

Bosques y derechos comunitarios

Las reformas en la tenencia forestal

Editores

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

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

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

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

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

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

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

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

www.cifor.cgiar.org

Centro para la Investigación Forestal Internacional

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

3

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

Peter Cronkleton, Deborah Barry, Juan Pulhin y Sushil Saigal

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

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

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

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

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

Antecedentes

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

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

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

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

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

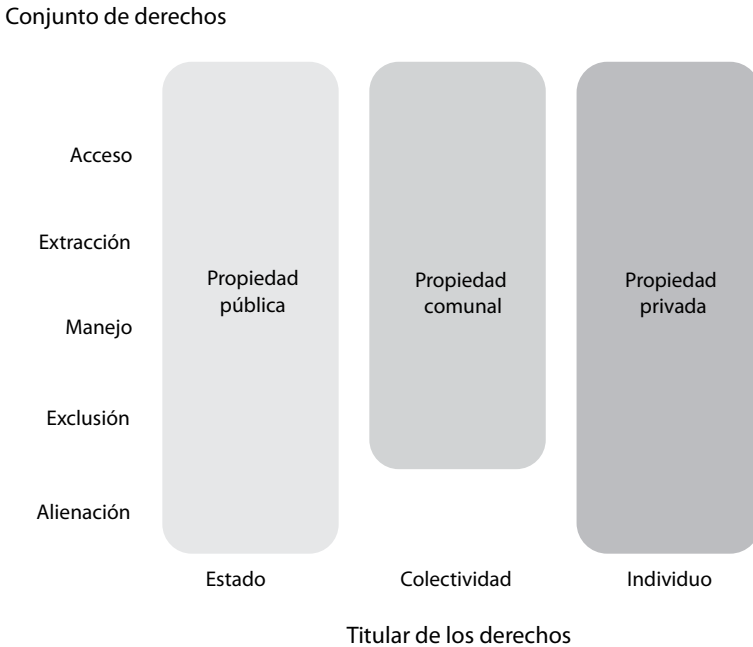


Figura 3.1 Sistemas clásicos de derechos de propiedad

Fuente: Meinzen-Dick (2006)

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

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

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

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

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

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

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

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

Estudios de caso

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

Guatemala: concesiones forestales comunitarias

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

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

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

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

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

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

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

Conjunto de derechos

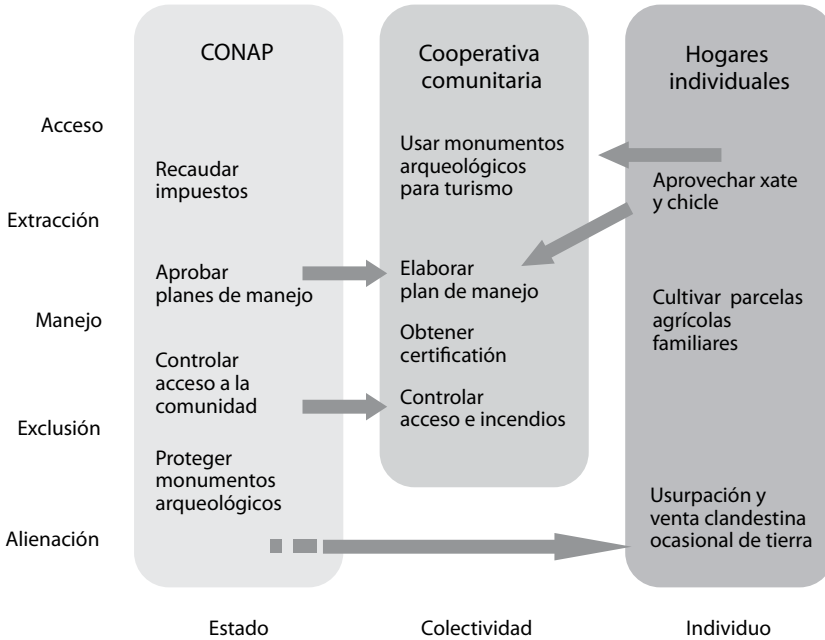


Figura 3.2 Concesiones forestales comunitarias en el Petén

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

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

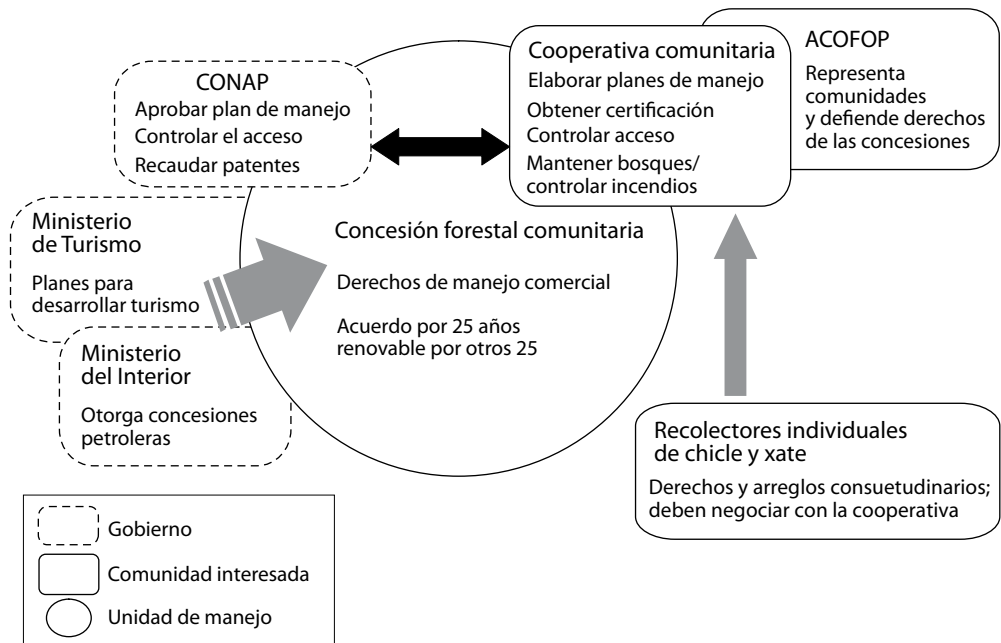


Figura 3.3 Cogestión en las concesiones comunitarias del Petén

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

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

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

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

India: Cooperativas de cultivadores de árboles

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

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

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

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

Conjunto de derechos

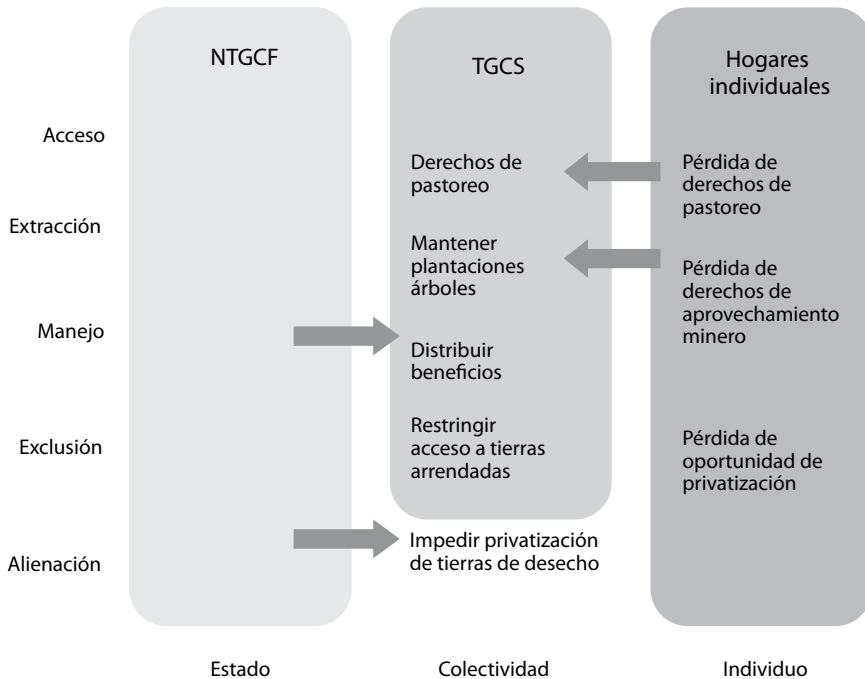


Figura 3.4 Devolución de derechos a las cooperativas de cultivadores de árboles en India

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

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

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

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

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

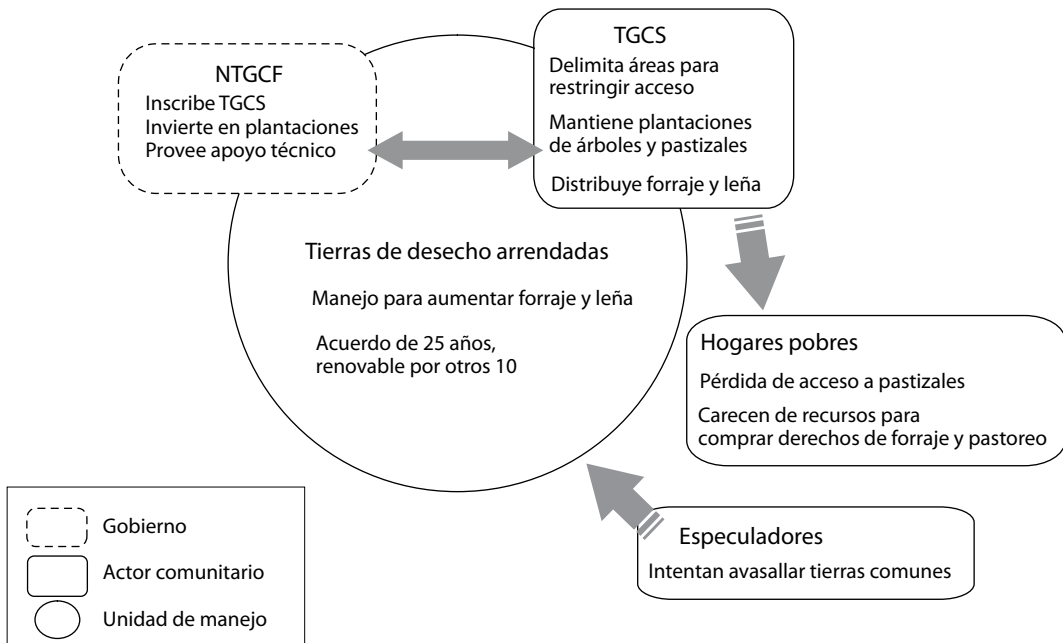


Figura 3.5 Sistema de co-gestión en India

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

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

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

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

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

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

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

Filipinas: cooperativas para el desarrollo de los recursos forestales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conjunto de derechos

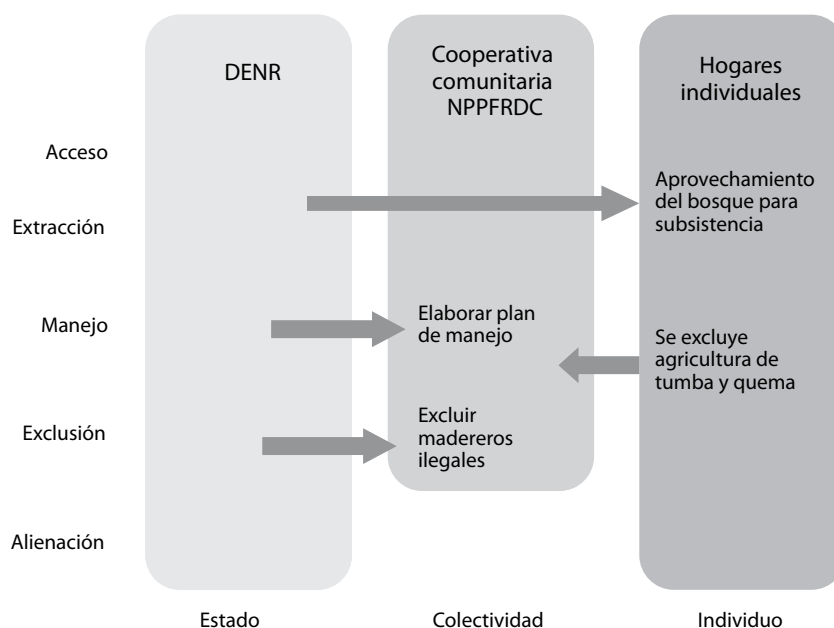


Figura 3.6 Cambios en los derechos de propiedad forestal en las comunidades en Filipinas

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

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

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

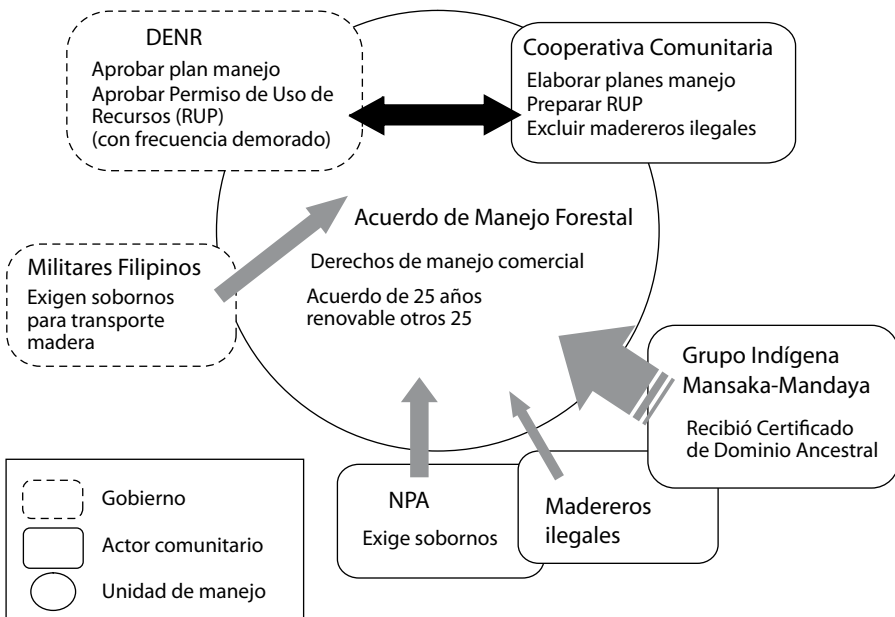


Figura 3.7 Cogestión comunitaria en Filipinas

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

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

Bolivia: derechos indígenas en comunidades de las tierras bajas

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

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

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

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

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

Conjunto de derechos

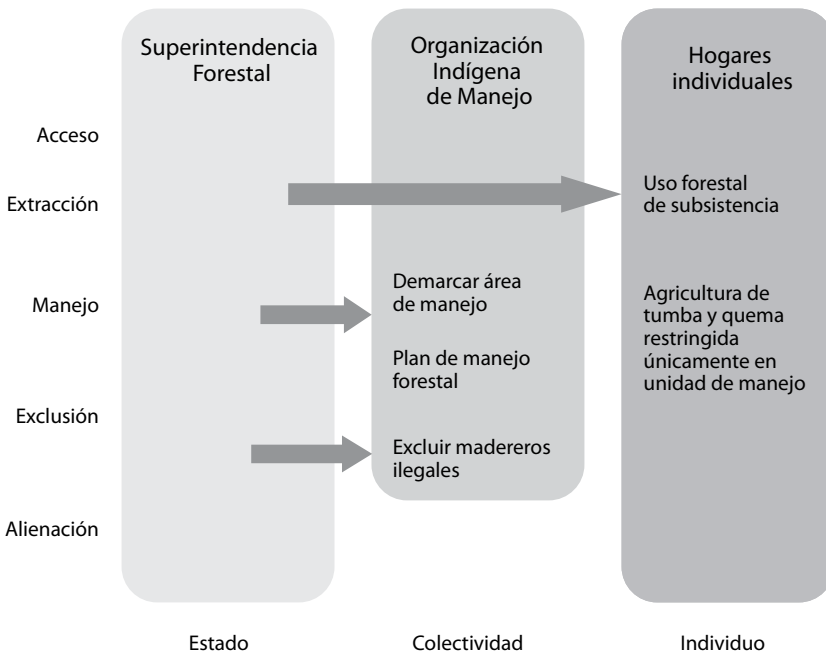


Figura 3.8 Cambios en los derechos de tenencia forestal en Bolivia

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

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

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

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

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

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

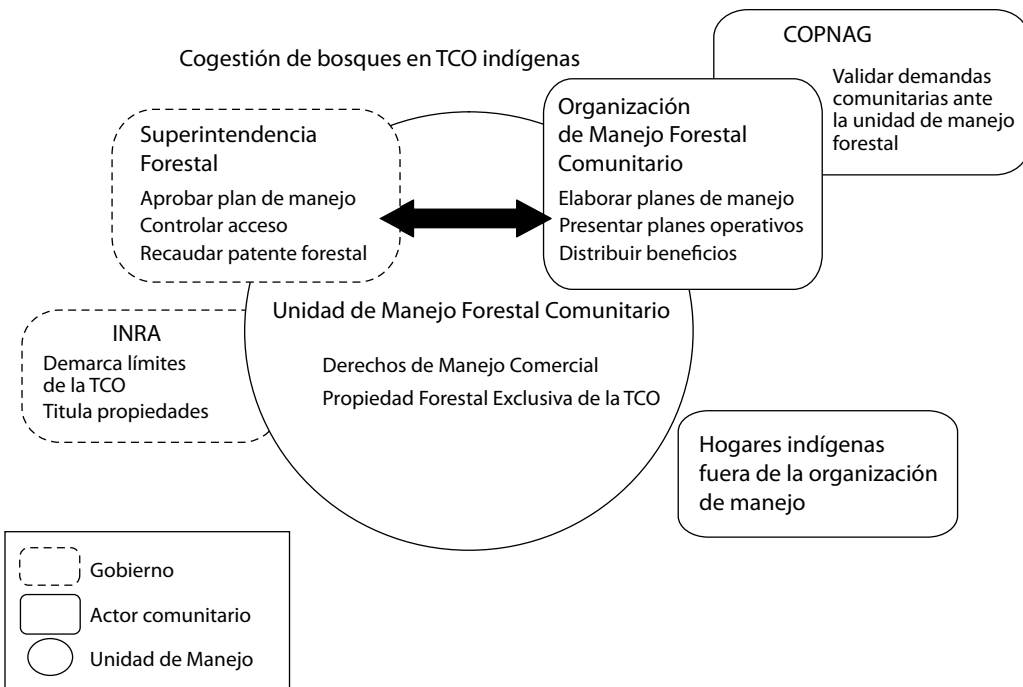


Figura 3.9 Cogestión en TCO en Bolivia

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

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

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

Discusión y conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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