

# 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](mailto:cifor@cgiar.org)

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

# 9

## Impactos de las reformas sobre los medios de vida, la condición de los bosques y la equidad

Ganga Ram Dahal, Anne M. Larson y Pablo Pacheco<sup>1</sup>

¿Están las reformas de tenencia mejorando los medios de vida de la población local y conservando los bosques? ¿Hasta qué punto es posible que las reformas alcancen estos dos objetivos simultáneamente? ¿Cuáles son las consecuencias de estas reformas en términos de equidad? Este capítulo tiene como fin dar respuesta a estas interrogantes evaluando los resultados de las reformas en nuestros estudios de caso y discutiendo por qué y bajo qué circunstancias ellas han propiciado una mejora o, en su defecto, un deterioro en los medios de vida.

Los medios de vida, la condición de los bosques y la equidad también se ven afectados por otros cambios, relacionados fundamentalmente con la creciente urbanización, el desarrollo agrícola, la industrialización y la transformación tecnológica. La reforma en los patrones de tenencia es solo uno de los tantos procesos que determinan los resultados. Sin embargo, en este capítulo tratamos de aislar las consecuencias de estas reformas bajo el supuesto de que la naturaleza de los derechos de tenencia –e.g. la seguridad de la tenencia y los componentes específicos relevantes a nivel local del ‘conjunto de derechos’– determina las decisiones que las personas toman respecto al uso de los recursos forestales. Por lo tanto, es muy posible que las reformas tengan consecuencias importantes sobre los medios de vida de la gente que depende de los recursos forestales para su sustento y sobre la forma en que estos recursos son utilizados.

Existe amplia literatura, aludida aquí en forma muy breve, sobre los vínculos entre la seguridad de la tenencia y las mejoras en los medios de vida y los ingresos. Sin embargo, gran parte de esta literatura (e.g. Deininger y Binswanger 2001) se refiere a los títulos privados, individuales, lo que está lejos de ser la norma en las reformas de tenencia forestal. En este sentido, la literatura referente a la propiedad comunal es de mayor relevancia para los bosques, pues ha demostrado de manera consistente que, muy probablemente, los beneficios para los medios de vida sean el resultado del ejercicio de derechos seguros de propiedad comunal (Pagdee *et al.* 2006). Aun así, prevalece cierta inseguridad en torno a los beneficios reales, tanto para las comunidades como

para los bosques, que derivan de una mayor seguridad en la tenencia. De hecho, esta inseguridad ha representado uno de los incentivos para realizar nuestra investigación.

En teoría, las reformas de tenencia que tienen objetivos de conservación deberían generar mayores impactos positivos sobre la conservación forestal, pero menos resultados en términos de los medios de vida; y a la inversa, las reformas que tienen como objetivo mejorar los medios de vida deberían tener mejores resultados sobre los mismos, pero tal vez menos resultados sobre la condición de los bosques o incluso efectos negativos sobre ellos. Ahora bien, es preciso señalar que los resultados están influenciados por otros factores. El primero hace referencia a dos aspectos: el grado en que la reforma ha sido efectivamente implementada y los contextos político y económico en los que dicha reforma tiene lugar. El segundo, que depende en parte del primero, está relacionado con el grado en que la reforma de la tenencia mejora los derechos en la práctica.

Los (nuevos) derechos que han sido reconocidos pero que no son seguros producen pocos cambios en los derechos, y hasta es posible que aumenten la inseguridad en ciertas circunstancias, como cuando se imponen derechos estatutarios sobre los derechos consuetudinarios (Mwangi y Dhorn 2008; véase Capítulo 4) o cuando el Estado interfiere en áreas donde anteriormente las comunidades se habían hecho cargo de sus propios bosques (Edmunds y Wollenberg 2003). Por lo tanto, la naturaleza, objetivos e implementación de la reforma afectan el grado en que los derechos han mejorado y sido garantizados en la práctica. Es bajo esta óptica que los resultados sobre los medios de vida y los bosques deberían ser evaluados.

Nuestro objetivo es evaluar, con la debida prudencia y humildad, los resultados, en la práctica, de las reformas de tenencia en más de 30 lugares alrededor del mundo. Somos conscientes de que, aun cuando las reformas mejoran los derechos y la seguridad de la tenencia, existen otras variables que pueden influenciar los resultados. De hecho, el estudio fue diseñado para identificar y comprender algunas de esas variables, y este libro tiene como objetivo examinarlas con mayor minuciosidad.

A lo largo de esta investigación hemos intentado como prioridad garantizar que nuestros resultados reflejen los contextos locales. Por ello, una y otra vez, hemos desarrollado métodos que evalúan los cambios en los medios de vida, la condición de los bosques y la equidad en los lugares de estudio. Todo ello ha involucrado varias iteraciones y comunicaciones entre los equipos de investigación de campo, durante un periodo de dos años, para maximizar el grado de comparabilidad. Los equipos de investigación estuvieron conformados por personas con amplia experiencia en las regiones estudiadas. Los métodos de investigación incluyeron encuestas formales, herramientas de diagnóstico participativo rural rápido, uso de datos secundarios, entrevistas, mapas y, en algunos casos, datos de sensoramiento remoto. La diversidad de situaciones en el campo exigió que los equipos fueran creativos y, en ese sentido, reconocemos que los resultados son de tipo cualitativo. Sin lugar a dudas, el beneficio esencial de esa dinámica es que los resultados se basan en realidades locales y son naturalmente fruto de la comunicación constante y de los correspondientes procesos de adaptación entre todos los autores y otros investigadores.

En general, fue posible determinar que en muchos casos en los que las comunidades han obtenido importantes nuevos derechos, se han producido mejoras en la condición de los bosques o los medios de vida (en ocasiones en ambos). La mayor parte de las reformas emprendidas han resultado, por lo menos en cierta medida, en mejoras en los medios de vida. Las posibilidades

de que la condición de los bosques mejoraron fueron mayores cuando la reforma contemplaba objetivos de conservación. Si bien los datos disponibles no permiten cuantificar la magnitud real de los cambios en los bosques y los medios de vida, y a pesar de que algunos casos muestran resultados positivos en ambos frentes, los *tradeoffs* entre ambos son evidentes. Por ejemplo, en varios casos, se habían impuesto serias restricciones sobre los medios de vida durante las primeras etapas de la reforma a fin de propiciar mejoras en la condición de los bosques, pero estas fueron levantadas con el tiempo. En aquellos lugares donde las restricciones y normas de conservación eran más estrictas, la contribución a los medios de vida fue menor. Las mejoras en los medios de vida también fueron limitadas porque, en muchos casos, los recursos forestales que estaban siendo transferidos a las comunidades no incluían recursos valiosos, como los bosques del Terai de Nepal o los bosques comerciales de alta calidad de Camerún. También se dieron casos en los que la condición de los bosques experimentó un deterioro mientras que los medios de vida mejoraron. Es muy relevante el siguiente aspecto: la complejidad de las variables pone en evidencia la profunda importancia de entender cada caso en su contexto particular.

En lo que respecta a la equidad, la investigación determinó que, en ocasiones, algunos de los grupos sociales más pobres enfrentaron nuevas restricciones al acceso a los recursos, mientras que en ciertos casos la participación de las mujeres y los grupos menos favorecidos había aumentado. En algunos lugares, los pobres recibían un trato especial en la distribución de los productos forestales, aunque estas prácticas sean aún incipientes.

## **Esferas de análisis**

El resto de esta introducción presenta sucintamente cada esfera de análisis (medios de vida, condición de los bosques y equidad) así como los métodos de investigación utilizados. Sigue una discusión de los resultados y una breve conclusión.

### **Medios de vida e ingresos**

Los bosques contribuyen a la subsistencia de los hogares rurales con ‘alimentos, energía, plantas medicinales, forraje, vivienda, muebles, canastas, alfombras, tintes, herramientas agrícolas’, y también controlan la erosión, proveen insumos para la fertilidad del suelo, polinizan plantas, controlan plagas y enfermedades y salvaguardan la calidad del agua (Kaimowitz 2003b:46). Los bosques también pueden contribuir a la subsistencia mediante la venta en pequeña escala de productos forestales maderables y no maderables (PFNM), empresas comunitarias para productos forestales, mano de obra asalariada y pagos por servicios ambientales (Scherr *et al.* 2002; Angelsen y Wunder 2003; Sunderlin *et al.* 2005; Kozak 2007; Molnar *et al.* 2007). Sunderlin *et al.* (2005) identifican cuatro formas en las que los bosques contribuyen al alivio de la pobreza: conversión forestal, acceso a los recursos forestales (protegiendo los beneficios actuales o redistribuyendo el acceso y los beneficios a la población rural), pagos por servicios ambientales, y mayor valor de los productos forestales. Sin embargo, algunos autores consideran que de todas estas variables, probablemente sea la conversión forestal la que más fácilmente alivie la pobreza.

En esta investigación utilizamos parámetros cualitativos simples para evaluar el impacto de las reformas sobre los medios de vida. Específicamente, evaluamos la mayor disponibilidad, como resultado de las reformas, de recursos forestales para los siguientes elementos básicos de

subsistencia: asentamiento, resguardo (casa o vivienda), alimentos (producción agrícola para la subsistencia, caza, recolección, pesca) y agua (para todas las necesidades básicas).

Los ingresos fueron considerados como uno de los componentes de los medios de vida y medidos en términos de los cambios relativos experimentados con el tiempo en los ingresos derivados de los bosques, los cambios percibidos en los ingresos totales y relativos derivados de los bosques, y los nuevos ingresos derivados de los bosques en el momento de estudio (en un esfuerzo por determinar si había pérdidas en los ingresos que podrían estar asociadas a los cambios en los patrones de tenencia). Los ingresos, así como otros cambios en los medios de vida, se evaluaron generalmente a nivel de la comunidad y no del hogar, ya que se eligió la comunidad como unidad básica de análisis (véase Capítulo 1).

En la mayoría de los casos, los investigadores utilizaron discusiones de grupos focales, realizaron entrevistas con informantes clave y efectuaron una revisión de los documentos disponibles para evaluar los cambios en los medios de vida y los ingresos. En todos los casos, los investigadores contaban con amplia experiencia en los lugares de estudio, lo que mejoró tanto la calidad de la información recolectada como la factibilidad de analizarla en su contexto.

### **Condición de los bosques**

La condición de los bosques puede mejorar o empeorar con las reformas. Existen numerosos ejemplos de situaciones en las que la población local conserva o destruye los bosques locales. Por ejemplo, estudiosos dedicados a la investigación de la propiedad comunal han mostrado reiteradamente cómo la gente local se organiza y crea instituciones locales efectivas para manejar y conservar los bosques comunales, mientras que Tacconi (2007a) y otros han destacado el hecho de que, en ocasiones, los bosques pueden contribuir mejor a los medios de vida a través del desmonte y la conversión. En este sentido, Agrawal y Chhatre (2006:164), en la conclusión de su análisis estadístico de 95 casos en la India que examinan los factores causales relacionados con la condición de los bosques, argumentan que 'es probable que sea imposible identificar un conjunto de condiciones suficientes y necesarias' para una gobernanza efectiva de los recursos a nivel local.

La condición de los bosques fue evaluada utilizando tres variables principales: cambios en la cobertura forestal con el tiempo, esto a través de mapas digitales en dos momentos diferentes de tiempo o, si no estaban disponibles, llevando a cabo entrevistas; cambios en la calidad del bosque, variable que requiere indicadores que permitan observar el aumento o reducción de la disponibilidad de recursos forestales (e.g. plantas o animales específicos); y la frecuencia de los incendios forestales, también usando datos oficiales o entrevistas.

### **Equidad**

Si las comunidades están obteniendo beneficios de los recursos forestales de formas nuevas, ¿cómo se están distribuyendo esos beneficios? Las comunidades no constituyen unidades homogéneas a nivel interno (Agrawal y Gibson 1999), y es posible que el acceso a los recursos no sea equitativo (Ribot y Peluso 2003). La investigación relativa a la equidad en las políticas de devolución o descentralización ha demostrado la reiterada existencia de problemas relacionados con la captura de las elites y la falta de participación de las mujeres, las minorías y los segmentos más pobres.

Edmunds *et al.* (2003) determinaron que las nuevas instituciones de manejo, creadas mediante políticas del Estado, han creado frecuentemente nuevas oportunidades de generar ingresos para las elites, en tanto que las han cerrado para los pobres. En Indonesia, el conflicto étnico se vio agravado en el marco de las políticas de descentralización forestal cuando ciertos grupos con conexiones se apresuraron a sacar provecho de las nuevas oportunidades a expensas de otros (Barr *et al.* 2001). Sarin *et al.* (2003) argumentan que los grupos menos aventajados necesitan ‘el reconocimiento explícito de las relaciones desiguales de género y poder y estrictas disposiciones que permitan garantizar que los intereses de los medios de vida y los derechos de los más pobres van a ser priorizados y protegidos’.

La equidad fue analizada teniendo en cuenta dos dimensiones principales. La primera involucraba determinar quiénes estaban siendo considerados ‘dentro’ de la comunidad de beneficiarios y quiénes ‘fuera’ de ella. En algunos casos, el reconocimiento de los derechos de un grupo condujo a restricciones en el acceso a los derechos de otro. La segunda dimensión se refiere a las diferencias existentes dentro de la comunidad beneficiaria. La equidad de género fue estudiada y evaluada utilizando diferentes variables, incluyendo membresía en la organización forestal, participación en instituciones de liderazgo, regulaciones referentes a la herencia, etc. En muchos casos, la equidad también fue evaluada en términos de otras variables, como la distribución de empleos e ingresos y la participación de minorías étnicas, pobres, migrantes y jóvenes.

## Estudios de caso

Nuestros casos han sido agrupados de tal forma que hagan referencia a un tipo de reforma o región específica, y con frecuencia, a ambas. Ello significa que, en algunos casos, la información de varios estudios comunitarios ha sido agregada; cada caso es, por supuesto, evaluado en su respectivo contexto nacional, institucional, económico y de políticas, de los cuales discutiremos únicamente algunos aspectos en relación a los resultados sobre los medios de vida y los bosques.

El Cuadro 9.1 clasifica los casos en función de dos dimensiones: la efectividad en la implementación de las reformas y la importancia relativa de los objetivos de conservación y medios de vida. Por implementación efectiva nos referimos no solo a la implementación de una política sino también a las leyes y regulaciones vinculadas a la misma, así como a los avances en el cumplimiento de las metas de la reforma, los mismos que pueden ser verificados mediante pasos identificables. Evidentemente, no debería sorprender que una reforma orientada a los habitantes de los bosques, mal implementada, genere menos cambios en los derechos, y posiblemente aumente la inseguridad de la tenencia. Por ello, esta posibilidad debería ser tomada en cuenta durante la evaluación de los resultados.

La mayoría de las reformas han sido o están siendo implementadas con relativa efectividad, lo cual no significa que no se hayan enfrentado problemas. Por ejemplo, en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) de Nicaragua, prácticamente no hubo avances en la demarcación y titulación de tierras indígenas durante varios años; sin embargo, el nuevo gobierno las está tomando en cuenta con mayor seriedad. El proceso de reforma en la región transamazónica de Brasil también ha sido mixto, con una implementación más efectiva en los asentamientos más antiguos que en los nuevos. En Burkina Faso, las reformas han involucrado tensiones entre los

derechos estatutarios y los consuetudinarios, y la implementación de los planes de manejo en las concesiones ha sido variada. Algunas de las reformas mejor implementadas involucran a los proyectos más antiguos, como los proyectos de forestería comunitaria en Nepal, el dominio ancestral en Filipinas, las concesiones comunitarias del Petén en Guatemala y las cooperativas de cultivadores de árboles en la India.

Algunos de los lugares de estudio han enfrentado serios problemas en la implementación de las reformas o las mismas simplemente nunca lograron despegar. Los casos del modelo de manejo forestal comunitario en Filipinas han sufrido numerosos altibajos, a tal punto que periódicamente se cancelaban las licencias; el programa en sí también fue suspendido en cuatro oportunidades. El reconocimiento de las tierras comunales en el altiplano de Guatemala no ha avanzado mucho, aunque dos de los cuatro lugares estudiados representan excepciones importantes. En Camerún ha sido particularmente difícil establecer bosques comunitarios sin contar con significativo apoyo externo; en la práctica, individuos privados financian con frecuencia los procesos y luego usurpan los beneficios que les corresponden a las comunidades. En Brasil se creó una reserva extractivista (RESEX) en Porto de Moz, pero la elaboración de las normas de manejo requeridas se quedó estancada en la burocracia central. En Ghana, las dos reformas introducidas enfrentaron problemas de implementación. El sistema *taungya* modificado, presentado aquí simplemente como ‘siembra de árboles’, carece de un marco legal que le dé validez institucional a la reforma; la otra reforma se refiere a la distribución de los beneficios derivados de los contratos de aprovechamiento: aún no se ha resuelto *quiénes* deben recibir los beneficios o *de qué manera* se deben utilizar los fondos. En Guarayos, Bolivia, el lento avance de la reforma, incluyendo demoras de más de una década, ha generado un significativo incremento de los reclamos de diferentes actores en las áreas más pobladas de la demanda territorial indígena guaraya.

**Cuadro 9.1 Estudios de caso: resultados de la implementación y objetivos de las reformas de tenencia**

Implementación	Objetivos de la reforma		
	Conservación, medio ambiente	Conservación, medios de vida	Medios de vida, derechos
<b>Más efectiva</b>	Manejo forestal comunitario, Nepal	KEF, Filipinas el Petén, Guatemala TGCS, India Concesiones, Burkina Faso	Pando, Bolivia RAAN, Nicaragua Región transamazónica, Brasil
<b>Menos efectiva o inefectiva</b>	Altiplano, Guatemala	Forestería comunitaria, Filipinas Porto de Moz, Brasil Siembra de árboles, Ghana	Guarayos, Bolivia Distribución de beneficios, Ghana Forestería comunitaria, Camerún

Fuente: Elaborado en base a informes de los respectivos países y lugares de estudio así como sobre las discusiones con los investigadores

La segunda dimensión se refiere al objetivo principal de la reforma, es decir, si tiene como meta resolver problemas de conservación y ambientales, mejorar los medios de vida o resolver demandas de derechos, o una combinación de ambos. No hay duda de que los objetivos de conservación eclipsan los medios de vida o los derechos en dos de los casos estudiados, por lo menos en lo que respecta a los objetivos e implementación inicial de la reforma; estos casos se

refieren a los proyectos de manejo forestal comunitario en Nepal y en los bosques comunales del altiplano guatemalteco. El manejo forestal comunitario en Nepal tenía como objetivo principal la protección de los bosques e inicialmente contemplaba serias restricciones sobre el uso de recursos. En el altiplano guatemalteco, muchas comunidades, así como entidades gubernamentales y no gubernamentales, priorizan la protección de los recursos por sobre todos los otros usos del bosque, particularmente para la protección del suministro de agua.

Los objetivos de medios de vida y los derechos representan las principales fuerzas impulsoras de las reformas en los dos casos bolivianos, la región transamazónica en Brasil, la RAAN en Nicaragua y el arreglo de distribución de beneficios en Ghana. Esto no significa que las preocupaciones de conservación no sean importantes; por ejemplo, en todos los casos hay regulaciones sobre la gestión de bosques. Solo en Bolivia (Guarayos y Pando), y en Nicaragua, las reformas prácticamente no se han visto obstaculizadas por regulaciones basadas en metas de conservación, salvo los requisitos que exigen contar con un plan de manejo forestal aprobado. Los casos restantes representan una combinación de ambas prioridades.

Varios de los lugares de estudio están ubicados en áreas de conservación o áreas protegidas. Las concesiones forestales comunitarias en el Petén se encuentran en la Reserva de la Biosfera Maya y se las incorporó para promover la conservación frente a las concesiones madereras tradicionales, a las demandas para exploración petrolera y ante el desafío de una frontera agrícola que estaba avanzando. Dos de las comunidades estudiadas en el altiplano de Guatemala también están en áreas protegidas: una había establecido su propia reserva comunitaria (informal), la otra está ubicada dentro de una zona recientemente declarada área protegida; existen fuertes presiones por establecer áreas protegidas en los otros bosques comunales del altiplano (Elías *et al.* 2009). La RESEX en Porto de Moz, Brasil, es un tipo de unidad de conservación manejada por la entidad estatal responsable del medio ambiente. La Fundación Educativa Kalahan en Filipinas se encuentra en la Reserva Kalahan. Con la excepción del altiplano guatemalteco, las reformas en los lugares de estudio tienen objetivos tanto de conservación como de medios de vida.

En el Cuadro 9.2 se exponen los cambios ocurridos en la práctica en los derechos en todos los casos estudiados, los mismos que están agrupados otra vez en función del grado de efectividad de la implementación; como era de esperarse, una implementación más efectiva está asociada a mayores cambios en los derechos. El cuadro clasifica los cambios en el conjunto de derechos para cada una de las reformas. El *acceso* se refiere al acceso a la tierra y al área forestal y se lo clasifica como 'sin cambios', 'mejorado', o 'consolidado'. *Consolidado* indica cambios de largo plazo, más significativos y seguros, en los derechos. Los *derechos de uso o extracción* se refieren a los derechos sobre los recursos forestales, usando los mismos criterios para evaluarlos.

*Los derechos de manejo* son más difíciles de categorizar porque el Estado tiende a controlar diversos recursos de distintas maneras y es posible que establezca parámetros amplios y, al mismo tiempo, permita el diseño de algunas normas a nivel local (véase Capítulo 3). Solo en dos casos se observa un predominio de las normas locales, prácticamente sin interferencia gubernamental; en Pando, el Estado controla el aprovechamiento forestal, pero la principal actividad de medios de vida es la recolección de castaña. En el resto de los casos la situación es variada: hay mayor espacio para el diseño de normas a nivel local en los casos donde hay tanto normas locales como control externo, y menos espacio en aquellos casos donde únicamente se ejecuta un control externo. Los

derechos de exclusión pueden ser clasificados como débiles o sólidos. En ninguno de los casos se han otorgado derechos de alienación, es decir, derechos que permiten la venta o transferencia de derechos a personas ajenas al grupo, aunque en la mayoría de los casos se permiten transferencias dentro del grupo.

En general, los casos donde la implementación ha sido efectiva muestran derechos de exclusión sólidos, y es más probable que la reforma no se haya limitado a mejorar los derechos de uso y extracción sino que también los haya consolidado. Con frecuencia, los derechos de exclusión son otorgados explícitamente en las reformas; sin embargo, si la implementación es débil, como en el caso de Guarayos, en la práctica la exclusión también va a ser débil. El acceso parece haberse consolidado únicamente en tres de los casos donde se otorgaron títulos a las tierras, en el caso de dominio ancestral en Filipinas, la región transamazónica de Brasil y Pando, Bolivia y en los bosques comunitarios de Nepal. Guarayos representa un cuarto caso de titulación de tierras pero la implementación de las reformas ha sido menos efectiva. En Nepal, los bosques no han sido titulados a favor de las comunidades pero han sido otorgados en perpetuidad; el Departamento Forestal puede destituir al Comité Ejecutivo del Grupo de Usuarios Forestales por acusaciones específicas, pero los bosques no pueden ser retornados al Estado (Paudel, comunicación personal). En el cuadro, los derechos de usufructo son consolidados en la mayoría de los casos que tienen derechos de acceso consolidados, pero también en algunos otros casos. Aunque el aumento de derechos en el Petén ha sido, en cierta forma, significativo, no se los presenta como consolidados debido a los intereses en disputa prevalecientes en la región.

En lo que respecta a los derechos de manejo, es difícil encontrar un patrón identificable, en parte debido a las dificultades señaladas en los párrafos anteriores y en el Capítulo 3. Por supuesto, es importante resaltar que las normas locales existen porque la reforma, explícita o implícitamente, las ha apoyado, o han prevalecido simplemente porque el control externo es demasiado débil como para eliminarlas. En todos los casos donde la implementación ha sido efectiva, se permite en forma explícita el uso de normas locales.

Es notable que en algunos de los casos donde la implementación ha sido débil, se hayan experimentado aumentos en algunos de los derechos en la práctica. En los casos de manejo forestal comunitario en Filipinas, los derechos han aumentado a pesar de que el programa ha avanzado lentamente. Las comunidades en Camerún han aumentado los derechos formales sobre un área particular de los bosques, aunque los beneficios en términos de ingresos son, por lo general, capturados por las elites. En Porto de Moz, la implementación parcial de las reformas ha consolidado los derechos locales de uso expulsando a las empresas madereras; sin embargo, la implementación sigue un curso lento. La siembra de árboles en Ghana también han aumentado los derechos de los pobladores pero no necesariamente de forma segura. En Guarayos, Bolivia, las comunidades que han obtenido títulos han logrado consolidar sus derechos de acceso, pero muchas otras enfrentan circunstancias de inseguridad debido a la lenta implementación de las reformas y la competencia por las tierras y los bosques. Tanto los programas de manejo forestal comunitario en Filipinas como la siembra de árboles en Ghana gozan de sólidos derechos de exclusión. Debido a la naturaleza del esquema de distribución de beneficios existente en Ghana, los derechos de tenencia de la tierra no formaron parte de las reformas; por ello, aunque este caso proporciona potencialmente mayores ingresos derivados de los recursos, los cambios no son presentados en el cuadro. En lo que respecta al manejo, las normas locales han logrado subsistir

Cuadro 9.2 Cambios en los derechos en la práctica

	Reforma	Acceso	Uso o retiro	Manejo	Exclusión	Alienación
<b>Implementación más efectiva</b>						
Nepal	Manejo forestal comunitario	Consolidado	Consolidado	Control externo	Sólida	No
el Petén, Guatemala	Concesiones comunitarias	Mejorado	Mejorado	Control externo	Sólida	No
Filipinas (1)	Derechos indígenas	Consolidado	Consolidado	Normas locales y control externo	Sólida	No
Rajasthan, India	Siembra de árboles	Mejorado	Consolidado	Normas locales	Sólida	No
Pando, Bolivia	Comunidades agroextractivistas	Consolidado	Consolidado	Normas locales+	Sólida	No
RAAN, Nicaragua	Derechos indígenas	Mejorado	Consolidado	Normas locales y control externo	Sólida	No
Región transamazónica, Brasil	Comunidades de colonización	Consolidado**	No hay cambio	Control externo	Sólida	No
Burkina Faso	Concesiones*, bosque comunal	No hay cambio	Consolidado	Normas locales y control externo	Sólida	No
<b>Implementación menos efectiva</b>						
Camerún	Bosques comunitarios	No hay cambio	Mejorado	Normas locales y control externo	Sólida	No
Altiplano, Guatemala	Bosques comunales	No hay cambio	No hay cambio	Normas locales y control externo	Débil	No
Filipinas (2)	Manejo forestal comunitario	Mejorado	Mejorado	Control externo	Sólida	No
Porto de Moz, Brasil	RESEX	No hay cambio	Consolidado	Normas locales y control externo	Débil	No
Ghana (1)	Distribución de beneficios	—	—	—	—	---
Ghana (2)	Siembra de árboles	Mejorado	Mejorado	Control externo	Sólida	No
Guarayos, Bolivia	Tierras indígenas	Consolidado**	No hay cambio	Normas locales y control externo	Débil	No

\* Una de las concesiones solo experimentó un aumento en los derechos de usufructo y débiles derechos de exclusión.

\*\* Se consolidaron los derechos de acceso de las comunidades tituladas, pero otras no contaban con dicho documento.

+ El control externo se aplica a las actividades de aprovechamiento de madera, pero la principal actividad de medios de vida en esta región es la recolección de castaña, la misma que no está sujeta a ningún tipo de control en la actualidad.

Fuente: Elaborado en base a los informes de país y lugares de estudio y a discusiones con investigadores

en el caso del altiplano en Guatemala y en cierto grado en la reserva extractivista en Porto de Moz debido a la ineficiencia de los controles externos; en Guarayos se permite el uso de normas locales para todas las actividades excepto para el aprovechamiento comercial de madera.

En el Cuadro 9.3, los casos han sido clasificados en tres grupos: aquellos que han experimentado pocos o ningún cambio en sus derechos de tenencia, aquellos con cambios moderados y aquellos con cambio significativos y seguros.<sup>2</sup> Se ha combinado esta información con los objetivos de las reformas presentados en el Cuadro 9.1, los medios de vida o la conservación de los bosques y los resultados. Lamentablemente, no es posible evaluar cuantitativamente la magnitud de los cambios en los casos; sin embargo, los mismos serán discutidos en términos cualitativos, siempre y cuando contribuyan al análisis.

Es posible ahora analizar los resultados con un mayor entendimiento de las reformas y su implementación. Para resumir, es evidente que hasta hoy las reformas se han centrado en cambios en los derechos de acceso y usufructo, y que los derechos de manejo están, en la mayoría de los casos, sujetos a control externo. Los derechos de exclusión representan un componente importante de una implementación efectiva. Los derechos de alienación no han sido otorgados en ninguna de las reformas (excepto derechos internos a la comunidad o grupo). Varios casos no han logrado implementar las reformas efectivamente y esto afecta el grado en que los derechos aumentan en la práctica.

## **Reformas en los patrones de tenencia y cambios en los medios de vida y los ingresos**

Como mencionamos en la introducción, las fuentes de los medios de vida están experimentando cambios en todo el hemisferio sur, y muchas de las causas de dichos cambios no están necesariamente relacionadas con los recursos forestales. Sin embargo, los bosques continúan siendo importantes para los medios de vida y los ingresos. En algunos casos, las reformas en los patrones de tenencia han posibilitado que las comunidades cuenten con nuevos recursos forestales; en otros, es posible que las comunidades ya hayan gozado de acceso informal o incluso ilegal. En la mayoría de los casos, los nuevos derechos estuvieron acompañados de nuevas responsabilidades, y en consecuencia, es probable que las reformas hayan impuesto nuevas restricciones sobre el acceso. Esta sección discute los resultados sobre los medios de vida y los ingresos, identificando patrones específicos.

En muchos de los casos, las reformas en los patrones de tenencia han abierto las puertas a nuevas fuentes de bienes de subsistencia para las comunidades. Por ejemplo, en el Petén, Guatemala y en Camerún, las comunidades no contaban con derechos legales que les permitieran obtener ingresos de la madera o del aprovechamiento forestal antes de la creación de las concesiones o los bosques comunitarios. En India, las comunidades recibieron tierras de desecho para cultivar árboles con el fin de obtener combustible y forraje. En Ghana, el sistema *taungya* modificado para la siembra de árboles, a diferencia de los anteriores programas *taungya*, permite que los agricultores reciban una parte de los beneficios derivados de los árboles sembrados.

**Cuadro 9.3 Resultados sobre los medios de vida (MV) y la condición de los bosques (B), en función de los objetivos de las reformas y los cambios en los derechos**

Cambios en los derechos	Caso	Objetivos de la reforma	Cambios en los medios de vida	Cambios en la condición de los bosques
	Pando, Bolivia	MV	Mayores ingresos del aprovechamiento de castaña en tierras tituladas	Mantenimiento de áreas de bosque, pocas presiones para la conversión
	Manejo forestal comunitario, Nepal	B	Acceso consolidado a la madera y los PFNM	Mayor cobertura forestal, diversidad de especies, control de incendios
	Kalahari, Filipinas	MV, B	Algunas mejoras de los PFNM y proyectos; también restricciones sobre los derechos de usufructo	400 ha reforestadas, control de incendios, establecimiento de santuarios, biodiversidad alta
	TGCS, India	MV, B	Modesta contribución al forraje y leña	Siembra de árboles en tierras altamente degradadas, mejores condiciones y diversidad
Aumento significativo	RAAN, Nicaragua	MV	Mayores ingresos del aprovechamiento comercial de madera, aunque solo en algunos casos	Aprovechamiento selectivo de madera; no hay presiones internas para la conversión forestal*
	Concesiones, Burkina Faso	MV, B	Mayor uso de PFNM, uso regulado de leña y fauna	Deforestación debido a la demanda del mercado, crecimiento poblacional; otros lugares se han recuperado
	el Petén, Guatemala	MV, B	Mayores ingresos de madera y PFNM	Aprovechamiento selectivo; pocas presiones internas para la conversión forestal
	Forestería comunitaria, Camerún	MV	Mayores ingresos comunitario de la venta de productos forestales	Degradación, deforestación y conversión a la agricultura
	Región transamazónica, Brasil	MV	Más bienes pero pocos cambios en términos de ingresos en efectivo	Convertidos y degradados debido a la mayor presión de la agricultura
	Manejo forestal comunitario, Filipinas	MV, B	Mayores ingresos del aprovechamiento maderero, agroforestería y empresas cooperativas, proyectos	Reforestación, control de incendios, mejoras en la biodiversidad en la mayoría de lugares
	Porto de Moz, Brasil	MV, B	Acceso consolidado para PFNM, restricciones al uso de madera	Menos aprovechamiento de madera, presiones limitadas para la conversión pero poco cambio
Aumento moderado	Siembra de árboles, Ghana	MV, B	Expectativa de obtener ingresos del aprovechamiento forestal	Mayor cobertura forestal
	Altiplano, Guatemala	B	No hay cambio	No hay cambio
Poco o ningún aumento	Distribución de beneficios, Ghana	MV	Ingresos para los jefes pero no las comunidades	n.d.
	Guarayos, Bolivia	MV	Crecientes ingresos derivados del aprovechamiento comercial de madera	Aprovechamiento selectivo de madera y presiones para la conversión forestal

+ Mejora; - Deterioro; = No hay cambios; += Pequeños cambios o cambios explicados en el texto

\* Los bosques de la RAAN fueron destruidos por el Huracán Félix en Septiembre 2007; este deterioro en la condición de los bosques no es tomado en cuenta.

Nota: El orden de los casos dentro de las tres principales categorías es arbitrario.

Fuente: Elaborado en base a los informes de país y lugares de estudio así como a discusiones con investigadores

En otros casos, las reformas involucraron la imposición de nuevas restricciones sobre el uso de recursos que anteriormente habían estado disponibles para la comunidad. En ocasiones, el uso estaba gobernado por dinámicas de libre acceso, como en los casos de Nepal y Kalahan, Filipinas. Pero en el Petén, el acceso a algunos PFTM estaba regulado por sólidas instituciones informales. Los nuevos derechos legales expandían y restringían el acceso al mismo tiempo; en consecuencia, las prácticas anteriores debieron enfrentarse a un mayor control, monitoreo y regulación por parte del Estado. Las restricciones más comunes cubren las actividades de pastoreo, aprovechamiento maderero y el uso de combustible y forraje. Curiosamente, sin embargo, ningún caso presenta un desmejoramiento en los medios de vida debido a una o más de las razones que a continuación exponemos. Las restricciones:

1. fueron relajadas u olvidadas con el paso del tiempo,
2. afectaban solo a algunos miembros de la comunidad o personas de fuera,
3. fueron contrarrestadas o superadas por otros beneficios,<sup>3</sup> o
4. cubrían recursos que la comunidad nunca había usado y no tenía interés alguno en aprovechar.

La última razón es aplicable al caso de la madera comercial en Kalahan y en muchos de los bosques comunales del altiplano guatemalteco.

Algunos de los beneficios no esperados de las reformas se hacen evidentes en el lugar de estudio en Nepal:

El largo y violento conflicto, que duró más de una década, el estancamiento económico, el crecimiento poblacional y la creciente tendencia a salir del país para obtener empleo en el extranjero tienen impactos significativos sobre la vulnerabilidad de la población rural pobre. Aunque la mayor parte de estas tendencias afectaron negativamente a los pobres, aquellos que dependen en mayor grado de los recursos forestales se han visto menos afectados. El Grupo de Usuarios Forestales Comunitarios (CFUG) era la única institución local en funcionamiento durante el conflicto político y los estados de emergencia. Los miembros continuaron manejando, aprovechando y compartiendo los beneficios. Por ello, los beneficios del manejo forestal proporcionaron más estabilidad durante tiempos difíciles (Paudel y Banjade 2008b:41).

En este caso, los recursos forestales proporcionaron mayor estabilidad ante choques externos y, en este sentido, los miembros del grupo de usuarios, establecido por la reforma de tenencia, fueron menos vulnerables durante el conflicto. Para otras comunidades, la capacidad de excluir a terceros o decidir si se permiten actividades de aprovechamiento son beneficios importantes de la reforma, aunque ello no represente una mejoría directa en los medios de vida. Este es el caso, por ejemplo, de algunas comunidades indígenas cuyo territorio es el blanco de invasiones ejecutadas por colonos no indígenas y, por supuesto, es el caso también de comunidades que han sufrido durante mucho tiempo la presencia de concesiones madereras estatales en sus bosques.

El Cuadro 9.3 sugiere un posible patrón en los resultados de las reformas sobre los medios de vida: las reformas con aumentos significativos en los derechos de tenencia generaron resultados

positivos para los medios de vida en prácticamente todos los casos; en contraste, las reformas donde los aumentos en derechos fueron modestos, no produjeron cambios significativos en la mitad de los casos. Los casos con la menor proporción de cambios no resultaron en cambios en los medios de vida, con la excepción de Guarayos, donde apenas una pequeña minoría de comunidades participa en el aprovechamiento comercial de madera.

Por lo general, se espera que la seguridad en la tenencia aumente las inversiones de largo plazo de la comunidad e incentive el diseño y puesta en práctica de nuevas reglas internas (Gibson *et al.* 2000). En los estudios de caso, esta seguridad permitió que las comunidades obtuvieran el apoyo de proyectos, posibilitó que suscribieran contratos con terceros (Larson y Mendoza-Lewis 2009) y aumentó su poder de negociación (Cronkleton y Pacheco 2008b). Por ejemplo, en Pando, Bolivia, algunos de los derechos de las comunidades ya eran relativamente seguros gracias a las instituciones consuetudinarias, pero se vieron fortalecidos ante las demandas de terceros que pretendían obtener acceso a los árboles de castaña. Esto aumentó el poder de negociación de las comunidades y, por lo menos en algunos casos, contribuyó a la generación de mayores ingresos. Las comunidades del altiplano en Guatemala que tenían la tenencia segura (o lograron negociar acuerdos con los gobiernos municipales para obtener derechos seguros) podían participar en un programa nacional de incentivos que tenía como objetivo la protección de los bosques naturales y la reforestación; por ejemplo, el ingreso promedio anual de una de las comunidades estudiadas en Chancol es US\$366 por familia gracias a los incentivos obtenidos del programa de reforestación (Larson *et al.* 2008).

El Cuadro 9.3 también sugiere que los objetivos de la reforma pueden afectar los resultados sobre los medios de vida. De los casos que experimentaron cambios moderados y significativos en sus derechos y cuya meta era mejorar los medios de vida, prácticamente todos, con la excepción de uno, experimentaron mejoras en este aspecto; el 50% de los casos cuyos objetivos eran mejorar los medios de vida y la condición del bosque experimentaron cambios positivos. Existen pocos casos con objetivos exclusivos de conservación como para poder sacar conclusiones; sin embargo, cabe resaltar que en los casos correspondientes a Nepal, las mejoras en los medios de vida se produjeron exclusivamente después de que las organizaciones de base lucharon por obtener estos resultados. Otros estudios en Nepal han demostrado que el acceso a los bosques se vio reducido después de iniciar actividades de forestería comunitaria, afectando seriamente a aquellos que eran más dependientes de los bosques (Colfer *et al.* 2008a; Adhikari *et al.* 2004; Malla 2000). No obstante, los grupos de usuarios forestales y su federación FECOFUN (véase Capítulo 6) lucharon por obtener cambios en las políticas. Todos los casos de Nepal estudiados aquí experimentaron cierto nivel de beneficios en términos de medios de vida. Los lugares de estudio ubicados dentro de áreas protegidas o de conservación tampoco muestran un patrón definitivo: no se han experimentado cambios en los medios de vida en Porto de Moz, Brasil, y el altiplano de Guatemala, pero sí en Kalahan, Filipinas y el Petén, Guatemala.

Sin embargo, los beneficios para los medios de vida deben ser puestos en perspectiva. Mientras que algunas comunidades se beneficiaron enormemente de las reformas, otras en el mismo contexto de políticas no experimentaron los mismos resultados positivos debido a que existen numerosas variables que pueden influenciar los resultados en cada uno de los casos. Estas incluyen el modelo de manejo forestal, la calidad de los recursos transferidos a las comunidades, el apoyo de un proyecto, regulaciones y condiciones de mercado, organización local y la distribución interna de beneficios.

La primera variable, el modelo de manejo forestal relacionado con la reforma de tenencia, puede ser entendida mejor analizando la magnitud de los resultados sobre los medios de vida, específicamente los ingresos: por ejemplo, algunas comunidades empezaron a recibir nuevas e importantes fuentes de ingresos después de la reforma en los patrones de tenencia. Aunque los casos representan un abanico de situaciones diferentes, dos modelos particulares de reforma han captado nuestra atención. Uno es el modelo de empresa forestal comunitaria, bastante común en algunos de los casos latinoamericanos, Camerún y un lugar de estudio en Filipinas, el mismo que mediante significativo apoyo externo, usualmente de donantes y proyectos, permite establecer operaciones de aprovechamiento comunitario de madera. El otro modelo está basado principalmente en el apoyo orientado a las necesidades de subsistencia o la comercialización, en pequeña escala, de PFM. Ambos modelos pueden responder a objetivos de conservación, aunque en el primero las metas de medios de vida son más importantes. Lo que estas comunidades con un nivel de ingresos sustancialmente mayor tienen en común es el establecimiento de empresas forestales comunitarias.

**Cuadro 9.4 Ingresos de las empresas forestales comunitarias**

Lugar	Ingresos netos comunitarios (US\$)
Layasiksa, Nicaragua	30 264
Árbol Verde, el Petén, Guatemala	226 315
Carmelita, el Petén, Guatemala	27 745
Compostela, Filipinas	23 400
Cururú, Guarayos, Bolivia	34 486
Lomié-Dja, Camerún	10 002

Fuentes: Datos de Pulhin y Ramírez (2008) correspondientes al 2006 y 2007, Larson et al. (2008) y Oyono et al. (2008)

El Cuadro 9.4 resume los ingresos comunitarios, que oscilan entre US\$10 000 y más de US\$200 000, en varias de las comunidades estudiadas. Estas cantidades representan el ingreso neto para la empresa después haber deducido los costos, los que con frecuencia llegan a ser sustanciales y pueden ser utilizados de diferentes maneras, como en proyectos comunitarios o distribuidos como dividendos entre los miembros. Estos proyectos también generan empleo y, como resultado, un ingreso asalariado. Con frecuencia, hay un *tradeoff* entre estas opciones. En las dos concesiones del Petén, por ejemplo, Árbol Verde distribuyó en forma regular más de US\$500 en dividendos anuales, pero la comunidad de Carmelita solo US\$150–\$250, invirtiendo el resto en la generación de empleos, aumentando así los costos de operación (Monterroso y Barry 2009). Una comparación de las cuatro empresas en los lugares de estudio correspondientes a América Latina (Carmelita y Árbol Verde en el Petén, Layasiksa en Nicaragua, y Cururú en Guarayos, Bolivia) muestra inversiones equivalentes a US\$22 000–\$43 000 en salarios, y US\$6000–\$33 000 en las comunidades: becas, sistemas comunitarios de agua, construcción de viviendas para los miembros más pobres, etc. (Larson *et al.* 2008).

No obstante, estas empresas operan únicamente en algunos de los lugares estudiados. Los resultados fueron significativamente diferentes en comunidades vecinas, cuyo contexto local era el mismo pero que no contaban con dichas empresas. Por ejemplo, el segundo lugar estudiado en la RAAN de Nicaragua no experimentó mejoras cuantificables en los medios de vida o los ingresos que estuvieran directamente asociadas a la reforma en los patrones de tenencia; en Filipinas, este es el caso también en

otros lugares de estudio que no adoptaron el modelo empresarial. Tanto en Guarayos, Bolivia, como en Camerún, existían otras comunidades que también contaban con empresas, pero las ganancias fueron más modestas: cerca de US\$3200 en Guarayos (Larson *et al.* 2008) y US\$3750–US\$6040 en los otros cuatro lugares de estudio en Camerún (Oyono *et al.* 2008).

Ahora bien, los datos que revelan mayores ingresos no necesariamente significan que estos modelos sean mejores. Muchos modelos empresariales requieren en realidad el apoyo sustancial de donantes o proyectos así como inversión externa; por lo general generan transformaciones sustanciales dentro de la comunidad y, para mejor o peor, promueven cambios en las tradiciones e instituciones locales, involucran altos costos y riesgos financieros, pueden llegar a crear dependencia externa en forma permanente y son difíciles de replicar (véase Larson *et al.* 2008; Pacheco *et al.* 2008b). En Camerún, el financiamiento proviene, en general, de los miembros de la elite local, quienes luego acaparan todos los beneficios financieros (Oyono *et al.* 2008). No obstante, los datos dan una idea aproximada de lo que se puede lograr en algunos casos, aunque esto depende también de la cantidad y calidad de los bosques disponibles, como se discute más adelante.

El segundo modelo –un modelo colectivo tradicional para el uso doméstico o comercio de pequeña escala– ha dominado las reformas en Nepal y Burkina Faso y es similar a la reforma de cultivos de árboles en India. Aunque la mayoría de estas reformas ha resultado en mejoras para los medios de vida, la magnitud tiende a ser mucho menor. Uno de los factores que explica los diferentes resultados se relaciona con la dramática diferencia existente en términos de escala entre las nuevas áreas forestales que han recibido las comunidades en Asia y África, por un lado, y en América Latina por otro. Un grupo de usuarios forestales comunitarios en Nepal reportó ingreso equivalentes a US\$3350 para la colectividad y una contribución a los ingresos del hogar de US\$2960 (Banjade y Paudel 2008), lo que es considerado bastante alto en proyectos de forestería comunitaria en Nepal.

**Cuadro 9.5 Cambios en los medios de vida en función del modelo de manejo**

Cambios en los medios de vida	Modelo colectivo tradicional	Modelo colectivo empresarial	Modelo individual
Relativamente mayores +MV		el Petén, Guatemala Forestería comunitaria, Camerún Manejo forestal comunitario, Filipinas RAAN, Nicaragua* Guarayos, Bolivia*	
Relativamente menores +MV	Manejo forestal comunitario, Nepal KEF, Filipinas Burkina Faso		Pando, Bolivia
=MV	TGCS, India Altiplano, Guatemala		Siembra de árboles, Ghana Porto de Moz, Brasil Región transamazónica, Brasil

\* Comunidades con modelos empresariales solamente  
+ Mejora; – Deterioro; = No hay cambios

Nuevamente, el hecho de que los beneficios sean menores en términos de ingresos no significa necesariamente que la reforma sea menos deseable. El fortalecimiento y apoyo a la agricultura sostenible o a la comercialización, en pequeña escala, de PFM pueden mejorar los medios de vida y ser particularmente importantes creando oportunidades para las mujeres y la salud del hogar así como estimulando la diversidad cultural (Colfer *et al.* 2008b; Colfer y Byron 2001). Aunque, claro, existen buenas razones para creer que en algunos casos, y cuando la comunidad lo desea, el modelo de reforma colectiva tradicional tiene más potencial de contribuir a los medios de vida y los ingresos de lo que lo hace en la actualidad. Por ejemplo, en Nepal, dominan las preocupaciones en torno al medio ambiente, motivo por el cual el modelo fue originalmente promovido, pues se pretendía detener la rápida deforestación y al mismo tiempo proteger y conservar los bosques (Kanel 2004; Kanel *et al.* 2005; Sunderlin *et al.* 2005). Con el correr de los años, y debido a las demandas impulsadas desde las bases, los objetivos de medios de vida y alivio a la pobreza surgieron como temas de segunda generación.

Las prioridades de conservación pueden tener repercusiones, al margen del modelo elegido. En Filipinas, por ejemplo, las políticas de manejo forestal comunitario consideran que los medios de vida y la conservación tienen el mismo nivel de importancia, pero este compromiso no ha sido demostrado en la práctica. Más bien, los temores en torno a la conservación han llevado a constantes cambios de políticas y a la cancelación continua de todas las autorizaciones de uso de recursos; debido a estos factores, en 2003, la empresa en Compostela había acumulado una deuda cercana a US\$56 000. Los problemas relativos a las regulaciones han sido abordados en los Capítulos 3 y 7.

Un tercer grupo de casos se presenta en el Cuadro 9.5 bajo el rubro 'modelo individual'. Entre ellos, únicamente Pando experimentó mejoras en los medios de vida. En Ghana, los beneficios de la siembra de árboles no serán evidentes hasta que los árboles hayan madurado; no se han tomado medidas para que los agricultores puedan obtener préstamos contra los ingresos que recibirán en el futuro. En Porto de Moz, a pesar de que las comunidades lograron expulsar a las empresas madereras, los beneficios que ellas obtienen de los bosques no han mejorado significativamente. En la región transamazónica, la reforma se limitó a formalizar el acceso del que las comunidades ya habían venido gozando y, por lo tanto, no tuvo consecuencias significativas sobre los medios de vida.

Otro aspecto importante que tiene impacto sobre el potencial de los medios de vida derivados de los bosques es la cantidad y calidad de las tierras forestales asignadas a las comunidades, variables que también afectan la elección del modelo forestal. Los bosques comunitarios están ubicados muy rara vez en la región de bosques de alto valor. En Camerún, los bosques comunitarios otorgados se encuentran entre los bosques de menor calidad, clasificados como 'bosques no-permanentes' y equivalentes a la zona agroforestal cercana a las aldeas (Oyono *et al.* 2008). En Nepal, muy pocos bosques de alta calidad del Terai han sido asignados a grupos de usuarios (véase Ojha *et al.* 2008). Más bien, los bosques entregados a las comunidades para protección y manejo ya han sido degradados, en ocasiones seriamente, particularmente en Asia. Estos bosques ofrecen pocas perspectivas de generar ingresos hasta que sean replantados y regenerados en su totalidad.

Las concesiones comunitarias del Petén parecen ser la excepción, aunque la calidad de sus bosques es variada. Además, los bosques asignados a las comunidades en el Petén y en otros lugares de América Latina tienen una extensión ampliamente mayor que los de Asia. En Nepal, por ejemplo,

la extensión de los bosques es de 100–635 hectáreas, lo que en ocasiones representa menos de 1 hectárea por miembro; mientras que en el Petén una de las concesiones estudiadas abarca 65 000 hectáreas, o 190 hectáreas por miembro; la titulación en Pando asignó 500 hectáreas a cada familia para promover el aprovechamiento sostenible de la castaña.

Otro factor que afecta los medios de vida en todos los casos se relaciona a la medida en que la reforma contempla algún tipo de apoyo. Con una excepción, en todos los casos experimentaron mejoras en el Cuadro 9.3, la reforma no simplemente cambió los derechos de tenencia sino que también brindó apoyo económico, técnico y organizativo. Aunque este apoyo fue fundamental en todos los lugares con empresas forestales mencionados antes, también es el caso de los grupos de usuarios forestales comunitarios de Nepal, el caso de dominio ancestral en Filipinas y las concesiones de Burkina Faso. Los lugares que recibieron apoyo pero no mostraron cambios significativos ni en los medios de vida ni en relación a los ingresos fueron los dos dedicados a la siembra de árboles (India y Ghana). El único lugar que experimentó mejoras en los ingresos pero no obtuvo apoyo de ningún proyectos fue Pando, Bolivia, pero aun allí la federación de cooperativas sí recibió apoyo para organizar y obtener acceso a mercados de comercio justo (véase Capítulo 6). Dicho apoyo ha resultado de suma importancia en la construcción de las capacidades comunitarias, sorteando la burocracia nacional y accediendo a mercados, los mismos que afectan los resultados. Estos aspectos (organización comunitaria, regulaciones y mercados) han sido mencionados en otros capítulos y no van a ser abordados aquí.

## **Reformas en los patrones de tenencia y cambios en la condición de los bosques**

Los patrones referentes a los resultados sobre los bosques son más difíciles de discernir que los patrones relativos a los medios de vida. El Cuadro 9.3 muestra resultados ligeramente mejores en los casos con aumentos significativos en los derechos que aquellos con aumentos moderados. Los 12 casos con aumentos significativos o moderados en los derechos muestran mayores mejoras en los bosques que los dos casos con poco o ningún aumento en los derechos. La condición de los bosques mejoró en la mitad de los casos con aumentos significativos y no experimentó cambio en la otra mitad. De los casos con un moderado aumento en los derechos, los resultados están divididos en forma equitativa (dos con mejoras, dos sin cambio y dos con deterioro). De los dos casos con poco o ningún aumento en los derechos, uno no experimentó ningún cambio y el otro, deterioro en la condición de sus bosques.

Al igual que en los resultados correspondientes a los medios de vida, los cambios en la condición de los bosques parecen estar relacionados con diferentes variables, y no ha sido posible aislar el efecto de la reforma de tenencia. Sin embargo, hemos logrado la identificación aislada y específica de algunos patrones y una mirada más detenida de los resultados caso por caso, lo cual ofrece sustanciosos indicios sobre otras variables que pueden ser relevantes.

La claridad en los objetivos de conservación no parece tener mucho impacto sobre los resultados (véase Cuadro 9.6). Ahora, pese a que no todos los casos que tienen objetivos de conservación forestal tuvieron resultados positivos en sus bosques, ninguno experimentó un deterioro en la condición de los mismos. Por otro lado, en vista de que estos indicadores resumen varios lugares de estudio, la interpretación no siempre es obvia. Por ejemplo, de los cuatro lugares estudiados

en Burkina Faso, dos experimentaron un deterioro y dos mejoras en la condición de los bosques; las diferencias entre estos lugares son analizadas más adelante.

En los cinco casos donde la condición de los bosques experimentó una mejora, los resultados no son particularmente inusuales. Dos de los casos se refieren a iniciativas de siembra de árboles, las que hubieran producido resultados negativos solo si no se hubieran plantado árboles. Los proyectos de manejo comunitario de bosques, tanto en Nepal como en Filipinas, han sido criticados por poner demasiado énfasis en las condiciones del bosque y no preocuparse lo suficiente de los medios de vida de la gente local. El lugar de estudio en Kalahan era un área de libre acceso hasta que las comunidades obtuvieron derechos y control formales.

Se ha podido apreciar un deterioro en las condiciones de los bosques solamente en lugares donde los medios de vida o los derechos de los usuarios eran considerablemente más importantes en las reformas que los objetivos de conservación; sin embargo, los objetivos de conservación no fueron ignorados en estos lugares. Por ejemplo, los bosques comunitarios en Camerún y las comunidades que actualmente llevan a cabo actividades de aprovechamiento en Guarayos, Bolivia, operan con planes aprobados de manejo forestal.

La creación de áreas de conservación o áreas protegidas no guarda una relación directa con los resultados positivos en la condición de los bosques. Aunque estos lugares son presentados en el cuadro (C), solo uno experimentó mejoras, mientras que tres de ellos no registraron cambio alguno. Nuevamente, los resultados sugieren la existencia de otras variables que pueden ser más importantes.

**Cuadro 9.6 Resultados sobre los bosques en función de los objetivos relativos a los bosques y los medios de vida**

Objetivos de la reforma	Impacto sobre los bosques		
	+B	=B	-B
Medios de vida		Pando, Bolivia RAAN, Nicaragua	CF, Camerún Región transamazónica, Brasil Guarayos, Bolivia*
Medios de vida y conservación de los bosques	Manejo forestal comunitario, Filipinas TGCS, India Kalahan, Filipinas (C) Siembra de árboles, Ghana	Porto de Moz, Brasil (C) el Petén, Guatemala (C) Concesiones, Burkina Faso	
Conservación de los bosques	Manejo forestal comunitario, Nepal	Altiplano, Guatemala* (C)	

+ Mejora; - Deterioro; = No hay cambio

C: Áreas formales de conservación; en el altiplano guatemalteco, se aplica solamente en algunas comunidades

\* Lugares con poco a ningún aumento en derechos

Uno de los patrones más notables en los resultados corresponde a la categoría ‘región del mundo’ (véase Cuadro 9.7). Es probable que los resultados fueran positivos en los bosques de Asia, mixtos en África y de que no se experimentara cambio alguno en América Latina. Examinamos cada una de estas regiones a fin de identificar las variables que explican estas diferencias.

Las condiciones de los bosques mejoraron notablemente en todos los lugares de estudio en Nepal, India y Filipinas. Gracias a las reformas en los patrones de tenencia, la cobertura forestal ha aumentado, la regeneración natural ha sido protegida, los derrumbes de tierra han sido reducidos y se ha salvaguardado parte de la flora y fauna en peligro de extinción. Una razón importante para esta mejora es que la mayor parte de estos bosques ya estaba seriamente degradada cuando fue transferida a las comunidades. En las montañas de Nepal, la condición de la cobertura forestal mejoró en forma dramática, particularmente en términos del dosel y área basal. En los bosques del grupo de usuarios forestales Sundari en Nawalparasi (en los bosques de alto valor de las tierras bajas, terai), la regeneración fue importante, aunque los niveles de aprovechamiento de madera continuaran siendo altos.

Todos los lugares de estudio en Nepal experimentaron mayor disponibilidad de forraje, leña, hojas, PFNM y madera. La disponibilidad estacional aumentó, el tiempo requerido para la recolección de estos productos se redujo y la cantidad neta recolectada aumentó. Estas observaciones generales fueron confirmadas por evaluaciones técnicas más rigurosas realizadas en el marco de los planes operacionales de los grupos de usuarios. Por ejemplo, la biomasa de leña (kg) por hectárea en el grupo de usuarios Patle aumentó de 75 a 103 m<sup>3</sup> del 2002 al 2007 y en Nawalparasi, la biomasa aumentó de 61 a 115 m<sup>3</sup> durante el mismo periodo. En este sentido, Nepal parece ser una excepción y, como se señaló anteriormente, representa uno de los pocos casos en los que la conservación forestal se priorizó por encima de los objetivos de medios de vida; no fue hasta que los bosques se regeneraron sustancialmente que los derechos de acceso y extracción de las comunidades aumentaron. Nepal también fue uno de los primeros países en desarrollar políticas forestales comunitarias; por ello sus programas tienen más historia y madurez.

**Cuadro 9.7 Resultados sobre los bosques, por región del mundo**

Cambios en la condición de los bosques	África	Asia	América Latina
+B	Ghana	Nepal Kalahan, Filipinas Manejo forestal comunitario, Filipinas India	
=B	Burkina Faso		el Petén, Guatemala RAAN, Nicaragua Pando, Bolivia Porto de Moz, Brasil
-B	Camerún		Región transamazónica, Brasil

+ Mejora; - Deterioro; = No hay cambios

En Filipinas, uno de los factores que permitió mejorar la condición de los bosques está relacionado con los esfuerzos realizados tanto por el Estado como por las comunidades por reforestar áreas denudadas. Por ejemplo, la comunidad de Kalahan reforestó más de 400 hectáreas en su propia reserva forestal, protegiendo la cuenca y la biodiversidad y reduciendo incendios. En los lugares de estudio donde se desarrollaron proyectos de manejo forestal comunitario, los resultados han sido más variados: en dos casos se realizaron actividades de reforestación, control de incendios y, en general, se experimentaron mejoras, mientras que uno de ellos experimentó un deterioro en la condición de los bosques a pesar de la reforestación debido principalmente a la caza y el aprovechamiento ilegales. Este lugar, Compostela, obtuvo importantes ingresos de las empresas forestales (mencionado anteriormente), sufrió más que los otros los efectos de la suspensión de permisos y está sujeto a demandas superpuestas entre comunidades indígenas y migrantes llegados recientemente; todos estos factores afectan la seguridad de la tenencia. El deterioro en la condición de los bosques parece estar relacionado no tanto con el aprovechamiento de madera realizado gracias a los permisos de uso de recursos sino más bien con la incapacidad de excluir madereros ilegales y cazadores furtivos.

En India, las tres sociedades de cooperativas de cultivadores de árboles tuvieron un impacto ecológico positivo a nivel local. Cada cooperativa estableció plantaciones en aproximadamente 40 hectáreas de las tierras arrendadas. En todos los casos, las cooperativas lograron controlar el avasallamiento de sus tierras antes de llevar a cabo las actividades de siembra. La inversión, tanto en esfuerzos como en fondos (mediante el apoyo de proyectos) para preparar el lugar, construir una infraestructura propicia para la conservación del suelo y la humedad, establecer la plantación, regar los vástagos con tanques de agua, y proteger el lugar contra el pastoreo y la recolección de productos forestales, fue considerable. El apoyo externo llegó a su fin hace diez años; sin embargo, las plantaciones aún están presentes en los tres lugares de estudio.

A diferencia de los lugares estudiados en Asia, los lugares correspondientes a Camerún experimentaron cierto nivel de degradación forestal, aunque en uno de ellos, las condiciones generales habían empezado a mejorar. En Burkina Faso, las condiciones se estaban deteriorando en dos de los lugares estudiados y mejorando en los dos restantes. Las diferencias entre los lugares de estudio nos ofrecen indicios importantes.

En Camerún, es posible que la deteriorada condición de los bosques esté relacionada parcialmente con las reformas. Aunque el proceso de degradación ya había comenzado, existe una falta de preocupación por el medio ambiente a nivel local y poca capacidad para implementar apropiadamente planes de manejo, además de una falta de monitoreo por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Bosques. Al mismo tiempo, la naturaleza misma de la reforma ha sido muy problemática. El proceso –que contempla largos y costosos requisitos para obtener la aprobación de un bosque comunitario y, de manera periódica, de los planes de manejo– se ha visto plagado de corrupción y captura por parte de las elites que proveen los fondos. Las elites están compuestas por las elites local y externa, por empresarios, militares de alto rango y políticos del pueblo, cuyo objetivo principal después del largo proceso de aprobación es recuperar su inversión y obtener ganancias (Oyono, comunicación personal).

El único lugar en Camerún que ha experimentado una mejora en la condición de sus bosques (Oku) es justamente el más tradicional y jerárquico; allí, las reglas consuetudinarias para la

conservación y el uso de recursos, así como la ‘mística del orden social’, han sido mantenidos gracias a la influencia de poderosos caciques (Oyono *et al.* 2008). Los otros tres bosques comunitarios no se caracterizaron por la eficiencia de su acción colectiva sino más bien por la usurpación del comité de manejo forestal por parte de un pequeño grupo de elites que no rinden cuentas por sus acciones. Hasta cierto punto, la participación de estas elites en el manejo de los bosques comunitarios está causando la degradación de los mismos (Oyono 2005a). Asimismo, algunos miembros comunitarios consideran que si bien el programa forestal comunitario ha mejorado los derechos sobre un área pequeña, en cierta forma, también ha reducido en general los derechos, pues solo ha reconocido derechos formales sobre un área mucho más pequeña que la que ellos habían disfrutado consuetudinariamente. Por ejemplo, en Oku, ‘los agricultores consideran que su bosque, cuya extensión alcanzaba, según sus cálculos, 17 000 hectáreas hace 10 años, ha sido oficialmente reducido a 2800 hectáreas’ (Oyono *et al.* 2008).

La situación en Burkina Faso es más complicada. Dos lugares experimentaron mejorías. Uno de ellos es un bosque comunal que había estado sujeto a un sobre aprovechamiento y degradación. Las comunidades vecinas solicitaron el apoyo de proyectos para realizar específicamente actividades de regeneración forestal con miras a un aprovechamiento futuro. El otro es una reserva de vida silvestre que genera regalías de los safaris; aquí, la conservación es una prioridad porque el hábitat genera ingresos. En ambos casos, las comunidades están bien organizadas, las autoridades consuetudinarias están plenamente involucradas en la implementación y se ejercitan los derechos de exclusión. Burkina Faso también presenta dos casos de degradación aumentada que involucran concesiones para la explotación de leña. Aunque existen planes de manejo forestal, las disposiciones que tienen como objetivo proteger los recursos del bosque no han sido implementadas. Además, en ocasiones, las autoridades consuetudinarias llevan a cabo acciones cuyo fin es el de socavar las concesiones, como otorgar tierras agrícolas a migrantes dentro del área de manejo forestal. Por consiguiente, los derechos de exclusión no han sido plenamente ejercidos.

Existe una contradicción fundamental entre, por un lado, las demandas del Estado, las mismas que tienen como objetivo obtener y manejar tierras y recursos forestales, y por otro, los derechos y prácticas consuetudinarias. Desde la década de los ochenta, las políticas han sufrido serios cambios en repetidas ocasiones (véase Capítulo 4). Las comunidades que han recibido derechos forestales a través de concesiones no han recibido siempre los derechos que ellas habían tenido consuetudinariamente. Las comisiones de aldeas establecidas por el gobierno para manejar los recursos naturales inicialmente excluían a las autoridades consuetudinarias, y los nuevos consejos de desarrollo, elegidos por las comunidades mediante consenso o elección, fueron establecidos recién a fines de 2007. La clasificación general de regímenes forestales (zonificación) realizada por el Estado crea derechos superpuestos entre el gobierno central y el gobierno local, la industria, los comerciantes y las comunidades locales, propiciando la explotación por parte de los comerciantes y elites, a expensas del bien social. Las áreas oficiales administradas por el Estado pueden minar las actividades de protección de los bosques realizadas por instituciones consuetudinarias (Kante 2008).

Los dos lugares de estudio en Ghana muestran mejoras en las condiciones del bosque. El bosque Adwenase, históricamente manejado en forma exclusiva por la gente de la comunidad Akropong como una arboleda sagrada y un cementerio real, se vio amenazado por colonos migrantes y por

la conversión para otros usos llevada a cabo por la comunidad misma. La comunidad solicitó asistencia de la Comisión Forestal para salvar el bosque y está siendo manejado ahora como una ‘reserva forestal comunitaria dedicada’. El otro lugar está ubicado en un área protegida e involucra la siembra de árboles en campos agrícolas bajo el sistema *taungya* modificado que hemos mencionado anteriormente, gracias al cual los agricultores tienen derecho a los ingresos generados de las ventas futuras. En dos de los últimos tres años, las áreas plantadas han excedido las metas anuales, resultando en aproximadamente 3000 hectáreas plantadas en 2006–2008.

En general, los lugares de estudio en América Latina no experimentaron cambios en la condición de los bosques por varias razones. En primer lugar, en comparación con los casos de Asia, los bosques se hallaban en condiciones relativamente buenas al momento de ser otorgados a las comunidades. Este es el caso particular de Pando, Bolivia, donde la recolección de castaña es el principal medio de vida, lo que crea un incentivo económico para conservar los bosques. Por lo tanto, los bosques presentan menos riesgos de degradación, ya que no hay evidencia que sugiera la sobreexplotación de la castaña. La reforma en los patrones de tenencia, es decir, la titulación de tierras comunitarias, tuvo poco impacto sobre la condición de los bosques, debido, en parte, a que ellos ya están relativamente bien protegidos.

En otros lugares –en Brasil; en Guarayos, Bolivia; en el Petén, Guatemala; y en Nicaragua– las presiones del aprovechamiento forestal están aumentando y la demanda de tierras por parte de colonos es alta. Las comunidades ubicadas en las proximidades de los caminos y las áreas pobladas son más vulnerables y, en general, sufren más deforestación y degradación que las comunidades remotas, que tienden a tener bosques bien preservados y menos gente. Es probable que solo una tenencia segura en las áreas vulnerables –lugares donde los medios de vida dependen de la agricultura, y las tasas de crecimiento de la población y las presiones de colonización son altas– no sea suficiente.

Una comparación entre Porto de Moz (Brasil), Guarayos (Bolivia) y la RAAN (Nicaragua) también ofrece algunos indicios en relación a las presiones que se generan sobre los bosques en el marco de las reformas de tenencia. Los tres lugares de estudio han sufrido serias demoras en la implementación de los derechos debido a la lentitud o a las debilidades de la burocracia. En el caso correspondiente a Brasil, lo anterior involucra la elaboración de un plan de manejo para la reserva, un requisito ineludible antes de que cualquier implementación pueda continuar, incluyendo la definición de derechos de uso sobre los recursos; los casos de Guarayos y la RAAN involucran, por su parte, la demarcación y titulación de territorios indígenas. Sin embargo, la deforestación no parece estar relacionada tanto a los derechos de tenencia como a la ubicación de los diferentes actores que están sobre los bosques y los recursos forestales. Las condiciones de los bosques en Porto de Moz no han cambiado; tampoco lo han hecho las áreas grandes de la RAAN, aunque las áreas más vulnerables, sujetas a colonización por parte de campesinos mestizos, han sido deforestadas en forma sistemática (Intelsig 2008). Del mismo modo, la deforestación en Guarayos ha ocurrido en áreas expuestas a las presiones de grandes propietarios para convertir los bosques a la agricultura mecanizada; también, los bosques están siendo degradados en comunidades que llevan a cabo actividades de aprovechamiento informal de madera y agricultura. Sin embargo, uno de los pocos bosques que ha sido certificado está en Guarayos.

La condición de los bosques en el Petén es buena, así lo demuestran los estudios llevados a cabo por Smartwood, que han identificado más de 150 especies de mamíferos y 300 especies de aves. Ambos lugares donde se llevó a cabo el estudio cortan únicamente árboles grandes, de más de 55–60 cm de diámetro, y por lo general aprovechan mucho menos de los tres metros cúbicos permitidos por hectárea. Para los periodos 1990–1993 y 2004–2005, los datos relativos a la deforestación en los tres modelos de manejo de la reserva –la zona de amortiguamiento, la zona de usos múltiples, que alberga las concesiones comunitarias, y las zonas núcleo de los parques nacionales– muestran que la zona de usos múltiples tiene las tasas más bajas cada año (Monterroso y Barry 2009). Es decir, las concesiones forestales comunitarias presentan tasas más bajas de deforestación que las áreas de la Reserva de Biosfera Maya y otros parques nacionales que no se encuentran bajo manejo, los que están siendo invadidos y convertidos para otros usos. Al mismo tiempo, las cuatro concesiones –más pequeñas y vulnerables– ubicadas en los márgenes de las áreas de colonización son superficies que presentan tasas de deforestación más altas que las otras concesiones.

En resumen, las principales variables que afectan los resultados sobre la condición de los bosques en los lugares de estudio son: las características y las prioridades de la reforma (tales como estrictas normas de conservación y reformas que priorizan la siembra de árboles), la seguridad resultante de los derechos, el mantenimiento o colapso de instituciones de manejo consuetudinarias o tradicionales, la captura de beneficios por parte de las elites, la dependencia de actividades agroextractivas, la proximidad a áreas de colonización u otros intereses en conflicto en los bosques así como la capacidad de los organismos comunitarios de llevar a cabo actividades de manejo forestal.

## **Reformas en los patrones de tenencia y cuestiones de equidad**

En algunas de las reformas, el otorgamiento de derechos a un cierto grupo de personas excluyó o no tomó en cuenta o bien alteró los derechos de otros grupos. Por lo general, este problema afecta más a las personas que usan recursos en forma temporal o estacional. En Nepal, por ejemplo, los pastores trashumantes en zonas montañosas altas han usado tradicionalmente cierto tipo de pastizales sobre una base estacional. Algunos de esos pastizales han sido otorgados ahora a las comunidades en el marco del programa forestal comunitario, y en vista de que el pastoreo es considerado ‘perjudicial’ en términos ambientales, muchos grupos de usuarios, que gozan de derechos de exclusión, han prohibido dicha actividad.<sup>4</sup> Después de varios años de conflicto en la comunidad estudiada de Suspa-Dolakha, finalmente se llegó a un acuerdo con los pastores Chuari para permitir las actividades de pastoreo en zonas de mayor altura. Sin embargo, esto ha obligado a los pastores a desplazarse a áreas más pequeñas, incrementando por lo tanto la presión sobre los recursos naturales; la población de pastores, que antes del establecimiento del bosque en esta área alcanzaba 35–40 pastores comunitarios, ha disminuido a 16. El pastoreo trashumante contribuye a la economía de Nepal y es una actividad común entre los grupos étnicos de altura como los Sherpa, Bhote y Tamang. Los problemas que estos pastores enfrentan no son entendidos a cabalidad y generalmente son ignorados por los diseñadores de políticas (Banjade y Paudel 2008).

Un problema similar ha sido identificado en Camerún con la población Pygmy. En las aldeas conformadas por dos grupos étnicos, la población dominante Bantu ignora los derechos consuetudinarios históricos de los Pygmis sobre los bosques, lo cual conduce inexorablemente a su exclusión *de facto*. Un Pygmy de Mintoum declaró lo siguiente: ‘Los Bantu dicen que somos nómadas, sin residencia o aldea fija. Dicen que son ellos los que crearon la aldea, sin nosotros, y que por eso los bosques les pertenecen a ellos’ (Oyono *et al.* 2008). En forma similar, en el caso de Adwenase, Ghana, se respetaron únicamente los derechos de los miembros nativos de la comunidad, mientras que los derechos de los migrantes, aunque reconocidos en el plan de manejo forestal, fueron ignorados en la práctica (Marfo 2009). Las demandas de tierras basadas en derechos indígenas pueden llegar a negar los reclamos de poblaciones no indígenas, como en el caso de Filipinas.

Dentro de las comunidades que logran beneficiarse de las reformas, la equidad se refiere a la participación en la toma de decisiones y en la distribución y repartición de beneficios materiales así como de las cargas asociadas con la reforma de tenencia. Al respecto, llaman la atención dos temas en particular: primero, las reformas en los patrones de tenencia imponen en ocasiones nuevas restricciones sobre el uso de recursos que afectan más seriamente a los pobres. Segundo, el poder y los beneficios tienden a estar concentrados dentro de ciertos grupos comunitarios, aun cuando no haya captura por parte de la elite, a menos que se tomen medidas específicas para reducir las desigualdades o abordar las necesidades de los grupos más pobres. Algunas comunidades han empezado a implementar medidas en tal sentido.

Varios casos muestran restricciones sobre el uso de los recursos que afectan directamente a los pobres. En Nepal, por ejemplo, el uso forestal estuvo seriamente limitado durante los primeros años posteriores a la creación de los grupos de usuarios forestales. Las medidas incluían restricciones sobre el uso de forraje, regulaciones e incluso prohibición de actividades de pastoreo y serias restricciones sobre la recolección de leña o la producción de carbón. Estas regulaciones afectan a los grupos más pobres que más dependen del bosque para su sustento, aunque en los lugares de estudio las restricciones fueron reducidas después de la regeneración forestal. No obstante, en Nepal, el acceso de los pobres por lo general decaía a medida que el valor comercial de los productos iba en aumento. Por ejemplo, los grupos de usuarios forestales empezaron a restringir la apropiación individual de PFNM (*lota* y *argali* en Susa, y *harre*, *barro*, *amala* y *burilo* en Sundari) a medida que los precios del mercado fueron aumentando. En su lugar, se les permitió a los aldeanos recolectar estos productos en base a un salario para que luego el grupo de usuarios pudieran venderlo en el mercado. Lo mismo sucede con la leña en Sundari: la recolección libre está restringida a dos estaciones y, durante el resto del año, la leña debe ser comprada.

En el altiplano guatemalteco, el Estado y ONG de conservación han promovido varias reglas de uso de recursos que han afectado las opciones existentes de medios de vida de la gente pobre. Por ejemplo, las prohibiciones y límites sobre el pastoreo de ovejas –actividad culpada de acelerar la destrucción de los bosques del altiplano– han afectado principalmente a las mujeres, quienes son los principales pastores. Igualmente, las reglas que exigen permisos para el uso de leña han afectado a los pobres de las zonas rurales. Aunque los permisos en sí no son costosos, el tiempo y los esfuerzos que lleva obtenerlos pueden ser sustanciales (Elias *et al.* 2009).

La captura por parte de la élite y los problemas con representantes que no son responsables ante niveles inferiores constituyen las principales causas de la concentración de beneficios en manos de ciertos y pocos miembros de la comunidad (véase Capítulo 5). En Camerún, por ejemplo, solo se pudo comprobar que los ingresos fueron invertidos en mejoras en infraestructura básica y servicios sociales en uno de los lugares de estudio. Sin embargo, aunque no existieran problemas relativos a la rendición de cuentas, es probable que el poder y los beneficios estén concentrados, en cierto grado, entre los varones, mejor educados, provenientes de castas altas, o entre los residentes más adinerados. Es posible que, desde el principio, las reglas para la membresía permitan estrictamente un miembro por hogar, excluyendo por lo tanto a las mujeres. En Layasiksa, un cambio en las regulaciones aumentó el número de mujeres en la cooperativa de 14% a 50%. No obstante, solo hay una mujer en la junta directiva, y el empleo asalariado para las mujeres en la empresa forestal comunitaria es muy bajo. Este problema se presenta en todos los casos en los que la madera es el principal producto. En Layasiksa, por ejemplo, de todos los trabajos creados en la empresa forestal durante el año, apenas dos mujeres participan en calidad de cocineras.<sup>5</sup>

Los PFNM pueden crear oportunidades para las mujeres. En el Petén, Guatemala, la expansión de los organismos concesionarios para incluir PFNM ha abierto más espacios para las mujeres, donde participan en actividades de turismo y en tareas de recolección y exportación de la palma xate. Esto también ha incrementado las posibilidades de ocupar posiciones de liderazgo; por ejemplo, una mujer ocupaba el cargo de vicepresidente de la cooperativa en Carmelita al momento de realizar nuestro estudio.

Encontrar fórmulas justas para distribuir las limitadas nuevas oportunidades es un desafío para las comunidades, pero permite evitar divisiones y conflicto. Los proyectos de aprovechamiento forestal en Layasiksa tienen un sistema rotativo de empleo los varones que así lo desean y tienen la capacidad de hacerlo participan durante cierto número de días, siempre que su desempeño sea aceptable. Los trabajos calificados son limitados, pero este reducido cupo no impide que la gente solicite ser considerada y capacitada para los mismos.

Los grupos de usuarios forestales en Nepal están dominados por los miembros más adinerados de la comunidad, los mismos que generalmente se han beneficiado más que los pobres. La participación de las mujeres es simbólica. Al mismo tiempo, los grupos de usuarios forestales en los cuatro lugares de estudio han tomado algunas iniciativas en pro de los pobres, como precios y trabajos diferenciados, proyectos especiales para generar ingresos y entrega de tierras, tal como se puede apreciar en el Cuadro 9.8.

En Filipinas, el manejo forestal comunitario fue introducido para compensar las desigualdades resultantes de regímenes concesionarios anteriores, durante los cuales terceros se beneficiaron de los bosques mientras que los derechos de los habitantes de los bosques fueron flagrantemente ignorados. Por esta razón, la reforma en los patrones de tenencia es considerada un ejemplo de justicia social y una manera de promover la equidad. Con los nuevos derechos forestales, la comunidad de Banila diseñó nuevas políticas para reducir las desigualdades existentes, incluyendo disposiciones especiales para los miembros pobres y desaventajados de la comunidad; en Barobbob y Kalahan, el comité forestal comunitario diseñó normas para garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres, ricos y pobres. En todo los estudios de caso se les pidió a los comunitarios evaluar los cambios relativos a la distribución de derechos entre miembros, la

**Cuadro 9.8 Iniciativas en favor de los pobres en el marco del manejo forestal comunitario en Nepal**

Iniciativa	Descripción
Programa de generación de ingresos en favor de los pobres	Los hogares pobres reciben apoyo financiero y técnico para operar pequeñas empresas (cría de caprinos, agricultura Kurilo, apicultura, agricultura Machino). Cientos de pobres están siendo beneficiados.
Asignación de tierras a hogares pobres	Pequeños parches de tierra adyacentes al bosque han sido asignados a campesinos pobres para cultivar forraje comercial, frutas y PFNM (Baglung y Nawalparasi).
Construcción de viviendas para los sin tierra	Sundari ha construido pequeñas viviendas para algunas personas pobres que no tenían refugio permanente. Hasta ahora se han construido seis viviendas y se tiene programada la construcción de viviendas adicionales.
Precios diferenciados para ricos y pobres	En algunos grupos, si se presenta una emergencia, la madera es entregada sin costo a los pobres. Sundari tiene un sistema de precios diferenciados, que permite que los pobres paguen menos por la madera, a pesar de la fuerte resistencia por parte de los miembros más acomodados. Un pie cúbico de madera de buena calidad le cuesta 325 rupias a los ricos, 273 a la clase media y 225 a los pobres.
Prioridad otorgada a puestos de trabajo en manejo forestal	Más de 30% de los ingresos del grupo de usuarios es invertido en actividades de manejo forestal y aprovechamiento de madera. En general, los miembros pobres tienen prioridad en la contratación para el desempeño de estos trabajos.

participación en la toma de decisiones y en las actividades de forestería comunitaria, el acceso a oportunidades de medios de vida, la distribución de ingresos y beneficios, distribución de costos y responsabilidades y el acceso a cargos de liderazgo. La percepción general era que la equidad había mejorado en todas estas dimensiones como resultado de las reformas de tenencia.

En el caso de las cooperativas de cultivadores de árboles de la India, la protección de las tierras comunales frente a invasiones externas es considerada importante para la equidad, ya que la gente pobre depende fundamentalmente de dichas tierras para su supervivencia. No obstante, muchos hogares en la comunidad no se habían hecho miembros de la cooperativa y por lo tanto no tenían derecho formal para reclamar beneficios o dividendos derivados de las actividades. Solo Khumariya dio especial consideración a los no miembros que no estaban en capacidad de pagar la cuota de ingreso. Al mismo tiempo, muchas personas no podían recordar si eran miembros o no de la cooperativa, por lo que se les otorgó los mismos derechos a todas las familias de la comunidad sin importar si eran miembros formales o no. Todas las cooperativas estaban dominadas por hombres, sin ninguna mujer inscrita como miembro, así como por grupos conformados por las castas más altas.

En los casos africanos, el dominio de los hombres también es evidente. En Camerún, las mujeres fueron excluidas totalmente de algunos de los comités de manejo, pero son cada vez más activas en otros. Resulta curioso que, a pesar del fuerte conflicto intergeneracional en Camerún, la

representación de los jóvenes en organismos locales y comités de manejo forestal haya aumentado con el correr de los años, al punto que en algunos casos son los miembros dominantes, respetados por los ancianos. En Burkina Faso, las mujeres participan activamente en las actividades de manejo forestal, pero son ignoradas en la elección de representantes para los comités locales. La situación es similar en Afram Headwaters en Ghana, donde las mujeres están involucradas en el sistema modificado de siembra *taungya*, en calidad de jefes de familia, solo si los varones están ausentes, esto debido principalmente a los prejuicios existentes, en el sentido de que el hombre debe ser quien se ocupe de los asuntos familiares. Por ejemplo, aun entre grupos matrilineales, los esposos son considerados la cabeza y el representante del hogar (Marfo, comunicación personal).

En resumen, la equidad es un tema complejo pues se manifiesta en múltiples dimensiones, y hay pocos indicios de que el aumento en los derechos de tenencia por sí solo haya tenido un efecto positivo. En varios casos, asegurar los derechos de un grupo significó ignorar los derechos de otro; mientras que en otros, fueron los propios miembros comunitarios los que definieron y establecieron los límites de 'la comunidad' a fin de poder excluir ciertos grupos. Los derechos que implican importantes responsabilidades o restricciones sobre el uso de los recursos podrían afectar negativamente a las poblaciones pobres, es decir, a los grupos que dependen más de los recursos forestales para sus medios de vida. Es notable que los esfuerzos más significativos por tomar en cuenta los intereses de la gente pobre hayan ocurrido en Nepal, un país que está atravesando una ola de agitación política masiva y donde se ha asentado un poderoso discurso de inclusión, superando las desigualdades tradicionales. Los esfuerzos por incluir a las mujeres han progresado lentamente.

## Conclusiones

Como hemos podido apreciar, una mejora significativa en los derechos legales de tenencia no resulta automáticamente en mejoras en los medios de vida, la condición de los bosques o la equidad. Al mismo tiempo, los resultados, tanto para los medios de vida como para las condiciones del bosque, fueron mejores en aquellos casos que habían experimentado un aumento significativo en sus derechos. Sin embargo, existen algunos *tradeoffs*. Varios casos enfrentaban momentos difíciles o un deterioro en los medios de vida para ciertos miembros de la comunidad o grupos de personas ajenas a la comunidad, mientras que la condición de los bosques mejoraba; en algunos casos, los derechos contemplaban serias responsabilidades y determinadas cargas. A la inversa, las mejoras en medios de vida estuvieron asociadas en ocasiones con un deterioro en las condiciones de los bosques. En contrapartida, lo más notable es, quizás desde una perspectiva de los derechos, que los medios de vida mejoraron en un número de lugares sin que se experimentara un deterioro en las condiciones de los bosques (véase Cuadro 9.9).

**Cuadro 9.9 Sinergias y tradeoffs entre los cambios en medios de vida y en la condición de los bosques**

Cambios en los medios de vida	Cambios en las condiciones de los bosques		
	+B	=B	-B
Relativamente mayores +MV	Manejo forestal comunitario, Filipinas*	el Petén, Guatemala RAAN, Nicaragua (algunos lugares)	Camerún Guarayos, Bolivia (algunos lugares)
Relativamente menores +MV o +=MV	Nepal KEF, Filipinas	Pando, Bolivia Burkina Faso RAAN, Nicaragua (algunos lugares)	<i>Guarayos, Bolivia (algunos lugares)</i>
=MV	India Ghana	Porto de Moz <i>Altiplano, Guatemala</i>	Región transamazónica, Brasil

+ Mejora; – Deterioro; = No hay cambio; += Pequeños cambios o cambios explicados en el texto

*Cursivas*: Casos que fueron clasificados anteriormente con poco o ningún aumento en los derechos

\* Los indicadores representan agregados; el lugar con los beneficios más altos en términos de ingresos era uno donde la condición de los bosques se estaba deteriorando (debido a avasallamientos externos).

Para poder entender los resultados, es importante analizar cada uno de los casos en contexto. En lo concerniente a los medios de vida e ingresos, tres variables principales afectaron los resultados:

1. la cantidad y calidad de los recursos forestales otorgados a las comunidades;
2. las regulaciones nacionales (incluyendo limitaciones relacionadas con la conservación establecidas por la reforma); y
3. las condiciones de los mercados y las formas de participación en los mismos.

Lo más importante para los medios de vida es que las reformas necesitan ser implementadas a cabalidad, con un seguimiento que facilite la capacidad de las comunidades de obtener beneficios del bosque.

Los cambios en las condiciones del bosque se vieron afectados por los siguientes factores:

- la condición inicial de los bosques y la medida en que la reforma prioriza la conservación o regeneración;
- la dependencia de actividades agroextractivas, lo que genera un incentivo económico para conservar los bosques, y/o una cultura estrechamente vinculada con el mantenimiento de los mismos;
- la proximidad a áreas de colonización u otros intereses en los bosques, incluyendo crecimiento de la población, demandas de la industria y el mercado, que están más allá del control de las comunidades.

Un aspecto sumamente importante en la protección de la condición de los bosques se refiere a los derechos de la comunidad y su capacidad de excluir a terceros, especialmente empresas madereras y aquellos que convierten el bosque para otros usos.

En lo que respecta a la equidad, las principales conclusiones indican que los resultados positivos parecen depender de esfuerzos específicos y serios para abordar las fuentes de la desigualdad. Por ello, dichos esfuerzos deberían ser incorporados ya en la etapa de diseño de las futuras reformas.

## Notas

- 1 Deseamos expresar nuestro especial agradecimiento a Bocar Kante, Phil René Oyono, Naya Sharma Paudel, Juan Pulhin y Emmanuel Marfo por haber dedicado tiempo y esfuerzo para ofrecer clarificaciones a nivel de los casos y de los países.
- 2 Todos los casos con derechos consolidados de acceso o extracción y derechos de exclusión sólidos fueron clasificados utilizando el rubro 'aumento significativo' en derechos, excepto por el caso donde solo un número reducido de comunidades había recibido un título (región transamazónica). Este caso y todos los casos con mejoras en derechos de acceso y usufructo con sólidos derechos de exclusión fueron clasificados como 'aumento moderado'. La RESEX también fue clasificada como 'moderada' debido a los derechos consolidados de uso, aunque la exclusión es todavía débil. Los casos restantes fueron clasificados como casos que no experimentaron un aumento en los derechos; nuevamente, el caso de Guarayos no es tan claro porque los pobladores de áreas remotas han recibido títulos y consolidado sus derechos de acceso; sin embargo, este no es el caso de las áreas más pobladas. El esquema de Ghana de distribución de beneficios está incluido en este grupo porque, en la práctica, estos beneficios no han alcanzado el nivel comunitario.
- 3 Una razón final está relacionada con la probable adaptación y el optimismo de la comunidad.
- 4 Los pastizales naturales en zonas de gran altura constituyen cerca del 78% de los pastizales de Nepal (Banjade y Paudel 2008).
- 5 Véase Colfer (2005) para información relativa a las mujeres y el manejo forestal sostenible.