

## Reconocimiento de los derechos comunitarios El potencial y los retos de la reforma de la tenencia de los bosques

### Puntos clave

- Las reformas de la tenencia de los bosques es diferente a las reformas agrarias del pasado. Además de responder a las demandas de medios de vida, también define objetivos para conservar los bosques y, a menudo, está impulsada por las demandas de derechos de propiedad de la tierra ancestrales o consuetudinarios.
- Los derechos formales de tenencia de la tierra se han combinado con engorrosas responsabilidades de protección de los bosques, basadas en normas establecidas por el Estado incluso cuando existen costumbres locales efectivas.
- Las comunidades dedican escasos recursos humanos y financieros a sus esfuerzos para defender sus nuevos derechos frente a la competencia continua por sus tierras y bosques.
- La reforma de la tenencia de los bosques ha demostrado su potencial para mejorar los medios de vida y conservar los bosques; para apoyar plenamente los medios de vida, las autoridades encargadas de la formulación de políticas pueden fortalecer las instituciones y normas comunitarias existentes, así como facilitar las capacidades, el empoderamiento y el acceso al mercado de la comunidad, en lugar de imponer siempre normas y regulaciones externas.

### Introducción

Los pueblos rurales han vivido en los bosques y alrededor de ellos durante milenios, pero las políticas del Estado a menudo no han sido capaces de conceder a estas comunidades los derechos formales a esos bosques. Ahora esto puede estar cambiando. En diversos países de África, Asia y América Latina, los gobiernos están empezando a reconocer los derechos a la tenencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades que dependen de los bosques para su sustento.<sup>1</sup>

La tenencia de los bosques contempla las relaciones sociales y las instituciones que regulan el uso y control de la tierra y de los recursos forestales; determina quién puede utilizar qué recursos, de qué forma, durante cuánto tiempo y en qué condiciones. Aunque los bosques del mundo todavía son principalmente públicos, es decir, pertenecen formalmente al Estado, más de la cuarta parte de los bosques de los países en desarrollo en la actualidad son propiedad de comunidades o les han sido adjudicados a ellas. La mayor parte de este cambio ha tenido lugar a partir de 1985, aumentando del 22% al 27% entre 2002 y 2008 (Sunderlin *et al.* 2008).

El cambio en los derechos de tenencia de las áreas forestales —que representa una ‘reforma forestal’ comparable a las tan extendidas reformas agrarias de mediados del siglo XX— merece una seria atención. Este documento informativo presenta los resultados del estudio de esta reforma (véanse el Recuadro 1 y la Figura 1) dando respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Cuál es la naturaleza de esta reforma forestal y por qué está teniendo lugar? ¿Qué fuerzas moldean esta nueva tendencia? ¿Cómo se está desarrollando y cuáles son los retos a los que se siguen enfrentando las comunidades? ¿Cómo ha afectado a los bosques y a los medios de vida?

### Definición de los derechos de tenencia

Los derechos de tenencia sobre los recursos naturales se conciben generalmente como un conjunto de derechos que van desde el simple derecho al acceso, hasta el uso, el manejo, la exclusión y la alienación. Los dos primeros derechos, acceso y uso, se refieren al derecho a entrar en una zona y sacar o recoger recursos. Los tres últimos son los más importantes en términos de reformas, porque constituyen derechos de decisión. El manejo se

refiere al ‘derecho a regular los patrones de uso interno o a transformar el recurso’ (Agrawal y Ostrom 2001), lo que incluiría la siembra de árboles, la gestión de la madera o la conversión a terrenos agrícolas. Es más que un derecho de uso, porque implica planificación e intenciones para un uso futuro. La exclusión se refiere al derecho a decidir quién puede o no usar el recurso. La alienación se entiende generalmente como la venta o alquiler de la tierra, lo que también incluye la transferencia de los otros derechos.

Es probable que el conjunto de derechos incluya una combinación de derechos definidos por la ley formal (*de jure*) y derechos definidos localmente, *de facto* o mediante instituciones consuetudinarias.

## Naturaleza y origen de las reformas

Las reformas de la tierra no son nada nuevo, pero la reforma de la tenencia de los bosques difiere de manera importante de las reformas agrarias pasadas o incluso de las actuales reformas agrarias basadas en el mercado:

- más que redistribuir la tierra, con frecuencia, la reforma reconoce formalmente los derechos de la gente que ya la está ocupando;

- se conceden derechos a colectivos en lugar de derechos individuales;
- se espera que los bosques sean conservados, en vez de ser talados para usos agrícolas, lo que puede ser una condición de los nuevos derechos;
- rara vez se concede el derecho de alineación (venta) o de hipoteca.

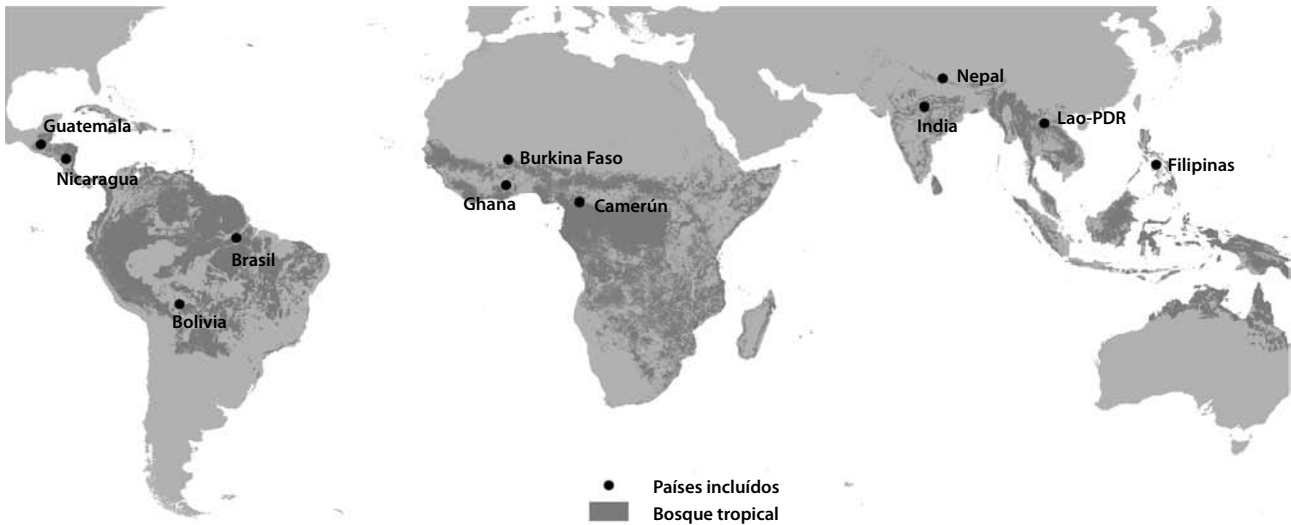
Cada una de estas características distintivas tiene implicaciones específicas en las reformas. Probablemente, las comunidades tenían derechos consuetudinarios sobre estas mismas tierras y bosques en el pasado, así como prácticas de gestión habituales. Los derechos colectivos subrayan la importancia de las estructuras de gobernanza y los problemas de autoridad y representación; por ejemplo, puede que los derechos se concedan a un nivel diferente de aquel en la que la gente está organizada en la actualidad, o puede que la entidad a la que se han concedido poderes para representar al colectivo no sea la responsable ante el mismo. El asunto de la conservación de los bosques significa que los derechos de tenencia a menudo se combinan con responsabilidades, incluyendo normativas rigurosas o acuerdos de cogestión, que garanticen un papel permanente del Estado. La falta de derechos

### Recuadro 1. Alcance y métodos del estudio

En 2006, CIFOR, en coordinación con la Iniciativa para los Derechos y los Recursos (Rights and Resources Initiative), lanzó *Improving Equity and Livelihoods in Community Forestry*, un proyecto de investigación global en más de 30 lugares de 11 países. El proyecto tenía como objetivo entender los orígenes, la naturaleza y los resultados iniciales de esta nueva ‘reforma forestal’ (véase la Figura 1).

La investigación se llevó a cabo utilizando un marco conceptual y analítico común para guiar la recolección y el análisis de los datos, y diversos métodos específicos a múltiples escalas. Tuvo los objetivos simultáneos de estudiar las reformas de la tenencia de los bosques y de catalizar los esfuerzos llevados a cabo por las comunidades y por sus defensores para avanzar en el control local y en la gestión sostenible de los bosques. Por lo tanto, los países y los lugares de investigación se eligieron no solo basándose en su interés para el estudio, sino también por su importancia potencial para los objetivos de acción y políticas. Siempre que fue posible, se realizó el estudio a nivel nacional y local a través de organizaciones asociadas con amplia experiencia en el país o en la subregión.

Los principales ámbitos de estudio incluyeron los efectos de la reforma en los patrones de tenencia de los bosques en el acceso a los recursos y la toma de decisiones; el papel de las organizaciones y redes comunitarias, el marco de regulaciones del Estado y los mercados; y los resultados medidos en términos de medios de vida, condición del bosque y equidad. El trabajo de campo se realizó en ‘lugares de investigación’, por lo general múltiples comunidades, donde había tenido lugar o estaba a punto de producirse un cambio en los derechos de tenencia del bosque, e incluyó trabajar tanto a nivel local como a mayor escala en cada uno de los lugares. A escala más local, el estudio examinó desde el punto de vista social y económico el acceso diferenciado a los recursos del bosque, los procesos institucionales y los mecanismos para la distribución de beneficios dentro y entre las comunidades objeto de la reforma. Las escalas mayores permitieron la contextualización de los casos en términos socioeconómicos, políticos y económicos. El análisis resultante se basa en una gran cantidad de información a diferentes niveles, obtenida a través de diversas entidades y métodos y que cubre una gran variedad de reformas en múltiples contextos.



**Figura 1. Países con lugares de investigación en el estudio global sobre la reforma forestal, *Improving Equity and Livelihoods in Community Forestry* (Mejorando la equidad y los medios de vida en la forestería comunitaria).**

de alienación significa que las personas receptoras tienen prohibida la participación en mercados formales de tierras.

La actual reforma de la tenencia de los bosques ha emergido, en parte, de los desafíos al control centralizado de los bosques. Las demandas de la población rural han aparecido porque la población ve la oportunidad de reclamar los derechos sobre los bosques que les han sido históricamente denegados. Esto es particularmente claro entre los movimientos indígenas de América Latina, donde las demandas de derechos ancestrales sobre la tierra están impulsando reformas que tienen como resultado la mayor transferencia de tierras forestales a la población local. Por ejemplo, en Brasil se reconocieron los derechos indígenas sobre alrededor de 100 millones de hectáreas, afectando a 500 000 personas (Barr *et al.* 2002). El gobierno boliviano está en el proceso de titular cerca de 24 millones de hectáreas para beneficiar a 200 000 personas indígenas (Pacheco 2006). Estas reformas basadas en derechos también han abierto oportunidades para otros solicitantes no indígenas, como los 145 000 pequeños propietarios y extractivistas a los que se concedieron 20 millones de hectáreas en Brasil (CNS 2005), o las 13 grupos comunitarios a las que se les adjudicaron concesiones forestales de 0,5 millones de hectáreas en El Petén, Guatemala (Junkin 2007).

En África, y en algunos casos en Asia y América Latina, el motor principal de la reforma han sido las políticas de descentralización, aunque la reforma de la tenencia no fuera necesariamente uno de sus objetivos. La descentralización, a pesar de las miles de formas en las que ha sido puesta en práctica, afecta casi por definición a los derechos de tenencia de los bosques públicos al alterar la distribución del poder de toma de decisiones en el ámbito local, particularmente donde los derechos consuetudinarios de tenencia están muy extendidos. A veces ha contribuido a un mayor reconocimiento de los derechos y prácticas consuetudinarios, pero también ha perpetuado y ampliado un legado colonial al papel del Estado en la gestión local. Los conflictos entre los sistemas legales y consuetudinarios a veces han aumentado la inseguridad.

La tercera fuerza global que da forma a estas reformas es el impulso para la conservación de la biodiversidad, que ha condicionado las reformas en diversas maneras, garantizando la atención a la conservación de los bosques y ofreciendo oportunidades a los locales para que hagan presión solicitando derechos sin precedentes (como en el caso de las concesiones de bosques comunales en el Petén, Guatemala), pero a menudo también ha asegurado la presencia de normativas estrictas que limitan la toma de decisiones de la comunidad.

## Los retos de la reforma

Las reformas de la tenencia de los bosques varían desde contratos de siembra de árboles y acuerdos para el reparto de beneficios de la explotación forestal industrial bastante simples, hasta diversos planes de gestión forestal basados en la comunidad e incluso la titulación de grandes extensiones de terreno, aunque sin derechos de alienación. ¿Qué problemas ha enfrentado la implantación de las reformas? ¿Qué derechos se han concedido realmente?

Un problema clave es el ámbito del cambio legal. Otro es su permanencia y la seguridad en el futuro. El reto central es si los nuevos derechos pueden ser revocados y, si es así, cómo y en qué circunstancias. Los títulos de propiedad, como los ofrecidos en algunos de los lugares de estudio de América Latina, o la garantía de los derechos forestales a perpetuidad en Nepal, combinados con disposiciones constitucionales, parecen proporcionar la máxima seguridad a largo plazo. (Sin embargo, los títulos pueden acarrear otros problemas, especialmente si los derechos son complejos y se superponen, y por lo tanto puede que no sean la mejor solución en todos los casos). Los derechos concedidos mediante instrumentos menos vinculantes, como decretos, regulaciones o contratos, son más frágiles, especialmente si pueden ser anulados unilateralmente. Por ejemplo, la comunidad de Mogotillos en el altiplano de Guatemala negoció el control sobre una zona boscosa mediante un acuerdo con el gobierno municipal (el propietario formal del bosque), pero este puede ser revocado fácilmente. Incluso los contratos de concesión en el Petén pueden ser anulados por incumplimiento, y no establecen procedimientos para abordar faltas de cumplimiento ni mecanismos de recurso legal. Ha habido varios retos adicionales en la implementación de las reformas.

**Derechos y normativas de gestión.** Aunque muchas reformas han concedido un cierto grado de derechos de toma de decisiones a nivel local sobre la gestión de los bosques, el Estado también retiene derechos de gestión en varias formas. Por lo tanto, la mayoría de las reformas tienen como resultado una

especie de cogestión, ya que el Estado mantiene un control importante sobre los recursos forestales. Este control varía desde la aprobación de los planes de gestión y la autorización de los permisos de extracción, hasta el establecimiento de las directrices de gestión forestal o normas, requisitos y restricciones de uso más específicas.

Los enfoques de cogestión surgieron a partir de una crítica a las estrategias de comando y control, y tienen como objetivo impulsar una mayor colaboración entre el Estado y la comunidad. Sin embargo, en términos de derechos de toma de decisiones —es decir, quién tiene la última palabra sobre qué— puede que existan pocas diferencias. Los arreglos de cogestión resultantes a menudo reconocen la existencia de algunos usos de recursos basados en los medios de vida locales y en las prácticas consuetudinarias, pero también introducen nuevas normas y estándares y restringen determinadas actividades llevadas a cabo anteriormente. La configuración resultante puede ser bastante compleja. Sin embargo, y en general, las comunidades tienen un mayor poder de decisión sobre los recursos para uso doméstico o sobre recursos de bajo valor (p. ej., muchos productos forestales no maderables, PFMN), mientras que el Estado ejerce mayor control sobre los recursos comerciales o de mayor valor (madera). Por ejemplo, en Nicaragua y en Guarayos (Bolivia), el Estado prácticamente no juega ningún papel en la regulación de los usos domésticos o de PFMN, pero exige la elaboración de planes de manejo complicados y detallados para la extracción de madera. En el Petén (Guatemala) y en Pando (Bolivia), donde también son necesarios planes para la explotación maderera, ha habido intentos de redactar planes de gestión para PFMN, específicamente *xate* (*Chamaedorea* spp.) en Guatemala y castaña en Bolivia, dos productos de exportación.

En teoría, las regulaciones y las disposiciones de cogestión tienen como objetivo promover una mayor sostenibilidad, pero las decisiones a veces parecen arbitrarias y no tienen en consideración el impacto sobre los medios de vida. En Nepal se han asignado técnicos forestales a las comunidades, los que tienen a su cargo

la revisión y aprobación de todos los planes asociados al uso y gestión del bosque, así como cualquier cambio en dichos planes. Los técnicos forestales tienen un alto grado de discrecionalidad, y algunos insisten en aplicar restricciones que son incluso más estrictas que la ley. Como las comunidades dependen de la aprobación de estos funcionarios para todas las actividades forestales, es posible que sea difícil desafiar sus decisiones. Como resultado, los grupos que utilizan el bosque algunas veces prefieren evitar el aprovechamiento de la madera, en especial la venta comercial de la misma, porque así se mantienen fuera del radar del Estado, lo que les permite una mayor autonomía. Las normas impuestas por los técnicos forestales crean por lo tanto una falta de incentivos, generan distorsiones y, reducen las opciones de medios de vida a nivel local.

Los procesos reguladores son altamente burocráticos. En Filipinas, la obtención de un permiso de extracción de madera puede llevar hasta 6 meses y, como cada permiso es válido por un año, esto deja solo 6 meses para la explotación de la madera. Además, el aprovechamiento comunitario de la madera ha traído como resultado la suspensión de *todos* los Permisos de Uso de Recursos en el país en tres ocasiones, incluso los de la elogiada Cooperativa Ngan Panansalan Pagsabangan Forest Resources Development, que ya cuenta con la certificación de Smartwood. Tales acciones generan inestabilidad y pueden ocasionar pérdidas sustanciales en lo que tienden a ser operaciones de alta inversión y bajos retornos.

Finalmente, algunas normas y reglamentos no solo debilitan los derechos de tenencia, sino que también corren el peligro de minar los eficientes conocimientos e instituciones de gestión locales que existían previamente así como los medios de vida locales (véase el Recuadro 2). De hecho, pueden alentar las actividades ilegales cuando la obtención de permisos legales se torna muy difícil. Teniendo en cuenta los múltiples problemas, el reto es encontrar mejores maneras de apoyar la autonomía y los derechos a nivel local y, al mismo tiempo, mejorar los medios de vida y conservar los bosques.

**Derechos de exclusión.** Los derechos de exclusión se conceden en casi todos los casos y son fundamentales para la toma de decisiones a largo plazo y para la protección de los recursos. Sin embargo, su otorgamiento implica tres retos. Primero, si bien a estas comunidades les son concedidos estos derechos, es posible que no tengan la capacidad de ponerlos en práctica y, en este sentido, el Estado a menudo no proporciona ayuda alguna. En Nicaragua, el Estado solo intervino en el conflicto que la comunidad de Layasiksa tenía con un asentamiento colonizador dentro de los límites territoriales reclamados cuando la comunidad tomó la justicia por su mano y alguien murió durante un desalojo violento; antes de esto, las instituciones legales y gubernamentales habían ignorado las repetidas solicitudes de asistencia de esta comunidad.

En segundo lugar, la concesión de derechos de exclusión a un grupo de usuarios consuetudinarios puede significar que se despoje del derecho de uso a otros actores sociales. Por lo tanto, no debe darse por sentado que los derechos de exclusión implican que determinadas personas deberían tener derechos *exclusivos*. Cuando los derechos se superponen y existen otros usuarios pobres y consuetudinarios que también tienen derechos tradicionales, puede ser importante negociar la *inclusión de los mismos*. Esto es lo que han hecho algunas comunidades de las montañas de Nepal para permitir que los pastores tradicionales continúen el pastoreo estacional en los bosques de las tierras altas (mencionado en el Recuadro 2), aunque ello haya sido insuficiente.

En tercer lugar, si bien es posible que las comunidades tengan derecho a excluir a otros intrusos, puede que no tengan derecho a excluir al Estado. En Burkina Faso y el altiplano de Guatemala, por ejemplo, no se requiere el consentimiento de la comunidad para que el Estado autorice licencias a terceros en los bosques comunitarios. Aunque en la mayoría de los casos estudiados se concede este derecho a las comunidades, raramente se extiende a los derechos del subsuelo, como la prospección petrolera y la minería.

## Recuadro 2. Los riesgos de imponer normas legales a las prácticas consuetudinarias

Las prácticas consuetudinarias y el conocimiento tradicional pueden verse afectados debido a normas impuestas desde fuera, y es muy posible que no nos percatemos de las consecuencias hasta que sea demasiado tarde. El pastoreo trashumante en las altas montañas de Nepal es una forma de vida para grupos étnicos como los Sherpas, los Bhote y los Tamang, así como una actividad lucrativa. Contribuye a la economía nacional y al comercio internacional mediante el suministro de leche, carne, animales de tiro y mercancías de lana. Los pastores mejoran la protección de los bosques contra el fuego y tienen excelentes conocimientos etnobotánicos, conocimientos tradicionales que ahora se pueden perder; las poblaciones de pastores están disminuyendo ya que se les prohíbe llevar a sus animales a pastar en terrenos forestales, y se les está empujando a regiones más pequeñas. En uno de nuestros lugares de investigación, la población de pastores se redujo de 35-40 antes del establecimiento del bosque comunitario a 16 en el momento del estudio.

En Guatemala, algunos bosques comunitarios del altiplano han sido manejados durante muchos años por instituciones indígenas, pero las organizaciones que promueven la conservación están interesadas en declarar áreas protegidas en esos lugares y establecer corredores protegidos entre ellas. Aunque esto se ha hecho a veces en coordinación con las comunidades locales, no siempre está claro lo que semejante cambio de estatus significa en términos de derechos y normas sobre los recursos. Los límites en el pastoreo de las ovejas han golpeado más fuerte a las mujeres, y la prohibición de talar un popular árbol de Navidad, el pinabete, ha dejado por lo menos a una comunidad pobre de Los Cuchumatanes con pocas alternativas de medios de vida. En otra de las comunidades del estudio, la inseguridad y el conflicto generados por la declaración de un área protegida desató una serie de ocupaciones de tierra.

**Conflictos de intereses.** Después de que los bosques se han concedido a las comunidades, estos nuevos titulares de derechos a menudo están todavía sujetos a una competencia continua. Esta puede consistir en invasiones de tierras por parte de campesinos pobres, agricultores adinerados y negocios interesados en la ganadería, la agricultura a gran escala, los biocombustibles o la explotación maderera; concesiones mineras o petroleras; o la expansión de zonas protegidas para la conservación y el turismo. La resolución de estos conflictos depende, por lo menos en parte, de la eficacia de las organizaciones y las alianzas de las comunidades y del papel jugado por el Estado, incluyendo la implementación del derecho de exclusión mencionado anteriormente.

En algunos casos, ciertos actores estatales importantes han apoyado a los nuevos demandantes en vez de las comunidades. En Guarayos (Bolivia), por ejemplo, las autoridades forestales defendieron los derechos de las concesiones de explotación maderera en tierras tradicionales reclamadas por la organización indígena COPNAG en representación del pueblo de Guarayos,

minando la confianza en el proceso de titulación. En el Petén (Guatemala), el Estado apoyó inicialmente el proyecto de expansión de un parque que habría puesto fin a varias concesiones; la Asociación de Comunidades Forestales del Petén (ACOFOP) ganó una batalla de tres años, con un costo de unos US\$100 000 para revocar esta decisión.

**Retos de la gobernanza.** Los nuevos derechos pueden no llegar a todos los miembros de la comunidad o incluso a la comunidad. A veces se asume que las comunidades ya cuentan con las instituciones y mecanismos adecuados para acceder a los recursos y controlarlos, y que la reforma no afectará a las instituciones existentes; por lo tanto, puede que simplemente se ignore el problema. La obtención de derechos de un bosque comunitario en Camerún es tan burocrática y costosa que las comunidades a menudo tienen que confiar en las elites locales y a veces externas para obtener fondos, quienes entonces se apropian del proceso y usurpan los beneficios. En Ghana, las dos medidas para apoyar el reparto de beneficios de la explotación maderera

con las comunidades que lindan con los bosques –la distribución de los patentes forestales y los acuerdos de responsabilidad social– han sido controladas en su mayor parte por los caciques (chiefs), y hay pocos indicios de que beneficien los miembros de la comunidad. En los territorios indígenas, sobre todo en América Latina, las nuevas instituciones generalmente se tienen que implantar en escalas territoriales mayores que sus escalas actuales, lo que puede representar una nueva fuente de luchas y conflictos.

Como alternativa, el Estado puede requerir que las comunidades formen un nuevo tipo de organización, como una entidad corporativa, para recibir los nuevos derechos. Particularmente en lo que respecta a la gestión de los bosques, las agencias externas también pueden establecer nuevos comités de gestión del bosque en las comunidades. Es probable que estas nuevas entidades se superpongan y compitan con las estructuras de gobernanza existentes en la comunidad, cambiando de esta forma los derechos sobre los recursos, las prioridades y la distribución de los ingresos. En la comunidad de Carmelita, en el Petén (Guatemala), la organización de la concesión se superpuso a las estructuras de gobernanza que se habían creado alrededor de los PFM y reorientó la comunidad hacia un nuevo recurso de alto valor: la madera. En Layasiksa (Nicaragua), los técnicos del proyecto de WWF argumentaron que las autoridades tradicionales no eran las más apropiadas para gestionar las operaciones de explotación maderera de la comunidad. Aunque ambas comunidades cuentan ahora con unas cooperativas forestales relativamente exitosas, se podían haber evitado algunas de las tensiones y conflictos con una mayor comprensión previa de los contextos sociales y culturales locales.

**Medidas de acompañamiento.** Las políticas de acompañamiento pueden facilitar la capacidad de las comunidades para poner en práctica sus nuevos derechos y obtener mayores beneficios de ellos. Estas incluyen actividades de capacitación y estrategias para facilitar el acceso al mercado. Con mayor frecuencia, sin embargo, las políticas y los burócratas estatales imponen normas complicadas y costosas sobre el

uso o la venta de los recursos forestales. Las reformas también han estado limitadas por el tipo de recurso forestal concedido a las comunidades. En Camerún, los bosques comunitarios están limitados a los dominios de baja calidad de los bosques clasificados como ‘fuera de la reserva’; en Nepal, los valiosos bosques de las tierras bajas del *Tera* rara vez se conceden a las comunidades.

En ocasiones, cuando las comunidades han tenido acceso a bosques de gran valor y contado con asistencia para superar obstáculos como las cargas burocráticas, las costosas normativas y la baja capacidad, ellas han sido capaces de obtener beneficios considerables para los medios de vida como resultado de las reformas. Las empresas forestales comunitarias dedicadas a la explotación comercial de la madera, por ejemplo, generan beneficios anuales que varían desde los US\$10 000 en uno de los lugares de estudio de Camerún hasta más de US\$200 000 en uno de los lugares de investigación en el Petén (Guatemala). Sin embargo, estas empresas no son posibles, ni necesariamente deseables, en todos los lugares; por ejemplo, pueden crear dependencia externa y generar conflictos en las comunidades, y no ser sostenibles más allá de la duración del proyecto. Aún así, estos ejemplos demuestran lo que se puede hacer en determinadas condiciones y, junto con otros resultados más modestos, sugieren que se podría hacer mucho más para mejorar los medios de vida de las comunidades mediante reformas en la tenencia de los bosques.

## Resultados de la reforma: medios de vida, condición del bosque y equidad

Dada la amplia variedad de reformas y los numerosos retos de su implementación, no debería sorprender que no todas las reformas conlleven a una mejora en los medios de vida, la condición del bosque y la equidad. Es decir, no todas las reformas sobre el papel han aumentado los derechos en la práctica; e, incluso cuando lo han hecho, otras variables han influenciado los resultados. El análisis presentado aquí se basa en una evaluación cualitativa de los casos, con el fin principal de identificar esas variables clave (véase la Tabla 1).

Tabla 1. Cambios en los derechos por casos, por medios de vida y por resultados en la condición del bosque

Cambio en los derechos	Caso, lugar	Resultados de medios de vida (MV)	Resultados en la condición del bosque (B)	
Aumento significativo	Comunidades con actividades extractivas, Pando, Bolivia	Aumento en los ingresos por castaña en las tierras tituladas	+MV <sup>a</sup> =B	
	Forestería comunitaria, Nepal	Acceso consolidado a la madera y a los PFTM	+MV +B	
	Domino ancestral, Kalahan, Filipinas	Algunas mejoras por PFTM y proyectos, pero también restricciones sobre los derechos de uso	+MV +B	
	TGCS <sup>b</sup> , Rajasthan, India	Modesta contribución de forraje y madera para leña	=MV +B	
	Territorios indígenas, RAAN <sup>c</sup> , Nicaragua	Aumento de ingresos por explotación maderera comercial solo en algunos casos	+MV =B	
	Concesiones, Burkina Faso	Aumento del uso de los PFTM, uso regulado de la madera para leña y de la fauna	+MV =B	
	Aumento moderado	Concesiones, el Petén, Guatemala	Aumento de los ingresos por la madera y los PFTM	+MV =B
		Forestería comunitaria, Camerún	Aumento de los ingresos de la comunidad derivados de la venta de productos forestales	+MV -B
		Comunidades colonizadoras, Transamazonas, Brasil	Aumento de los activos, pero poco cambio en los ingresos en efectivo	=MV -B
		CBFM <sup>e</sup> , Filipinas	Mayores ingresos del aprovechamiento maderero, agroforestería y empresas cooperativas, proyectos	+MV +B
Comunidades agroextractivas en los límites de la RESEX <sup>f</sup> , Porto de Moz, Brasil		Acceso consolidado a los PFTM, pero limitaciones al uso de madera	=MV =B	
Poco o ningún cambio	Siembra de árboles, Ghana	Expectativa de obtener ingresos del aprovechamiento forestal futuro	=MV +B	
	Bosques comunales, altiplano, Guatemala	Sin cambios	=MV =B	
	Reparto de beneficios, Ghana	Los ingresos son para los jefes, no para las comunidades	=MV No existen datos	
	Territorio indígena, Guarayos, Bolivia	Aumento de ingresos por explotación comercial de madera	+MV -B	

a. + Mejora; += poca mejora; = sin cambios; - deterioro; b. TGCS: cooperativas de cultivadores de árboles; c. RAAN: Región Autónoma del Atlántico Norte; d. Los bosques de la RAAN sufrieron graves daños por el huracán Félix en septiembre de 2007; este deterioro del estado del bosque no se ha tenido en cuenta aquí; e. CBFM: gestión forestal comunitario; f. RESEX: reserva extractivista



Aunque es de esperar que las reformas más antiguas hayan tenido resultados más importantes, este no es necesariamente el caso. De hecho, no siempre es fácil precisar la fecha de inicio de una reforma. Por ejemplo, en el caso de Nicaragua –que no es atípico–, las reformas constitucionales de 1987 reconocieron los derechos de los indígenas a sus tierras tradicionales, pero llevó más de 15 años aprobar una ley que implantara el cambio y luego otros 5 años antes de adjudicar los primeros títulos de tierras; durante esas dos décadas algunas comunidades, pero no todas, experimentaron importantes cambios. Las reformas claramente más antiguas y más consolidadas no han tenido necesariamente más impacto. En el estudio de tres cooperativas de cultivadores de árboles en la India, formadas en la década de 1980, la mayoría de los habitantes declaró que los beneficios para sus medios de vida habían sido ‘poco importantes’.

No obstante, casi todas las comunidades estudiadas manifestaron haber experimentado algún tipo de mejora en sus medios de vida, aunque esto no incluyera necesariamente los ingresos, o a toda la población. En general, el estado del bosque mejoró en Asia y no experimentó cambios en América Latina, mientras que los resultados en África han sido más variados. Algunas veces hubo tradeoffs entre los medios de vida y los bosques. Quizá lo más notable, sin embargo, es que aunque uno podría esperar un deterioro en el estado del bosque asociado con una mejora importante en los medios de vida, con frecuencia, este no fue el caso.

**Medios de vida e ingresos.** La reforma en los patrones de tenencia ha abierto vías para el acceso de la comunidad a nuevas fuentes de productos para subsistencia o para ingresos, pero también ha comprendido a veces nuevas restricciones sobre el uso de recursos que anteriormente habían sido accesibles para la comunidad. Esto puede significar la regulación de prácticas informales, como en la reserva Kalahan de Filipinas, o la implantación de restricciones del uso de los bosques para permitir su regeneración, como en todos los lugares de estudio de Nepal. En estos casos el tiempo es importante, ya que las restricciones de uso se han levantado conforme los bosques se han

ido recuperando. Las variables más importantes que afectan a los resultados de los medios de vida siguen.

### **¿Cuál es la calidad de los bosques que se adjudican a las comunidades?**

A muchas comunidades se les adjudican bosques de mala calidad con la expectativa, o el mandato específico, de que dediquen su trabajo y sus recursos para mejorar los mismos. Esto es especialmente común en los casos de Asia y en Ghana.

### **¿Qué se permite hacer a las comunidades con sus bosques y sus recursos forestales?**

Las normativas, la estricta supervisión del servicio forestal y los acuerdos de cogestión a menudo atan las manos de las comunidades. Algunos usos forestales pueden estar formalmente prohibidos; las normas pueden permitir cierto grado de discreción que permite al personal del servicio forestal imponer obstáculos insuperables a la comunidad; o puede que los permisos legales sean demasiado costosos, confusos o que su obtención lleva mucho tiempo. En Nepal, aunque existe un activo mercado de madera, las comunidades deben vender primero la madera dentro de la comunidad, luego a las comunidades vecinas y solo a continuación pueden venderla al mercado abierto; cada aspecto de la planificación debe ser aprobado por un técnico forestal estatal (véase también el Recuadro 3).

### **¿Qué capacidad de acción tienen las comunidades?**

La falta de acceso a líneas de crédito, tecnología e información del mercado puede limitar a las comunidades a los usos de subsistencia de los recursos forestales. Aunque en muchos de los casos se mostraron mejoras en los medios de vida, en la mayoría la reforma no solo cambió los derechos de tenencia, sino que también proporcionó ayuda económica, técnica y organizativa. Estos casos incluyen todos los lugares con empresas forestales comunitarias, los grupos de usuarios forestales comunitarios en Nepal, el lugar de dominio ancestral de Filipinas y las concesiones comunitarias de Burkina Faso. El amplio apoyo externo ha demostrado ser importante para

### Recuadro 3. Limitaciones en el uso del bosque en Brasil

En la municipalidad brasileña de Porto de Moz, en el estado de Pará, las comunidades locales tienen una historia de luchas contra las empresas madereras y pesqueras. Para proteger su tierra y sus recursos naturales, las comunidades solicitaron la creación de una Reserva Extractivista (RESEX). La reserva resultante Verde para Sempre, que cubre alrededor de 1,3 millones de hectáreas y comprende unas 58 comunidades, se creó en 2004 por decreto presidencial. Aunque la reserva aseguró los derechos de propiedad de los residentes y permitió a las comunidades excluir a las compañías madereras de sus tierras, también impuso nuevas restricciones sobre el uso del bosque a los pequeños propietarios que viven en la reserva.

Una RESEX está concebida como una zona en la que los propietarios desarrollan actividades extractivas y agricultura a pequeña escala. No existen límites para la recolección de PFM, pero otros usos –como el aprovechamiento de madera (si se permite)– requieren la elaboración de un plan de gestión forestal. Primero, sin embargo, cualquier actividad que vaya a tener lugar en la RESEX debe formar parte de un plan de desarrollo de la RESEX. Cinco años después de haber sido establecida la reserva, este plan todavía no ha sido redactado ni aprobado.

Así, a pesar de la movilización desde las bases para crear una reserva, los objetivos medioambientales y de conservación del gobierno tienden a prevalecer por encima de los intereses de la población local. Al mismo tiempo, las instituciones del Estado son sumamente burocráticas e ineficaces a la hora de implantar sus propias normas. La situación actual deja poca flexibilidad a la gente para usar los recursos del bosque a fin de que puedan cubrir sus necesidades materiales –por lo menos, no legalmente.

fortalecer la capacidad de la comunidad, sortear la burocracia nacional y acceder a los mercados, factores todos que afectan a los resultados sobre los medios de vida.

**Condición del bosque.** Las reformas en la tenencia afectan a la condición del bosque por lo menos de dos formas. Por una parte, la condición del bosque parecía mejorar cuando las reformas concedían derechos a las comunidades sobre tierras baldías o bosques en malas condiciones y daban prioridad a la conservación o a la regeneración en las normas de la reforma. Por otra parte, el estado del bosque parecía deteriorarse cuando la reforma aumentaba el conflicto, como en el caso de ocupación de tierras en Guarayos (Bolivia), o llevaba a la captura de la elite, como en algunos casos de Camerún. Pero las variables intermedias también fueron muy importantes, particularmente:

- Los bosques se mantuvieron en los lugares en los que la alta dependencia de las actividades agrícolas de extracción generó un incentivo económico para conservar el bosque, y en las comunidades con una cultura fuertemente vinculada a la conservación del bosque;

- El estado del bosque empeoró en las comunidades próximas a zonas de colonización o en otras zonas con intereses en conflicto con los bosques y problemas que escapaban al control de la comunidad, como el crecimiento de la población.

**Equidad.** La equidad tiene múltiples dimensiones. El estudio se centró específicamente en la participación de las mujeres y los grupos más pobres en la toma de decisiones y en el reparto de beneficios. Los resultados no aportan muchos indicios en el sentido de que solo el aumento de derechos de tenencia tuviera un efecto positivo en la equidad.

En varios casos, el dar seguridad a los derechos de un grupo implicó ignorar los derechos de otros, como en el caso de los pastores en las tierras altas de Nepal. En otros, los propios miembros de la comunidad decidieron que ‘la comunidad’ excluyera a determinados grupos, como cuando las comunidades Bantú en Camerún excluyeron a los Pigmeos. Estas desigualdades a menudo involucran a las poblaciones residentes frente a las no residentes o a usuarios estacionales del recurso. Los derechos que implican responsabilidades considerables o a restricciones en el

uso del recurso algunas veces tuvieron efectos adversos sobre todo para las poblaciones más pobres, como la prohibición del pastoreo de ovejas en el altiplano de Guatemala.

Los esfuerzos para incluir a las mujeres han avanzado muy lentamente. Las mujeres participan muy poco en los grupos organizados sobre la base de un representante por familia, como las cooperativas de cultivadores de árboles de la India, y en las empresas de explotación de madera. Por ejemplo, en Layasiksa, donde al menos había algún trabajo a tiempo parcial prácticamente para todos los hombres, solo trabajaron dos mujeres en la empresa, desempeñándose como cocineras.

El descubrimiento principal es que los resultados positivos en términos de equidad parecen depender de esfuerzos específicos destinados a abordar los orígenes de la falta de igualdad. Es notable que los intentos más significativos por tener en cuenta los intereses de la gente pobre tuvieron lugar en Nepal, un país que atraviesa un período de transformación política importante y un lugar donde ha tomado fuerza un poderoso discurso de inclusión y superación de las desigualdades tradicionales.

## El futuro de las reformas

Siguiendo la estela de las fuerzas anteriores que impulsaron el control centralizado de los bosques y de los recursos forestales, los estudios de caso demuestran que el reconocimiento de los derechos de tenencia ha ofrecido nuevas oportunidades a las comunidades que viven en los bosques y alrededor de ellos. Este cambio representa un primer paso vital –una plataforma inicial que posiciona mejor a las comunidades– en la actual demanda por lograr derechos más amplios y seguros, particularmente en lo que respecta a la burocracia forestal del Estado.

La concesión de derechos ha estado muy controlada, se ha implantado de forma desigual y ha enfrentado la competencia de actores más poderosos, todo lo cual ha reducido los beneficios para las comunidades. Incluso

cuando ha habido un esfuerzo concertado para que las reformas legales respondieran a las demandas locales y dieran cabida a las prácticas consuetudinarias, a menudo no se ha tenido éxito porque la escala territorial de la reforma no coincidía con la escala de la autoridad representante, o porque al investir a los caciques o a las autoridades tradicionales de poderes legales, no siempre se beneficiaba al conjunto de la comunidad. Aún así, los avances en los derechos algunas veces han sido significativos, al igual que las mejoras en los ingresos y en la condición del bosque en algunos casos; casi todos los lugares experimentaron algún tipo de mejora de los medios de vida sin un deterioro en la condición del bosque (véase la Cuadro 1).

La obtención de mejores resultados en la reforma de la tenencia de los bosques requiere:

- la implementación plena de las reformas;
- la concesión o devolución de mejores bosques y derechos, en lugar de simplemente bosques de baja calidad y responsabilidades;
- ayuda estatal en la defensa de los derechos de exclusión de la comunidad, así como la negociación de una inclusión responsable de otros grupos pobres y marginados;
- nuevas propuestas en temas de regulación y gestión compartida, como un marco legal renovado y simplificado que fortalezca las instituciones comunitarias existentes, en lugar de anular las prácticas e instituciones locales eficaces allá donde existan;
- implementación plena de medidas de acompañamiento, como el fortalecimiento de las capacidades y apoyo para participar en el mercado, de manera que las comunidades puedan obtener beneficios más allá de la simple concesión de derechos;
- la inclusión de metas, objetivos y sistemas de control de la igualdad claros y específicos desde el diseño de las reformas hasta su implementación, que incluyan probablemente un cierto grado de discriminación positiva;
- atención a la representación y a la responsabilidad de aquellas personas que actúan en representación de las comunidades;

- apoyo a las organizaciones locales y a las redes y federaciones de mayor escala, esenciales para construir un clima político que promueva, defienda y profundice las reformas.

Cuando la reforma de la tenencia de los bosques tiene como objetivo el apoyo de los derechos y las prácticas consuetudinarias, los formuladores de políticas deberían analizar las formas en que dichas prácticas pueden ser tomadas en cuenta e incorporadas a las reformas, de forma que estas, más que normas externas, se conviertan en los fundamentos que permitan la conservación de los bosques y una mejora de los medios de vida. Es decir, en lugar de partir de la perspectiva de las normas del Estado, proponemos empezar con las comunidades: ¿Cuáles son las necesidades y las prácticas locales? y ¿Cuál es su potencial para una gestión del bosque sostenible desde la comunidad?

Las pruebas hasta la fecha sugieren que existen numerosas formas en las que algunos sectores del Estado pueden controlar, limitar o revocar las reformas de los derechos, y en las que otros grupos de interés pueden promover estas acciones en su propio beneficio. No existen pruebas de que la batalla termine una vez que se consiguen los nuevos derechos; más bien la lucha por el cambio enfrenta retos permanentes y, por lo tanto, requiere un refuerzo continuo.

## Notas finales

1 En este informe se utiliza el término 'comunidad' para referirse tanto a grupos indígenas como no indígenas. La comunidad fue la unidad básica de análisis en todos los lugares de estudio. Se la define como un grupo de personas que tiene un interés o un objetivo común en

un bosque determinado y comparte recursos comunes. Por lo tanto, una comunidad (o un aldea) puede superponerse con una comunidad de interés o ser una subunidad de la misma, o viceversa. Las comunidades locales pueden formar parte de comunidades más grandes. La comunidad no incluye a individuos ni a empresas.

## Referencias

- 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.
- Barr, C., Brown, D., Casson, A. y Kaimowitz, D. 2002 Corporate debt and the Indonesian forestry sector. *En: Colfer, C.J.P. y Resosudarmo, I.A.P. (eds.) Which way forward? People, forests and policymaking in Indonesia.* CIFOR y Resources for the Future, Washington, DC.
- CNS 2005 Populações extrativistas da Amazônia: processo histórico, conquistas sócio-ambientais e estratégia de desenvolvimento econômico. Conselho Nacional dos Seringueiros, Belém, Brasil.
- Junkin, R. 2007 Overcoming the barriers to financial services for small-scale forestry: the case of the community forest enterprises of Petén, Guatemala. *Unasylva* 228(58): 38–43.
- Pacheco, P. 2006 Acceso y uso de la tierra y bosques en Bolivia: sus implicaciones para el desarrollo y la conservación. UDAPE, La Paz, Bolivia.
- Sunderlin, W., Hatcher, J. y Liddle, M. 2008 From exclusion to ownership? Challenges and opportunities in advancing forest tenure reform. Rights and Resource Initiative, Washington, DC.

La información contenida en este informe ha sido extraída del libro 'Forests for people: Community rights and forest tenure reform' editado por A.M. Larson, D. Barry, G.R. Dahal y C.J.P. Colfer, publicado por Earthscan en 2010. La traducción en español, 'Bosques y derechos comunitarios: Las reformas en la tenencia forestal', y otras publicaciones asociadas con este estudio están disponibles en la página web: <http://www.cifor.cgiar.org/tenure-reform>



### Centro para la Investigación Forestal Internacional

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

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

