

# 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.

# 10

## **Conclusiones y reflexiones sobre el futuro de las reformas en la tenencia de los bosques**

Anne M. Larson, Deborah Barry y Ganga Ram Dahal con  
Carol J. Pierce Colfer, Peter Cronkleton, Emmanuel Marfo, Pablo Pacheco,  
Naya Sharma Paudel y Juan M. Pulhin

Este libro ha analizado la experiencia de las reformas de tenencia de los bosques en 11 países, en docenas de regiones y comunidades, a efectos de comprender sus orígenes, procesos de implementación e impactos sobre la población local y la condición de los bosques. Como hemos podido apreciar, estas reformas incluyen procesos un poco más antiguos y otros que son incipientes y contemplan diversos arreglos, que van desde los derechos que brindan nuevas oportunidades de obtener ingresos o de corto plazo bajo concesiones hasta propiedad completa legal con títulos de tierras. En más de una ocasión, el otorgamiento de derechos cambia poco para los comunitarios, o combina nuevos derechos con el correspondiente retiro de otros, y a menudo, asume además responsabilidades de conservación de los bosques; en contrapartida, en muchos casos, ha ofrecido nuevas oportunidades para los medios de vida y/o mejoras en la condición de los bosques.

Las reformas de tenencia no pueden ser comprendidas a cabalidad si no se tiene en cuenta el contexto histórico político de cada país y las dinámicas que caracterizan otros importantes procesos que también inciden sobre la gobernanza. No es posible aislar los resultados de los muchos procesos sociales en que están enraizados. Sin embargo, este trabajo se ha enfocado en reformas que forman parte de una tendencia global de la cual se sabe y entiende poco; por tanto, es pertinente intentar comprender su alcance, tanto en países como en regiones del mundo, y los profundos desafíos que plantea.

Para resumir el vasto conjunto de experiencias y temas, este capítulo final revisa primero algunos de los resultados principales para luego discutir los temas y preocupaciones centrales planteados por las reformas. Le sigue una reflexión crítica de los desafíos del cambio climático global a la luz de la investigación. El capítulo concluye con una pequeña propuesta para el futuro de la reforma forestal.

## Resultados de la investigación

Las reformas de tenencia son producto de una serie de factores. Las reformas impulsadas *desde arriba hacia abajo* han sido desarrolladas en respuesta a la preocupación por la deforestación, para compartir los costos de la conservación, obtener apoyo para las políticas gubernamentales, promover justicia y derechos sociales en las nuevas democracias, responder a las presiones ejercidas por los organismos donantes para llevar a cabo reformas más amplias, y para calmar demandas internas o de la oposición. Por su parte, las reformas impulsadas *desde abajo* responden a la necesidad de algunos habitantes de reclamar derechos históricos a bosques que han sido enajenados, o de proteger aquellos sobre los cuales tienen derechos consuetudinarios— que están siendo invadidos o amenazados por terceros. Hay casos también en que las reformas responden a demandas de las comunidades de apoyo estatal para llevar a cabo actividades de manejo forestal o conservación.

En general, la reforma forestal representa un cambio importante respecto a las reformas agrarias del pasado. Por ejemplo, se caracteriza por el reconocimiento de derechos colectivos y no individuales, y, en consecuencia, los derechos de alienación, o el derecho de vender tierras, no son otorgados. Además, el Estado continúa desempeñando un papel importante en relación a la expectativa —o la norma— de que los bosques permanezcan intactos. La tierra no es redistribuida; más bien los derechos tienden a ser otorgados a personas que ya habitan los bosques y los están utilizando. Finalmente, las reformas no se limitan a abordar aspectos relativos a los medios de vida o el desarrollo (y en ocasiones, los derechos a la tierra), como en el pasado, sino también todo lo que concierne a los derechos ancestrales de las comunidades indígenas, y promover la conservación forestal.

Los movimientos para los derechos indígenas han sido uno de los principales promotores de las reformas, especialmente en América Latina, mientras que en África debido, en parte, al alto porcentaje de bosques que formalmente son propiedad del Estado, la descentralización ha sido el principal impulsor de los cambios, aun cuando las reformas de tenencia no estuvieran necesariamente entre sus objetivos. Ambas fuerzas, además de las políticas sobre forestería comunitaria en algunos países, han desempeñado un papel importante en Asia. En las tres regiones, los intereses y actores que promueven la conservación global de la biodiversidad han influenciado la naturaleza y el alcance de las reformas.

Las demandas indígenas han sido fundamentales en la introducción de enfoques basados en derechos y parece que han logrado las reformas más profundas, pero es posible también que hayan enfrentado la mayor resistencia. La descentralización ha posibilitado una mayor participación local en la toma de decisiones, pero enfrenta la desafiante amalgama de los cambios formales y las prácticas y autoridades consuetudinarias, así como la tendencia de los estados poscoloniales a centralizar el poder. Los intereses de conservación han garantizado que las reformas tomen en cuenta la conservación de los bosques; aunque, a menudo, esto ha sucedido a expensas de los derechos y medios de vida comunitarios e, incluso, posiblemente también de las prácticas consuetudinarias que han sostenido los bosques durante tanto tiempo.

En general, las reformas forestales –por lo menos aquellas que han sido implementadas efectivamente– han otorgado derechos de uso y exclusión a los bosques; mientras que los derechos de manejo han contemplado complejas combinaciones de decisiones y responsabilidades, que involucran tanto el nivel local como el estatal. En algunos casos, el Estado retiene todos los poderes de toma de decisiones, encomendándoseles a las comunidades la tarea de proteger los bosques. La mayoría de las veces, sin embargo, el balance de poder es mucho más complejo. Usualmente se establece una diferenciación entre los recursos –de alto valor económico (por lo general madera) y escaso valor económico (por lo general PFNM)– y entre el uso que se le da a los recursos, comercial y/o para subsistencia. Ahora bien, es frecuente que las comunidades tengan poco poder de decisión respecto de los recursos de alto valor y/o para uso comercial. Las normas de manejo, frecuentemente diseñadas por el Estado, también imponen restricciones sobre los derechos de extracción. Por lo tanto, en la práctica, el conjunto de derechos no involucra un proceso acumulativo, como generalmente se lo concibe en la teoría. Más bien, si se otorgan derechos de exclusión, la naturaleza de los derechos de manejo podría representar uno de los factores decisivos que determina los alcances de la reforma, ya que define el nivel y tipo de toma de decisiones que es permitida a nivel local. En general, la retención de mayores derechos de manejo por parte del Estado ha atenuado las reformas y el reconocimiento de los derechos en el ámbito local. Otro aspecto está relacionado con la duración de la reforma, si es temporal, revocable o definitiva. Por ejemplo, los derechos pueden ser otorgados a comunidades a través de un decreto presidencial, normas o regulaciones forestales, pero todos son vulnerables a una reforma unilateral. Los derechos otorgados mediante leyes son más seguros, y mediante la constitución lo son todavía más.

El otorgamiento de ciertos derechos mediante la reforma forestal puede, en realidad, tener el efecto de despojar de ciertos derechos a las comunidades que ya están viviendo en los bosques y que cuentan con instituciones locales que se responsabilizan por el manejo de las tierras y los bosques y regulan el acceso a los mismos. Es probable que estas instituciones estén basadas en derechos consuetudinarios o *de facto*. Esta tensión entre los sistemas legales formales y los consuetudinarios es evidente y ha sido estudiada en profundidad en África, aunque también es relevante en la mayor parte de comunidades que cuentan con instituciones o acción colectiva efectivas. El Estado puede tratar de eliminar, ignorar o apoyar a estas instituciones locales o consuetudinarias (Benjamin 2008). Sin embargo, las consecuencias de ignorarlas pueden resultar también en la eliminación de las mismas. Por ejemplo, el otorgamiento de estrictos derechos de exclusión a comunidades sedentarias se realiza con frecuencia sin consideración alguna de los derechos consuetudinarios de los usuarios de los recursos estacionales, como los que conciernen a los pastores trashumantes.

Es probable que la imposición de normas e intereses por parte del Estado sobre las prácticas consuetudinarias existentes generen un ‘dualismo estéril’, situación configurada por una ‘ley del Estado impracticable [coexistente con] prácticas locales que no han sido autorizadas’ (Benjamin 2008:2256), o resulten en lo que se ha denominado *forum shopping* (von Benda-Beckmann 1981), situación que se da cuando la gente selecciona las reglas que quiere seguir dependiendo del sistema legal que más convenga a sus intereses. También puede socavar las instituciones locales efectivas y desembocar en dinámicas de ‘libre acceso’ (Fitzpatrick 2006). Al mismo tiempo, no todas las instituciones locales son efectivas en el manejo forestal, ya sea para uso interno o para

prevenir invasiones de terceros. En ocasiones, las comunidades solicitan una mayor intervención del Estado para mejorar la condición de los bosques o la seguridad de la tenencia. Sin embargo, no es común que el Estado reconozca y apoye instituciones y prácticas locales efectivas ni que logre integrar los sistemas legales formales y los consuetudinarios de una manera efectiva.

Además de reconocer las tierras y los recursos forestales que son manejados utilizando prácticas consuetudinarias –por lo menos en cierto grado–, las reformas de tenencia comunitaria también involucran la creación o el reconocimiento de una institución de gobernanza que represente a la comunidad. La extensión y los límites de las tierras forestales cedidas por el Estado a las comunidades locales pueden coincidir con una institución existente, pero, con frecuencia, se necesita un nuevo nivel de gobernanza y la creación de una nueva estructura. Es probable que esta nueva institución desempeñe un papel importante en la asignación de derechos sobre los bosques y los beneficios derivados de ellos, y es posible que una institución legítima y efectiva –que esté lista para asumir un nuevo dominio de poderes a nombre de la comunidad o mayor escala– no haya existido antes de la reforma.

Por lo tanto, las relaciones de autoridad constituyen un campo de batalla y conflicto. Por ejemplo, es posible que el Estado y la comunidad no reconozcan al mismo actor como el representante legítimo de la comunidad, o en su defecto, que el actor reconocido no sea responsable ante la comunidad. La construcción de una autoridad legítima y responsable representa un desafío serio en las reformas que involucran derechos comunales o colectivos e, incluso en la ausencia de un conflicto abierto, puede involucrar delicadas negociaciones entre las instituciones políticas tradicionales y las modernas. Un facilitador de confianza, que pueda establecer un puente entre estas dos culturas, podría ser útil en dichas negociaciones.

Existen otras organizaciones más allá del nivel comunitario que brindan oportunidades adicionales y desafíos para la representación. En vista del fracaso de muchos estados de plenamente llevar a cabo cambios en la tenencia o facilitar el acceso a los beneficios derivados de los bosques, las redes comunitarias y otras formas de acción colectiva pueden desempeñar un papel fundamental defendiendo y mejorando los derechos de las comunidades, así como su participación en el mercado. De hecho, dichas redes pueden realizar inversiones significativas en términos de recursos humanos y recursos financieros exclusivamente para defender los derechos forestales comunitarios contra intereses en competencia, como las empresas madereras, colonos, organismos de conservación y, en ocasiones, el Estado mismo. Con respecto a la participación en el mercado, de los casos estudiados, la red comunitaria más exitosa es una federación de productores que se creó específicamente para llevar a cabo esta tarea; y es que parece ser mucho más difícil para las organizaciones políticas enfrentar este conjunto adicional y diferente de desafíos.

Sin embargo, como organizaciones políticas, las redes comunitarias –por ejemplo la Federación de los Grupos de Usuarios de Bosques Comunales de Nepal– han sido vitales deteniendo el avasallamiento burocrático y negociando nuevos términos que definen la relación entre las comunidades y el Estado, especialmente cuando el Estado limita los derechos otorgados a las comunidades mediante la imposición de regulaciones. Este punto está relacionado parcialmente con el tema de la cogestión mencionado anteriormente, pero también va mucho más allá. Un tipo de regulación involucra la clasificación y zonificación a gran escala de los bosques, especialmente en África y algunas partes de Asia, mediante las cuales ciertos tipos de bosques, generalmente

los de mayor valor económico, entran dentro de una clasificación (para concesiones industriales o conservación) y los bosques de menor valor en otra. El ‘primer corte’, que define quién tiene acceso a qué tipos de bosque, generalmente precede a la reforma formal de tenencia, que puede luego reconocer derechos comunitarios únicamente a bosques con clasificaciones bajas, como en el caso de Camerún, o a bosques de escaso valor económico, como en el caso de Nepal. Otros tipos de regulaciones restringen el acceso a ciertos recursos o requieren que las comunidades sorteen las burocracias para obtener autorizaciones. Aunque ciertas regulaciones son importantes para proteger los bosques para el futuro, la legislación existente incluye, por lo general, regulaciones que no pueden ser aplicadas y que apoyan burocracias innecesarias, incluso, en más de una ocasión, corruptas.

El marco regulatorio puede también impedir que ciertos mercados estén al alcance de las comunidades, ya sea a través de prohibiciones específicas o regulaciones referidas al cumplimiento que son costosas, si es que no prohibitivas. No todas las comunidades desean interactuar con los mercados, y algunas consideran que los mercados constituyen entidades que lo único que propician es la apropiación por parte de terceros de las utilidades derivadas de los recursos y productos comunitarios. Gran parte de las regulaciones que inciden sobre el acceso a los mercados tienden a favorecer a las grandes empresas o negociantes. En contrapartida, los mercados pueden también crear oportunidades y, con frecuencia –cuando la participación formal se torna muy difícil o burocrática–, las comunidades participan en ellos de manera informal. A través de las regulaciones, el Estado puede desempeñar un papel importante determinando si los mercados representan oportunidades o peligros para las comunidades.

Uno de los factores que determina los beneficios que las comunidades obtienen de su diferente participación en los mercados se refiere a la capacidad que ellas tienen, precisamente, de participar en los mismos. Una alternativa común a los modelos de subsistencia, particularmente en América Latina, ha sido el modelo de las empresas forestales comunitarias, generalmente diseñado desde fuera para operaciones de aprovechamiento maderero a gran escala, orientadas casi siempre a mercados internacionales. Mientras que los modelos de subsistencia generan mejoras más bien pequeñas para los medios de vida, el modelo empresarial puede abrumar a las comunidades puesto que, a fin de adaptarse a esa dinámica, deben crear nuevas instituciones y asumir rápidamente responsabilidades y capacidades, además de promover la dependencia externa. Uno de los desafíos consiste en cómo diseñar una selección de modelos apropiados y orgánicos que aborden tanto las necesidades de conservación como las de medios de vida y el tema de su sostenibilidad en el largo plazo. La diversidad de casos examinados aquí sugiere que existe amplio espacio para mejoras de políticas que permitirían desarrollar las capacidades comunitarias y abordar las distorsiones estructurales del mercado, como las barreras legales y regulatorias, las relaciones patrón-cliente, y la información asimétrica. Casi siempre se presta menos atención a este último aspecto.

Las condiciones bajo las cuales esos mercados funcionan representan otro aspecto que determina los beneficios que las comunidades pueden obtener de los mercados. Las reformas de tenencia que facilitan una participación en los mercados de madera brindan las mayores mejoras en términos de medios de vida, medidas en base al cambio en los ingresos, particularmente a través de los modelos empresariales mencionados más arriba. Sin embargo, la mayor parte de reformas generó algún tipo de beneficio para los medios de vida cuando se los evaluaba en forma más amplia para incluir beneficios intangibles, como el empoderamiento o el cese de la intervención externa

(como concesiones de aprovechamiento autorizadas por el Estado), y acceso a nuevos productos forestales e ingresos. Sin embargo, las reformas no siempre mejoran el acceso a los recursos; incluso pueden disminuirlo, por lo menos temporalmente, y/o para algunos actores o productos. Esto se debe a que los nuevos derechos están generalmente acompañados de nuevas restricciones, normas y responsabilidades, y algunos usuarios de recursos, particularmente los grupos pobres y marginados, pueden ser dejados fuera.

Sin embargo, lo más importante es que los beneficios, en términos de medios de vida, están limitados debido a lo que sucede después de que los nuevos derechos han sido otorgados en papel. Durante el proceso de implementación, burócratas del Estado, así como otros poderosos grupos de interés, desafían u obstruyen los nuevos derechos. Y aun cuando los derechos a los bosques son implementados, es posible que se haga poco para facilitar el ejercicio de esos derechos, como por ejemplo a través del desarrollo de la capacidad comunitaria, un marco regulatorio conducente y participación beneficiosa en el mercado, como se discutió más arriba.

Al igual que en el caso de las mejoras en los medios de vida –las que deberían ser entendidas a la luz de estas medidas de acompañamiento–, los cambios en la condición de los bosques deben ser analizados teniendo en cuenta el contexto. Esto se debe a que, en general, la condición de los bosques se ve influenciada por múltiples factores, algunos de los cuales están más allá de la capacidad de control de las comunidades, como las presiones ejercidas por los madereros, mineros, colonos o las poblaciones que están creciendo. Sin embargo, cabe resaltar que la condición de los bosques mejoró en aquellos casos en los que a las comunidades se les había entregado tierras y bosques degradados (especialmente en Asia); en otros casos, la condición de los bosques no se deterioró bajo el manejo comunitario, aun cuando los medios de vida mejoraron.

Nuestra investigación también tenía como objetivo explorar las implicaciones de la reforma de tenencia sobre la equidad. Los resultados muestran que los impactos positivos –prevenir la captura por parte de la elite, remediar la discriminación por género y casta– fueron producto de políticas y prácticas específicas orientadas a la promoción de la equidad, en ocasiones a través de la discriminación positiva. Es significativo que las comunidades que aparentemente llevaron a cabo los mayores esfuerzos por promover los derechos de los grupos de pobres y menos aventajados se encuentren en Nepal, un país con un poderoso movimiento y un discurso nacional capaz de promover este tipo de políticas. A pesar de que estos esfuerzos por sí solos no eliminan las desventajas estructurales, Nepal está claramente a la vanguardia de la mayoría de los casos.

## Principales desafíos

Como resulta evidente de la discusión anterior, comprender las reformas y sus resultados exige entender las tres etapas de la reforma: el cambio en las normas legales formales y su origen, la implementación del cambio, y por último, la manera en que la reforma facilitó – o trabajó en conjunción con otros factores para facilitar– mejoras en los medios de vida y la condición de los bosques. Cada una de estas etapas presenta una diferente gama de desafíos, y el cambio estatutario constituye solo el comienzo del proceso de reforma.

No todos los cambios formales promueven grandes cambios en los derechos. En general, las reformas más ambiciosas fueron producto de demandas impulsadas desde las bases, demandando



particularmente el reconocimiento de los derechos indígenas sobre las tierras que han ocupado tradicionalmente. En todos los casos, la implementación de las reformas enfrentó demoras y obstáculos: intereses y reclamos que compiten para los mismos bosques o recursos forestales (ya sea de madereros, acaparadores de tierra, empresas privadas u organismos de conservación), falta de seguimiento y los intentos del Estado por reducir los derechos otorgados. De hecho, el Estado tiene la responsabilidad de implementar las reformas legales, pero simultáneamente otro sector del Estado puede estar compitiendo por esos recursos. En particular, los casos estudiados revelan serios retrasos en la titulación de tierras, cambios de políticas, corrupción y regulaciones de todo tipo. Con frecuencia, el Estado no defiende los nuevos derechos comunitarios de intereses en competencia ni de potenciales intrusiones.

Las comunidades organizadas —y en particular las redes y federaciones— están en mejor capacidad de defender sus derechos contra estos desafíos. Lo que en realidad se implementa, entonces, es el resultado de la combinación de luchas y oportunidades, ya que las reformas avanzan cuando las comunidades y sus aliados logran tomar ventaja del momento político. Sin embargo, las oportunidades políticas pueden darse antes de que haya suficiente tiempo como para crear instituciones de manejo local efectivas y responsables, lo que pone los beneficios de la reforma en peligro en tanto pueden ser capturados por la elite, a tiempo de que promueve o da continuidad a otras desigualdades. No queda claro cómo reconciliar estas necesidades contradictorias. Por lo tanto, la tercera etapa de la reforma, la facilitación y realización de beneficios, enfrenta dos desafíos adicionales: por un lado, el diseño de políticas y programas que impulsen nuevas oportunidades, y, por otro, apoyar la creación de instituciones de gobernanza interna efectivas y mecanismos de responsabilidad para la toma de decisiones y la distribución de beneficios.

En general, los obstáculos que las comunidades enfrentan durante las tres etapas de la reforma pueden ser agrupados en tres clases: políticos, técnicos y conceptuales. La mayor parte de los obstáculos discutidos hasta ahora son de carácter político y se refieren a la competencia por los derechos, recursos y beneficios derivados de los bosques. Involucran actores que se oponen a las reformas o interfieren en su implementación porque consideran que tienen algo que perder si se empodera a las comunidades, o a actores que toman ventajas de las reformas para beneficio propio: madereros, empresas mineras y petroleras que desean obtener derechos a los recursos, conservacionistas que están presionando por la creación de áreas protegidas exclusivas, burócratas que se aferran al poder y forran sus bolsillos controlando decisiones y recursos, o por último, líderes comunitarios o elites que desean obtener una parte desproporcionada de los beneficios. Los desafíos políticos exigen, pues, respuestas políticas organizadas.

No obstante, no toda interferencia o problema relativo a una implementación o seguimiento fallidos están relacionados con la competencia política y la corrupción. Los obstáculos técnicos se refieren a cuestiones de capacidad. La incapacidad del Estado de demarcar los territorios adecuadamente, equitativamente o dentro de un lapso razonable de tiempo, por ejemplo, puede reflejar las limitaciones existentes en términos de recursos humanos, como experiencia y capacidad, o de financiamiento. Por su parte, es posible que las comunidades no tengan experiencia en el manejo forestal colectivo organizado. La mayor parte de las reformas son nuevas y constituyen un paso en el proceso de aprendizaje para todos los involucrados. Las debilidades técnicas, sin embargo, pueden ser confundidas con demoras intencionales y también pueden servir como cortinas de humo para los intereses políticos de actores poderosos. Además, los ministerios e

institutos forestales y ambientales muchas veces no están dispuestos a ceder o compartir sus responsabilidades técnicas con las comunidades. La superación de estos problemas requiere voluntad política para obtener el conocimiento o implementar la capacitación necesaria para que el proceso de reforma siga avanzando.

Los obstáculos conceptuales se refieren al grado en que se ha aceptado que las comunidades pueden desempeñarse como buenos custodios del bosque. Estos obstáculos, como ya se ha dicho, pueden actuar como cortina de humo para encubrir intereses políticos, pero también hay razones legítimas para ser cautelosos si, en efecto, a las comunidades se les otorga mayores derechos. Ahora bien, desde una perspectiva de derechos, y tomando en cuenta los derechos históricos y tradicionales, así como los abusos a los que los pueblos indígenas y tradicionales han sido sometidos en el pasado, a las comunidades se les debería otorgar sus derechos legítimos y no deberían estar sujetas a leyes y regulaciones que no sean aquellas que se aplican al resto de la población.

Es posible que algunas cuestiones relativas a los derechos tengan consecuencias de largo plazo sobre los bosques e incluso más allá de ellos. ¿Cuáles son las consecuencias económicas, sociales, culturales y científicas de negar prácticas consuetudinarias y conocimiento tradicional debido a las restricciones de uso y a la superposición de las regulaciones del Estado sobre las normas locales? No lo sabremos hasta que probablemente sea demasiado tarde. El pastoreo trashumante practicado en las montañas de Nepal representa una forma de vida para grupos étnicos como los Sherpas, Bhote y Tamang, pero también una actividad lucrativa. Contribuye a la economía nacional a través del abastecimiento de leche, carne, animales de tiro y artículos de lana, comercio internacional y a la identificación de especies de la región. Sin embargo, las poblaciones de pastores están disminuyendo puesto que se les prohíbe llevar a sus animales a las tierras forestales, obligándolos a concentrarse en áreas más pequeñas (Banjade y Paudel 2008).

¿Cuáles son las consecuencias sobre los bosques? Los ‘expertos’ de fuera tienden a confundir las prácticas locales sostenibles con la degradación y adoptan rígidas posturas frente a una determinada idea –fuegos, agricultura itinerante, ganadería, pastoreo–, sin entender a cabalidad cada una de estas prácticas, su contexto y el papel que desempeñan a largo plazo influenciando los paisajes forestales; estas ideas se transforman luego en narrativas de degradación poco exactas y que se auto perpetúan (Fairhead y Leach 1996, 1998; Kull 2004; Dove 1983). En Nepal, los pastores han contribuido a mejorar la protección contra los incendios forestales y tienen excelentes habilidades etnobotánicas, conocimiento tradicional que ya se puede estar perdiendo. Evidencia pasada sugiere que también ha habido un manejo coordinado de los pastizales, con restricciones estacionales y pastoreo de rotación, así como derechos acordados mutuamente y bien definidos.

Ya hemos discutido ampliamente el grado en que la regulación –entendida como sobrerregulación– interfiere con los nuevos derechos de tenencia, debido a que el Estado mantiene el derecho de tomar decisiones trascendentales relativas al manejo de recursos. ¿Cuánta regulación y de qué tipo se necesita realmente? ¿Bajo qué circunstancias deben implementarse y por qué? ¿Cuánto es demasiado? En lugar de abordar estas interrogantes desde la perspectiva de la regulación estatal, proponemos hacerlo desde el punto de vista de las comunidades: ¿Cuáles son las necesidades y prácticas locales y qué potencial tienen para llevar a cabo un manejo forestal sostenible desde las bases? Fundamentalmente, si un mejor manejo, más sostenible, supone mayor apropiación

y control a nivel local –y si la seguridad a largo plazo promueve un interés a largo plazo en el sostenimiento de los recursos–, entonces ¿hasta qué punto interfieren la sobrerregulación y la retención de derechos de manejo con este potencial?

Según Fitzpatrick (2005) las reformas de tenencia deberían determinarse en función de la naturaleza y causas de la inseguridad de los derechos de tenencia (véase Capítulo 4). Considera que si los factores de esta inseguridad son externos, tanto menor debería ser la interferencia del Estado en asuntos internos y, más bien, debería orientar sus actividades hacia la defensa del perímetro del área consuetudinaria de la comunidad; a la inversa, si la fuente de la inseguridad es interna, entonces mayor debería ser el rol del Estado en su misión mediadora de las decisiones relativas al acceso.

Podemos esbozar un argumento similar en relación a las reformas de tenencia y las causas de la deforestación (Cuadro 10.1). Si la deforestación es resultado de influencias externas, tanto más deberían las reformas tratar de fortalecer los derechos de exclusión y de diseño interno de normas, al tiempo de proporcionar foros apropiados para la negociación con los usuarios externos que sean pobres (véase Mwangi y Dohrn 2008); por otro lado, si la deforestación responde a influencias internas, tanto mayor debería ser el papel del Estado.

La condición actual de los bosques debería guiar las decisiones relativas al grado en que la recuperación o mantenimiento de las condiciones del bosque (o manejo de ciertos productos) representa una prioridad. Los incentivos internos que promueven el mantenimiento del bosque, como contribuciones a los medios de vida o valores culturales, deberían ser reforzados y las presiones externas controladas. Esto constituye otra variable sumamente importante.

**Cuadro 10.1 Grado y tipo del rol regulatorio del Estado basados en causas de deforestación y 'dependencia' forestal**

Contribución de los bosques (en pie) a los medios de vida o la reproducción cultural	Causas de la deforestación/degradación	
	Externa (o ninguna)	Interna
Fuerte	No hay intervención del Estado en la comunidad: el Estado protege los límites	Rol moderado del Estado: el Estado facilita la implementación de normas (locales)
Débil	Rol moderado del Estado: el Estado protege los límites y facilita la organización y los incentivos para mejorar la contribución a los medios de vida*	Rol activo del Estado: mayor regulación del uso de los bosques (pero las comunidades todavía tienen el derecho de participar en las decisiones)

\* Si la comunidad así lo desea

Fuente: elaborado por los autores en base a Fitzpatrick (2005)

El Cuadro 10.1 amerita algunas importantes puntualizaciones y advertencias. En primer lugar, supone que los derechos de tenencia han sido otorgados o reconocidos y que abordan los problemas subyacentes de la inseguridad. Segundo, se refiere solamente a las causas inmediatas de la deforestación. El Estado en sí podría representar una causa subyacente de la degradación si promueve políticas contradictorias o políticas específicas que fomentan el desmonte del bosque.

Estas políticas deberían ser abordadas también. En tercer lugar, la degradación que resulta de factores externos podría ser la causante de la degradación interna (Ribot, comunicación personal): si la gente local sobreexplota sus propios recursos en vez de que terceros se los ‘roben’. Por lo tanto, la degradación externa debería ser abordada primero y, bajo esta luz, se llegaría al punto de que el apoyo del Estado en la implementación de las reglas internas deja de ser necesario.

En ocasiones se justifica que el Estado asuma un rol fuerte mediante la imposición de restricciones y regulaciones. Pero las reformas no deberían representar un vehículo para que el Estado ejerza control sobre las comunidades; los ministerios e institutos forestales aún tienden a culpar a las poblaciones locales por la degradación, en lugar de considerarlas como aliados. En particular, preocupa lo siguiente: *las responsabilidades* que afectan seriamente los medios de vida, especialmente de los segmentos más pobres de la sociedad; *la incapacidad* de abordar o incluso reconocer prácticas preexistentes o los costos para las comunidades de las responsabilidades recientemente asignadas; *la corrupción*; y *el conjunto de reglas* cuyo cumplimiento no es posible. Las reformas de tenencia deberían fortalecer o modificar la estructura de incentivos, de tal modo que esta favorezca el uso y conservación de los productos forestales. El Estado debería proporcionar incentivos y aumentar las capacidades para el manejo forestal comunitario, en base al potencial del conocimiento, energía y estructuras organizativas locales que vienen siendo ignoradas o marginadas, sin duda una oportunidad que no ha sido entendida y necesita ser armonizada con sistemas formales de manejo.

## Tenencia forestal y las nuevas preocupaciones globales

La investigación llevada a cabo analiza casos en los que las comunidades han recibido mayores derechos formales sobre los bosques; muestra que las reformas conllevan riesgos y beneficios, así como también numerosos obstáculos que emergen durante su implementación. A pesar de que no siempre se necesitan los derechos estatutarios y que pueden, en ocasiones, dependiendo como se los implementa, socavar los derechos consuetudinarios (en general) o los derechos consuetudinarios de ciertas poblaciones (específicas), los derechos formales parecen ser particularmente importantes a la luz de los intereses en competencia con múltiples actores sociales; y pueden ir ganando importancia para la seguridad futura de los derechos forestales, particularmente en lo concerniente al cambio climático.

El cambio climático añade, pues, nuevas dimensiones al marco ya complejo de derechos y recursos. Los bosques contribuyen a combatir el cambio climático y, al mismo tiempo, son afectados por el mismo, y las poblaciones que dependen de ellos para su sustento son vulnerables tanto a los efectos directos del cambio climático (cambios ecológicos, patrones de tiempo cambiantes, eventos extremos) como a los intereses de otros actores sobre aquellos bosques o tierras en competencia. Estos fenómenos se dan simultáneamente a medida que los esquemas de mitigación (como mercados de carbono y expansión de biocombustibles) se van implementando.

El papel que los bosques desempeñan influenciando y respondiendo al cambio climático no ha sido entendido a cabalidad (Science 2008). No obstante, se estima que los bosques contribuyen más de 17% a las emisiones antropogénicas de carbono (IPCC 2007). Se tiene previsto que el calentamiento global cause estaciones secas más largas y aumente los incendios forestales así

como su intensidad, como ya ha ocurrido en algunas áreas; asimismo, ha causado disrupciones en los patrones estacionales, como precipitaciones o migración de aves, los que ya no podrán ser utilizados como indicadores confiables, como algunos agricultores suelen hacer para la siembra (Macchi *et al.* 2008). En Nepal, el cambio climático ha causado un aumento en las temperaturas, un significativo retroceso de glaciares y cambios en la disponibilidad de agua. También se espera que los eventos extremos de clima, como huracanes, aumenten; el huracán Félix, por ejemplo, interrumpió nuestra investigación en Nicaragua. Los cambios en los patrones climáticos y los ecosistemas forestales también afectarán la disponibilidad y distribución de vida silvestre y productos forestales.

La capacidad de las poblaciones de responder y adaptarse a este tipo de desafíos depende, en gran parte, de las políticas existentes. Un informe elaborado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) acerca del cambio climático concluye lo siguiente:

Las instituciones y diseñadores de políticas desempeñan un papel en el empoderamiento de las poblaciones indígenas y tradicionales puesto que aseguran y mejoran sus derechos (*entitlements*) a los recursos, incluyendo la tierra, el agua, la biodiversidad, así como la salud, tecnología, educación, información y poder, con la finalidad de mejorar su capacidad de adaptación al cambio climático y reducir su vulnerabilidad social y biofísica. Cuando las instituciones no logran garantizar estos derechos, es posible que la resiliencia de los pueblos indígenas y tradicionales disminuya, y el umbral, más allá del cual un sistema no puede adaptarse al cambio climático, rebase estas potencialidades (Macchi *et al.* 2008:22).

Aunque no todos los grupos que dependen de los bosques para su sustento y que han sido estudiados aquí son indígenas, los pueblos indígenas constituyen una población relativamente bien organizada a nivel global, que ha emitido sus propias declaraciones formales en relación a estas preocupaciones. Una de las más importantes es la prioridad explícita otorgada a la seguridad alimentaria. La Declaración de Anchorage, emitida durante la Cumbre Mundial de Pueblos Indígenas y Cambio Climático a principios de 2009, estipula lo siguiente:

Para proveernos de los recursos necesarios para la supervivencia colectiva en respuesta al cambio climático, declaramos a nuestras comunidades, aguas, aires, bosques, océanos, hielos marinos, y territorios como 'Áreas de Soberanía Alimentaria', definidas y dirigidas por pueblos indígenas según leyes tradicionales, libres de industrias extractivas, deforestación, y sistemas de producción de alimentos basadas en químicos como son los contaminantes, agro-combustibles y organismos genéticamente modificados (Declaración de Anchorage 2009).

No obstante, sin derechos seguros y garantizados a la tierra y los recursos, las prioridades indígenas de seguridad alimentaria y reproducción cultural se ven desafiadas aun más por el cambio climático. Además de las actuales demandas a la tierra y los bosques por parte de actores que compiten unos entre otros, las propuestas de mitigación también amenazan a los habitantes de los bosques, como la expansión de los biocombustibles y los esquemas para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y degradación forestal (REDD). Los biocombustibles han aumentado la demanda de tierras y, aunque en teoría no deberían expandirse a las áreas forestales

(negando así cualquier efecto potencial positivo de las emisiones de gas de efecto invernadero), esto ha ocurrido en algunas áreas; en Indonesia, por ejemplo, la expansión de las plantaciones de aceite de palma ha llevado a episodios de violencia y represión y a la toma de las tierras indígenas sin un adecuado proceso (Seymour 2008).

Los pueblos indígenas también han elaborado sus propias recomendaciones en relación a los esquemas REDD, sosteniendo que todas las iniciativas deben ‘reconocer e implementar los derechos humanos de los pueblos indígenas, y tomar en cuenta la seguridad de la tenencia de tierra, su propiedad, el reconocimiento de la titularidad según usos, costumbres y leyes tradicionales, así como los múltiples beneficios del bosque para el clima, los ecosistemas y los pueblos, antes de tomar acción alguna’ (Declaración de Anchorage 2009). Tal como se las concibe en la actualidad, las estrategias REDD contemplan la provisión de pagos para compensar las emisiones que hubieran resultado del desmonte forestal y la degradación y que han sido evitadas (véase Angelsen 2008). REDD es una estrategia de cambio climático, no una estrategia de alivio a la pobreza, por lo que las necesidades de la gente pobre que vive en los bosques no han sido tomadas en cuenta, por lo menos hasta ahora (Griffiths 2008). Muchos temen las consecuencias de este esquema sobre los pueblos locales, y consideran que REDD no será exitosa a menos que cuente con el apoyo de los grupos indígenas (Brown *et al.* 2008; Griffiths 2008; Macchi *et al.* 2008; Cotula y Mayers 2009).

Los problemas son numerosos. REDD y los mercados de carbono introducen otra capa de derechos de tenencia a los cinco reservorios de carbono –biomasa subterránea, biomasa por encima del suelo, madera muerta, hojarasca y carbono orgánico del suelo– sobre la red existente de derechos a la tierra y los bosques. La cuestión de *quién* retiene los derechos de propiedad sobre *qué* reservorios de carbono es importante en términos de distribución de beneficios. Es posible que en muchos casos el Estado sea el dueño del carbono. Si por la acción de la gente local hay menos quemadas y deforestación, se retiene más carbono en la biosfera, y/o si el stock forestal aumenta –como por ejemplo a través de la protección de la regeneración natural–, se captura carbono de la atmósfera. Pero sin derechos seguros sobre los bosques y el carbono, es probable que no puedan reclamar los beneficios derivados de los esquemas REDD, en detrimento de los esfuerzos por mitigar el cambio climático.

Lo que es más, las estrategias REDD propuestas no reconocen ni abordan los problemas existentes de gobernanza forestal, incluyendo, por ejemplo, la tenencia o los estándares internacionales de derechos humanos (Griffiths 2008; Seymour 2008). Estas estrategias tienen como objetivo proveer pagos por deforestación evitada y, por lo tanto, podrían ‘premiar a contaminadores con un historial de destrucción del bosque’, pero no a aquellos que ya están manteniendo y protegiendo los recursos forestales (Griffiths 2008:2). Si bien esto tiene sentido solamente desde un punto de vista de la eficiencia, podría socavar la legitimidad de todos los esfuerzos, generar conflictos y crear incentivos perversos que incrementen la deforestación. Asimismo, sin derechos seguros, las comunidades locales son ‘vulnerables a la desposesión, lo que podría representar una seria preocupación si REDD aumenta el valor de la tierra y captura el interés de terceros’ (Cotula y Mayers 2009:3). Los grupos indígenas han demandado participación a escala nacional y subnacional, pero simultáneamente a nivel de las negociaciones globales REDD.

La investigación presentada en este documento muestra que la competencia por los bosques y las tierras forestales es feroz en la actualidad y que las comunidades que dependen de los bosques para su sustento son frecuentemente excluidas tanto de la toma de decisiones como del acceso a los recursos forestales y sus beneficios. Aun si obtienen nuevos derechos, todavía tienen que enfrentar serios desafíos: implementar derechos en la práctica, defender esos derechos y construir las instituciones necesarias para ejercerlos, mejorar los medios de vida y distribuir los beneficios equitativamente. El Estado ha sido lento implementando las reformas, no ha logrado defender los derechos de exclusión comunitarios y ha retenido los poderes de decisión en el uso de los recursos. Entonces, ¿qué tipo de oportunidades nos ofrece REDD en este escenario tan difícil? Si los esquemas REDD priorizaran las actividades de protección y restringieran seriamente el uso de los bosques, una vez más estarían interfiriendo en las necesidades de los medios de vida e imponiendo restricciones y regulaciones formales sobre las costumbres y normas locales. Si en el pasado los funcionarios del Estado han competido con las comunidades por los recursos y la toma de decisiones, y la corrupción continúa representando un problema serio, este no es un buen augurio para la participación comunitaria o para la democratización de las estrategias que requieren un monitoreo técnico y el correspondiente cumplimiento de requisitos estrictos, así como ‘altos niveles de coordinación central’<sup>1</sup> (Cotula y Mayers 2009:2).

La investigación también destaca la importancia de realizar un seguimiento de las reformas y los compromisos específicos relativos a cuestiones como la pobreza, la equidad y la representación. Únicamente aquellas comunidades que habían creado las instituciones necesarias y las relaciones de mercado pertinentes lograron obtener beneficios en términos de ingresos; el género y otras cuestiones de equidad tuvieron que ser explícitamente incorporadas en las reformas. El escenario de nuevos derechos y beneficios para las colectividades exige prestar más atención a la representación y las relaciones de autoridad; sin una atención seria a la responsabilidad, las ‘autoridades’ locales pueden, de hecho, ser las herramientas del Estado, o fracasar en la distribución de beneficios.

Por lo tanto, los derechos de tenencia seguros<sup>2</sup> son una condición necesaria pero no suficiente para la protección de las poblaciones locales y el aumento de la resiliencia frente a amenazas tanto del cambio climático como de los esfuerzos de mitigación. Los derechos son necesarios también para que estas comunidades se beneficien de REDD. Al mismo tiempo, es probable que una tenencia insegura contribuya al cambio climático por lo menos de dos maneras: facilitando la colonización y conversión de los bosques por intereses ‘externos’ y socavando las prácticas tradicionales que históricamente han sustentado los bosques (Declaración de Anchorage 2009). La tenencia segura para grupos que viven en los bosques, combinada con derechos de exclusión protegidos por el Estado, podría reducir los intentos de colonización y las tasas de conversión.

Dado que la implementación de los derechos de tenencia es todavía débil, aun cuando estos derechos son sustanciales, la toma de tierras asociada con plantaciones de biocombustibles y posiblemente esquemas REDD puede impedir mayores avances a favor de los derechos comunitarios sobre los bosques y hasta podría revertir los derechos alcanzados. Esta realidad no puede ser ignorada: la simple pregunta de ‘quién es el propietario del carbono’ pone sobre el tapete este tema fundamental. ¿Qué estrategias van a usar los intereses en competencia para socavar los derechos comunitarios existentes? ¿Cómo van a tratar las terceras partes de sacar ventaja de las comunidades que han obtenido derechos? ¿Cuáles son las estrategias más efectivas

para las comunidades para defender y profundizar sus derechos, incluyendo la participación en oportunidades como REDD?

Los grupos indígenas y otras poblaciones que dependen de los bosques para su sustento deberían participar en la mesa de negociaciones, tanto global como nacional, y participar también en el diseño, implementación y monitoreo de los esquemas de mitigación del cambio climático. Dentro de los países, se debería exigir el derecho a elegir mediante el consentimiento libre, previo e informado (conocido como FPIC), medida que tendría que aplicarse no solo a los pueblos indígenas, sino también a todas las poblaciones forestales afectadas. La importancia de la organización comunitaria y de las redes y federaciones de alto nivel no debe ser sobreemfatizada. Ayudarlas, en los aspectos que sean necesarios, a entender los conceptos, discursos, tecnicismos, prejuicios e intereses de los programas de cambio climático y de sus competidores, y proporcionarles evidencia de la investigación para fundamentar sus argumentos cuando reclaman sus derechos, constituyen, ambas tareas, el rol principal de sus aliados.

## **Futuro de las reformas**

Proponemos una reforma de tenencia que comience con las comunidades y se construya en base a acuerdos explícitos relativos a los derechos y responsabilidades como la base de un sistema viable de gobernanza forestal. Idealmente, la toma de decisiones relativa a los recursos estará en manos de la comunidad y será reconocida como tal, basada en estándares mínimos de mantenimiento forestal e implementada con particular énfasis en el fortalecimiento de las estructuras colectivas de gobernanza en áreas forestales. Los derechos deberían estar basados en el reconocimiento, pero no la calcificación, de los derechos y prácticas consuetudinarias y la negociación de conflicto mediante instituciones transparentes y responsables. Las decisiones referentes a la zonificación, que contemplan diferentes usuarios forestales por categoría, serán hechas en el entendido de que las áreas forestales de alto valor deberían ser designadas para el reconocimiento de los derechos comunitarios y deberían incluir la participación informada de los que tienen derechos locales. No es necesario otorgar derechos de alienación a las comunidades, pero el Estado tampoco debería tener el derecho de alienar estas tierras, garantizando así la permanencia de los derechos y la seguridad de la tenencia mediante sólidos instrumentos legales que avalen este aspecto.

El Estado protegerá los derechos de las comunidades garantizando sus derechos de exclusión y manteniendo principios como el consentimiento libre previo e informado, y facilitará los mecanismos de negociación necesarios para abordar los derechos de recursos superpuestos y estacionales de las personas ajenas a las comunidades. El Estado, junto con otros actores externos –como organismos donantes u ONG– facilitará el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones de gobernanza local para la resolución de conflictos y la participación de las comunidades en los mercados de productos forestales. Los ‘modelos’ organizativos tendrán gran alcance y estarán más de acuerdo a las características y variedad de los patrones de producción comunitarios, permitiendo el desarrollo de empresas forestales comunitarias hechas ‘en casa’.

El Estado necesita revisar la organización y falta de coherencia de sus propias políticas en todos los sectores que afectan la tenencia, el manejo y la gobernanza forestal. Los ministerios o entidades en agricultura, forestería, reforma agraria, aguas, medio ambiente, minerales e hidrocarburos, etc. necesitan actualizar su conocimiento del rol de los bosques a nivel local, nacional y global, y



repensar y reorganizar sus roles, políticas y programas. En vista de que algunos de los problemas relativos a la deforestación y el manejo forestal resultan de las propias políticas contradictorias del Estado, las entidades del gobierno deben reconciliar y compartir sus metas y apoyar la capacidad de los habitantes forestales para que ellos se conviertan en protagonistas del uso forestal sostenible y la conservación.

Cuando la presión continua sobre las tierras forestales, ejercida por los colonos, o cuando los conflictos internos y la falta de representación a nivel de la comunidad llevan a la deforestación, se debe poner más énfasis en entender cómo las políticas actuales subsidios para la producción de biocombustible, subsidios para las concesiones industriales madereras, falta de instrumentos para una adecuada planificación forestal capaz de abordar la esfera social de la gobernanza forestal—pueden promover estos problemas. La combinación de intereses externos y políticas conflictivas han debilitado y destruido, con más frecuencia de lo que se sospecha, la gobernanza local, sin ofrecer alternativas. La promoción y la provisión de un rol central para la toma de decisiones local, en la específica tarea de coordinar y regular estas políticas frecuentemente contradictorias, representa un paso vital hacia la gobernanza de los bosques. Incentivar la interacción, reflexión y discusión entre grupos algunas veces antagonistas (colonos, indígenas, pueblos forestales tradicionales) que buscan acceso a tierras forestales podría ser más ventajoso que simplemente enfrentarlos unos contra otros. En casos en los que hay interés en usos alternativos de tierra, son las propias comunidades las que deben involucrarse en esa toma de decisiones relativas a la compensación o a las propuestas alternativas, para determinar el valor real de sus bienes.

Teniendo en cuenta la experiencia pasada, reconocemos que no existen, en realidad, estados o políticas ideales; lo que sucede en la práctica será definido más bien por los procesos sociales y políticos de negociación y disputa. Por lo tanto, lo que proponemos es una hoja de ruta para las comunidades y los organismos comunitarios, así como para sus defensores ... en una apuesta esperanzada en el futuro de la reforma de tenencia forestal.

## Notas

- 1 Se hace necesaria cierta coordinación para garantizar 'reglas e instituciones sólidas y justas, políticas macroeconómicas y agrícolas a tono con las políticas forestales, monitoreo efectivo' (Cotula y Mayers 2009:2).
- 2 También reconocemos que la tenencia segura puede llevar a la conversión del bosque para usos más rentables (Tacconi 2007a), tal como ha sido señalado en otros capítulos en este libro.