconocimiento de sus territorios históricos en la constitución de 1987, pero hasta el 2003 ninguna ley había creado los procedimientos necesarios para la demarcación y titulación. Sólo ahora se está implementando plenamente el proceso de reconocimiento de derechos. A tiempo de realizarse el presente estudio, sólo se habían autorizado cinco títulos en tierras demarcadas previamente por una ONG y sólo uno de estos había sido registrado. El proceso demoró debido a la falta de celeridad del gobierno central y al mal uso de fondos por parte de la comisión para la titulación y conflictos



entre comunidades, entre otros, pero el mismo ha adelantado a partir del 2007, en un clima político más favorable. El modelo territorial, sin embargo, ha creado nuevas tensiones puesto que sólo unas pocas comunidades habían sido anteriormente titulares de forma colectiva de tierras y recursos o habían creado estructuras de gobernanza en el nivel comunitario. Esto ha conllevado a conflictos, por ejemplo, entre algunas comunidades y las autoridades gubernamentales regionales respecto al diseño y tamaño de los territorios.

La invasión de territorios indígenas por parte de colonos no indígenas y los conflictos entre comunidades indígenas vecinas también siguen generando conflictos en los territorios (Roper 2003). En particular, los problemas entre comunidades parecen estar relacionados con derechos de uso de recursos, específicamente de los bosques (Mendoza *et al.* 2008). Antes del reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, el Estado otorgaba concesiones a empresas madereras en muchos bosques comunitarios. Después de la suspensión de dichas concesiones, las comunidades han vendido madera de varias formas, tanto en mercados formales como informales. Sin embargo, en 2006 todas las formas de extracción en pequeña escala se suspendieron para dar paso a la elaboración de planes de manejo forestal para el aprovechamiento maderero. Asimismo, se prohibió la extracción de ciertas especies valiosas tales como la caoba y el cedro real. No obstante, en septiembre de 2007, el huracán Félix derribó cerca de un millón de hectáreas de bosque en la RAAN y se implementaron nuevos planes de aprovechamiento en pequeña escala en 2008. Las operaciones de manejo forestal

comunitario son relativamente recientes y se llevan a cabo sólo en pocos lugares, incluido uno de los sitios de estudio, Layasiksa.

No obstante, tanto la administración forestal nacional como la regional, están promoviendo una estrategia de manejo forestal comunitario y elaborando un nuevo borrador de legislación forestal al respecto.

## Territorio indígena de Guarayos, Bolivia

Guarayos es una provincia del departamento de Santa Cruz, en Bolivia. La misma constituye una zona de frontera forestal que se encuentra cambiando rápidamente y en ella habita el pueblo indígena Guarayo. La construcción y pavimentación de una carretera abrió la región a intereses de externos tales como industrias madereras, ganaderos y agricultores de gran escala, además de colonos campesinos, quienes han ejercido una gran presión en la tierra que estaba siendo ocupada por el pueblo Guarayo y por la que este pueblo indígena interpuso una demanda territorial formal. La demarcación del territorio indígena junto a la promoción del manejo forestal pretendían proteger los territorios indígenas pero no consideraron adecuadamente las reglas indígenas existentes para el acceso a tierras y el uso del bosque. Como resultado de lo anterior, los conflictos se incrementaron en la región debido al aumento de la presión de los grupos no indígenas por la tierra y la extracción de recursos forestales maderables.

En 1996, la Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG) presentó una demanda de Tierra Comunitaria de Origen (TCO) que fue aprobada por el gobierno, determinándose la asignación de cerca de 1,4 millones

de hectáreas a la TCO. No obstante, la regularización y titulación de tierras ha avanzado lentamente y el pueblo Guarayo perdió una parte de los bosques demandados cuando el gobierno reconoció sobre esas tierras las demandas de industrias madereras para concesiones forestales (Vallejos 1998). Entre el 2000 y 2004, seis comunidades indígenas elaboraron planes de manejo forestal como estrategia para consolidar su presencia en áreas forestales sobre las que habían hecho demandas por tierra; actualmente, un séptimo plan se encuentra en evaluación por parte de la Superintendencia Forestal<sup>2</sup>. Actualmente, la formalización de derechos de propiedad sigue inconclusa<sup>3</sup> y las tierras que han sido tituladas están alejadas de los asentamientos indígenas. Las áreas más pobladas, en donde se encuentra la mayor concentración de comunidades indígenas siguen en espera de regularización.

El principal problema que encara el proceso de regularización de la propiedad de la tierra en Guarayos es la presión ejercida por intereses no indígenas en busca de establecer derechos propietarios lo cual, en ciertos casos, ha motivado un proceso de corrupción involucrando a terceras personas, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y dirigentes indígenas que han reconocido posesiones fraudulentas de terceros. A la vez, la situación de tenencia de la mayoría del pueblo indígena ha cambiado solo marginalmente puesto que las áreas tituladas por el INRA están habitadas por muy pocas personas. Asimismo, el pueblo Guarayo actualmente carece de una estructura institucional unificada capaz de administrar y gestionar su territorio titulado debido a la dispersión de los asentamientos indígenas, la distancia a las áreas tituladas y la índole de esta región étnicamente mixta.

## Comunidades agro-extractivas de Pando, Bolivia

En el departamento de Pando, situado al norte de Bolivia, las comunidades agro-extractivas han obtenido, recientemente, derechos de propiedad comunal sobre grandes extensiones de bosque tropical, sobre la base de demandas de tierras utilizadas bajo arreglos tradicionales para la recolección de castaña. Las modificaciones en el proceso de reforma agraria de Bolivia han derivado en la titulación de casi dos millones de hectáreas de bosque a favor de dichas comunidades. Este caso es especialmente interesante puesto que el proceso de regularización intentó ajustarse a los sistemas consuetudinarios de uso de los recursos de la población rural de la región. Si bien el reconocimiento de tierras conllevó a una mejora considerable de la seguridad de los derechos de propiedad, este no ha estado exento de problemas. Para que los resultados tengan éxito será necesario que las comunidades adapten sus instituciones informales de acceso a la tierra con los nuevos títulos formales de propiedad recibidos por el INRA.

El departamento de Pando es una de las fronteras forestales más remotas de Bolivia, aunque recientemente se han dado cambios por la construcción de un camino que conecta a la región con el resto del país. Históricamente, la extracción de la goma y

<sup>2</sup> En total, 211.178 hectáreas de bosque están bajo planes de manejo forestal presentados por el pueblo Guarayo, con asistencia de ONG que han apoyado a las comunidades en la elaboración e implementación de dichos planes, superficie que, probablemente, es mayor a la de cualquier otra región de las tierras bajas de Bolivia.

<sup>3</sup> De acuerdo a información brindada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), para fines de 2003, 970.202 hectáreas del área en demanda habían sido tituladas y para fines de 2006 se titularon otras 17.958 hectáreas.

recolección de castaña (*Bertholletia excelsa*) han constituido la base de la economía de la región. Inicialmente, a fines del Siglo XIX, la ocupación de la región estuvo impulsada por el auge de la goma, cambiando posteriormente a la explotación de castaña que se realizó desde mediados del Siglo XX, aunque en épocas recientes se ha constituido en el cimiento de la economía regional (Stoian 2000). En efecto, desde 2003, la castaña es una de las exportaciones forestales más importantes del país. Durante los cinco primeros años de este siglo, 50% de la exportación de castaña del mundo le correspondió a Bolivia, o más del 70% si sólo se toma en cuenta la castaña beneficiada (FAOSTAT 2007). Si bien este producto se encuentra en gran parte en el Norte Amazónico de Bolivia, la mayoría de la producción proviene del departamento de Pando.

La competencia por el control de la tierra y los recursos forestales ha enfrentado a las comunidades rurales contra los posesionarios tradicionales del bosque denominados barraqueros<sup>4</sup>. Estos últimos controlaban un área importante de los bosques de la región a través de derechos de facto. La extracción de la goma era realizada por trabajadores que se encontraban en las barracas a través de un sistema de deudas conocido como habilito<sup>5</sup>, el mismo que se describe más adelante. Los barraqueros perdieron mucho poder con la caída de los precios del caucho a principios del Siglo XX y, recientemente, se han debilitado más como resultado de la reformas de tenencia de la tierra, sobre todo debido al reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades. No obstante, los barraqueros han defendido activamente sus propiedades forestales tradicionales, oponiéndose férreamente a

las demandas de las comunidades<sup>6</sup>. Estas últimas comenzaron a formarse poco después del colapso de la goma y, dependiendo de su proximidad a centros urbanos, condiciones de acceso y relaciones con los mercados, ellas tienen distintos niveles de organización social y productiva (Stoian y Henkemans 2000). Antes de las reformas de tenencia, las demandas territoriales de ambos tipos de interesados se basaban en derechos tradicionales de acceso que eran ejercidos *de facto*.

## Porto de Moz en la amazonia brasileña

El municipio brasileño de Porto de Moz, en el estado amazónico de Pará, tiene una larga historia de luchas por la tierra. La mayoría de comunidades rurales, establecidas durante el auge de la goma de principios del Siglo XX, crearon sistemas diversificados de sustento que incluyen la agricultura, pesca y extracción forestal. En la década de 1980, empresas madereras de pequeña y mediana escala, y propietarios de aserraderos llegaron a la región y establecieron sus operaciones, estimulando el surgimiento del aprovechamiento forestal comercial. En la década de 1990, empresas forestales de gran escala iniciaron operaciones de aprovechamiento en Porto de Moz,

<sup>4</sup> Anteriormente, las barracas eran 'propiedades caucheras'; hoy en día son unidades de explotación de bosque situadas en tierras fiscales que estuvieron bajo el control de un patrón o barraquero propietario de la barraca.

<sup>5</sup> El habilito constituye un sistema informal de crédito mediante pagos en efectivo o en mercancías a cambio del suministro futuro de productos forestales, que se estableció desde el inicio del auge del caucho.

<sup>6</sup> Según Ruiz (2005), en el 2000 habían 221 barracas, cuyos propietarios exigían más de tres millones de hectáreas de bosque, si bien 71% de esta superficie estaba controlada por tan sólo 44 barracas.

avasallando a menudo tierras comunitarias y ofreciendo muy pocos beneficios a los lugareños (Nunes *et al.* 2008; Salgado 1995; Moreira y Hébette 2003). La llegada de las empresas madereras derivó en conflictos intensos con las comunidades que viven en el bosque poniendo en acción un intenso movimiento para la expulsión de dichas empresas de los territorios comunitarios. Estos esfuerzos culminaron, en 2004, con un decreto supremo que creó la reserva extractiva (RESEX) '*Verde para Sempre*' que abarca más de 3,1 millones de hectáreas. 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 limitaciones en el uso del bosque, generando prácticas y mercados informales y afectando a los sistemas de sustento de las familias que se encuentran establecidas dentro y cerca de la reserva.

La creación de la RESEX ha reconfigurado los mercados de madera y cambiado las estructuras de poder local, lo que también ha cambiado la situación de los pobladores que quedaron fuera de la reserva. Actualmente se está produciendo el aprovechamiento ilegal de madera dentro de la reserva, y también ha aumentado la presión ejercida por los madereros informales en las comunidades que se encuentran en los márgenes de la reserva (Nunes *et al.* 2008). Si bien las comunidades situadas fuera de la reserva no tienen las mismas limitaciones de uso del suelo que aquellas situadas dentro, ellas no pueden cumplir con las regulaciones forestales vigentes. Esto último porque a ellas no se les permite elaborar planes de manejo hasta que sus derechos de propiedad hayan sido formalizados. Este aspecto ha incentivado aún más su lucha

por obtener derechos formales sobre sus tierras. No obstante, la legalización de demandas territoriales no es un proceso fácil puesto que supone para el Estado seguir complicados procedimientos jurídicos para transferir y titular tierras fiscales a favor de las comunidades (Carvalho 2007).

## Región del norte de Petén, Guatemala

En Guatemala, este estudio se ha centrado en las concesiones forestales comunitarias del Petén. Las comunidades han recibido derechos sobre los bosques a través de un modelo de concesión enfocado inicialmente solo en la extracción de madera. Si bien este modelo ha sido adoptado exitosamente, el mismo fue implementado pasando por alto las reglas previas de las poblaciones locales para el acceso y manejo de los recursos forestales, en particular con respecto a PFSM. Las concesiones comunitarias fueron asignadas a grupos relativamente diversos compuestos por comunidades afincadas en el bosque y a otros que viven en asentamientos o pueblos de la zona.

En esta remota zona de bosques tropicales, la práctica común, de 1920 a 1960, fue la asignación estatal de grandes propiedades individuales, la mayoría destinadas a la ganadería, el aprovechamiento forestal o la extracción de chicle (*Manilkara* spp.) (Clark 1998; Schwartz 1990). Esta última actividad atrajo a campesinos pobres de otras regiones. El proceso derivó en distintos modelos de asentamiento mediante la creación de campamentos en el interior del bosque, y otros vinculados con actividades madereras; otro tipo de asentamiento derivó de programas de colonización enfocados en el desmonte para la agricultura y ganadería.



Con la caída de los precios del chicle, en la década de 1980, la actividad disminuyó pero la población continuó creciendo. Desde fines de la década de 1970, avasallamientos de tierras, denominados ‘agarradas’, motivaron un nuevo proceso de legalización que atrajo a campesinos sin tierras hacia la región sur del Petén. En el norte, la creación de la Reserva de la Biosfera Maya (1991-1996) constituyó un cambio en la lógica de uso del bosque y supuso la creación de una nueva, pero débil, entidad gubernamental de conservación, además de regulaciones poco precisas para la asignación y el usufructo de derechos. En este periodo, el Petén también experimentó un considerable crecimiento demográfico.

Como parte de los esfuerzos mundiales para reconocer la importancia de la biodiversidad del bosque, el gobierno de Guatemala creó la Reserva de la Biosfera Maya (RBM) a fin de preservar estos ecosistemas frágiles y amenazados. Sin embargo, los esfuerzos del gobierno para la conservación enfrentaron una resistencia inesperada de la población local puesto que las poblaciones que habitaban la zona perdieron sus derechos históricos de asentamiento y uso de la tierra otorgados durante el régimen anterior. Las nuevas autoridades de conservación y las ONG conservacionistas extranjeras fueron consideradas como invasoras que minaban la base del sustento de las comunidades. En un periodo relativamente corto de tiempo, surgió una marcada polarización entre las comunidades y las entidades asociadas con la RBM, mientras que el gobierno central trataba de mantener la paz. Es así que, en 1994, el gobierno puso en efecto un sistema de concesiones comunitarias en la Zona de Uso Múltiple de la RBM. Lo que surgió fue un sistema mucho más complejo

de concesiones comunitarias basado en el reconocimiento *de facto* de los derechos de asentamiento de algunos, mientras que se confería a otros derechos de acceso, uso y gestión de los recursos forestales.

La creación de concesiones forestales comunitarias estuvo enfocada en la explotación de recursos madereros, pese a que sólo una pequeña proporción de los miembros de las comunidades locales contaban con experiencia previa en actividades de aprovechamiento forestal. El modelo de concesiones comunitarias implicó la transferencia de derechos de uso y toma de decisiones de individuos hacia entidades colectivas legalmente reconocidas y exigió el cumplimiento de una serie de regulaciones, asignándose los derechos mediante contratos renovables de 25 años de duración. Proyectos de gran escala, a cargo de organizaciones internacionales de conservación, apoyaron los esfuerzos del gobierno para la creación de la RBM<sup>7</sup> y, a medida que las concesiones comunitarias surgieron y ampliaron su superficie e importancia se canalizaron montos considerables a la creación de infraestructura, el fortalecimiento de capacidad y se propició un ambiente favorable de políticas para que las empresas creasen empresas forestales comunitarias. Esta ha sido uno de los intentos más serios para la formalización del manejo forestal sostenible en la región bajo sistemas de tenencia comunitaria de la tierra, aunque con derechos limitados.

<sup>7</sup> Específicamente, Conservación Internacional (CI), The Nature Conservancy (TNC), y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), con el respaldo de USAID.



# 4 | ‘Reglas de juego’ para la formalización de derechos de propiedad

## Reconocimiento de derechos territoriales bajo distintos modelos de tenencia

La diversidad de poblaciones locales que viven en paisajes boscosos, tales como pueblos indígenas, comunidades agro-extractivas y pequeños propietarios, han generado una amplia gama de reglas, prácticas y estrategias organizativas que orientan los procesos de ocupación territorial, uso del suelo y la gestión de los bosques. Estas reglas, prácticas y estrategias han evolucionado como respuesta a factores vinculados con presiones demográficas y necesidades de producción y consumo, y la disponibilidad de tecnología, basándose en percepciones, valores e intereses sobre el uso de esos recursos. Sin embargo, en regiones forestales ocupadas por comunidades y que han sido recientemente integradas a los mercados a través de la expansión de caminos, las que usualmente son áreas aisladas donde usualmente la

intervención del Estado es bastante débil, un desafío importante de las instituciones consuetudinarias consiste en enfrentar la presión de especuladores de tierras, madereros y ganaderos, debido al aumento del valor de la tierra y el aumento de la demanda de madera en los mercados.

En ese contexto, los pueblos indígenas y otras comunidades tradicionales del bosque, cuyos derechos de tenencia no están formalizados, corren el riesgo de perder sus territorios por el avasallamiento y las dificultades para excluir a terceros que estarían interesados en ocupar las tierras comunales para satisfacer generalmente objetivos de corto plazo (Schmink y Wood 1992). Por consiguiente, los diversos grupos de pequeños productores, comunidades y usuarios del bosque han comenzado a exigir a los gobiernos la seguridad jurídica de las tierras que ocupan generalmente sobre la base de derechos basados en la etnicidad

que están vinculados con reivindicaciones ancestrales u ocupación tradicional, proceso que se ha venido a denominar 'reforma de tenencia impulsada por las comunidades' (Sikor y Müller nd). Aparte de estas demandas, a menudo los gobiernos encaran demandas de otros grupos de campesinos, algunos sin tierra, que buscan obtener acceso a los territorios en estas zonas de frontera. Aunque dichos grupos podrían ganarse el sustento mediante la extracción de recursos forestales, por lo general ellos se dedican a la producción agrícola de subsistencia y comercial que conlleva la conversión del bosque a otros usos.

En años recientes, los gobiernos han comenzado a aceptar las distintas demandas provenientes de comunidades, principalmente indígenas, reconociendo y asignando derechos de tenencia de la tierra en áreas de bosque (Taylor *et al.* 2008). Esto ha motivado la creación de distintas modalidades de tenencia para formalizar los derechos de propiedad a favor de las comunidades locales incluyendo sobre todo territorios indígenas, reservas extractivas, asentamientos agro-extractivos y concesiones comunitarias, cada una con diferentes conjuntos de derechos, (Pacheco *et al.* 2008). Como se indicó anteriormente, estos métodos de regularización territorial no siempre resuelven efectivamente los problemas de tenencia y, en algunos, casos han acentuado la inseguridad de la tenencia.

En efecto, la formalización de derechos de tenencia de la tierra consiste en aclarar dichos derechos mediante la adopción de reglas formales que podrán (o no) contradecir las reglas que las comunidades ya emplean para ocupar la tierra y gestionar los bosques (Fitzpatrick 2005). En algunos

casos, las reglas formales complementan efectivamente a las informales en lo que concierne a brindar tenencia segura y disminuir comportamientos rentistas. Respecto a las comunidades indígenas y tradicionales, las reglas comunitarias son usualmente reglas consuetudinarias (no formalizadas), lo que implica que han sido usadas repetidamente en el tiempo y perpetuadas mediante la tradición y una estructura tradicional de autoridad. En situaciones en las que las reglas formales ignoran o contradicen las reglas consuetudinarias, ya sea de adquisición y posesión de la tierra mediante la imposición de regulaciones formales sesgadas contra las prácticas tradicionales, las prácticas vigentes de las comunidades pasan a ser no reconocidas por la legislación, lo cual tiende a reforzar las relaciones asimétricas de poder al privilegiar los intereses de ciertas elites ajenas a las comunidades. Esto tiende a agravar la apropiación ilícita de tierras y a generar problemas por el aumento del poder de las autoridades que no responden a los sistemas sociales tradicionales. Por el contrario, el reconocimiento de la autoridad tradicional puede ayudar a fortalecerla y conferirle poder, pero cuando dichas autoridades no son democráticas, ello ayuda también a reforzar los intereses de las elites, la corrupción y la exclusión de algunos segmentos de la población (véase Ribot 2001b; Larson 2008a; Ribot *et al.* 2008).

A veces los estados adoptan reglas jurídicas que asumen un enfoque de no intervención de los derechos consuetudinarios de los grupos locales, a partir de reconocer los derechos preexistentes sin intervención en los asuntos internos. En otros casos, los estados hacen lo opuesto e intentan intervenir más marcadamente, imponiendo

restricciones en el uso de ciertos recursos y estableciendo reglas para la asignación interna de tierras y mecanismos para la elección de autoridades. En las modalidades de tenencia de la tierra que los gobiernos han adoptado y que se discuten en este trabajo, existe la suposición implícita de que los grupos indígenas cuentan con instituciones locales más desarrolladas para la asignación, el uso y la exclusión de tierras que otras comunidades tradicionales que, se asume también, tendrían sistemas o reglas más débiles. Aunque generalmente esta es la tendencia en la mayoría de los casos, también existen situaciones en las que, por ejemplo, algunas comunidades agro-extractivas o de pequeños productores han creado instituciones para el manejo forestal. Puede darse el caso en que comunidades indígenas tienen instituciones locales bastante débiles para el acceso y control del manejo forestal, sobre todo comercial.

En la siguiente sección se evalúan en detalle los cinco casos mencionados más arriba con la finalidad de determinar cómo interactúan, en la práctica, las reglas formales e informales relacionadas con los derechos de propiedad y los resultados derivados de estas. Los casos presentados ofrecen una gama de situaciones en lo que se refiere a modalidades de tenencia de la tierra utilizados para formalizar derechos territoriales, al nivel de desarrollo de las reglas informales y las instituciones para la posesión de la tierra, y a las condiciones relacionadas con la presión ejercida por terceros. En el caso de la RAAN, en Nicaragua, se analiza el surgimiento de modelos territoriales indígenas influenciados por un sistema de gobierno regional autónomo. En el caso de Guarayos, en Bolivia, se describe un extenso territorio indígena (TCO) superpuesto

sobre una frontera étnicamente mixta y dinámica; y en Pando, el estudio se centra en las comunidades agro-extractivas que han recibido títulos comunales de propiedad de tierras forestales usadas tradicionalmente por sus residentes. En el caso de Porto de Moz, en Brasil, se compara los impactos en los asentamientos agro-extractivos dentro de la RESEX con los que se mantienen al margen de esta. Por último, en el Petén de Guatemala, se analiza la forma en que diversas comunidades se han acomodado a un modelo de concesiones comunitarias para el manejo forestal de madera. En el Cuadro 2 se detallan las principales reglas, formales e informales, que configuran los derechos territoriales que existen en los distintos lugares de estudio.

## RAAN: reglas formales basadas en acuerdos informales previos

En 2003 se puso en vigor la Ley de Tierras Comunitarias<sup>8</sup> (Ley 445) en Nicaragua. Al igual que la Constitución, la Ley de Tierras Comunitarias reconoce formalmente los derechos de las comunidades indígenas y étnicas a sus territorios históricos, pero también establece el marco institucional para la demarcación y titulación, así como para el reconocimiento formal de autoridades indígenas. Esta legislación garantiza a las comunidades indígenas “el pleno reconocimiento de derechos sobre la propiedad comunal, [y] uso, administración y gestión de territorios tradicionales y sus recursos naturales” (Art. 2). Establece mecanismos para la negociación entre comunidades vecinas y aclara que las

<sup>8</sup> Abreviado de: Ley de 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.

**Cuadro 2. Reglas formales e informales para definir derechos de propiedad de acuerdo a diferentes modalidades de tenencia de la tierra**

Tipo de derechos	Territorio indígena de la RAAN (Nicaragua)	Territorio indígena de Guayaños (Bolivia)	Reserva extractiva de Porto de Moz (Brasil)	Comunidades agro-extractivas del Norte Amazónico (Bolivia)	Concesiones comunitarias del norte del Petén (Guatemala)
<b>Reglas formales</b>					
Origen de la demanda	Basada en vínculos étnicos y derechos ancestrales	Basada en vínculos étnicos y derechos ancestrales	Demandas basadas en derechos	Demandas basadas en derechos	Demandas basadas en derechos
Demarcación de límites externos	Demarcados por el Estado, con base en reivindicaciones indígenas	Demarcados por el Estado, con base en reivindicaciones indígenas	El Estado demarcó la reserva	Demarcados por el Estado, con base en un estimado de 500 hectáreas por familia	El Estado definió tanto el lugar como la superficie
Demarcación de acceso interno	Definida individual y colectivamente por derechos consuetudinarios	Definida individual y colectivamente por derechos consuetudinarios	El Estado ratificó la distribución existente y delimitó las tierras comunitarias	Demarcación interna definida mediante usos existentes	Sin demarcación interna
Titulación de la tierra	Colectiva para todo el territorio indígena	Título colectivo otorgado a COPNAG a nombre del pueblo Guayaño	Colectiva para toda la reserva	Colectiva para la comunidad	No hay titulación
Derechos de terceros	Se respetan los derechos de terceros con ciertas condiciones	Respetados con modificación si el proceso de certificación verifica la función económica y social de la tierra	Se respetan los derechos existentes de tenencia dentro de la reserva	Se reconocen los derechos por familia, pero sólo hasta 50 hectáreas y no como parte de la comunidad	No se reconocen los derechos de terceros
Alienación de derechos de tenencia	Los territorios indígenas son inalienables, intransferibles y no hipotecables	Se prohíbe a los miembros de la TCO la venta de tierras a terceros	Derechos de usufructo concedidos a colonos locales que no pueden vender sus tierras a extraños	Prohibición aplicada a la venta o transferencia de parcelas individuales	No hay derecho de propiedad, sino de concesión que es inalienable e intransferible
Sistemas de autoridad y gobernanza	Autoridades comunales reconocidas y registradas oficialmente por el Estado	Autoridades nombradas por miembros de la TCO elegidos para COPNAG	Se debe crear un concejo para gobernar la reserva extractiva	Organización territorial de base elegida por la comunidad	Los beneficiarios deben constituir un ente rector
<b>Reglas informales</b>					
Acceso a tierras individuales	Definido por la inversión de cada hogar en la parcela agrícola	Parcelas domésticas ordenadas en zonas agrícolas a nivel de comunidades	Parcelas individuales basadas en posesión real, tratadas como propiedad privada	Derechos consuetudinarios de propiedad basados en tenencia de árboles (originalmente sendas caucheras, ahora castañales)	Cada vez más solicitada debido a mercados de tierras e inseguridad
Acceso a tierras colectivas	Los miembros pueden extraer recursos para subsistencia, comercio o agricultura, con autorización	Acceso a bosque colectivo en las zonas de influencia de las comunidades para la subsistencia y uso comercial, con autorización de la comunidad	El acceso libre tiende a prevalecer en áreas colectivas. El uso de subsistencia y comercial es informal debido a la falta de un proceso formal y práctico de autorización	Las tierras no ocupadas se consideran reservas para futura ocupación, pero el acceso puede variar de acuerdo al recurso	Definido mediante derechos preexistentes para el uso de productos forestales no maderables
Derechos de terceros	Reconocidos si son aceptados por el colectivo	Reconocidos si los derechos territoriales son comprados			
Alienación de derechos de tenencia	Sigue habiendo venta de tierras a extraños, las autoridades comunitarias tratan de evitarlo, incluso en el caso de parcelas privadas individuales dentro del territorio	Se aceptan transacciones informales, alquiler de tierras forestales a extraños o agricultura y venta de tierras entre miembros de la TCO y extraños	Se permite la transferencia de mejoras en la tierra a colonos locales y extraños	El control de la venta de tierras varía de acuerdo a la comunidad, generalmente supone la venta de 'mejoras' para obtener derechos de acceso	Hay venta de tierras pero no en las comunidades del estudio
Sistemas de autoridad y gobernanza	Las autoridades elegidas por el grupo indígena, a nivel de comunidades y territorio, no siempre son reconocidas por el Estado	Autoridades nombradas por miembros en concejos zonales y comunitarios	Dirigentes locales a nivel de comunidades	Sindicatos campesinos elegidos por la comunidad	Existen autoridades comunitarias paralelas a la autoridad que otorga concesiones

Fuente: Elaborado por los autores con base en Albornoz *et al.* (2008), Mendoza *et al.* (2008), Monterroso y Barry (2008), Nunes *et al.* (2008), Vieira *et al.* (2008), Wilson (2008).

invasiones de colonos de las tierras demandadas por las comunidades indígenas son ilegales, estableciendo las directrices básicas sobre el trato de terceros (por lo general colonos no indígenas) en territorios indígenas. Bajo estas directrices, los colonos que cuenten con títulos legítimos emitidos antes de 1987 y que estén en posesión de su tierra, podrán permanecer, pero si desean abandonar el lugar deberán vender sus mejoras a la comunidad. Las personas que carezcan de títulos legítimos deberán ser compensadas y sus tierras devueltas a la comunidad. Las personas que no tengan título pero que deseen permanecer deberán abandonar el lugar o pagar alquiler. Las tierras indígenas son inalienables, intransferibles y no hipotecables.

El cambio inmediato más significativo para las comunidades indígenas fue la modificación de las atribuciones del Estado que, antes de la decisión de la Corte Internacional<sup>9</sup> que conllevó a la promulgación de la Ley de Tierras Comunes, se arrogaba el derecho de alienar tierras indígenas consideradas 'tierras nacionales'. En la década de los noventa, esto se expresó, principalmente, mediante cesiones de tierras a combatientes desmovilizados después de la guerra de la década de los ochenta. El Estado también otorgó concesiones forestales a la industria maderera en estas tierras, sin efectuar consulta alguna a las comunidades residentes. Estas actividades fueron suspendidas, quedando pendientes a la definición de territorios indígenas. El reconocimiento de dichos territorios supone la aclaración de límites con vecinos y extraños dueños de tierras dentro de un territorio. También está la escala en que se demarca el territorio y la creación de nuevas

autoridades territoriales elegidas entre las autoridades comunitarias tradicionales. Si bien los líderes políticos regionales están promoviendo la demarcación de grandes territorios a fin de avanzar más rápidamente, algunas comunidades prefieren territorios más pequeños en escala de comunidad o de varias comunidades, que les es más familiar y para la cual han creado instituciones funcionales a nivel territorial. Un tema relacionado con este aspecto es que la autoridad territorial electa (síndico), autoridad tradicional que anteriormente sólo existía a nivel de comunidad, cuenta con poder jurídico sobre los recursos naturales, así como acceso a ingresos por concepto de impuestos gravados a la explotación de recursos a nombre del territorio; por consiguiente, las autoridades de las comunidades temen perder el control directo tanto de recursos naturales como económicos.

La ley reconoce un territorio, que en la práctica constituye un 'polígono de tenencia' sobre el cual se establecen derechos (Fitzpatrick 2005), los que son derechos consuetudinarios que dan a las comunidades la atribución de gestionar la asignación interna de tierras y recursos de acuerdo a sus normas internas. La ley no intenta codificar estas reglas, aunque establece un sistema para el reconocimiento de autoridades consuetudinarias específicas ya existentes.

---

<sup>9</sup> La comunidad *Awas Tingni* antepuso una demanda contra el gobierno de Nicaragua ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el otorgamiento de una concesión forestal a la empresa coreana SOLCARSA, en 1995, en sus territorios tradicionales sin autorización de la comunidad. En 2001, dicho tribunal falló a favor de Awas Tingni. La corte ordenó al Estado adoptar las medidas legislativas y administrativas pertinentes necesarias para crear un mecanismo efectivo de demarcación y titulación de comunidades indígenas "conforme a sus leyes, valores, costumbres y usos consuetudinarios" (Fallo, citado en Anaya y Grossman 2002).

En la práctica, esto ha significado el registro de autoridades comunales y territoriales por parte del gobierno regional. Si bien, en ciertos casos, dicho registro se llevó a cabo sin incidentes, en nuestros sitios de estudio el gobierno regional ha establecido reglas arbitrarias para la composición de la autoridad territorial contraviniendo la ley que indica que las comunidades deberían elegir sus autoridades con base en sus propios sistemas consuetudinarios. Consiguientemente, el gobierno no ha registrado a las autoridades elegidas ni ha inscrito a otras autoridades distintas de las electas y, al menos en un caso, un funcionario ha confabulado con la autoridad registrada para lograr acceso a fondos comunitarios. Por último, el Estado decide que autoridad debe ser reconocida.

Los recursos que se encuentran dentro de las tierras comunitarias usualmente se destinan a áreas agrícolas individuales y de uso común, aunque existe cierta variación entre comunidades. En los estudios de caso de la RAAN, las áreas destinadas al uso de los hogares fueron tratadas como propiedad privada a ser transferida de una generación a otra y también podían ser intercambiadas entre miembros de la comunidad. En el territorio de estudio de Tasba Raya, que actualmente cuenta con títulos individuales así como con un área colectiva, los propietarios de tierras han podido transferir dicha propiedad a personas ajenas a la comunidad, y también se ha permitido que algunos terceros obtengan tierras agrícolas en áreas comunes. No obstante, generalmente los hijos de las personas consideradas ‘fundadoras’ obtienen las mejores áreas, sin límite respecto a número y tamaño, e incluso pueden hacer esto sin el permiso previo de las autoridades comunitarias. En el otro extremo, es más

probable que los extraños o miembros nuevos de la comunidad obtengan derechos sobre superficies de tierra más pequeñas. Ellos recibirán un área más permanente en la medida en que son aceptados en la comunidad con el paso del tiempo. La superficie restante de Tasba Raya está abierta a la cacería y recolección de leña y otros productos según surja la necesidad. En la segunda área de estudio, Layasiksa, donde no hay parcelas privadas, se destina un área de tierra comunal para la agricultura familiar, si bien existen algunos conflictos con los residentes que no respetan las áreas de otras familias.

La venta de tierras es más común en Tasba Raya que Layasiksa, puesto que muchos residentes de la primera comunidad mencionada cuentan con títulos individuales. Si bien estos títulos son intransferibles por ley, en su calidad de títulos otorgados por la reforma agraria, existe un mercado informal de tierras otorgadas bajo esta modalidad de titulación. En varias épocas, el Estado también ha permitido su venta y, frecuentemente, ha legalizado el registro por parte de nuevos propietarios. Entonces, las ventas se han realizado tanto legal como ilegalmente. Si bien, ocasionalmente, se han planteado demandas contra nuevos propietarios, dependiendo de las administraciones gubernamentales en el poder, se ha tendido a ignorar las ventas ilegales. Actualmente, sin embargo, la Ley de Tierras Comunales añade un nivel adicional de control de la venta de tierras, señalando que las ‘mejoras’<sup>10</sup> deberán venderse a la comunidad y no a extraños. Es por este motivo que los

<sup>10</sup> Puesto que la tierra en sí no se puede vender, las ‘mejoras’ se refieren a inversiones efectuadas por el propietario. Esto, a menudo, incluye el desmonte para fines agrícolas.



dirigentes de Tasba Raya han establecido una serie de leyes para poner un alto a la venta de tierras a extraños. Las mismas incluyen la notificación a compradores y vendedores acerca de la ilegalidad de la transacción, expulsión o acciones para evitar que el comprador tenga acceso a la tierra adquirida, notificación a las autoridades gubernamentales correspondientes y prohibición, a las personas que vendan tierras, de adquirir nuevas tierras en áreas comunales. Por lo tanto, la ley agraria (formal) ha impulsado la generación de nuevas reglas prácticas (mayormente informales), al intentar incrementar el control de lo colectivo sobre áreas individuales, en particular con respecto a la exclusión de personas ajenas a las comunidades.

La legislación no reconoce los títulos conferidos después de 1987, pero el Estado mismo continuó otorgando tierras en ambas comunidades en la década de 1990. Concretamente, el Estado entregó áreas de bosque equivalentes a 5.000 hectáreas en Layasiksa y 11.200 hectáreas en Tasba Raya, denominadas Bloques Colectivos, las que han sido otorgadas como parte de los acuerdos de paz a grupos de combatientes indígenas. La propiedad de estas áreas no ha sido cuestionada por las comunidades, probablemente por dos motivos principales. Primero, la mayoría de beneficiarios también vive en las comunidades; segundo, la población Miskito respeta a los combatientes que lucharon por sus derechos territoriales y por su autonomía. No obstante, los cambios de propiedad y la venta de recursos forestales en estas zonas han causado preocupación, los que se han dado sobre todo en la región en la que las autoridades de Tasba Raya desean mayor control. En Layasiksa, los beneficiarios que viven en la comunidad se

opusieron activamente a la venta de tierras por parte de un beneficiario que aducía representar al grupo.

Las autoridades locales a cargo de la supervisión de recursos territoriales y naturales han sido, tradicionalmente, el *wihita* (juez) en lo que se refiere a la asignación interna y el síndico en lo que respecta a relaciones externas de la comunidad. Ambas autoridades son elegidas en asambleas comunitarias y, con frecuencia, mantienen su puesto a menos que surja un motivo para quitárselo, si bien actualmente el proceso de formalización exige el registro del síndico cada año. El rol del síndico se ha ampliado con el paso del tiempo, desplazando al del *wihita* en lo que se refiere a recursos territoriales y naturales (estando el rol del juez más enfocado en delitos internos y resolución de conflictos). En la práctica actual es el síndico quien representa externamente a la comunidad en transacciones de tierras y recursos, y asigna internamente el uso de recursos. Esto ha originado problemas en varias comunidades, puesto que los síndicos se han convertido en un blanco fácil de corrupción. Por ejemplo, en una comunidad aledaña a Layasiksa, con la que esta ha tenido muchos conflictos sobre tierras y recursos, los colonos han invadido parte de su territorio; existe la opinión general de que el síndico ha vendido esas tierras, problema que se ha suscitado en otras comunidades de la RAAN. Los síndicos también han causado problemas relacionados con las ventas de madera al no haber rendido cuentas a la comunidad o haber vendido recursos comunitarios para beneficio propio, o simplemente debido a limitaciones en su capacidad de negociación o su falta de conocimiento sobre precios justos.

## Guarayos: reglas formales e informales que erosionan la gobernanza local

En Guarayos, las instituciones indígenas existentes han sido en cierta medida formalizadas con la creación de la TCO, aunque también es cierto que la organización indígena tuvo que crear toda una estructura organizativa supra-comunitaria para realizar la demanda del territorio indígena Guarayo. Dentro de la ley de tierras, el INRA estipula usos y costumbres como reglas directrices de asignación y uso de propiedad y de los recursos naturales correspondientes. Sin embargo, en la práctica, el proceso de formalización no ha incluido espacialmente mucha del área regida por las reglas informales del pueblo Guarayo; por el contrario, las áreas incluidas están situadas lejos de sus asentamientos. El resultado es una 'competencia' entre marcos institucionales en la que las instituciones formales son ineficientes, de modo que las instituciones informales siguen rigiendo el comportamiento local mientras que, paralelamente, estas se hallan bajo una creciente presión e impugnación por parte de grupos no indígenas. La incongruencia entre los dos sistemas ha generado la oportunidad para que surjan comportamientos corruptos y de tipo rentista por parte de individuos y grupos influyentes que han erosionado la gobernanza territorial.

En Guarayos, una diferencia clave entre las instituciones formales e informales que influyen sobre los derechos de propiedad radica en el tema de escala. En este sentido, las instituciones informales funcionan, primordialmente, a nivel de los poblados o comunidades rurales, mientras que la TCO

debería funcionar a una escala mayor, o a nivel del territorio, siendo la autoridad en este nivel conferida a COPNAG, la organización representante de los Guarayos. Existen razones funcionales para que exista esta dicotomía puesto que las instituciones a nivel comunitario gestionan el ordenamiento y la asignación de tierras para la producción doméstica de subsistencia, mientras que la COPNAG se encarga de la gobernanza de la TCO, dejando las reglas internas locales a discreción de sus miembros. Por razones prácticas, las instituciones de nivel local están bien desarrolladas, mientras que la organización en el nivel territorial no funciona debidamente. Esto se debe, en parte, a que la TCO es una entidad imprecisa e incompleta por tratarse de un territorio extenso que no es continuo en su totalidad y que consta de una combinación étnica diversa que abarca a una considerable población no indígena. Todavía más importante es el hecho de que la responsabilidad de gobernanza del territorio ha sido transferida a COPNAG, que no fue diseñada como una institución para la gestión y administración de un área colectiva de tierras y recursos sino, más bien, como un movimiento colectivo para defender, de manera más general, los intereses de los Guarayos. Es así que dentro de COPNAG no están suficientemente desarrollados los mecanismos para la toma de decisiones colectivas, y no son muy claros los derechos y responsabilidades de los dirigentes, así como los procesos de rendición de cuentas.

La autoridad sobre las instituciones informales que asignan tierras para la agricultura está en manos de concejos denominados centrales, que están formados por los residentes adultos de los poblados quienes eligen a sus dirigentes. Las tierras

aledañas a los asentamientos se dividen en zonas agrarias. Más allá de estas, los bosques y los humedales se consideran zonas de influencia que se definen imprecisamente para distinguir el territorio de cada población que, generalmente, se extiende a 15 ó 20 kilómetros de cada comunidad, dependiendo del tamaño de esta. Si bien no se sabe con exactitud cuándo se originó esta forma de organización territorial, esta se asemeja a la utilizada por los sindicatos agrarios formados por campesinos para efectivizar sus demandas de tierras.

Probablemente esto se deba a la influencia de terceros que llegaron con la ampliación de la frontera que comenzó en la década de 1970, época en que las familias guarayas sintieron mayor presión para desarrollar una estrategia de ocupación del territorio.

Las zonas agrarias brindan un medio para la distribución de tierras agrícolas a las familias que residen en la zona y son autorizadas por la “central” del pueblo a petición de las familias indígenas locales que necesitan tierras cultivables. Las zonas agrarias son áreas comunales a las que se asigna un presidente. El tamaño de las zonas varía de acuerdo al número de miembros de las familias, si bien, por lo general, incluyen menos de unas dos decenas de familias. A cada familia se le otorga los derechos de propiedad de una parcela que contiene barbechos agrícolas, barbechos forestales y zonas de bosque primario. La propiedad se basa en el uso y puede legarse de una generación a otra. Sin embargo, según la costumbre, las familias no pueden vender sus derechos y si abandonan las parcelas, el presidente puede asignarlas a otra familia local. El número de zonas depende de la población de la comunidad (por ejemplo, el sitio de estudio de Cururú cuenta con

una sola zona, Santa María es una de las ocho zonas de la comunidad de Yotaú). La zona de influencia es un área de reserva comunal donde los bosques son utilizados por los miembros de la comunidad para la subsistencia (caza, extracción) y, si fuese necesario, para la ampliación de las actividades agrícolas. Debido a que están situadas fuera de las comunidades indígenas, estas zonas no tienen otra figura formal o jurídica aparte de ser manifestaciones, *de facto*, de la ocupación del territorio.

Para la demarcación de la TCO, el INRA debe evaluar demandas contrapuestas y ‘regularizar’ los derechos legítimos de propiedad de propietarios no indígenas (proceso que se denomina saneamiento) antes de titular las tierras a nombre de los indígenas. Al inicio del proceso, el INRA demarcó e ‘inmovilizó’ el territorio situado dentro de la demanda de TCO y, en teoría, ese acto administrativo debía congelar las transacciones de tierras mientras esta entidad ponía en orden las demandas de propiedad disputadas. Había demandas legítimas de tierras, interpuestas por terceros, dentro de la demanda de TCO, tales como propietarios con un largo historial de permanencia en la región que habían comprado tierras y recibido títulos antes de esta etapa del proceso de reforma agraria. Si bien era necesario tomar en cuenta los derechos de estas personas, el proceso llevado adelante no protegió las demandas indígenas en la práctica. El trabajo a escala territorial limitó la efectividad de la TCO como institución de administración de derechos de propiedad puesto que los mecanismos de asignación de recursos funcionaban, según la tradición, a nivel comunitario.

Los polígonos definidos por el INRA combinaron a varias comunidades en áreas extensas, lo cual ha complicado la distinción de los miembros de una población étnicamente mixta. En vez de enfocarse a escala de asentamientos y aprovechar las propiedades consuetudinarias demarcadas por las zonas agrarias, el INRA agrupó grandes extensiones de territorio en cinco polígonos. Estos eran independientes del modelo indígena de uso del suelo y, aparentemente, hacían una distinción entre áreas distantes no ocupadas y las tierras disputadas cerca de la carretera y los asentamientos. El INRA adoptó la estrategia de concentrarse, primero, en los polígonos remotos con poca población, en vez de tratar de afirmar las propiedades indígenas situadas cerca de asentamientos. Dicha estrategia permitió a esta entidad abarcar más territorio, rápidamente, y eludir la necesidad de resolver demandas contrapuestas (en los lugares en donde vive la gente). No obstante, la gran demora en el proceso de saneamiento y el enfoque en áreas no disputadas dieron lugar a que se efectuaran transacciones ilícitas de tierras en las zonas accesibles que eran muy cotizadas tanto por indígenas como por extraños. Algunos actores inescrupulosos pagaron por títulos u otros documentos falsificados, incluida la certificación por parte de dirigentes corruptos de COPNAG, en los que se ‘comprobaba’ la existencia de propiedades anteriormente a la demanda de TCO (López 2004).

La atmósfera de ilegalidad también ha comenzado a erosionar el sistema consuetudinario establecido por el pueblo Guarayo para asignar tierras. Algunas familias que recibieron, durante anteriores procesos de titulación de tierras, títulos

individuales de sus parcelas o algún tipo de documento autorizando su ocupación, vieron que podían vender estos derechos a terceras personas y luego ocupar nuevas parcelas en las tierras forestales no ocupadas. Durante el periodo que tomó el saneamiento, los miembros de algunas zonas agrarias disputadas por ganaderos o agricultores no indígenas aceptaron pagos para desistir de sus demandas de tierras. En dichos casos, aparentemente, fue más fácil que las familias indígenas tomaran estas decisiones debido a la percepción de que se titularían áreas extensas a su favor (si bien bajo títulos comunales, lo que obstaculizaría la posibilidad de ventas de tierras en el futuro).

Los beneficios potenciales de los derechos de propiedad formales, junto con la regulación y autoridad formal que estos implican, no han brindado, hasta la fecha, protección o mayor seguridad a la mayoría de familias indígenas de la provincia. Generalmente, las áreas en donde viven las familias indígenas y las tierras que usan para la producción se han mantenido en un limbo, estando inmovilizadas pero no tituladas. De hecho, el proceso parece haber comenzado a desintegrar a las instituciones consuetudinarias, a medida que los indígenas son expulsados de (o venden) las tierras disputadas. Es más, han surgido conflictos originados por pruebas de transacciones ilícitas de tierras, dividiendo al movimiento indígena representado por COPNAG (Moreno 2006). Aunque se ha titulado más de un millón de hectáreas, estas tierras están lejos de donde vive la mayoría de los indígenas y son demasiado remotas para ser utilizadas. En la mayoría de casos, las reglas institucionales consuetudinarias que rigen el uso del suelo sólo son

pertinentes en las áreas donde vive la gente, siendo irrelevantes en áreas distantes e inaccesibles.

## Porto de Moz: imposición de reglas formales inspiradas en la conservación

La creación de la RESEX 'Verde para Sempre', por el Gobierno Federal de Brasil, en el municipio de Porto de Moz reconoció los derechos territoriales tanto de comunidades como de algunos ganaderos, sobre un área localizada en la orilla occidental del río Xingu. Paralelamente, los residentes de comunidades ubicadas en la ribera oriental del río, fuera de la reserva, están reclamando sus derechos ante la agencia estatal de tierras, no habiendo obtenido todavía derechos territoriales formales. En la RESEX, los derechos de tenencia se basan en principios de conservación más vinculados con la protección del bosque que con la garantía del uso productivo de la tierra. Los pobladores de la reserva—influenciados por organizaciones conservacionistas—adoptaron el modelo RESEX para formalizar sus derechos de tenencia, al constituir una modalidad que hacía posible el acceso a un territorio extenso.

En su formulación básica, la RESEX es un modalidad de tenencia que otorga derechos colectivos de usufructo de tierras y bosques a personas cuyos medios de vida descansan de alguna manera en el uso de recursos del bosque, y cuyos derechos tradicionales de uso de esos recursos se encuentran en riesgo de avasallamiento. No obstante, la propiedad formal de la tierra permanece en manos del gobierno federal. Las tierras de las reservas forman parte del área que

comprende el sistema nacional de unidades de conservación (SNUC), creado en el 2000. En este sentido, en las RESEX se aplican limitaciones estrictas de uso del suelo, las que son incluso mayores a las que rigen otros tipos de propiedad privada. La ley prohíbe el uso de especies amenazadas de extinción o prácticas que inhiban la regeneración natural de los ecosistemas. Asimismo, solo se permite en situaciones especiales el aprovechamiento comercial de madera, cuando este es complementario a otras actividades de los residentes de la zona y para realizarlo se requiere de planes de manejo forestal sostenible, aunque para eso la reserva debe contar antes con un Plan de Desarrollo elaborado con el apoyo de la agencia ambiental brasilera (IBAMA). Por último, la superficie permitida para la conversión del bosque se limita a un máximo de 10% del área de la RESEX.

En el período anterior a la creación de la reserva extractiva de Porto de Moz algunas comunidades comenzaron a demarcar tierras forestales colectivas para la extracción de madera y castaña, esto para evitar la invasión por parte de madereros y otros actores externos a las comunidades. La estrategia ofrecía una alternativa para que las comunidades tengan acceso garantizado a tierras colectivas para usos de tipo extractivo. El Comité de Desarrollo Sostenible (CDS), en su calidad de asociación de varias instituciones locales que promovieron la creación de la RESEX, apoyó esta iniciativa en respuesta a la presión ejercida por las empresas madereras en las tierras comunitarias. Cuatro comunidades demarcaron su bosque colectivo como resultado de esos esfuerzos (con superficies que fluctuaban entre los 2.000 y 15.000 km<sup>2</sup>), además ellas realizaron

inventarios forestales, formularon planes de manejo forestal y plantearon ciertas reglas básicas de manejo. Seis comunidades más desarrollaron el mismo proceso.

Un tema que ha surgido es la asignación de derechos individuales de tenencia dentro de la RESEX, puesto que las comunidades campesinas coexisten con ganaderos de mediana y gran escala que fueron incluidos en el 'polígono de tenencia' al definirse la RESEX. Sin embargo, si se produce la demarcación interna de áreas para las comunidades e individuos, la implicación sería que la creación de la RESEX no fue más que el primer caso para regularizar las demandas de tenencia de tierras de pequeños propietarios y ganaderos, en vez de servir para fines de conservación. Las reglas informales indican que la propiedad individual se obtiene simplemente mediante la posesión de la tierra. Si bien, inicialmente, fueron familias las que establecieron posesión de áreas de distinto tamaño, con el tiempo—como resultado del proceso paralelo de reforma agraria que se realizó en áreas de colonización vecinas, los residentes han tendido a mantener parcelas de 100 hectáreas con la esperanza de titularlas algún momento.

Los derechos formales otorgados en esta modalidad de de tenencia de la tierra prohíben a los residentes la venta de tierra, mayormente como un modo de evitar la concentración en pocas manos y resguardar a los pobladores más pobres que podrían perder este su patrimonio. No obstante, los mercados de tierra son relativamente activos pese a las restricciones legales a su funcionamiento. Puesto que el acceso a la tierra está definido a nivel de hogares,

aunque las propiedades son colectivas, son permitidas las transacciones informales de tierras situadas dentro de la RESEX. Por lo tanto, las parcelas son divididas por los residentes y luego son vendidas. Las entidades estatales no pueden vigilar todo el territorio y no han podido crear mecanismos efectivos de control de estos mercados de tierras. Asimismo, no existen mecanismos efectivos en funcionamiento que detengan el avasallamiento de la RESEX, particularmente en los límites del sur de la reserva en donde se produce la incursión de ganaderos de gran escala (IEB 2006).

### Pando: uso de reglas informales para la formalización de derechos

En las comunidades agro-extractivas, los derechos de propiedad otorgados descansan, en gran medida, en las instituciones tradicionales que existen en la zonas, y que han permitido que la población desarrolle sus medios de sustento con base en el aprovechamiento de los productos no maderables. Las comunidades extractivas de Pando tienen derechos tradicionales de propiedad que han evolucionado con el tiempo y la forma que adquieren actualmente tiene relación con las exigencias de la extracción forestal que se lleva a cabo a nivel de hogares. Inicialmente, las familias rurales estaban dispersas por el bosque para facilitar la extracción diaria de la goma silvestre (*Hevea brasiliensis*), pero con el surgimiento de una mayor dependencia de la castaña, las comunidades comenzaron a aglutinarse en asentamientos más nucleares, ocupando el bosque de forma estacional durante la zafra. La producción de la castaña está vinculada a una extensa red de intermediarios y compradores que brindan

financiamiento, materiales, transporte y servicios de almacenamiento durante la época de cosecha de este producto, los mismos que envían la castaña a las plantas de beneficiado desde donde se exporta al extranjero.

Los derechos consuetudinarios de propiedad de estas familias se basan en la “tenencia de árboles” (Fortmann *et al.* 1985) que reconoce los derechos de acceso a árboles individuales y a la infraestructura respectiva que está en manos de hogares o de grupos familiares. Los derechos de acceso están organizados por “castañales”, que son grupos de árboles de castaña conectados por redes de sendas o estradas a un campamento base sencillo. Típicamente, un castañal puede contar con entre unas docenas y varios centenares de árboles dispersos en cientos de hectáreas.

En el sistema no se enfatiza el control de territorios continuos, sino sólo el recurso clave (árboles de castaña) y la infraestructura correspondiente (sendas y áreas de almacenamiento). En conjunto, las demandas territoriales de las comunidades agro-extractivas constituyen un mosaico de derechos individuales de uso de los castañales por parte de los residentes. Asimismo, las familias demandan derechos de usufructo de parcelas de tierra para la agricultura y pueden extraer otros productos forestales de áreas comunitarias, en tanto esta actividad no suponga la invasión de castañales vecinos. Este sistema está un poco menos definido en comunidades más recientes aunque la tenencia de árboles está bien desarrollada en las comunidades mejor establecidas, si bien no existe una documentación escrita de estos derechos

(Cronkleton *et al.* 2007). Aunque carece de un fundamento jurídico claro, el sistema ha sido suficientemente duradero como para que los PFNM impulsen la economía regional y para permitir a la gente solucionar temas de propiedad del bosque a fin de mantener una industria forestal muy lucrativa e importante.

El reconocimiento formal de los derechos de propiedad de las comunidades agro-extractivas se desarrolló como una modificación de la reforma agraria en Bolivia. La ley INRA no trajo un cambio inmediato a la región, puesto que su implementación estuvo obstaculizada por la tensa situación entre barraqueros y productores comunitarios y sus organizaciones representativas. En 1999, un decreto inicial hubiera otorgado a los barraqueros concesiones sobre un área de unas 3 millones de hectáreas de bosque, beneficiando sólo a unas 200 personas (Aramayo 2004), lo que generó protestas campesinas que reclamaban por la exclusión de sus derechos sobre la tierra. El gobierno cambió de dirección en respuesta a las protestas determinado que en las zonas de producción de castaña (Pando y partes del norte de los departamentos de La Paz y Beni), la superficie mínima a ser concedida a comunidades agro-extractivas sería de 500 hectáreas por familia (en lugar de las 50 hectáreas que se otorgaba usualmente a los campesinos). Esta superficie corresponde, aproximadamente, al tamaño del territorio usado tradicionalmente por las familias extractivistas para el aprovechamiento de castaña. Sin embargo, en lugar de tratar de titular parcelas individuales, la política se interpretó de modo que las comunidades recibieran propiedades comunales, más

o menos equivalentes a 500 hectáreas por familia. Las reglas internas para la distribución de recursos dentro de la propiedad se dejaron a criterio de las comunidades, pero se asumió que reflejarían las prácticas existentes.

A fin de determinar qué comunidades rurales estuvieran calificadas para el programa de titulación, el INRA se enfocó en todas las comunidades agro-extractivas que se habían inscrito para obtener personería jurídica y que habían formado organizaciones representativas denominadas OTB para obtener voz en los gobiernos locales, en respuesta a la ley de Participación Popular del país. El INRA usó la lista de residentes de OTB para determinar el tamaño aproximado de su polígono territorial, con base en la regla de las 500 hectáreas. Una revisión de datos no publicados del INRA, de finales del 2007, muestra resultados impresionantes en la titulación de tierras a favor de las comunidades agro-extractivas de Pando; de un total de 245 comunidades, 139 han recibido títulos y se les ha otorgado 1.807.320 hectáreas de bosque. Una vez que el INRA concluya la titulación de comunidades, comenzará a formalizar las concesiones para barraqueros, habiéndose inscrito 237 demandas en Pando por una superficie total de 1,5 millones de hectáreas, también según información extraoficial suministrada por el INRA.

Han surgido algunos problemas en la definición de límites de tierras comunitarias, lo que indica la medida en que se pueden aplicar reglas formales generales a comunidades heterogéneas, que cuentan con reglas informales adaptadas localmente. Los marcadores de límites de las comunidades

se colocan con ayuda de sus miembros a fin de delimitar los bosques utilizados por estas y, también, tomar en cuenta las demandas de otras comunidades y de propietarios privados. No obstante, si los residentes no entendían el proceso o si los técnicos del INRA lo aceleraban, el polígono resultante no siempre reflejaba el área de bosque tradicionalmente usada (Cronkleton *et al.* 2007). Puesto que los residentes de las comunidades, típicamente, dependen del uso de límites naturales como divisiones, en vez de polígonos imaginarios, se darían casos en que estos no se den cuenta de que parte de sus recursos forestales pueden quedar fuera de la propiedad. Si el área excluida se otorga a una comunidad vecina, los hogares afectados se enteran rápidamente al encontrarse con nuevos 'propietarios' durante la cosecha de castaña. Aunque en la mayoría de lugares, las comunidades han logrado consensos respecto a los linderos tradicionales que se consideran legítimos, los nuevos linderos poligonales han creado conflictos. Dependiendo de la forma en que se resuelvan estas diferencias, a la larga, se puede minar la legitimidad de los nuevos límites legalizados.

Puesto que algunas comunidades ocuparon tierras cuya extensión es mucho menor a la norma de 500 hectáreas por familia y debido, también, al crecimiento demográfico natural de otras durante los años que duró el proceso de demarcación y saneamiento, se asignó a estas terrenos adicionales, denominados áreas de compensación. No obstante, la forma en que el INRA ha definido las áreas de compensación ha limitado sus beneficios para las comunidades. Idealmente, dichas áreas deberían agrandar los polígonos de las comunidades, extendiéndolos hacia áreas



contiguas, que tendrían acceso más fácil para los residentes. Sin embargo, debido a la presión para concluir el proceso, el INRA, al parecer, determinó que era más fácil ubicar tierras en áreas remotas. Esta entidad, también, agrupó a comunidades pequeñas para dotarles de áreas de compensación conjuntas; por ejemplo, en una pequeña comunidad cercana a Cobija, los residentes se enteraron de que su área de compensación debería ser compartida con tres comunidades vecinas. En total, se han otorgado a las cuatro comunidades un área de compensación de alrededor de 20.000 hectáreas, situada en una zona relativamente distante de sus hogares actuales. Puesto que estas comunidades nunca habían trabajado juntas anteriormente, no se sabe cómo serán distribuidos los derechos entre ellas. Asimismo, los integrantes de las comunidades descubrieron que ya había familias que vivían en el bosque y que tenían derechos consuetudinarios de uso de los castaños. Si bien, la reacción inicial fue esperar el desalojo de estas por parte del gobierno, esto no ha ocurrido y, pese a contar con título de propiedad, algunos miembros de la comunidad han tenido que comprar los derechos a las familias que ya ocupaban los terrenos concedidos. Esta opción, sin embargo, no es posible para las personas de menores recursos.

### Petén: normas que replantean los derechos sobre la tierra

Este estudio de caso ejemplifica el proceso de formalización de derechos en el norte del Petén, mediante la creación de concesiones forestales comunitarias. Para algunas comunidades, tales como la comunidad estudiada de Carmelita, que está situada dentro del bosque, la formalización

incluyó el reconocimiento de la presencia física permanente y del uso de recursos naturales. Cabe notar que cada proceso sucesivo de transferencia de derechos por parte del Estado ha incorporado los derechos otorgados anteriormente a la misma comunidad. Por ejemplo, Carmelita gozaba del reconocimiento formal de derechos de asentamiento para ‘ocupar permanentemente’ 40 hectáreas de bosque por familia. La Ley Nacional del Chicle, promulgada en 1979, estipulaba que todos los ciudadanos guatemaltecos tenían derecho a extraer este producto dentro de las fronteras del país. Esta legislación que reconoció, formalmente, los derechos comunitarios de asentamiento y de uso y extracción de chicle, constituye el único derecho formal otorgado a estas comunidades, habiendo establecido la base para la ampliación de un conjunto de mayores derechos, bajo la figura de las concesiones comunitarias, a fines de la década de 1990. En esa misma época y en los mismos bosques, también se concedió derechos a empresas madereras privadas para la extracción forestal bajo contratos de corto plazo (de 5 a 10 años). Las concesiones industriales privaron a Carmelita y a otras comunidades de cualquier derecho a la madera.

Las familias que forman la comunidad de Carmelita tenían derechos *de facto* para la práctica de la agricultura en pequeña escala, así como para la caza, pesca y extracción de dos productos forestales no maderables básicos para fines comerciales, *xate* (una palmera decorativa) y otras especies, todos los cuales constituyen la base de su sustento. Los criterios para determinar el territorio de la concesión forestal otorgada a Carmelita se basó en la demanda de la

misma comunidad fundamentada en la presencia de campamentos y rodales de árboles productores para la extracción de chicle, campamentos de recolección y áreas tradicionales de recolección de *xate* en el bosque. En otras palabras, los criterios considerados para la demanda fueron la base de recursos naturales del sistema de sustento local y los derechos adquiridos sobre bosques según sus usos y costumbres o reglas informales para el uso del bosque.

No obstante, el tamaño original del territorio demandado para la concesión (150.000 hectáreas) fue reducido a menos de la mitad (54.000 hectáreas) durante el momento de su concesión. Los criterios para la negociación del área incluyeron tanto la demostración de uso histórico del recurso, como la superficie de bosque que constituía la base del recurso para los sistemas de sustento, determinada de acuerdo al número de familias residentes. Para determinar la superficie específica o el tamaño de la concesión no se tomaron en cuenta los rodales de árboles maderables como tampoco criterios sobre el valor comercial en pie de la madera, pese a que el modelo de la concesión se basaba en el manejo forestal sostenible de la madera y no en la extracción de PFM. En otras palabras, aunque el uso de PFM fue la

base para establecer el área de concesión, las regulaciones se enfocaron en la extracción de madera, actividad que aún no se había realizado, lo cual tuvo repercusiones importantes para la toma de decisiones futura sobre el recurso.

La nueva legislación requería la formación de una entidad colectiva con personería jurídica para recibir el derecho de concesión mediante un contrato renovable de 25 años. Por lo tanto, se utilizó una organización comunitaria informal (el comité pro-mejoramiento) como base para establecer la entidad legal, en este caso una cooperativa. El contrato de concesión modificó el rol y los poderes de la cooperativa, ya que la concesión comunitaria formaba parte de un esquema más amplio de conservación, con un papel esencial en la zona de amortiguamiento de las áreas protegidas y parques situados dentro del Corredor Biológico Mesoamericano. El marco regulatorio que surgió para el manejo forestal introdujo reglas formales inspiradas mayormente en objetivos de tipo conservacionista. Las concesiones otorgaron a las comunidades derechos de uso, extracción y manejo de productos forestales no maderables y maderables, además de derechos exclusivos para el aprovechamiento forestal dentro del área en concesión.

# 5 | Uso del bosque y modelos impuestos de gestión forestal

Los modelos de gestión constituyen un componente clave del ‘conjunto de derechos’ que los gobiernos reconocen a favor de los pueblos indígenas, comunidades tradicionales y campesinos. Dos son los asuntos centrales en lo que respecta al papel que tienen las instituciones formales e informales en el manejo de los recursos forestales. En primer lugar, la mayoría de grupos locales que dependen en algún grado de los recursos forestales para su sustento, en cierta medida, han creado sus propias reglas para realizar la gestión de dichos recursos. No obstante, muchas de estas reglas se han diseñado para administrar territorios y economías locales relativamente cerradas o poco integradas a los mercados. En segundo lugar, las reglas formales para la gestión de recursos forestales enfatizan generalmente el aprovechamiento forestal comercial y la mayor parte de los grupos

locales carece de reglas debidamente elaboradas para el manejo de sus bosques en esta escala o de estrategias organizativas para la implementación de las regulaciones forestales. Si bien, en algunos casos, las comunidades indígenas y los pequeños propietarios han aprendido a gestionar la explotación maderera en economías de mercado, la mayoría ha tenido problemas para adaptarse a los nuevos modelos de manejo forestal, con reglas formuladas externamente y premisas operativas derivadas del aprovechamiento forestal comercial a nivel empresarial.

Un argumento central, que se plantea en este trabajo, es que las regulaciones forestales actuales tienden a ignorar las normas tradicionales (informales) creadas por las comunidades para el uso de sus recursos forestales, así como sus mecanismos rectores

para hacer cumplir dichas normas. Esto se debe a que las regulaciones forestales han promovido la adopción de un enfoque homogéneo de manejo que aplica a una variedad heterogénea de usuarios del bosque (véase también Blaikie 2006), que no corresponde necesariamente e incluso tiende a contradecir las reglas de uso para la subsistencia (o, en ciertos casos, el uso comercial) planteadas por las comunidades. Esto ha conducido a situaciones en las que las reglas formales pasan por alto el conocimiento y los usos locales, imponen soluciones organizativas similares a modelos industriales de gran escala, fomentan la adopción de 'buenas prácticas' de manejo forestal, principalmente para el aprovechamiento de madera, e ignoran otros usos forestales que son importantes en los sistemas de sustento de las comunidades (Medina y Pokorny 2007; Pokorny y Johnson 2008).

Han surgido varios problemas debido a la imposición de modelos externos para el manejo forestal comunitario. Primero, las entidades del Estado tienen una capacidad limitada para el control y la aplicación de las nuevas reglas de manejo forestal o la adopción de 'buenas prácticas' puesto que la mayoría del control recae fuera de las comunidades. Segundo, se necesita tiempo para que las comunidades desarrollen sistemas organizativos a fin de hacer cumplir los nuevos conjuntos de reglas, impuestas externamente. Más importante aún es que pequeños propietarios y comunidades, por lo general, carecen de tecnologías y conocimientos para implementar las prácticas recomendadas de manejo forestal y, por ende, se ven obligadas a recurrir a proveedores de servicios externos (es decir, madereros locales, empresas madereras, proyectos forestales, ONG) para obtener la

tecnología, los conocimientos y el capital necesarios para implementar acciones de 'manejo forestal sostenible' (Pokorny y Johnson 2008).

### 'Reglas de juego' formales para el uso de los recursos forestales

En el Cuadro 3 se resumen las principales condiciones formales impuestas a las comunidades para el manejo forestal, junto con las reglas informales existentes. El modelo es relativamente sencillo. Primero, para obtener beneficio de los derechos forestales, los pequeños propietarios y las comunidades deben haber formalizado su propiedad, que deberá estar respaldada por títulos o certificados formales. Segundo, generalmente no hay limitaciones para el uso de recursos forestales para necesidades de subsistencia, pero los usos comerciales de los recursos forestales, principalmente de la madera, requieren el cumplimiento de las regulaciones establecidas por las leyes forestales. La restricción del uso forestal comercial se basa en la suposición de que los usos tradicionales, particularmente las actividades de subsistencia de baja intensidad, constituyen una menor amenaza para el bosque.

Las comunidades que desean aprovechar comercialmente sus bosques deben elaborar planes de manejo en los que se intenta introducir prácticas que garanticen el manejo forestal sostenible (tales como el aprovechamiento de impacto reducido AIR) y pagar patentes forestales o impuestos. Los planes de manejo forestal (PMF), usualmente, requieren que la planificación se base en información recolectada mediante inventarios forestales y en estimados de las existencias maderables y tasas permisibles de aprovechamiento de las especies comerciales,

### Cuadro 3. Reglas formales e informales para el manejo forestal de acuerdo a distintas modalidades de tenencia de la tierra

Tipo de derechos	Territorio indígena de la RAAN (Nicaragua)	Territorio indígena de Guarayos (Bolivia)	Reserva extractiva de Porto de Moz (Brasil)	Comunidades agro-extractivas del Norte Amazónico (Bolivia)	Concesiones comunitarias del norte del Petén (Guatemala)
<b>Reglas formales</b>					
Extracción para consumo doméstico	Derechos exclusivos sobre el uso de recursos forestales y no forestales definidos por reglas consuetudinarias de la comunidad	Los miembros indígenas de la TCO no tienen límites en cuanto a la extracción de recursos de sus tierras	No existen límites para la extracción de recursos forestales de tierras individuales o comunitarias	No existen límites para la extracción de recursos para usos no comerciales en las tierras asignadas	No existen límites para la extracción de recursos para usos no comerciales
Aprovechamiento con fines comerciales	Se requiere un PMF aprobado para la extracción de madera, no hay limitaciones para la recolección de PFNM	Se requiere un PMF aprobado para la extracción de madera y se necesita implementar planes específicos para la recolección de PFNM	El aprovechamiento forestal y la recolección de PFNM requieren la elaboración de un plan de desarrollo, plan de zonificación y un PMF específico	Se requiere un PMF autorizado para el aprovechamiento forestal y la recolección de castaña	Se requiere PMF aprobado y certificación para el aprovechamiento forestal, y planes de manejo (implementados parcialmente hasta la fecha) para los PFNM
Derechos forestales otorgados a terceros	Las autoridades comunitarias deben autorizar todos los contratos para la explotación de recursos por parte de terceros	El pueblo indígena cuenta con derechos exclusivos de uso del bosque dentro de la TCO	No se permite la transferencia de tierras o los contratos con terceros para el uso del recurso forestal	No se permite la transferencia de tierras o los contratos con terceros para el uso del recurso forestal	No se permite la transferencia de tierras o los contratos con terceros para el uso del recurso forestal
Sistemas de autoridad y gobernanza	Las autoridades indígenas locales son reconocidas y registradas por el Estado	Las organizaciones indígenas generales ejercen autoridad formal en la TCO	Los residentes locales están obligados a crear un concejo que gobierne la reserva extractiva	Autoridad ejercida por sindicatos agrarios elegidos por la comunidad	Los grupos sociales deben constituir una organización productiva para solicitar una concesión forestal
<b>Reglas informales</b>					
Extracción para consumo doméstico	No existen restricciones para la extracción de productos forestales maderables y no maderables de áreas colectivas	No existen restricciones para la extracción de productos forestales no maderables de áreas colectivas	No existen restricciones para la extracción de productos forestales no maderables de áreas colectivas, pero el aprovechamiento es restringido en áreas privadas	No existen restricciones para la extracción de productos forestales de áreas colectivas, pero hay limitaciones sobre sendas y árboles con derechos preexistentes	Se reconoce y acepta los derechos preexistentes
Aprovechamiento comercial	Las reglas comunitarias prohíben el aprovechamiento o limitan el volumen de la madera extraída en áreas colectivas	Sólo se permite en tierras forestales colectivas a cambio de un aporte a la comunidad	Sólo se permite en áreas demarcadas para el acceso colectivo de las comunidades	No existen limitaciones en la extracción de castaña y no hay reglas para la extracción de madera	No se han elaborado reglas locales para el aprovechamiento forestal comercial, se reconoce la mayoría de derechos preexistentes sobre los PFNM

Fuente: Elaborado por los autores con base en Albornoz *et al.* (2008), Mendoza *et al.* (2008), Monterroso (2008), Nunes *et al.* (2008), Vieira *et al.* (2008), Wilson (2008).

junto con otras características del área de manejo. Cada año, se debe presentar un plan operativo anual (POA), basado en un censo de todas las especies potencialmente aprovechables. Tanto los PMF como los POA deben ser revisados y aprobados por las oficinas forestales del Estado, las que también se encuentran a cargo de verificar el cumplimiento de las regulaciones de manejo y sancionar la contravención de las normativas.

En los distintos casos en los que se basa el presente trabajo, las legislaciones forestales exigen planes de manejo para todo el aprovechamiento comercial, si bien bajo distintos esquemas. Por ejemplo, en Nicaragua había tres tipos de planes hasta 2006, lo que simplificaba y abarataba el aprovechamiento forestal en menor escala. Las regulaciones forestales, en 2003-2004, establecieron un sistema gradual de requisitos que incluían: (1) planes de reemplazo para superficies menores a 10 hectáreas, (2) planes mínimos para 10 a 15 hectáreas y (3) planes generales de manejo y planes operativos anuales para superficies mayores a 50 hectáreas. Asimismo, la extracción de madera en superficies mayores a 500 hectáreas requiere una evaluación de impacto ambiental. Se ha creado un cuarto tipo de autorización sólo para áreas indígenas de la RAAN, para el aprovechamiento de pino destinado a mercados locales. Los planes más sencillos<sup>11</sup>, sin embargo, se suspendieron con la implementación de una emergencia forestal, seguida por una Ley de Moratoria, en 2006. Toda la extracción maderera requiere, ahora, un plan general de manejo. Asimismo, el aserrío de madera en el bosque es ahora ilegal; toda la madera debe aserrarse en una industria registrada. Antes de la moratoria, se permitía el aserrío de tablones con

motosierra con los permisos de menor escala. Recientemente, se ha vuelto a crear un plan más sencillo, denominado plan de aprovechamiento forestal, instituido temporalmente para facilitar el uso de la madera derribada por el huracán Félix en septiembre de 2007.

En Bolivia, existen varios tipos de normas para el manejo forestal. La pieza central del marco jurídico es la norma técnica para el manejo forestal en concesiones y propiedades privadas mayores a 200 hectáreas<sup>12</sup>. Una norma técnica similar se promulgó para la elaboración de PMF en TCO<sup>13</sup>. El marco jurídico también incluyó otras normas y mecanismos para estas actividades tomando en cuenta que algunos propietarios de bosques no cuentan con áreas extensas de manejo o tienen intereses relativamente limitados en cuanto al uso forestal. Para las propiedades pequeñas, se crearon las normas técnicas de manejo forestal en áreas menores a 200 hectáreas. En lugar de planes de manejo sostenible, estos mecanismos definen un tipo de

<sup>11</sup> Incluso estos planes más sencillos podían requerir una serie de procedimientos burocráticos. Por ejemplo, los planes indígenas locales requerían la firma del síndico, el municipio y el Concejo Regional, pago de impuestos y una inspección por parte del Instituto Forestal antes de otorgar la autorización.

<sup>12</sup> Entre los requisitos está un plan de manejo en el que se define un ciclo mínimo de corta de 20 años y un área anual de aprovechamiento de sólo 5% de la superficie total; un inventario completo y censo anual; aprovechamiento planificado mediante técnicas de aprovechamiento de impacto reducido; respeto de los diámetros mínimos de corta; protección de áreas ambientalmente sensibles y mantenimiento de árboles semilleros para la regeneración natural.

<sup>13</sup> Esta establece una norma técnica similar a la industrial, pero añade requisitos adicionales para la formación de organizaciones locales de manejo, documentación sobre discusiones y consensos entre residentes de propiedades colectivas acerca de la elaboración del plan y otros aspectos sociales, tales como la estrategia de distribución de beneficios. En las TCO, los planes de manejo deben estar supervisados, asimismo, por un ingeniero forestal que también firmará el plan y los planes operativos anuales.

autorización de aprovechamiento puesto que no se mantienen los requisitos de manejo a mayor escala que prevén ciclos repetidos de corta de al menos 20 años. El propietario recibe autorización para extraer madera en toda la unidad y se asume que los propietarios mantendrán el bosque para aprovechamientos adicionales transcurridos los 20 años, lo que difícilmente se cumple en la práctica. El proceso de solicitud de estos últimos 'planes de manejo' se ha simplificado enormemente en comparación con los requisitos exigidos por las otras normas y su aprobación puede ser relativamente rápida. Es así que, entre 2003 y 2004, se permitió el aprovechamiento en superficies menores a tres hectáreas, a modo de permitir que los pequeños propietarios tuvieran acceso a volúmenes limitados de madera, en tanto respetaran algunos de los principios de manejo sostenibles definidos por las normas (por ejemplo, diámetros mínimos de corta y protección de áreas ambientalmente sensibles). El mecanismo de aprovechamiento en tres hectáreas tenía un formato muy sencillo, pero suponía el pago de patentes muy elevadas por el volumen aprovechado, en comparación con otros tipos de plan de manejo.

En Brasil, se hace una distinción entre planes de alta y baja intensidad, pero ambos están sujetos a los mismos procedimientos burocráticos, que incrementan los costos de transacción (estos se discuten, más específicamente, en la Sección 6). En todos los casos, los PMF deben ser firmados por un profesional forestal y en las áreas comunitarias deben ser firmados por los dirigentes que representan a la comunidad o al territorio. El profesional forestal, que ayuda a formular el PMF es, a la vez, responsable de las operaciones forestales en el área. Teóricamente, este sistema

garantizaría una relativa transparencia tanto en la formulación como en la implementación de los PMF, facilitando la supervisión, por parte de una entidad central, de la implementación del plan.

En el Petén, Guatemala, las concesiones comunitarias deben contar con un plan de manejo aprobado y un estudio de impacto ambiental para obtener un contrato de aprovechamiento. Para la mayoría de concesiones, dichos planes eran elaborados por ONG, subvencionadas por USAID. Cada año, estas deben preparar un plan operativo anual detallado. Los concesionarios, también, deben obtener la certificación FSC de las empresas y mantenerla durante el periodo de vigencia del contrato, lo que supone evaluaciones anuales y renovación periódica. El plan general de manejo, que no tiene la misma vigencia en todos los sitios, también requiere actualización y renovación periódicas (de 5 a 10 años). Transcurrido un periodo de gracia de uno a tres años, las organizaciones concesionarias deben pagar un impuesto anual por hectárea por concepto de derechos de usufructo. Puesto que las concesiones exportan madera, caoba en particular, también deben contar con licencias de exportación y permisos de CITES, que se renuevan anualmente.

En el sistema FSC<sup>14</sup>, la certificación constituye un ingrediente adicional del modelo de manejo forestal sostenible. En este caso se supone que las medidas de mando y control son relativamente

<sup>14</sup> El sistema FSC supone la evaluación de actividades de manejo forestal (certificación forestal) y el seguimiento de productos forestales (certificación de cadena de custodia) mediante entidades de certificación independientes, acreditadas por el FSC. Estas evalúan el manejo forestal mediante principios, criterios y estándares formulados por el FSC.

ineficientes para garantizar la implementación de PMF o de prácticas de aprovechamiento de impacto reducido, y que los mecanismos voluntarios pueden contribuir a mantener estándares adecuados de manejo. Teóricamente, la certificación brinda un incentivo para este fin, ya sea mediante precios de mercado más altos o a través del acceso a mercados específicos (Segura 2004). En Guatemala, la certificación es obligatoria para que las comunidades obtengan concesiones forestales. En Nicaragua, específicamente en Layasiksa, WWF ha tenido un papel clave en el fortalecimiento de las reglas forestales al decidir que todo el aprovechamiento de madera se realice sobre la base de normas y estándares de manejo forestal relacionados con la certificación FSC. En Bolivia, WWF y el Proyecto BOLFOR, implementado por TNC, han tenido un rol activo de ayuda a la certificación de operaciones forestales en la comunidad indígena de Cururú, en Guarayos.

Otro tema importante es que la mayoría de organizaciones tradicionales creadas por comunidades y pequeños propietarios para regular actividades económicas y asuntos sociales internos dentro de sus territorios no tienen la capacidad para funcionar bajo normas y códigos comerciales nacionales, ni han sido creadas para hacer negocios en mercados abiertos. Por lo tanto, las comunidades y los pequeños propietarios se ven obligados a crear nuevas organizaciones, a menudo denominadas 'empresas comunitarias' cuya creación está inspirada en modelos empresariales que no reconocen necesariamente las instituciones diseñadas localmente para el uso y gestión del bosque. En este sentido, toda una cultura empresarial es implantada junto con la introducción de los PMF y el aprovechamiento de

impacto reducido. En parte, este tema ha sido analizado en evaluaciones sobre el manejo forestal comunitario (Bray *et al.* 2005). En Nicaragua, Bolivia y Guatemala, los proyectos forestales, en la mayoría de los casos, han asumido la responsabilidad de formular los estatutos para estas 'empresas forestales comunitarias' cerrando de esta manera el círculo en el proceso de imposición de modelos externos a grupos locales.

### Reglas que influyen sobre el manejo forestal en la práctica

En Nicaragua, las reglas formales, en general, tenían poca importancia para las comunidades de la RAAN que, al menos en el pasado, no sabían si un comprador tenía o no autorización legal para comprar su madera, aunque tampoco les interesaba. Cabe señalar que las reglas informales parecen haber surgido en la época en que se incrementó el funcionamiento de concesiones madereras de gran escala en la región. Del mismo modo, aparecieron reglas prácticas más restrictivas con el reconocimiento de los derechos colectivos de tenencia y ha habido una tendencia más marcada, en ciertos casos, a restringir la apropiación individual de recursos colectivos, los que anteriormente no se cuestionaban. Por ejemplo, en uno de los sitios de estudio (el territorio de Tasba Raya), las autoridades locales informaron que la persona interesada en vender madera debe indicar la cantidad, las especies y la ubicación de los árboles que serán aprovechados, estableciéndose un volumen máximo de extracción de 5.000 pies tablares. Además, se debe pagar un pequeño gravamen al síndico si la madera es vendida fuera de la comunidad. Si se efectúan ventas más grandes, la empresa



maderera o el comprador debe presentar una propuesta a la asamblea comunitaria para su aprobación y, en este caso, todos los ingresos corresponden a la comunidad.

En Layasiksa, la formación de una empresa forestal comunitaria derivó en un intento de garantizar que las reglas prácticas se reflejen plenamente en la legislación formal. Es así que no se permite el aprovechamiento comercial por parte de individuos sino en casos excepcionales<sup>15</sup>. Como regla práctica fomentada por el proyecto de manejo forestal, todos los beneficios generados por el uso comercial de bosques comunales deberán corresponder a la comunidad en su totalidad. No obstante, los miembros de la comunidad siguen participando de los mercados informales de madera, vendiendo tanto madera como leña de forma semiclandestina y aducen tener el derecho para hacerlo con base en la tradición y las costumbres. No parecen existir sanciones por estas actividades, si bien se han hecho algunos esfuerzos para convencer a la gente de que cambie de comportamiento. Se extrae madera de todas las áreas (parcelas familiares, el área de propiedad de los excombatientes y una zona otorgada en concesión a una empresa maderera), pero se respeta el área cuyo manejo está a cargo de la comunidad.

WWF generó bastante controversia en la RAAN cuando convenció a la comunidad de Layasiksa sobre la necesidad de formar una nueva organización dentro de la comunidad para gestionar las operaciones forestales. La decisión de crear un organismo separado se basó en la índole del manejo forestal y en los conocimientos y destrezas que requiere la competencia en el mercado. El modelo de WWF cambió las reglas de manejo forestal y esto cambió la base de

la autoridad en Layasiksa. La comunidad decidió formar una cooperativa después de efectuar una revisión de todas las opciones disponibles de organizaciones legalmente reconocidas. Para implementar este modelo la comunidad formuló un acuerdo interno en el que sólo unas cuantas personas serían parte de la cooperativa formalmente, pero todos los residentes adultos de la comunidad serían miembros informales. Este modelo organizativo hace un esfuerzo considerable para involucrar a los miembros de la comunidad y a las autoridades locales en la toma de decisiones. El consejo administrativo es elegido por la asamblea comunitaria y el comité de vigilancia, que supervisa a la cooperativa, está formado por las autoridades tradicionales: síndico, *wihta* y ancianos del concejo.

Los resultados han sido diversos. Por una parte existen tensiones entre las autoridades tradicionales y la cooperativa, pero estas no parecen ser graves, sobre todo puesto que las autoridades tradicionales tienen un rol en la cooperativa y lo asumen con dedicación. También sigue habiendo extracción ilegal de madera, a veces por parte de estas mismas autoridades, que creen que parte de sus derechos consuetudinarios justifican la venta de madera, si lo creen necesario. Los sistemas de gobernanza, responsabilidad por actos y transparencia han mejorado considerablemente, en particular respecto al papel de anteriores síndicos quienes, en el mejor de los casos, no mantenían ni divulgaban cuentas claras y, en el peor, huyeron con el dinero de la comunidad. Por

<sup>15</sup> Los procedimientos simplificados de aprovechamiento para el salvamento de madera derribada por el huracán Félix, en septiembre de 2007, significan que existe una forma legal para hacerlo sin un plan general de manejo; y que estas personas usarán los ingresos para el pago de deudas adquiridas a nombre de la comunidad cuando eran sus dirigentes.

último, hay un mayor beneficio colectivo derivado de una actividad cuya gestión se encontraba en manos de unos cuantos residentes.

En Bolivia, la elaboración de planes de manejo en Guarayos, al igual que otras TCO, prometía generar grandes beneficios para la población indígena en el marco de la nueva legislación forestal. Teóricamente, la formulación de dichos planes—requisito indispensable para la producción forestal—brindaría una fuente, muy necesaria, de ingresos para la población empobrecida. Es más, se esperaba que la elaboración y aprobación de planes de manejo forestal ofreciera una oportunidad única para demostrar la ocupación y el uso del territorio. Sin embargo, la preparación de estos planes siguiendo la normativa forestal ha sido un asunto complejo, costoso y que requiere de mucho tiempo. Consiguientemente, algunas comunidades han podido adoptar el modelo de manejo forestal sostenible dictado por las normas técnicas para TCO, otras han adoptado PMF formales para propiedades privadas en superficies menores a 200 hectáreas o en superficies menores a 3 hectáreas, pero la mayoría de comunidades ha vendido su madera mediante acuerdos informales porque no han logrado desarrollar esos planes.

Como se indicó anteriormente, desde el 2000 al 2004, seis grupos indígenas en Guarayos obtuvieron la aprobación de planes de manejo para los bosques situados alrededor de sus comunidades y un séptimo se encuentra en proceso de evaluación, totalizando una superficie de 211.178 hectáreas; los planes fluctúan entre 2.433 y 60.000 hectáreas. Sin embargo, el manejo forestal formal está fuera del alcance de

la mayoría de indígenas que viven en las áreas demandadas como TCO, puesto que no pueden cumplir los requisitos formales por varias razones, entre ellas: los bosques disponibles están demasiado alejados de sus hogares, necesitarían invertir recursos financieros para realizar un manejo formal y carecen de los conocimientos técnicos y contables que exigen las normas. Más bien, las condiciones que limitan el acceso legal al manejo formal generan oportunidades para arreglos informales alternativos que canalizan los beneficios hacia actores no indígenas bajo una tenue fachada de legalidad.

La elaboración de planes de manejo forestal por parte de comunidades indígenas como estrategia para demostrar su presencia en el territorio afronta grandes limitaciones. Debido a la complejidad y al costo de la elaboración de PMF, junto con el requisito de contar con la orientación de un ingeniero forestal, todas las iniciativas de manejo se llevaron adelante con considerable ayuda e inversión externa, mayormente de ONG. Si bien las ONG que promueven el manejo forestal están interesadas en ampliar estas actividades, estas prefieren trabajar con grupos indígenas que cuentan con grandes superficies de bosques de producción. Dichas áreas están disponibles en las zonas remotas de la TCO que han sido tituladas, pero son escasas en las cercanías de la mayoría de comunidades puesto que los bosques remanentes usualmente se han fragmentado debido a la expansión agrícola, se han degradado por anteriores aprovechamientos y pesan sobre ellos impugnaciones de actores externos. Por ende, las iniciativas de manejo forestal comunitario no han avanzado más debido a la escasez de bosques adecuados para este fin. Asimismo, incluso si se aprueban los planes

de manejo, estos no garantizan una mayor seguridad en áreas no tituladas. Estas siguen estando sujetas a invasiones e impugnaciones por parte de otros propietarios de tierras.

En Porto de Moz, la RESEX se creó con la promesa de que ayudaría a que los pobladores locales asuman el control efectivo de sus recursos forestales y se beneficien con la venta de su madera. En la práctica, en vez de facilitar el control local, la declaración de la zona como RESEX ha transferido el control a entidades del gobierno federal, derivando en demoras burocráticas que han mantenido a las comunidades en un 'limbo' durante años. Si bien la reserva se creó en 2004, recién en 2007 se concluyó un plan de emergencia para la zonificación del uso del suelo y hasta que se realizó el trabajo de campo para este estudio, dicho plan aún no había sido aprobado. Por último, no se sabía cómo se aprovecharían los recursos forestales dentro de la RESEX, en vista de la incertidumbre que existe acerca de las áreas colectivas de la reserva, puesto que estas no se han demarcado y no se puede elaborar planes de manejo forestal en tanto no se apruebe el plan de gestión de la reserva, excepto en algunos casos especiales. Asimismo, el aprovechamiento de madera está sujeto a procedimientos legales y burocráticos complicados.

Cabe notar que sólo dos de seis comunidades que demarcaron sus territorios con la asistencia de un proyecto forestal han podido elaborar planes de manejo forestal (Juçara y Arimum), gracias a una excepción conferida por el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA). Los planes de manejo, con superficies que van de 3.000 a 4.000 hectáreas, están adaptados a las regulaciones forestales vigentes. Las comunidades recibieron asistencia del

programa ProManejo, un proyecto del gobierno federal que apoya el manejo forestal comunitario mediante la elaboración de proyectos de aprovechamiento de baja intensidad y transformación artesanal de la madera. Si bien, hace poco, el plan de manejo de la comunidad Juçara dejó de funcionar, la comunidad de Arimum ha estado tratando de llevar adelante una operación de aprovechamiento forestal comercial a mayor escala, que cumpla con la legislación forestal actual y pueda ser aprobada por la oficina ambiental estatal. Sin embargo, la comunidad no ha logrado mucho avance, puesto que la autorización formal del plan de manejo está supeditada a la aprobación del plan de gestión de la reserva.

Las comunidades situadas fuera de la reserva no han experimentado ningún cambio formal en sus derechos de tenencia, si bien han comenzado a exigirlos. Cabe señalar que estas comunidades no están solicitando la creación de otra RESEX sino, más bien, la implementación de una modalidad de tenencia comunitaria que les permita continuar sus actividades de sustento, sin tener que cumplir todos los procedimientos burocráticos que supone la gestión de una RESEX. No obstante, no están exentos de la elaboración de planes comunitarios de uso del suelo o manejo forestal, si bien estos probablemente serán más fáciles de negociar y elaborar. Seis comunidades, asentadas a orillas del río Xingu, están tratando de formalizar sus derechos como *quilombos*, una forma de propiedad colectiva que reconoce los derechos de los descendientes de esclavos escapados. Dichas comunidades creen que la clasificación de *quilombo* brindará mayor seguridad jurídica, pese a que perderán sus derechos de propiedad individual, al declararse colectivas las tierras. Los resultados podrían ser problemáticos,

sin embargo, puesto que estas comunidades no han desarrollado instituciones sólidas para garantizar una buena gobernanza de sus tierras comunitarias.

Por su parte, el caso de Pando ejemplifica una importante desconexión entre las normas formales de manejo forestal y las reglas e instituciones informales que enmarcan un componente clave del sector forestal de la región. Concretamente, las regulaciones formales de Bolivia enfatizan el manejo de recursos maderables, mientras que la economía de la región ha estado y sigue estando impulsada por la gestión de productos forestales no maderables, al margen de las regulaciones existentes. Se han efectuado esfuerzos para adecuar las regulaciones formales a fin de incorporar la producción de PFNM, si bien estos han tenido un impacto limitado.

A nivel comunitario, las regulaciones forestales y prácticas regulativas de Bolivia no tratan de controlar el uso de subsistencia de los recursos forestales. Asimismo, en Pando, los nuevos derechos de tenencia se ajustan a los usos y costumbres arraigados en los sistemas de sustento de las comunidades rurales dedicadas a actividades extractivas. Las decisiones internas y la distribución de recursos quedan a criterio de los residentes y la organización responsable de la comunidad es la OTB. Las nuevas disposiciones de tenencia otorgan a los residentes el derecho a excluir a extraños, si bien las comunidades con territorios extensos en áreas accesibles no pueden restringir, completamente, el acceso a los recursos forestales por parte de los no residentes. Las propiedades no se pueden dividir, si bien algunos residentes esperan (erróneamente) que el INRA vuelva al lugar para definir sus parcelas de 500 hectáreas. No se permite a los

miembros de la comunidad la venta de sus derechos a otros. No obstante, en la práctica, las familias que desean abandonar las comunidades pueden vender sus 'mejoras' (es decir, su vivienda, campos de cultivo desmontados, pastizales). El comprador puede ocupar y trabajar el área de bosque usada tradicionalmente por el propietario original.

Técnicamente, para comercializar productos forestales, los residentes de comunidades agro-extractivas necesitan la aprobación de la Superintendencia Forestal, sin embargo, conforme a las normas y regulaciones existentes, es difícil que las comunidades logren la aprobación de planes de manejo para el aprovechamiento tanto de madera como de PFNM, por distintas razones. En el caso del aprovechamiento de madera, al igual que en Guarayos, la mayoría de comunidades rurales de Pando carecen de experiencia respecto al manejo sostenible colectivo de recursos maderables y de la capacidad o el capital necesarios para cumplir las directrices exigidas para la elaboración e implementación de planes de manejo. En contraste, miembros de las comunidades señalan que no es difícil vender madera de forma ilegal a empresas madereras de pequeña escala, sobre todo especies valiosas como la caoba y el cedro, aunque esto es difícil de cuantificar. Actualmente, existen algunas comunidades que cuentan con planes de manejo a su nombre, pero estos generalmente han sido elaborados por empresas madereras y no de acuerdo a las condiciones de las mismas comunidades. Las ONG que trabajan en la región están apoyando, cada vez más, iniciativas para la elaboración de planes de manejo forestal por parte de comunidades, si bien las que reciben estos beneficios constituyen una excepción.

Una de las pocas menciones sobre PFNM, en la Ley Forestal de Bolivia (1996), señala que en áreas en donde estos productos prevalezcan, los titulares tradicionales de estos derechos podrán recibir concesiones forestales y que los derechos de uso de madera y PFNM deberían, consiguientemente, 'armonizarse' mediante estatutos correspondientes. Supuestamente, las áreas de producción de castaña y otros PFNM debían cederse dando preferencia a los usuarios tradicionales, concretamente comunidades campesinas y agrupaciones sociales del lugar (ASL) sin entrar en competencia con otros usuarios del bosque. Sin embargo, esto supone la delimitación del área, la preparación, aprobación e implementación de un plan de manejo, así como informes operativos anuales<sup>16</sup>. Si bien estas estipulaciones ofrecían un espacio para acceso más seguro y aprobación formal del manejo de castaña, se necesitó casi una década para la promulgación de normas técnicas<sup>17</sup>. Aunque esto se hizo, finalmente, en 2005, hasta la fecha no se ha aprobado ningún plan de manejo conforme a estas normas. Una de las razones es que estas sufren el mismo problema que las normas de manejo forestal, puesto que son costosas y complejas de implementar y requieren la supervisión de un profesional forestal. Cabe resaltar, también, que las normas técnicas no abordan temas que serían cruciales para la promoción de buenas prácticas de manejo en las comunidades. Ni, tampoco, existe un beneficio claro que motive a los productores a invertir en dichos planes de manejo. Las normas no toman en cuenta la diversidad interna de las propiedades comunales, ni el contexto de múltiples grupos de interesados que se presenta en las comunidades campesinas e indígenas; más bien se refieren, de manera implícita, al encargado de manejo como a un solo individuo o entidad. Las

nuevas normas, por lo tanto, han sido ignoradas y el Estado carece de la capacidad necesaria para insistir en su aplicación.

Uno de los objetivos principales del gobierno al aumentar el control del manejo forestal fue la creación de un sistema estandarizado de recaudación. Sin embargo, la lógica usada para la madera no funcionó, inicialmente, para los productores de castaña debido a la falta de derechos de propiedad claramente establecidos. En un principio, la ley forestal contempló la aplicación de un sistema de patentes por superficie aprovechada, que se cobrarían a los titulares de los derechos de gestión. Para la madera, la patente se fijó en un dólar por hectárea para concesiones industriales. Para los PFNM, se estableció un cobro<sup>18</sup> de 30% del valor mínimo de la patente (es decir, \$US 0,30 por hectárea). Pero, sin existir derechos definidos de propiedad, el Estado no tenía una referencia para determinar qué superficie aplicar a estos cálculos. Por lo tanto, la Superintendencia Forestal adoptó un sistema de cobros por peso<sup>19</sup>. Estos son pagados por las plantas procesadoras y no por el encargado del manejo del recurso, como es el caso en los productos maderables. De todos modos, la patente establecida era tan baja que se podía considerar casi simbólica.

<sup>16</sup> (párrafo IV).

<sup>17</sup> Resolución Ministerial N° 077/2005 Norma Técnica para la Elaboración de Planes de Manejo de Castaña [*Bertholletia excelsa* Humb & Bonpl.]

<sup>18</sup> Artículo 37 II (Monto de las Patentes).

<sup>19</sup> Originalmente este cobro correspondía a Bs. 0,30/Caja de 20 Kg. para castaña sin pelar y Bs. 0,75/Caja de 20 Kg. para castaña pelada, (Instructivo Técnico No. 003/97, del 3 de junio de 1997). Sin embargo, dos años después, las patentes se convirtieron a dólares, cobrándose \$US 0,005/Kg. por castaña sin pelar y \$US 0,013/Kg. por castaña pelada (Instructivo Técnico No. 003/98 del 27 de febrero de 1999).

En el Petén, en Guatemala, las reformas en la tenencia han sido impulsadas por una agenda de conservación pero, mediante luchas y negociaciones, también han incluido criterios para lograr conquistas en cuanto a los sistemas de sustento de las comunidades locales. El énfasis no se centró en el desarrollo de sus economías tradicionales, basadas en recursos naturales, sino en el manejo forestal sostenible introducido<sup>20</sup>. Se consideró que la única opción posible era el manejo forestal sostenible por parte de las comunidades, y se aplacaron los temores de los conservacionistas al exigir la certificación, mientras que los ingresos potenciales generados por la venta de madera incentivaron la participación de las comunidades. USAID invirtió aproximadamente \$US 40 millones en financiamiento que, junto con otros 40 millones de dólares de otros financiadores, se dedicaron, en su mayoría, a la creación y el mantenimiento de oficinas de conservación y operaciones para la protección de la RBM.

Para obtener una concesión, las comunidades debían adoptar un modelo de inversión que exigía sumas considerables de capital. Una vez negociadas las concesiones comunitarias, se invirtió aproximadamente 8 a 9 millones de dólares en la promoción de prácticas y la realización de estudios necesarios para la certificación, seguidos por el desarrollo de concesiones para fomentar la integración vertical a nivel 'macro'. El modelo de manejo forestal comunitario respaldado por donantes y proyectos forestales en el Petén incentivó a las comunidades a formar empresas, adquirir maquinaria y capacidad para el procesamiento de madera (ya sea a nivel de concesión o colectivamente con otras concesiones) y, posteriormente, comercializar la madera como un grupo

más grande. En fechas más recientes se ha creado una supra-empresa comunitaria (FORESCOM) que funge como entidad comercializadora que ayuda a las comunidades en la exportación de madera, bajo el esquema de certificación del FSC.

Si bien este modelo de empresa forestal no regulaba inicialmente la recolección de PFNM (aunque se exige planes de manejo, esto sólo se ha implementado recientemente), el mismo establecía un marco regulativo, extenso y complejo para la producción maderera. Es así que las concesiones otorgaban derechos que abarcan uso, extracción y manejo de recursos, incluyendo responsabilidades de comercialización. Un impacto, en algunas comunidades, fue despojar de derechos a los recolectores de chicle y palma de *xate* que no eran miembros de la comunidad, pero que contaban con derechos informales e históricos de acceso y extracción.

Los derechos de manejo otorgados a las concesiones—enfocados mayormente en la madera—estaban supervisados y formalizados por el Estado, que también se reservaba el derecho de rescindir los contratos. Estos derechos estaban altamente regulados y se habían impuesto desde fuera, puesto que las comunidades no tenían experiencia previa en el manejo de recursos maderables. Sin embargo, la adopción de este modelo se ofreció como la única forma de lograr acceso a derechos de uso del bosque (incluida la permanencia en el lugar de residencia en algunos casos). Es mediante los derechos de gestión que

<sup>20</sup> Esto se aplica a la mayoría de concesiones. No obstante, había grupos pequeños que se dedicaban a la extracción ilegal de madera que aprovecharon la reforma, legalizando sus actividades ilícitas y dedicándose al manejo colectivo, a la vez que sacaban provecho de las mismas áreas de bosque.

el Estado continúa teniendo un papel importante, mediante regulaciones estrictas. La certificación del aprovechamiento forestal se basó en estándares internacionales y fue adoptada como la norma oficial de manejo (si bien no siempre estipulada en todos los contratos de concesión). Esto suponía planes de manejo sofisticados, planes operativos anuales (POA) y estudios de impacto ambiental, entre otros. Posteriormente, se añadieron otros requisitos, tales como la ampliación de la producción forestal a fin de incluir cierto número de especies 'secundarias'.

### Problemas de la interacción entre reglas formales e informales

Los sistemas creados para permitir el acceso de las comunidades indígenas y tradicionales y de pequeños propietarios a los recursos forestales, bajo el rótulo de manejo forestal comunitario, han derivado en varios problemas difíciles de resolver. En primer lugar, las reglas formales de manejo forestal suponen la adopción de un modelo de producción de madera que no es adecuado para la mayoría de comunidades. La mayor parte de estas no puede cubrir los costos de elaboración de planes de manejo y otros requisitos de inicio o lidiar con burocracias complicadas. Es así que la mayoría de comunidades quedan excluidas del manejo forestal formal. Esto refuerza relaciones asimétricas de poder respecto al acceso a los recursos forestales, en donde unos cuantos actores influyentes tienden a sacar provecho de la madera que se origina en tierras comunitarias, vendiéndose esta, frecuentemente en mercados informales y generando pocos beneficios para la comunidad.

En segundo lugar, cuando sí participan bajo reglas formales, las instituciones locales existentes, que son más fuertes en lo que concierne a regular el acceso y uso de recursos en economías de subsistencia, tienden a ser ignoradas y pasadas por alto por un modelo de manejo forestal enfocado preferentemente en la extracción comercial de madera. A menudo, este modelo supone un apoyo considerable de ONG o proyectos, que puede conllevar a la dependencia de subsidios, además de minar la sostenibilidad a largo plazo de las operaciones locales. En tercer lugar, este modelo de aprovechamiento forestal comercial 'preferido' tiende a crear o reforzar problemas de autoridad, puesto que obliga a formar nuevas organizaciones que tienen autoridad y bastante poder, pero que no se han construido sobre la base de organizaciones informales ya existentes, enfrentando entonces, fallas de representación. En muchos casos, dichas organizaciones conllevan al surgimiento de nuevas tensiones y conflictos dentro de la comunidad y, a veces, a problemas de corrupción y tráfico de influencias.

Con respecto al primer problema, los casos de Guarayos y Porto de Moz demuestran la forma en que intereses externos, en vez de las comunidades, pueden aprovechar los beneficios derivados de la madera perteneciente a la comunidad. En Guarayos, además de las limitaciones señaladas anteriormente para la difusión de PMF en comunidades indígenas, el crecimiento del sector informal, enmascarado por los mecanismos de extracción en pequeña escala, socava la viabilidad de los planes de manejo que ya se han implementado. El sector informal baja los precios de la madera en la región y hace más difícil que las comunidades encuentren prestadores de

servicios para el aprovechamiento forestal debido al comercio lucrativo de madera proveniente de fuentes no sostenibles. La incapacidad para manejar los bosques disputados cercanos a áreas habitadas pone en marcha un proceso mucho más nocivo. Es decir que, en lugar de unirse a fin de limitar el uso no sostenible de los bosques aledaños, las familias indígenas tienen poco poder para mantener bosques sobre los que no pueden ejercer un control. Entonces, continuar la extracción informal constituye en un medio para obtener algunos beneficios derivados del bosque, si bien limitados, aunque los mismos solo proporcionan ingresos para las comunidades en el corto plazo.

La expansión del mercado informal también se ha constituido en una trampa para los pequeños propietarios de Porto de Moz. Puesto que las comunidades no han podido formalizar sus derechos sobre los recursos forestales, requisito necesario para la elaboración de PMF conforme a las regulaciones forestales vigentes, estas continúan haciendo lo que siempre hacían, ya que muchos pequeños propietarios dependían de la madera para su sustento. Pero el mercado informal tiende a ofrecer un nivel de ingresos inferior al que se puede obtener en mercados formales. Por ejemplo, los pequeños propietarios no pueden ofrecer su madera abiertamente, puesto que los mercados están controlados por redes sumergidas creadas en las comunidades por acción de los intermediarios quienes financian a los motosierristas y que, a su vez, dependen de comerciantes o empresarios madereros locales quienes proporcionan el capital.

Aparentemente, el modelo de aprovechamiento forestal sostenible sólo

ha creado una solución para un número reducido de comunidades que, en su mayoría, están mejor conectadas con ONG y proyectos forestales y, por ende, cuentan con la capacidad para pagar sus planes de manejo forestal y para operar en el mercado formal. Esto nos lleva de vuelta al segundo problema, en el que se imponen reglas formales y un modelo homogéneo externo de manejo forestal, sobre un conjunto de instituciones locales. En nuestros casos, esto ha sucedido en el Petén, la RAAN y Guarayos. Los dos primeros demuestran, claramente que con el tipo adecuado de apoyo externo las comunidades pueden aprender a adoptarse a situaciones nuevas impulsadas por cambios en las leyes formales y por modelos que imponen nuevos requisitos y normas, y pueden desarrollar nuevas instituciones y reglas prácticas informales efectivas. Por otra parte, estos modelos exigen considerable inversión y acompañamiento externo, lo cual no siempre se encuentra exento de resistencia de las comunidades a las adaptaciones que les son exigidas (Taylor 2005).

La forma en que se han ignorado las instituciones comunitarias existentes ha traído conflictos y tensiones que probablemente se podían haber evitado, y la importancia del apoyo y los subsidios externos también plantea interrogantes respecto a la sostenibilidad de las operaciones una vez que las ONG y proyectos se retiren. Asimismo, si bien los beneficios percibidos por las comunidades en el Petén y la RAAN han aumentado, en Guarayos el resultado ha sido una erosión de las instituciones de gobernanza local. Por último, muchas comunidades y pequeños propietarios siguen teniendo instituciones locales creadas en el contexto de economías monetarias poco desarrolladas, las que no



pueden encarar el desafío que supone el aprovechamiento forestal comercial. En este último caso, las regulaciones formales han constituido una suerte de camisa de fuerza para las comunidades y han erosionado las reglas locales, dejando a la gente más vulnerable a los cambios que se suscitan en los mercados.

El tercer problema que se genera por la interacción entre instituciones formales e informales es el de organización y autoridad comunitaria. En los estudios de caso, la mayoría de regulaciones formales reconocen la autoridad de organizaciones tradicionales relacionadas con temas generales de administración territorial, pero no necesariamente de manejo forestal. En la medida en que el uso del bosque está dirigido al aprovechamiento forestal comercial, se fomenta o exige la formación de nuevas organizaciones para el uso y la comercialización de recursos forestales. La decisión de crear organizaciones separadas en la RAAN, Guarayos y el Petén se justificó en vista de la índole del manejo forestal y de los conocimientos y destrezas necesarios para competir en el mercado.

Por lo expuesto, es raro encontrar un modelo jurídico que se ‘adecue’ a la índole de una comunidad. Esto puede conllevar a tensiones entre miembros y no miembros, así como entre autoridades que tradicionalmente han dirigido a la comunidad con base en distintos criterios de liderazgo o méritos, y las surgidas para las nuevas empresas comerciales. Las entidades externas que promueven estas nuevas organizaciones empresariales tienden a enfatizar sólo temas técnicos, sin tomar en cuenta asuntos sociales y culturales. No existe un entendimiento claro de la índole y el significado de una empresa comunitaria, aparte de ser un negocio con fines de lucro (Antinory y Bray 2005). Estas nuevas organizaciones pueden ser un fracaso en lo que se refiere a representar, de manera transparente y responsable, a todos los miembros de la comunidad. En Porto de Moz, con sus propias características específicas, el problema de la organización para la administración de la reserva es aún más complicado, puesto que las organizaciones sociales comunitarias siguen siendo débiles y hay una mayor influencia de entidades gubernamentales en la constitución del concejo para la administración de la reserva.



## 6 | Eludiendo las reglas para interactuar en los mercados forestales

Gran parte de las interacciones de mercado se efectúan fuera del control del Estado. Pese a esto una gran mayoría de gobiernos han elaborado regulaciones tendientes a obtener ingresos a partir de los recursos forestales, tales como patentes e impuestos, y garantizar el aprovechamiento sostenible mediante el cumplimiento de normas para controlar el origen de los productos forestales. Otras normas y políticas, fuera del sector forestal, regulan o promueven otras actividades económicas realizadas por actores privados que influyen en los mercados de productos forestales, tales como regulaciones laborales, inversión e incentivos a las exportaciones y, en algunos casos, limitaciones comerciales. Por su parte, son consideradas informales las actividades comerciales que involucran recursos forestales y se desarrollan al margen de las ‘reglas de juego’ formuladas por el

Estado. Algunas de estas contravienen la legislación y, por ende, son consideradas ilegales y criminalizadas por el Estado.

Las razones por las que los actores forestales operan al margen de la ley son relativamente complicadas, no siendo el comportamiento ilegal siempre sinónimo de prácticas no sostenibles. Por ejemplo, algunos grupos de usuarios forestales locales no tienen capacidad para cumplir regulaciones complicadas, pero sus prácticas de uso de recursos forestales—tales como el aprovechamiento de bajo impacto—podrían no estar opuestas al espíritu de la ley, en lo que concierne a la promoción del manejo sostenible. Otros grupos de interesados, sin embargo, han hallado salidas que les permiten dar la apariencia de cumplimiento mientras que, en realidad, disimulan prácticas no sostenibles que se contraponen

al objetivo del marco jurídico. Es necesario un análisis más profundo para entender las interrelaciones entre los mercados formales e informales de productos forestales.

Tres asuntos principales están relacionados con esta discusión. El primero es entender por qué algunos pequeños propietarios y comunidades optan por participar de mercados informales. El segundo es comprender cómo funcionan los mercados informales en la práctica. El tercero es determinar qué beneficios reciben los actores locales al vender informalmente sus recursos forestales—principalmente madera—en lugar de hacerlo en el mercado formal. Si bien estos tres asuntos están relacionados, por razones de análisis es conveniente evaluarlos separadamente. Cabe notar que pequeños propietarios y comunidades sólo constituyen dos de los varios actores que participan de los mercados informales, que a menudo abarcan extensas redes e interacciones múltiples de una diversidad de participantes que incluyen a madereros locales, intermediarios, motosierristas, propietarios de aserraderos, empresas forestales y, en algunos casos, industrias de gran escala e, incluso, empresas exportadoras de madera. Siendo este el caso, los pequeños propietarios y las comunidades rara vez son la fuerza impulsora de estos sistemas, sino actores clave que suministran la materia prima, puesto que son quienes tienen el control de la madera, legalmente o *de facto*.

Como se señaló en la sección anterior, las reglas formales de manejo forestal, que establecen criterios para participar en mercados formales, a menudo imponen condiciones que dificultan el cumplimiento a los pequeños propietarios, imponiendo elevados costos de transacción y exigiendo capital y experiencia técnica que no están

disponibles. En dichos casos, a menos que reciban asistencia externa, los pequeños propietarios se verán obligados a elegir formas alternativas de producción forestal que son informales y técnicamente ilegales, o participar de esquemas que ofrecen una fachada de legalidad sin cumplir necesariamente el objetivo de las regulaciones. Ambas opciones sitúan a los productores locales al margen de los marcos jurídicos previstos para regular y facilitar transacciones mercantiles honestas a través de la mediación del Estado y los tribunales (en la medida que dichos marcos existan en países en vías de desarrollo). Consiguientemente, estos operan en mercados con poca transparencia, en donde el campo de juego no está nivelado y en donde tienen muy poco poder para defender sus intereses. En algunos casos, al ser marginados hacia una situación de informalidad, los pequeños productores se ven obligados a acceder a condiciones de venta que no aceptarían en otro contexto. Los beneficios obtenidos por pequeños propietarios y comunidades tienden a encogerse como resultado de barreras legales y asimetrías de mercado.

### Factores que impulsan la participación campesina en mercados informales

Los factores que explican por qué los pequeños propietarios participan de mercados informales se pueden dilucidar adoptando las perspectivas tanto de ‘exclusión’ como de ‘salida’ que fueron discutidas anteriormente. Si bien la primera se refiere a los obstáculos jurídicos e institucionales que complican o restringen la capacidad de los usuarios forestales para cumplir las regulaciones establecidas, la segunda se refiere a una decisión implícita

(o explícita) tomada por los actores forestales para mantenerse al margen de la ley. Ellos hacen esta elección ya sea porque los costos de cumplimiento de la ley superan a los beneficios que podrían obtener del sistema formal o debido a que las sanciones por incumplimiento podrían ser mínimas, pagables o inexistentes, por lo que ignorar la complicación adicional que supone el cumplimiento de las regulaciones no tendría costo alguno. Estos dos factores son complementarios y no se excluyen mutuamente y podría ser difícil diferenciarlos en la práctica.

Como se mencionó anteriormente, las regulaciones de manejo forestal generan problemas de exclusión para los pequeños propietarios y las comunidades, por una serie de razones (véase también Larson y Ribot 2007). Además de los requisitos técnicos y organizativos, generalmente se exige derechos de propiedad, claros e indisputables, que brinden acceso a los recursos del bosque, los cuales, pese al avance en las reformas agrarias y forestales, son una condición que no está disponible para muchas comunidades rurales que viven en tierras forestales en América Latina. Uno de los mayores obstáculos es el costo asociado con normas rigurosas y complejas previstas para la elaboración de planes de manejo y los costos de transacción necesarios para la aprobación de las operaciones anuales. Los costos elevados de transacción, que son difíciles de medir, pueden constituir un factor importante que impulsa las estrategias del tipo de 'salida', es decir, la decisión de los actores de no cumplir con la Ley.

No es fácil determinar los costos que las comunidades asumen cuando invierten en la implementación de las operaciones

formales de manejo forestal, estando estos, por lo general, subvencionados por proyectos internos. Las estimaciones de los costos de elaboración de planes de manejo forestal son muy variables (véase el Cuadro 4). Por ejemplo, el costo directo de un plan general de manejo es de alrededor de \$US10/ha en la RAAN y \$US8/ha en Guarayos, llegando a costar \$US42/ha en Porto de Moz. En algunas regiones, como el Petén, los profesionales forestales cobran los mismos honorarios a operaciones grandes y pequeñas, en lugar de hacerlo por hectárea o volumen. Existen costos adicionales asociados con otros requisitos, tales como evaluaciones de impacto ambiental y planes operativos anuales, así como costos de transacción burocráticos. Los costos de manejo se incrementan más, si se exige que las comunidades adopten el mecanismo de certificación 'voluntaria'. El costo de certificación de una concesión comunitaria, en el Petén, era de \$US 8.000, con costos anuales de alrededor de \$US 1.500 a 2.000; en la RAAN, Layasiksa pagó \$US 13.000, en 2007, para cumplir los requisitos, además de los costos iniciales de certificación.

Los impuestos y patentes gubernamentales se calculan ya sea por volumen aprovechado (lo cual es complejo, requiere más monitoreo y crea oportunidades para la corrupción) o por área manejada o intervenida (que es una medida estándar, más fácil de monitorear pero que responde menos a las variaciones en el valor del bosque). En Nicaragua, los pequeños propietarios pagan entre 1,5 y 18,0 \$US /m<sup>3</sup> en impuestos por madera aprovechada, dependiendo de la especie, pero no existe una patente por concepto de derechos forestales. En Bolivia, la patente forestal para planes comunitarios de manejo es de \$US 1 por hectárea aprovechada anualmente, un monto mucho menor que se

**Cuadro 4. Principales costos relacionados con la formalización de operaciones de manejo forestal comunitario**

Tipo de derechos	Territorio indígena de la RAAN (Nicaragua)	Territorio indígena de Guarayos (Bolivia)	Reserva extractiva de Porto de Moz	Comunidades agro-extractivas del Norte Amazónico (Bolivia)	Concesiones comunitarias del norte del Petén (Guatemala)
Pago de patentes forestales	Impuestos para el Instituto Forestal de acuerdo a la especie y el volumen (de \$US 1.5 A 18./m <sup>3</sup> ); impuestos municipales 1% del valor de exportación y por aserrio 1,5% del valor en el mercado local; impuestos a la renta y al valor agregado	La patente forestal es de \$US 1/ ha y corresponde al área intervenida anualmente	Las comunidades están exentas del pago de patentes forestales en la reserva	Las patentes por la extracción de castaña no son pagadas por los productores, sino por las plantas procesadoras de acuerdo al volumen (\$US 0,005/Kg. por castaña sin pelar y 0,01 3/Kg. por castaña pelada)	\$US 1 a 1,28 /ha (a) correspondientes al plazo total de otorgamiento de concesiones (25 años), si bien se pagan anualmente. Los impuestos alcanzan, aproximadamente a un 20% de los ingresos
Costos de obtención de contratos	No es posible determinar los costos de creación de la organización puesto que WWF y otros donantes han invertido durante varios años y otorgado capacitación técnica, acompañamiento y apoyo organizativo	No es posible determinarlos puesto que hubo considerables subsidios a las comunidades para la creación de empresas forestales comunitarias	No es posible determinar los costos puesto que los proyectos forestales invirtieron en la creación de asociaciones comunitarias, en temas tales como capacitación y apoyo organizativo	No se aplican costos ya que las comunidades no están formulando planes para el manejo de castaña, aunque lo exija la ley	Incluyen divulgación de información y negociación de contratos (fluctúan entre \$US 1.920 a 3.000)  Los costos incurridos para la creación de la organización equivalen a \$US 2.000 y fueron pagados por ACOFOP
Costos de instrumentos de manejo	Los costos directos del PMF son de \$US 10/ha y los costos de Evaluación de Impacto Ambiental son de \$US 7/ha, estos y los costos de certificación son cubiertos por donantes	Los costos directos del PMF son de \$US 8/ha en la comunidad de Santa María. Estos han sido cubiertos por donantes	La comunidad de Juçara gastó alrededor de \$US 42/ha por la formulación de su plan de manejo forestal, con apoyo externo	Se estiman en aproximadamente \$US 3/ha pero este requisito no se hace cumplir	Las ONG de apoyo cubren los costos de los planes de manejo mediante financiamiento de USAID
Costos de cumplimiento de los contratos	Los costos del POA son de \$US 10-12/ha (cubiertos por la empresa); \$US 13.000 (en 2006) para el cumplimiento de los requisitos de certificación (cubiertos por los donantes)	Los costos del POA son de \$US 8/ha en Santa María	La comunidad de Juçara gastó \$US 64.000 por capacitación, trámites y asesoría técnica	No se aplican costos por las razones anteriormente citadas	Costos de formulación del POA de 5 a 8% de los costos operativos totales  Costo inicial de certificación \$US 8.000 y evaluaciones anuales de \$US 1.500 a 2.000.

Notas: (a) Corresponde a las concesiones comunitarias de Árbol Verde y Carmelita

Fuente: Elaborado por los autores con base en Albornoz *et al.* (2008), Mendoza *et al.* (2008), Monterroso y Barry (2008), Nunes *et al.* (2008), Vieira *et al.* (2008).

cobra a los mismos productores por realizar desmontes destinados a la agricultura (en los que se exige un pago por especie y volumen aprovechados). En el Petén, las patentes forestales varían entre 1 y 1,28 \$US/ha en las dos concesiones estudiadas. Estos cobros corresponden al tiempo total de otorgamiento de las concesiones (25 años), si bien se pagan anualmente. Otro 20% de los ingresos se destina al pago de una variedad de impuestos. Un estudio efectuado en la RAAN estima que los costos totales de cumplimiento de todas estas obligaciones, incluidos los costos de transacción, desde el inicio del proceso hasta la corta del primer árbol, ascienden a \$US 20 por metro cúbico (Navarro 2008); el proceso de obtención de la autorización demora en total unos cinco meses.

En las cinco áreas de estudio, casi todas las comunidades con planes de manejo forestal se han beneficiado de apoyo externo (de ONG locales o proyectos forestales) para la formulación de los PMF (incluidos censos e inventarios), su aprobación y el inicio de operaciones de aprovechamiento. Este apoyo externo fue necesario, no sólo en lo que se refiere a capital de inversión y necesidades técnicas, sino para encarar asuntos burocráticos. En el caso de las comunidades vecinas que no gozaban de asistencia, estos costos constituyeron el factor principal que las 'excluyó' de la adopción de estrategias adaptadas a las regulaciones forestales.

Si bien en este estudio no se analizan a fondo, los factores de 'salida', es probable que sea más decisivo el mecanismo de exclusión descrito anteriormente. No obstante, existen razones adicionales para que los pequeños propietarios evadan las regulaciones, algunos de los cuales ya se señalaron anteriormente. La primera se

suscita en condiciones en las que existe poca o ninguna sanción por el incumplimiento. La segunda sucede cuando las comunidades, tales como las comunidades indígenas de la RAAN, consideran que las regulaciones gubernamentales carecen de legitimidad local; en consecuencia, se siguen ciertas reglas, en particular las normas locales, pero no todo el conjunto de regulaciones formales. Este caso se aborda a continuación. La tercera, quizás la más común, no es una elección de salida intencional, y sucede que cuando las condiciones que excluyen a comunidades y pequeños propietarios del manejo forestal parecen ser insuperables, estos simplemente dejan de considerarlo una opción.

En el último caso, las comunidades son contactadas por intermediarios y madereros en busca de materia prima. Consiguientemente, la comunidad asume un rol pasivo puesto que, ante la carencia de compradores locales, los árboles se dejarían en pie o se quemarían durante los desmontes para la agricultura. Ellos venden la madera cuando tienen la oportunidad aunque a precios más bajos, y los madereros tienen que ocuparse de su comercialización.

## Principales interacciones entre los actores de los mercados informales

Dada su índole ilícita, los mercados informales son particularmente difíciles de documentar, pero son muy familiares para el observador que ha visitado zonas de frontera forestal en países en desarrollo. En todos los países del estudio, funcionan vigorosos mercados informales. Por ejemplo, la evidencia anecdótica indica que las comunidades indígenas de Guarayos, en Bolivia, continúan aprovechando madera sin

cumplir procedimientos legales, vendiéndola en mercados informales (Cronkleton y Pacheco 2008; Larson 2008b). En la RAAN, en Nicaragua, estimaciones extraoficiales señalan que aproximadamente la mitad de toda la madera producida proviene de canales informales (Ampie 2002). En Porto de Moz, Brasil, la extracción informal constituye la fuente más importante de aprovisionamiento de madera, saliendo incluso de la RESEX, para los principales compradores (madereros y aserraderos locales) que operan en la región (Nunes *et al.* 2008). La madera procedente de operaciones informales parece abastecer, también, gran parte de la madera que llega a los mercados locales del Norte Amazónico de Bolivia (Albornoz *et al.* 2008). En esta sección se aborda la forma en que las interacciones del mercado informal funcionan en la práctica, con ejemplos de los estudios de caso<sup>21</sup>.

Se ha indicado anteriormente que cuando los pequeños propietarios deciden dedicarse a operaciones forestales formales generalmente requieren ayuda de otros actores, usualmente a través de subsidios (es decir, donaciones, programas gubernamentales) para pagar la formulación de un PMF o mediante asistencia no financiera, tal como capacitación. No obstante, cuando estos no pueden o no desean elaborar dichos planes, generalmente interactúan con otros actores forestales del mercado informal a fin de obtener capital de operaciones para comprar servicios (es decir, inventario, extracción, carga, transporte) y para establecer un canal de compra de la madera aprovechada. Estas interacciones cambian con el tiempo y también de una localidad a otra.

Las comunidades indígenas de la RAAN se dedican a la venta de madera mediante

canales formales e informales<sup>22</sup>. Las operaciones informales funcionan mediante una red, relativamente bien establecida, de compradores e intermediarios locales. Según Roper (2003), por lo general la madera se vende en pie, mayormente a intermediarios y empresas madereras locales, si bien algunos productores cortan árboles y los convierten en tablones, con motosierra, para la venta. La mayoría de estas actividades son ilegales puesto que la madera no se origina, usualmente, en áreas que cuentan con un PMF. El transporte se facilita en una variedad de formas, incluidos el ocultamiento de la madera, el uso de redes sociales y el pago de sobornos. Los intermediarios y empresas madereras también utilizan autorizaciones ya otorgadas para 'lavar' la madera adicional.

Si bien las autoridades regionales han querido interrumpir el otorgamiento de autorizaciones de pequeña escala para pino, al menos desde el 2006, dos de estas seguían en funcionamiento en la época en que se realizó el estudio. Estas autorizaciones comunitarias eran un procedimiento formal establecido hace varios años mediante un acuerdo local entre varias autoridades de la RAAN con el fin específico de apoyar a las comunidades indígenas. La experiencia respecto a estas autorizaciones señala algunos de los temas subyacentes en cuanto a los mercados informales y al aprovechamiento de madera en la región.

---

<sup>21</sup> En las áreas situadas alrededor de las comunidades seleccionadas del Petén, la extracción ilegal de madera es menos marcada, de modo que no se presentan ejemplos de dicho sitio. Se puede asumir que se hallarían condiciones distintas lejos de las áreas de concesión consideradas en los estudios de las tierras bajas de Guatemala.

<sup>22</sup> La investigación sobre este tema se interrumpió, sin embargo, debido al huracán Félix, en septiembre de 2007, que destruyó poco menos.



Dichas autorizaciones no existen en la legislación y, lógicamente, deberían haberse suspendido como parte de la Moratoria Forestal en la que se cancelaron otras opciones de autorización, en el 2006, para dar paso a los PMF. Sin embargo, según las autoridades locales, la presión social ha dificultado sobremanera la suspensión de los mismos. En 2002, el proceso suponía la obtención de una autorización de la autoridad comunitaria (síncico), ratificada por el juez local (*wihita*); el aprovechamiento se limitaba a 3.000 pies tablares dos veces al año, la madera se aserraba con motosierra en el bosque, se pagaba una patente a la Cooperativa Forestal Indígena que se creó para este fin, por concepto de una autorización de transporte, y se entregaba el lote de madera en el pueblo (Ampie 2002). El pago de impuestos se hacía al alcalde y al instituto forestal.

Aun así, este procedimiento sencillo no conllevó a la 'legalidad', puesto que, aparentemente, muchas comunidades participantes no se molestaron con el pago de los impuestos respectivos. En opinión de las comunidades indígenas, los únicos pagos y autorización legítimos eran los correspondientes al síncico y al juez de la comunidad, y eso era suficiente. Asimismo, puesto que un camión típicamente carga 5.000 pies tablares, era común que se extrajera esa cantidad en vez de 3.000 pies tablares, ya que el precio del transporte sería el mismo. También, bajo la Ley de Territorios Comunales, es legal el aprovechamiento para uso doméstico con autorización del juez comunitario. Puesto que varios miembros de la comunidad poseen casas en el pueblo, se les permitía transportar esta madera desde la comunidad hasta su hogar urbano, la cual se podía usar o no usar para fines domésticos.

Fundamentalmente, las comunidades perciben que el único interés del gobierno es recaudar impuestos, en lugar de promover un buen manejo forestal y, por ende, sólo se rigen a las reglas que les interesa (Ampie 2002).

En el territorio indígena de Guarayos, las redes madereras informales están bien desarrolladas y son bastante sólidas y extensas en su alcance geográfico, pese a los esfuerzos considerables realizados para promover el manejo forestal sostenible a nivel comunitario e industrial. En varias formas, las redes que se observan en este caso son características de la dinámica que impulsa los mercados madereros locales en las fronteras forestales de todo el país. Para entender el papel de los pequeños propietarios en estas redes, es necesario examinar cómo funciona el sector maderero local. Antes de la demanda de TCO, dicho sector estaba compuesto por una serie de empresas madereras y aserraderos de pequeña y mediana escala, así como varios motosierristas y camioneros independientes, a menudo al margen de la ley. Estos actores no calificaban para las concesiones madereras industriales otorgadas conforme a la nueva ley forestal, ni podían constituirse en agrupaciones sociales del lugar (ASL) para recibir concesiones municipales en tierras fiscales, puesto que la mayoría de la región fue 'inmovilizada' (se suspendieron las transacciones de tierras, incluido el otorgamiento de concesiones) mientras se formalizaba la demanda de la TCO de Guarayos.

Los diseñadores de políticas esperaban que estos grupos de interesados se constituyesen en prestadores de servicios, una vez que se comenzaran a aplicar los planes de manejo forestal comunitario o a medida que los

propietarios privados elaboraran planes de manejo sostenible. Sin embargo, gran parte de este sector informal no cedió a las demandas de las comunidades (y de las ONG que las apoyaban) de precios más altos por la madera proveniente de planes de manejo (de hecho, en cierto momento llegaron a formar un cartel de proveedores de servicios para limitar el acceso de compradores a la zona). Paralelamente, estos actores se dieron cuenta de que, pese a las nuevas regulaciones forestales, aún existía una serie de mecanismos que les permitían mantener sus operaciones informales, tal y como se describe adelante.

En el área demandada para la TCO, disputada y aún sin titular, la extracción de madera está impulsada por instituciones informales vinculadas con los pequeños propietarios mediante dos nuevos tipos de actores: proveedores y consultores. Estos actores sirven como intermediarios que propician las ventas entre pequeños propietarios y empresas maderas, aserraderos u otros compradores. Los proveedores son madereros que conocen el territorio y a sus residentes, tienen vínculos con aserraderos locales (pequeños y medianos) y otros compradores, y cuentan con los conocimientos básicos para generar información para las autorizaciones de aprovechamiento. Estos operan por debajo del radar 'oficial', puesto que no existe un sistema formal para registrarlos o registrar sus operaciones. Los compradores locales contactan a los pequeños propietarios y compran árboles en pie (pagando, usualmente, entre \$US 5 y 10 por árbol, dependiendo de la especie), hacen los trámites necesarios a nombre del propietario y, luego, aprovechan la madera, transfiriéndola, junto con los documentos

respectivos, al siguiente comprador. Están acostumbrados a trabajar con permisos de desmonte cuando no existen títulos legales y, en áreas tituladas, han trabajado bastante con PMF para superficies menores a 200 hectáreas y con permisos de aprovechamiento para tres hectáreas, previstos para uso doméstico cuando se los autoriza.

Los consultores son un fenómeno nuevo en Guarayos. Se trata de ingenieros forestales que han creado empresas para la elaboración de planes de manejo forestal (generalmente planes de pequeña escala o para superficies menores a 200 hectáreas) y autorizaciones de aprovechamiento para áreas de desmonte. Su aparición está relacionada con la intensificación de la frontera agrícola en la región. Cabe notar que muchos consultores trabajaban antes para la Superintendencia Forestal, proyectos forestales u ONG que funcionan en la región y conocen, en detalle, la burocracia, sus procesos y la capacidad que se necesita para monitorear y controlar las operaciones forestales. Puesto que entienden el sistema, saben cómo manipularlo para obtener acceso a la madera y fungir como intermediarios. La mayoría son prestadores de servicios legítimos, pero la evidencia anecdótica indica que algunos se han constituido en parte activa de la estructuración de las redes informales que operan en los mercados madereros.

Tanto las autorizaciones para tres hectáreas como los PMF para superficies más pequeñas son menos complejos y costosos que los planes de manejo a gran escala; también gozan de un proceso simplificado de aprobación a nivel local que supone trámites más rápidos (es decir, días o semanas, en vez de meses o años). Puesto

que se considera que estos mecanismos son menos importantes, hay menos supervisión y control de la Superintendencia Forestal, lo que permite que se inflen los volúmenes para enmascarar madera extraída ilícitamente en otros lugares. El volumen inflado permite que los intermediarios reciban ‘certificados de origen’ adicionales, que son autorizaciones para el transporte de madera. Puesto que los volúmenes reales son mucho menores a los volúmenes estimados, el comprador puede usar las autorizaciones adicionales para transportar madera proveniente de otras fuentes, probablemente aprovechada de forma ilegal. En algunos casos, estos operadores preparan planes de manejo para tierras comunitarias sólo para obtener certificados de origen, los cuales se pueden comerciar en el mercado informal.

Debido a la completa falta de control de la información contenida en los planes de manejo, la alteración de especies y volúmenes se ha convertido en una práctica común en Guarayos. Si bien la Ley Forestal señala que la Superintendencia Forestal debe efectuar una inspección en el terreno para verificar la validez de los datos contenidos en los planes de manejo, una resolución, aprobada a principios de la década del 2000, indica que dicha verificación ya no es necesaria. Aunque posteriormente se ha intentado incrementar la regulación de los planes para superficies menores, las autoridades se retractaron debido a protestas generales en la región, lo que indica que estas prácticas no cambiarán en el futuro.

No existen datos acerca de la cantidad de bosque afectada por la extracción ilegal de madera, pero esta ha llegado hasta los bosques no manejados del territorio indígena. Los madereros locales justifican

esta práctica arguyendo que al tener que pagar impuestos por un volumen de madera menor al estimado, se ven ‘obligados’ a buscar madera de otras fuentes (Cronkleton y Albornoz 2003). En este contexto, los pequeños propietarios de comunidades que no pudieron elaborar un PMF, ya sea porque carecían de apoyo o debido a que sus bosques estaban impugnados o no tenían título, han descubierto que hay madereros interesados en sus derechos de aprovechamiento. Muchos de estos hogares empobrecidos, sin medios legales para manejar sus bosques, aceptan las ofertas, si bien con precios bajos, ya que esto es mejor que no recibir nada. Usualmente, hay poca o ninguna participación del propietario de las tierras en estas operaciones forestales y, en algunos casos, los dueños del bosque no cuentan con información acerca de la elaboración de los planes de manejo o de la cantidad de madera que se extraerá de sus parcelas.

Otra característica de los mercados informales de Guarayos es que el desmonte ilegal—practicado por propietarios de mediana y gran escala y por colonos—constituye otra fuente ilegal de madera para los aserraderos locales, que compite con el suministro formal. En 2006, había solo nueve aserraderos en la región de Guarayos, pero este número se ha incrementado en el último año hasta casi 20 (BOLFOR II 2007). Tal y como se mencionó anteriormente, una parte del territorio indígena sigue en disputa. Esto brinda un incentivo para que terceros se apropien de estas áreas y las desmonten para justificar su posesión (conforme a la ley agraria) lo cual, en la mayoría de casos, sucede sin las autorizaciones debidas y sin que se paguen los impuestos estipulados para el desmonte

de bosques. La madera extraída de estas propiedades abastece a los aserraderos locales, probablemente mediante certificados de origen adquiridos en el mercado informal. Es difícil estimar la magnitud de estas actividades.

Los compradores y aserraderos locales están conectados con otros actores de mercados urbanos y es posible que parte de la madera extraída ilegalmente en el territorio indígena sea exportada por algunas empresas fabricantes de madera terciada y otro tipo de madera, como producto originado en áreas bajo manejo forestal sostenible. Hay varias empresas fabricantes de madera terciada que trabajan en la región (Laminadora Sutó, FOBOL, SOBOLMA, CIMAL—IMR), que constituyen una proporción importante de la demanda de madera (BOLFOR II 2007). Sin embargo, como se indicó antes, puesto que la madera ilegal tiende a ser formalizada, se hace muy difícil diferenciar los orígenes; prácticamente todos los actores participan tanto en mercados formales como informales. La proporción de cada uno de estos depende de las utilidades esperadas y de la evaluación de riesgo.

En Pará, Brasil, los mercados informales son cosa común en el municipio de Porto de Moz. Probablemente la repercusión más importante de la regularización de tierras mediante la creación de la RESEX 'Verde para Sempre' haya sido la reestructuración de los mercados locales de madera. Anteriormente a la creación de la reserva, 22 empresas madereras funcionaban en la región (STR 2001). Estas trabajaban en complicidad con el alcalde del municipio de Porto de Moz para controlar el mercado local de madera (Salgado y Kaimowitz 2003). La RESEX, aparte de hacer un aporte fundamental a la

formalización de los derechos de tenencia de los lugareños, también ha conllevado al cierre de las operaciones forestales grandes y ha debilitado al alcalde que defendía sus intereses.

Las empresas madereras habían creado una red, relativamente extensa, de extracción de madera en tierras comunitarias que involucraba a varios motosierristas, madereros locales, intermediarios y camioneros. Dicha red estaba relativamente intacta después de la creación de la reserva, pese a las restricciones para el aprovechamiento dentro de su jurisdicción, impuestas por las regulaciones. Pero con el cierre de las grandes empresas, no había suficiente capital como para mantener en marcha el sistema. Sin embargo, con el tiempo este ha pasado a manos de un nuevo grupo de políticos locales que suministran los recursos económicos y usan sus influencias y conexiones para abastecer de madera, parte de la cual es exportada, a industrias ubicadas en Belem. Lamentablemente, no existen datos para estimar la medida de estas transacciones informales, si bien en la RESEX hay menos extracción de madera que antes. Uno de los factores que siguen impulsando la extracción es que muchos residentes de la RESEX dependen de la venta de madera como parte de su sustento, debido a la carencia de otras fuentes de ingresos.

Una consecuencia imprevista de la creación de la RESEX, que se mencionó anteriormente, fue el avance de la frontera forestal al este del río Xingu, esparciéndose a las tierras comunitarias no tituladas adyacentes y al bosque nacional situado en un área relativamente cercana a la RESEX (denominado FLONA Caxiuanã). Puesto que estas tierras están menos protegidas

(principalmente en el caso del bosque nacional), es más fácil obtener madera contraviniendo la ley y sin riesgo de sanciones. Esto ha incrementado la presión que ejercen los madereros locales en las tierras que habían sufrido poca intervención antes. No obstante, se dispone de poca información para comparar la intensidad de las operaciones forestales que se efectúan en el río Xingu, con las operaciones que se llevan adelante en la RESEX o para analizar su evolución con el tiempo.

Hay varios actores involucrados en la extracción informal de madera en Porto de Moz. Las comunidades son los principales proveedores de madera, pero propietarios individuales también proveen madera mediante la venta de árboles en pie a motosierristas locales. Estos generalmente provienen de las mismas comunidades. La mayoría se dedica a transformar la madera en tablones, aunque también venden troncas si existe demanda y transporte. Las trozas y tablones se entregan en las orillas de los ríos o en caminos. A veces, los motosierristas tienen acuerdos con los intermediarios para recibir anticipos en efectivo, pero también operan con capital propio. Una vez vendida, la madera es recogida por los intermediarios. Estos deben pagar por el transporte a los *bufeteiros*<sup>23</sup>, que son los propietarios de camiones madereros. En el municipio de Porto de Moz hay alrededor de 50 a 60 *bufeteiros* activos, si bien la evidencia anecdótica indica que había más anteriormente. Los intermediarios entregan una parte de las troncas a tres aserraderos grandes (Maruá, Maturu y Grupo Galette) que son los principales compradores locales de madera. Los tablones se envían a la ciudad de Belem y a los municipios vecinos de Breves y Gurupá (Nunes *et al.* 2008).

Por último, en el Norte Amazónico de Bolivia, la situación es muy distinta puesto que para la mayoría de productores la castaña constituye la mayor fuente de sustento. Tal y como se indicó anteriormente, si bien el Estado ha tratado de introducir el uso de planes de manejo, las comunidades no han cumplido esta regulación, existiendo poca capacidad o voluntad política para exigir su uso. En este caso, las normas para castaña no van a afectar al mercado de este producto, en el que participan la mayoría de comunidades de la región e incluye más de 200 barracas y cerca de 20 plantas de procesamiento. Todo el sistema de aprovechamiento de castaña se ha creado en torno a derechos informales de tenencia de la tierra y a un sistema de recolección de productos forestales denominado *habilito*<sup>24</sup> (Bojanic 2001; Stoian 2000).

Dicho sistema, creado originalmente para la extracción de caucho, constituye el meollo de las relaciones comerciales y laborales de las cadenas de producción de castaña de la región (Pacheco 1992). El *habilito* es el lubricante de las relaciones comerciales, puesto que posibilita el flujo de capital de comercializadores a plantas procesadoras hasta barraqueros e intermediarios, continuando en el bosque con el financiamiento de los recolectores locales de castaña. Estos fondos brindan los medios para iniciar el aprovechamiento y permitir que los actores situados más arriba en la cadena productiva se abastezcan de castaña para la exportación. Históricamente, el sistema fue una especie de peonaje que ataba

<sup>23</sup> Se denomina *bufeteiros* a los propietarios de camiones madereros que sacan las troncas de las zonas de producción a los aserraderos.

<sup>24</sup> Véase la nota 5.

a los trabajadores a sus patrones, pero que ha persistido y se ha transformado en una variedad de relaciones de clientelismo. El habilito ha dado forma (y sigue haciéndolo) a las relaciones laborales en las barracas, y entre barraqueros y zafreros (trabajadores migratorios temporales contratados para recolectar castaña durante la época de extracción, de enero a marzo). Si bien ha sido efectivo para articular transacciones en un mercado remoto y subdesarrollado de frontera, está perdiendo vigencia en un contexto de mayor integración física y de mercado, y aumento del precio de la castaña, factores que están conllevando, progresivamente, al desarrollo de un mercado más abierto. Sin embargo, aún persisten algunos restos del sistema de habilito.

Actualmente los pequeños propietarios se hallan en una mejor posición para negociar el precio de la castaña en el Norte Amazónico, principalmente como resultado de la formalización de la tenencia de la tierra que se describió anteriormente. Esto ha aumentado el aporte de este producto a los sistemas de sustento de los campesinos. El proceso de aprovechamiento no requiere grandes sumas de capital y está bien adaptado a sistemas domésticos de producción. Asimismo, existe un sistema debidamente desarrollado de transporte del bosque a las plantas de procesamiento, y de estas a puertos en el Pacífico, desde donde se exporta la mayoría de la producción.

La mayoría de residentes de comunidades agro-extractivas venden su castaña a intermediarios. Sin embargo un número creciente de estos se está organizando más para comercializar su producto directamente. Los precios que obtienen

los campesinos corresponden a los precios acordados entre los diferentes actores que forman la cadena de valor, que se negocian entre las plantas procesadoras, los barraqueros y los zafreros al inicio de la temporada de recolección y que tienden a ajustarse de acuerdo a las fluctuaciones de precio. Hay dos cooperativas campesinas productoras de castaña: CAIC (Cooperativa Integral Agroforestal Campesina), con sede en Riberalta y COINACAPA (Cooperativa Integral Agroextractivista de Campesinos de Pando) en Cobija. La primera cuenta con una planta procesadora y la segunda se encuentra en proceso de obtener recursos financieros para comprar una de estas instalaciones. Ambas cooperativas han logrado grandes avances en lo que respecta al ingreso a mercados de certificación orgánica y comercio justo, lo que ha incrementado los beneficios que obtienen de la extracción de castaña. COINACAPA paga un sobreprecio a sus miembros una vez que el producto se negocia en los mercados de comercio justo en Europa.

### Ganancias económicas derivadas de los bosques de pequeños propietarios

Existen pocos estudios de los costos y beneficios que se derivan de los mercados formales de madera para los pequeños propietarios y las comunidades, y menos aún acerca de los mercados informales. En una comparación de cinco casos distintos de comunidades que participan en iniciativas formales de manejo, Pacheco *et al.* (2008) determinaron que las ganancias obtenidas en Carmelita, en el Petén, Layasiksa, en la RAAN y Cururú, en Guarayos son bastante comparables, fluctuando entre \$US 28.000 en el caso de Carmelita a \$US 30.000 en

**Cuadro 5.** Comparación de las iniciativas seleccionadas de manejo forestal comunitario

	Petén, Guatemala (a)		Nicaragua (b)	Guarayos, Bolivia (c)	
	Arbol Verde (2006)	Carmelita (2002-05)	Layasiksa (2007)	Santa Maria (2004)	Cururú (2007)
Primer año de operaciones	2001	1997	2004	1999	2002
Superficie total bajo manejo (ha)	64,973	53,797	4,665	2,433	26,420
Área anual de aprovechamiento (ha)	900	450	155	121	861
Volumen aprovechado anualmente (m <sup>3</sup> )	1,029	1,365	1,363	500	2,119
No. de familias que participan	344	88	169	35	34
Utilidades netas totales (\$US)	226,315	27,745	30,264	-3,221	34,486
Volumen aprovechado (m <sup>3</sup> /ha) (f)	1.1	3.0	8.8	4.1	2.5
Utilidades netas (\$US) / Área anual de aprovechamiento (ha) (f)	251.5	61.5	195.3	(26.6)	40.1
Utilidades netas (\$US) / No. de familias	657.9	315.2	179.1	(92.0)	1,014.3
Utilidades netas (\$US) / Volumen aprovechado en el año (m <sup>3</sup> )	219.9	20.3	22.2	(6.4)	16.3

Notas: (a) Datos de 2004 basados en NPV (NPV 1999), Stoian y Rodas (2006), Propeten (1997) y cálculos propios. Los datos de Carmelita corresponden al promedio anual obtenido a partir del análisis de flujos financieros entre los años 2002 y 2005; (b) elaborado por los autores con base en Masangni/WWF/IFC (2006); (c) elaborado por los autores con base en Albornoz *et al.* (2008) e informes financieros de la Asociación Forestal Indígena de Guarayos (AFIG) y el Proyecto BOLFOR; (d) corresponde a las hectáreas aprovechadas durante el año de referencia (área anual de aprovechamiento). Adaptado de Pacheco *et al.* (2008).

Layasiksa y \$US 34.000 en Cururú; si bien la comunidad de Árbol Verde, en el Petén, obtuvo utilidades mucho mayores que alcanzaron a \$US 225.000<sup>25</sup>. No obstante, si se consideran estas ganancias con relación al número de familias participantes, estas fluctúan entre los \$US 179 por familia en Layasiksa y \$US 1.043 en Cururú. Estos datos indican, también, que las ganancias por hectárea intervenida son mucho mayores en bosques más ricos como los del Petén y que las operaciones forestales tienden a ser, asimismo, más selectivas en estos lugares, mientras que el aprovechamiento es más intensivo en bosques más pobres (Cuadro 5).

Si bien las utilidades netas derivadas de estas empresas forestales podrían considerarse razonables, las mismas tienden a ser bastante bajas por familia o por hectárea. Sobre la base de una evaluación económica de 12 iniciativas comunitarias de manejo forestal formal en la amazonia brasileña, Medina y Pokorny (2007) concluyen que la mayoría de operaciones comunitarias tienen costos de producción relativamente elevados que limitan las ganancias que

<sup>25</sup> Estas cifras son estimaciones aproximadas puesto que los sistemas contables de las comunidades son bastante deficientes y existe poca variación en lo que se refiere al registro de gastos y utilidades por parte de las empresas comunitarias. Asimismo, algunas operaciones siguen recibiendo subvenciones.

pueden obtener de sus bosques, puesto que sólo las iniciativas de gran escala pueden remunerar a la fuerza laboral y lograr, además, ganancias adicionales respecto a la inversión. No obstante, cuatro de las cinco operaciones estudiadas (todas menos Santa María) generaron para los miembros de las comunidades entre \$22.000 y 43.000 en pagos por mano de obra, además de las utilidades netas (Larson *et al.* 2008). Para muchas comunidades rurales, este constituye uno de los aportes más importantes para el sustento que se derivan de las operaciones forestales comunitarias.

Sin embargo, fuera de comunidades como estas que han recibido un considerable apoyo externo, es difícil hallar capital y prestadores de servicios que colaboren a las operaciones forestales, puesto que dichos prestadores y los madereros locales tienden a aprovecharse de las comunidades. La carencia crónica de recursos económicos obliga a las comunidades a vender sus recursos maderables en pie a los madereros locales, mientras que, en algunos casos, estas transforman la madera en tablones, con motosierra, para obtener mejores precios. No obstante, una característica de los mercados informales es que las troncas, en la mayoría de casos, tienden a subvaluarse sólo porque provienen de áreas sin un PMF. Existe evidencia anecdótica que señala que, en algunos casos tales como la RAAN y Porto de Moz, las comunidades captan una mayor proporción de los beneficios cuando asientan la madera con motosierra para elaborar tablones y venden estos a compradores locales. La mayor proporción de las rentas obtenidas mediante la madera simplemente aserrada podrían compensar el menor valor de la madera en los mercados informales y contribuir también a generar empleos adicionales.

En la RAAN, Roper (2003) determinó que la producción de tablones de madera confiere más beneficios a las comunidades (10% de los beneficios brutos) que la venta de árboles en pie. El problema radica en que esto es ilegal por lo general y por consiguiente, entraña riesgos. Una comparación de las dos operaciones (formales) de Layasiksa, una que supone la venta de árboles en pie en la concesión y la otra, su propia empresa forestal, demuestra que la primera deja menos del 3% del valor total generado, desde la corta hasta la venta en la capital, en la comunidad, mientras que la segunda deja un 43% (Arguello 2008). Flores y Mendoza (2006) establecieron que la venta ilegal de caoba, por parte de miembros organizados de las comunidades de la RAAN, lograba precios considerablemente más altos que las ventas a exportadores o intermediarios locales; las cadenas de valor en las que participan más intermediarios también generan precios más bajos para las comunidades, puesto que un número mayor de actores toman su parte de la rentas generadas por el aprovechamiento y comercialización de la madera.

Las distorsiones frecuentes observadas en los mercados de madera, que están influenciadas por las asimetrías creadas tanto en cuanto a poder como a información (Larson y Ribot 2007), tienden a generar un resultado final negativo en la distribución de rentas entre los grupos de interesados forestales. La distribución de beneficios, a fin de cuentas, tiende a castigar a pequeños propietarios y comunidades debido a su falta de activos, capital financiero e información, lo cual limita su capacidad para competir, al igual que la escala reducida de operación. Consiguientemente, los compradores locales de madera tienden a controlar estos mercados y precios, relegando a las



comunidades a ser simples proveedores de materia prima, tanto en mercados formales como informales.

En resumen, existen dos factores estructurales que explican la distribución de rentas económicas derivadas de los productos maderables a lo largo de la cadena productiva. El primero se relaciona con la agregación de valor a lo largo de la cadena: es un hecho que vender troncas genera menos beneficios que la venta de madera procesada en tablas o tablones. Es así que, por ejemplo, se puede obtener mayores ganancias mediante la producción de tablones con motosierra, que es la tecnología más accesible a las comunidades. El

segundo factor se refiere a si las actividades se efectúan cumpliendo la ley. Puesto que las regulaciones generalmente sancionan la producción de tablones con motosierra, a fin de operar dentro de las reglas formales, a menudo es más fácil vender árboles en pie, ya que la única alternativa parece ser el inicio de operaciones de gran escala con considerable apoyo externo. Por consiguiente, las comunidades y los pequeños propietarios, en la mayoría de casos, quedan atrapados en el dilema de ganar menos pero cumpliendo la ley u obtener más beneficios pero contraviniendo las reglas jurídicas para el uso y procesamiento de recursos maderables.



# 7 Conclusiones: juntando las partes

Los estudios de caso que se evalúan en el presente trabajo indican que la atención a las ‘reglas en uso’, tomando en cuenta la interacción que establecen las instituciones formales con las informales, constituye un aspecto clave para entender el comportamiento social relacionado con el manejo de los recursos forestales, así como a la generación y distribución de beneficios. El análisis de los diferentes casos sugiere que, si bien las reglas formales son cada vez más importantes para influenciar el uso de los recursos forestales en el contexto del crecimiento de mercados, principalmente de productos maderables, sus resultados dependen de las interacciones con las reglas informales o tradicionales existentes. En este sentido, entender los contextos informales es sumamente importante para orientar los esfuerzos que realiza el Estado en cuanto a la formalización

de derechos de propiedad y la regulación del uso del recurso forestal. Sostenemos en este trabajo que dicho ámbito de consideración tiene repercusiones decisivas en la generación y distribución de beneficios económicos en el sector forestal.

Esto último tiene mayor importancia puesto que la formalización de reglas enfrenta una realidad compleja de reglas en el ámbito informal que orientan el comportamiento tanto de individuos como de grupos sociales en su relación con el acceso a y uso de la tierra y bosques. Asimismo, las recetas homogéneas para la regulación del uso del bosque, adoptadas generalmente por los gobiernos, tienden a pasar por alto realidades complejas y reglas en uso existentes para el acceso a tierras y a los recursos forestales. No obstante, estas últimas generalmente no han sido concebidas para funcionar en

situaciones de mercado y, por consiguiente, existe la necesidad de alterarlas y adaptarlas a los contextos cambiantes. Además, las soluciones organizativas para que las comunidades gestionen sus bosques y organicen su producción forestal, que se inspiran en modelos empresariales, a menudo ignoran disposiciones institucionales locales y, consiguientemente, crean nuevos problemas relacionados con el acceso a tierras, la toma de decisiones para el uso de recursos forestales y la distribución de beneficios.

Es evidente que los estados han logrado avances significativos en cuanto a formalización de la tenencia de tierras mediante distintos modelos, algunos más sensibles a los derechos locales y a temas de conservación. La mayoría de estos modelos de tenencia reconocen derechos territoriales colectivos, basados en demandas de comunidades indígenas, tradicionales o agro-extractivas. Frecuentemente, la asignación interna de tierras se deja a las reglas consuetudinarias existentes, si bien la creación de territorios multi-comunitarios ha añadido nuevos desafíos que suponen la creación de nuevos estratos de gobernanza y sistemas de gestión para administrar estas demandas territoriales y para excluir a terceras partes. En este sentido, algunas comunidades indígenas han generado reglas relativamente más complejas para la gestión colectiva de territorios que otras comunidades tradicionales y asentamientos campesinos, pero este no es siempre el caso. Las otras comunidades pueden tener reglas que regulan el acceso a y la gestión del bosque tanto en tierras individuales como colectivas.

El resultado de la formalización de la tenencia en territorios indígenas no depende mucho del contenido de las leyes formales—puesto que la mayoría de esquemas tienden a reconocer usos y costumbres—sino de sus modalidades de implementación. El método de reconocimiento de derechos colectivos parece haber funcionado relativamente bien en la RAAN, pero ha conllevado a considerables conflictos de derechos y especulación de tierras en Guarayos. Esto se debe, mayormente, a la creación de nuevas reglas (informales) de juego ante múltiples demandas contrapuestas, primero para ampliar la ocupación de tierras comunitarias y, segundo, para certificar los derechos ilegales de terceros dentro de la TCO. En contraste, en las comunidades estudiadas en la RAAN, los dirigentes han creado nuevas reglas prácticas para controlar la presencia de terceros en tierras indígenas. En la RESEX de Porto de Moz, la falta de claridad respecto a la asignación interna de tierras no ha constituido un problema en la medida en que los derechos territoriales internos anteriores no se vieron afectados. En todos los casos, el crecimiento de mercados informales de tierras, prohibidos por las leyes formales y tolerados por las reglas locales informales, tiende a constituirse en el principal mecanismo para la redistribución de tierras, sobre todo en áreas más expuestas a presiones de agentes externos y con estructuras locales de gobernanza relativamente débiles.

En la mayoría de casos estudiados, hay pocas reglas formales respecto al manejo de PFM y, por tanto, las reglas prácticas de uso de estos recursos están influenciadas, en gran parte, por las reglas informales

existentes que están relativamente bien planteadas, puesto que las poblaciones locales tienden a depender más de estos productos para su sustento. Aún así, estas reglas tienden a erosionarse en la medida en que se introducen en las comunidades reglas formales y modelos de manejo para la producción de madera. Las reglas formales concebidas para la introducción de prácticas de aprovechamiento de impacto reducido se basan en el modelo de manejo forestal comercial a gran escala, a fin de garantizar el manejo forestal sostenible. Esto a través de prácticas silviculturales y de aprovechamiento que se derivan de una escala y un *modus operandi* industriales. Los resultados tienden a ser contradictorios en la práctica, pero en general refuerzan una complejidad innecesaria para regular el acceso a los recursos forestales.

Este modelo de manejo forestal comercial es relativamente homogéneo en los distintos países evaluados en el presente trabajo, matizado por la variación de las regulaciones impuestas en cuanto a requisitos burocráticos y técnicos. En el Petén, en donde los derechos territoriales se han otorgado mediante concesiones, se ignoraron los derechos informales preexistentes para la extracción de recursos forestales no maderables (tales como *xate* y *chicle*). También en esta región y en las comunidades participantes de los territorios indígenas de la RAAN y Guarayos, se han impuesto modelos muy ortodoxos de manejo forestal sostenible como resultado de la intervención activa de ONG de conservación tales como WWF y TNC, generalmente vinculadas con esquemas de certificación 'voluntaria'. En la RESEX

de Porto de Moz, el manejo forestal se detuvo debido a regulaciones de uso de suelos, inspiradas en la conservación, que exigen la formulación de un plan de manejo de recursos naturales de la reserva, que ha avanzado muy lentamente. Esto ha constituido una barrera administrativa para el desarrollo del manejo forestal sostenible en la reserva.

No es de sorprender que las regulaciones forestales sofisticadas, aprobadas recientemente en los distintos países, hasta ahora hayan tenido poco éxito en lograr sus resultados previstos en cuanto a manejo sostenible y aumento de la prosperidad, mediante la gestión forestal, en las comunidades que viven del bosque. La incapacidad de pequeños propietarios y comunidades para costear la elaboración de PMF o erogar los costos que supone su aprobación, se complica debido a que las reglas de juego ignoran las reglas prácticas locales, que a menudo están vinculadas con estructuras de gobernanza ya existentes. Las reglas formales han tendido a favorecer a los actores forestales con mayor patrimonio y poder de negociación en el mercado. Los grupos de usuarios del bosque deben constituir empresas formales y registrarlas, pagar los impuestos estipulados y cumplir las regulaciones laborales; todos estos son requisitos concebidos para operaciones de mayor escala. El cumplimiento de estas regulaciones dificulta el ingreso a los mercados formales, puesto que quienes tienen recursos y condiciones limitados para su cumplimiento tienden a ser excluidos. Es así que las comunidades que no pueden cumplir las normativas se ven obligadas a buscar alternativas informales o ilegales de

mercado. En este contexto, el apoyo externo y los subsidios han tenido una importancia crucial para ayudar a algunas comunidades a superar dichas barreras y llevar adelante operaciones forestales formales.

No obstante, el acceso al mercado no constituye en sí mismo un problema frecuente, esto porque redes informales extendidas ofrecen canales alternativos de mercado. Dichas redes son problemáticas, puesto que tienden a concentrar los beneficios económicos fuera de las comunidades, confiriendo poca seguridad, tal como protección o recurso jurídico, además de existir riesgos relacionados con las prácticas ilegales. Los precios de la madera tienden a ser más bajos en los mercados informales porque indirectamente tienden a penalizar a los productores que operan fuera de la ley, aunque este no es siempre el caso. La mayoría de actores forestales se articulan con mercados tanto formales como informales, lo que dificulta la distinción de las enmarañadas interacciones que se establecen en el mercado.

Dos temas son medulares respecto a la formalización de la tenencia de la tierra, la implantación de modelos de manejo forestal en tierras de campesinos y comunidades, y la articulación con los mercados de madera. Primero, si bien los usuarios locales del bosque han ganado derechos formales sobre sus recursos territoriales y forestales, el Estado sigue conservando los derechos de gestión mediante la regulación de estos recursos, limitando el poder de decisión de las comunidades sobre el uso del recurso. Segundo, lo anterior restringe la capacidad local para captar beneficios económicos del uso y la venta de estos recursos; su capacidad para competir en el mercado

está mediada por destrezas empresariales, poder de negociación y conocimiento del mercado, entre otros factores inherentes del modelo industrial. A la vez, las desigualdades estructurales generan asimetrías de poder e información en el mercado. Pocas políticas de apoyo y proyectos de desarrollo forestal externos abordan estos temas tan cruciales.

Las tendencias anteriormente descritas son difíciles de revertir. Sin embargo, aún existe espacio para mejorar la forma en que el Estado pone en práctica la formalización de la tenencia de la tierra, así como para corregir las imperfecciones y los fracasos de la implementación de políticas forestales, tomando más en cuenta las reglas informales al prever los resultados reales de estas políticas. A continuación se resumen algunas recomendaciones que podrían ayudar en este sentido.

Existe la necesidad urgente de solucionar las deficiencias de la formalización de la tenencia de la tierra para evitar más conflictos, reducir los impactos negativos de las asimetrías de poder en la adquisición ilegal de tierras y mejorar prácticas inadecuadas de uso del suelo. Es necesario hacer que los derechos existentes (mayormente informales) a los recursos territoriales y forestales sean más visibles. Esto podría lograrse mediante la creación de mecanismos para la 'negociación' explícita entre las reglas formales y las reglas prácticas existentes en lo que se refiere a acceso a, posesión y uso de la tierra. Esto significa avanzar de la cartografía de uso del suelo, a una cartografía de derechos de tenencia, vinculada con otros usos de los recursos forestales aparte de la madera, incluidos los PFNM y los servicios ambientales. Se deben definir e implementar procedimientos

claros para el reconocimiento de las demandas territoriales indígenas y para la negociación, justa y transparente, de los derechos de terceros dentro de dichos territorios. Asimismo, el Estado debe tener un papel más activo en la defensa de estos territorios, apoyando y defendiendo los derechos de exclusión sostenidos por las comunidades y dando prioridad a la garantía de las demandas indígenas dentro de los territorios, a fin de evitar situaciones distorsionadas tales como las que se presentan en Guarayos. Finalmente, se debe tomar seriamente en cuenta a las organizaciones de gobernanza a las que se les otorga los títulos. Estos temas deben ser asumidos no sólo por los estados, sino también por ONG y donantes, así como las organizaciones indígenas y campesinas que están a la vanguardia de las reivindicaciones territoriales y forestales.

El ámbito de la gestión de recursos merece también algunas sugerencias. La más importante sería que no tiene ningún sentido depender de un solo modelo para el logro del manejo forestal sostenible, es decir, el inspirado en modelos empresariales de manejo forestal a gran escala. Dicho modelos ignoran una gama diversa de prácticas de manejo forestal y modelos organizativos que son utilizados por comunidades indígenas, tradicionales y agro-extractivas y que también son apropiados. El modelo impuesto no funciona si no cuenta con altos niveles de inversión, considerables trastornos en las comunidades y, frecuentemente, una continua dependencia de subsidios y apoyo externos. En este contexto, la regulación excesiva del manejo forestal, tal como la exigencia de contar con la certificación FSC, probablemente sólo alterará más el equilibrio de una situación

de por sí asimétrica. Las políticas y los proyectos futuros deberían reconocer que diversos sistemas de uso de los recursos forestales son posibles y, por consiguiente, avanzar de forma más explícita hacia un pluralismo en el manejo forestal.

En lo que respecta a los mercados de madera, para la gran mayoría de comunidades, los actores y vínculos informales parecen tener un efecto más decisivo que las redes formales en cuanto al manejo de recursos forestales y la distribución de beneficios económicos derivados de dichos recursos. Este es un tema que requiere un escrutinio más profundo. Primero y sobre todo, sin embargo, la operación en condiciones formales y legales debe ser (1) accesible y (2) favorecer los intereses de las comunidades. Si bien los mercados no pueden ser ordenados por decreto, las políticas pueden inclinar, dinámicamente, el campo de juego de forma que se apoye a las comunidades, mediante acciones que reduzcan los costos de transacción, faciliten explícitamente la gestión comunitaria, investiguen los mercados de una variedad de productos, pongan la autoridad de vigilancia en manos de las comunidades mismas, promuevan alianzas entre comunidades y empresas así como políticas de comercio justo, faciliten el acceso a crédito e información, e impartan capacitación sobre organización, contabilidad y apoyo técnico.

A fin de cuentas, el manejo forestal debería empezar con la comunidad y estar fundamentado en reglas prácticas efectivas y localmente legítimas; las innovaciones deberían basarse en los intereses y las aspiraciones de los miembros de las comunidades, y en sus niveles y tipos de

activos, conocimientos, experiencia y capacidades técnicas. Desde este punto de partida, las actividades productivas podrían incrementar su desarrollo, según sea necesario, de las más simple a las más complejas, de las de menor escala a otras de mayor escala, permitiendo una adaptación más gradual y el aprender con la práctica. La atención explícita prestada a la equidad

y a la creación o el fortalecimiento de estructuras de gobernanza transparentes y responsables de sus actos en todo este proceso disminuirá el riesgo de captación por la elite de los beneficios generados por los cambios. El resultado de esto deberían ser actividades de manejo forestal basadas en cimientos más sólidos y sostenibles.



- Agrawal, A. 2005 *Environmentality: Technologies of government and the making of subjects*. Duke University Press: Durham, NC.
- 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. *no publicado* [2008] Estudio regional Guarayos: Historia de la configuración de un territorio en conflicto. CEDLA, CIFOR: Santa Cruz, Bolivia.
- Ampie, E. *no publicado* [2002] La producción forestal no controlada en el Municipio de Puerto Cabezas, Región Atlántico Norte: Estudio de caso. DFID, World Bank: Managua.
- 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.
- Andersson, K., Gibson, C. y Lehoucq, F. 2006 Municipal politics and forest governance: Comparative analysis of decentralization in Bolivia and Guatemala. *World Development* 34 (34):576–595.
- Antinory, C., y Bray, D. 2005 Community forest enterprises as entrepreneurial firms: Economic and institutional perspectives from Mexico. *World Development* 33 (9):1529–1543.
- Aramayo, J. 2004 *La reconstitución del sistema barraquero en el Norte Amazónico: Análisis jurídico del Decreto Supremo No. 27572*. CEJIS: Santa Cruz, Bolivia.
- Arguello, A. 2008 *Cadena de calor de la madera de la Cooperativa Kiwatingni en Layasiksa-RAAN*. CIFOR, Masangni: Managua, Nicaragua.
- Barry, D., y Meinzen-Dick, R. 2008 *The invisible map: community tenure rights*. *En* The 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of Commons. Cheltenham, UK: IASCP.
- Blaikie, P. 2006 *Is small really beautiful? Community-based natural resource management in Malawi and Botswana*. *World Development* 34:1942–57.
- Bojanic, A. 2001 *Balance is Beautiful: Assessing Sustainable Development in the Rain Forest of the Bolivian Amazon*. PROMAB Scientific Series No. 1. CIFOR, University of Utrecht and PROMAB: Utrecht, The Netherlands.

- BOLFOR II 2007 Memoria: Primer taller de análisis sobre la cadena de la madera en la región de Guarayos, Ascensión de Guarayos, junio 2006. Proyecto BOLFOR: Santa Cruz, Bolivia.
- Bray, D. B., Merino-Pérez, L. y Barry, D. 2005 The community forests of Mexico: Managing for sustainable landscapes. University of Texas Press: Austin, Texas.
- Broegaard, R. J. 2005 Land tenure insecurity and inequality in Nicaragua. *Development and Change* 36 (5): 845–864.
- Bromley, D. W. 2005 The empty promises of formal titles: Creating Potemkin villages in the tropics. Univ. of Wisconsin: Madison, Wisconsin.
- Carvalho, K. 2007 Estudo comparativo: Análise da legislação para o manejo florestal por pequenos produtores na Amazônia. Belem, Pará: Projeto ForLive. [En portugués]
- Clark, C. 1998 The delegitimation of land tenure in tropical Peten, Guatemala. Research paper series No. 31. Latin American Institute, Univ. of New Mexico: Albuquerque, N. M.
- Colchester, M., Boscolo, M., Contreras-Hermosilla, A., Gatto, F. D., Dempsey, J., Lescuyer, G., Obidzinski, K., Pommier, D., Richards, M., Sembiring, S. N., *et al.* 2006 Justice in the forest: rural livelihoods and forest law enforcement. CIFOR: Bogor, Indonesia.
- Contreras, A. 2005 Best practices for improving law compliance in the forest sector. Food and Agriculture Organisation of the UN: Rome, Italy.
- Cousins, B. 1997. How do rights become real? Formal and informal institutions in South Africa's land reform. *IDS Bulletin* 28.4. Institute of Development and Proyecto BOLFOR: Brighton, UK, y Santa Cruz, Bolivia.
- Cousins, T., y Hornby, D. 2000 Leaping the fissures: Bridging the gap between paper and real practice in setting up common property institutions in land reform in South Africa. *En* CASS/PLAAS CBNRM Program 2nd Annual Regional Meeting, Legal Aspects of CBNRM.
- Crawford, S., y Ostrom, E. 1999 A grammar of institutions. *En* Polycentric games and institutions, McGinnis, M. D. (ed.), 114–167. University of Michigan Press: Ann Arbor, MI.
- Cronkleton, P., y Albornoz, M. A. 2003 Uso y abuso del aprovechamiento forestal en pequeña escala, Provincia Guarayos. CIFOR: Santa Cruz, Bolivia.
- Cronkleton, P., Gönner, C., Evans, K., Haug, M., Albornoz, M. A., y Jong, W. d. 2007 Supporting forest communities in times of tenure uncertainty: Participatory mapping experiences from Bolivia and Indonesia. *En Actas de: Poverty reduction and forests: Tenure, market and policy reforms.* Septiembre 2007, Bangkok, Thailand.
- Cronkleton, P., y Pacheco, P. 2008 Communal tenure policy and the struggle for forest lands in the Bolivian Amazon. *En* The 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of Commons. IASCP: Cheltenham, UK.
- Dietz, T., Ostrom, E., y Stern, P. C. 2003 The struggle to govern the commons. *Science* 302 (1907–1912).
- Dryzek, J. 1997 The politics of the Earth: Environmental discourses. Oxford University Press: Oxford y New York.
- Eriksson, G. 2004 Supporting the development of institutions—Formal and informal rules: An evaluation theme basic concepts. SIDA: Stockholm, Sweden
- FAOSTAT. 2007 Statistical database of the Food and Agriculture Organization of the UN.
- 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.

- Flores, S., y R. Mendoza. 2006. Desafíos para mejorar el acceso de pequeños productores al mercado: el caso del Triángulo Minero en la RAAN, Nicaragua. Nitlapan: Managua, Nicaragua.
- Fortmann, L., Riddell, J. y Bruce, J. 1985 Trees and tenure: An annotated bibliography for agroforesters and others. Land Tenure Center: University of Wisconsin, Madison, Wisconsin.
- Gibson, C. C., McKean, M. A., y Ostrom, E. 2000 People and forests: Communities, institutions, and governance. MIT Press: Cambridge, Massachusetts.
- Guha-Khasnobis, B., Kanbur, R. y Ostrom, E. 2006 Linking the formal and informal economy: concepts and policies. Oxford University Press: Oxford y New York.
- Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162 (3859): 1243–1248.
- Helmke, G., y Levitsky, S. 2004 Informal institutions and comparative politics: a research agenda. *Perspective on politics* 2 (4):725–740.
- High, C., Pelling, M., y Nemes, G. 2005 Understanding informal institutions: Networks and communities in rural development. Kings College, Open University: London.
- IEB. 2006. Nota Técnica: Avaliação de atividades antrópicas na RESEX Verde para Sempre. Instituto de Estudos Brasileiros: Belém, Pará. [En portugués]
- INEC 2005 Resumen Censal. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: Managua, Nicaragua.
- Iversenb, V., Chhetrya, B., Francisb, P., Gurunga, M., Kaflea, G., Painb, 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 (1):93–107.
- Kaimowitz, D. 2002 Pobreza y bosques en América Latina: Una agenda de acción. *Revista Forestal Centroamericana*:13–15.
- Kaimowitz, D. 2003. Forest law enforcement and rural livelihoods. *International Forestry Review* 5 (3): 199–210.
- Larson, A. 2008a Indigenous people, representation and citizenship in Guatemalan forestry. *Conservation and Society* 6 (1):35–48.
- Larson, A. 2008b. Land tenure rights and limits to forest management in Nicaragua's North Atlantic Autonomous Region. *En* The 12th Biennial Conference of the The 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of Commons. IASCP: Cheltenham, UK.
- Larson, A., y Ribot, J. 2007 The poverty of forestry policy: Double standards on an uneven playing field. *Sustainability Science* 2 (2):189–204.
- Larson, A. M., Cronkleton, P., Barry, D. y Pacheco, P. 2008 Tenure rights and beyond: Community access to forest resources in Latin America. CIFOR: Bogor, Indonesia.
- Larson, A. y Soto, F. 2008 Decentralization of natural resource governance regimes. *Annual Review of Environment and Resources* 33:213–239.
- López, G. 2004. Negociaron tierras fiscales en la TCO de Guarayos. *El Deber*, 7/11/2004.
- Lund, C. 1998. Struggles for land and political power: On the politicization of land tenure and disputes in Niger. *Journal of Legal Pluralism* 40:1–22.
- MAGFOR, INAFOR, MARENA 2001 Mapa forestal de Nicaragua. Ministerio Agropecuario y Forestal, Instituto Nacional Forestal, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales: Managua, Nicaragua.
- Mallon, F. 1983 The defense of community in Peru's Central Highlands: Peasant struggle and capitalist transition 1860–1940. Princeton University Press: Princeton, NJ.

- Manji, A. 2006 Legal paradigms in contemporary land reform. *Commonwealth and Comparative Politics* 44 (1):151–165.
- Masangni, WWF, IFC 2006 Sustainable supply chain in the wood industry in Nicaragua: Informe técnico-económico de aprovechamiento, aserrado, comercialización y post-aprovechamiento. IFC Latin America and Caribbean SME Facility, WWF-CA: Managua, Nicaragua.
- McPherson, C. B. 1978 Property: Mainstream and critical positions. University of Toronto Press, Toronto, CA.
- Medina, G., y Pokorny, B. 2007 Avaliação financeira do manejo florestal comunitário. IBAMA, ProManejo: Brasília [en portugués].
- Meinzen-Dick, R., y Pradhan, R. 2002 Legal pluralism and dynamic property rights. CAPRI Working Paper No. 22. International Food Policy Research Institute: Washington, DC.
- Mendoza, J., Hendy, O. C. y Lino, T. R. *no publicado* [2008] Estudio de caso: Acceso, medios de vida y gobierno comunitario en las reformas de tenencia forestal Comunidad de Layasiksa, Region Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), Nicaragua. Instituto de Recursos Naturales, Medio Ambiente y Desarrollo (REMADES), Universidad Regional de la Costa del Caribe de Nicaragua: Managua, Nicaragua.
- Monterroso, I., y Barry, D. 2008 Institutional change and community forestry in the Mayan Biosphere Reserve, Guatemala. *En* The 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of Commons. IASCP: Cheltenham, UK.
- Moreira, E., y Hébette, H. 2003 Estudo socio-economico com vista a criacao da RESEX Verde para Sempre. UFPA: Belém, Pará.
- Moreno, R. D. 2006 COPNAG denuncia la venta en \$US 1,2 millones de TCO en Guarayos. *El Deber*, 27 noviembre 2006.
- Nagendra, H., y Gokhale, Y. 2008 Management regimes, property rights, and forest biodiversity in Nepal and India. *Environmental Management*:1–15.
- Navarro, G. 2008 Simplificación de trámites en el sistema de verificación de la legalidad del sector forestal en Nicaragua. Informe 2: Diagnóstico de los permisos forestales de aprovechamiento. *Informe de consultoría*. INAFOR/GTZ/CATIE: Managua.
- NPV 1999 Plan de manejo de la unidad de manejo Las Ventanas. Sociedad Civil Arbol Verde: Guatemala.
- 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: Belem, Pará. [en portugués] *No publicado*.
- Nygren, A. 2004 Competing claims on disputed lands: The complexity of resource tenure in the Nicaraguan interior. *Latin American Research Review* 39 (1):123–153.
- Olson, M. 1965 The logic of collective action: Public goods and the theory of groups. Harvard University Press: Cambridge, MA.
- Ostrom, E. 1990 Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press: Cambridge, UK.
- Ostrom, E. 1999a. Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework. *En* Theories of the policy process, Sabatier, P. A., (ed.), 35–72. Westview Press: Boulder, CO.
- Ostrom, E. 1999b. Self-governance and forest resources. Occasional paper no. 20. CIFOR: Bogor, Indonesia.
- Ostrom, E., Gardner, R. y Walker J. 1997 Rules, games, and common-pool resources. University of Michigan Press: Ann Arbor, MI.
- Ostrom, E., Gibson, C., Shivakumar, S. y Andersson, K. 2001 Aid, incentives and sustainability: An institutional analysis for development cooperation. SIDA: Stockholm, Sweden.

- Ostrom, E. y Schlager, E. 1996 The formation of property rights. *En* Rights to nature, Hanna, S., Folke, C. y Mäler, K. G. (eds.). Island Press: Washington, DC.
- Otsuka, K., y Place, F. 2002 Land tenure and natural resource management: A comparative study of agrarian communities in Asia and Africa. Johns Hopkins University Press: Baltimore, MD.
- Pacheco, D. 2007 An institutional analysis of decentralization and indigenous timber management in common-property areas of Bolivia's lowlands, Indiana University, Bloomington, USA.
- Pacheco, P. 1992 Integración económica y fragmentación social: El itinerario de las barracas en la Amazonia Boliviana. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA): La Paz, Bolivia.
- Pacheco, P., Barry, D., Cronkleton, P., Larson, A. y Monterroso, I. 2008 From agrarian to forest tenure reforms: Assessing their impacts on local people and forests. *En* The 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of Commons. IASCP: Cheltenham, UK.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A. y Saavedra, J. 2007 Informality: exit and exclusion. World Bank: Washington, DC.
- Pokorny, B., y Johnson, J. 2008 Community forestry in the Amazon: The unsolved challenge of forests and the poor. *En* Natural Resources Perspective No. 112. Overseas Development Institute: London.
- ProPeten. 1997 Plan de manejo de La Carmelita, Petén, Guatemala. Cooperativa Carmelita: Guatemala.
- Ribot, J. C. 2001a Decentralized natural resources management nature and democratic decentralization in sub-Saharan Africa: A summary report prepared for the UNCDF Symposium on Decentralization and Local Governance in Africa, 22. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Ribot, J. C. 2001b Local actors, powers and accountability in African decentralization: A review of issues. *Documento leído en* Decentralization and local governance in Africa, 26–30 March 2001, Cape Town, South Africa.
- 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.
- Roper, M. 2003 An assessment of indigenous participation in commercial forestry markets: The case of Nicaragua's Northern Atlantic Autonomous Region. *Forest Trends*: Washington, DC.
- Ruiz, S. A. 2005 Institutional change and social conflicts over the forest use in the Northern Bolivian Amazon, *Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik* (10), Freiburg, Germany.
- Salgado, I. 1995 A exploração madeireira em Uruara. *Laboratorio Agroecológico da Transamazônica: Marabá* [en portugués].
- Salgado, I., y Kaimowitz, D. 2003 Porto de Moz: O prefeito 'dono do município'. *En* *Municípios e Gestão Florestal na Amazonia*, Toni, F. ed. A.S. Editores: Brasília [en portugués].
- Schlager, E., y Ostrom, E. 1992 Property rights regimes and natural resources: A conceptual analysis. *Land Economics* 68:249–62.
- Schmink, M., y Wood, C. H. 1992 *Contested Frontiers in Amazonia*. Columbia University Press: New York.
- Schwartz, N. 1990 *Forest Society: A social history of Peten*. Pennsylvania Press: Philadelphia.
- Scott, J. 1998 *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press: New Haven, CT.
- Segura, G. 2004 Forest certification and governments: The real and potential influence on regulatory frameworks and forest policies. *Forest Trends*: Washington, DC.

- Sierra, M.T. 1997 Esencialismo y autonomía: paradojas de las reivindicaciones indígenas. *Alteridades* 7(14):131–43.
- Sikor, T., y Lund, C. sin fecha Access and property regarding natural resources: A question of power and authority (*próxima publicación*).
- Sikor, T., y Müller, D. sin fecha The limits of state-led land reform: An introduction. *World Development* (*próxima publicación*).
- Stoian, D. 2000 Variations and dynamics of extractive economies: The rural urban nexus of non-timber forest use in the Bolivian Amazon. PhD dissertation, University of Freiburg, Freiburg, Germany.
- Stoian, D., y Henkemans, A. 2000 Between extractivism and peasant agriculture: Differentiation of rural settlements in the Bolivian Amazon. *International Tree Crops Journal* 10 (4):299–319.
- Stoian, D., y Rodas, A. 2006 Community forest enterprise development in Guatemala: A case study of Cooperativa Carmelita R.L. ITTO, Forest Trends, Rights and Resources Initiative: San Jose, Costa Rica.
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais 2001 Dossiê: A questão fundiária do município de Porto de Móz.: Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Paróquia de São Bráz de Porto de Móz: Porto de Moz, Pará. [en portugués]
- Sunderlin, W. D., Hatcher, J. y Liddle, M. 2008 From exclusion to ownership? Challenges and opportunities in advancing forest tenure reform. Rights and Resources Initiative: Washington, DC.
- Tacconi, L., Boscolo, M. y Brack, D. 2003 National and international policies to control illegal forest activities. CIFOR: Bogor, Indonesia.
- Taylor, P. 2005 New organizational strategies in community forestry in Durango, Mexico. *En* The community forests of Mexico: Managing for sustainable landscapes, Bray, D., Merino, L. y Barry D. (eds.). University of Texas Press: Austin TX.
- Taylor, P. L., Larson, A. M. y Stone, S. 2008 Forest tenure and poverty in Latin America: A preliminary scoping exercise. Rights and Resources Initiative, CIFOR: Washington, DC y Bogor, Indonesia.
- Thomson, J. T., y Freudenberger, K. S. 1997 Crafting institutional arrangements for community forestry. *En* Community Forestry Field Manual 7. FAO: Rome, Italy.
- Vallejos, C. 1998 Ascensión de Guarayos: indígenas y madereros. *En* Municipios y Gestión Forestal en el Trópico Boliviano, Pacheco, P., y Kaimowitz D. (eds.) CIFOR: La Paz, Bolivia.
- Varughese, G. 1999 Villagers, bureaucrats and forests in Nepal: Designing governance for a complex resource. School of Public and Environmental Affairs and Department of Political Science, Indiana University: Bloomington, IN.
- Vatn, A. 2007. Resource regimes and cooperation. *Land Use Policy* 24: 624–632.
- Vieira, I., Alves, K., Rocha, C., Herrera, J. y Feitosa, T. 2008 A terra nas disputas pelo desenvolvimento e conservação na região da Transamazônica, Altamira, Pará. CIFOR: Belém, Pará.: [en portugués]
- Wilson, C. no publicado [2008] Tenencia y acceso forestal y el rol de las instituciones informales en las comunidades indígenas de Francia Sirpi y Wisconsin, Territorio de Tasba Raya, Municipio de Waspam. Instituto de Recursos Naturales, Medio Ambiente y Desarrollo (IREMADES), Universidad Regional de la Costa del Caribe de Nicaragua, Nicaragua.



El Programa de Bosques y Gobernanza del CIFOR examina cómo es que se formulan e implementan las decisiones sobre los bosques y las poblaciones que dependen de dichos bosques, con la finalidad de promover una mayor participación y empoderamiento de los grupos más desfavorecidos, mejorar la transparencia de los tomadores de decisión y grupos más influyentes, y facilitar procesos más democráticos e incluyentes de toma de decisiones que permitan una representación justa de todos los grupos involucrados.

### **Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)**

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante la investigación para fundamentar políticas y prácticas que afectan a los bosques en los países en vías de desarrollo. CIFOR es uno de 15 centros del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR por sus siglas en inglés).

[www.cifor.cgiar.org](http://www.cifor.cgiar.org)



FORD FOUNDATION