



Más allá de los derechos de tenencia

El acceso comunitario a los recursos forestales en América Latina

Anne M. Larson
Peter Cronkleton
Deborah Barry
Pablo Pacheco

Más allá de los derechos de tenencia

El acceso comunitario a los recursos forestales en América Latina

Anne M. Larson¹

Peter Cronkleton²

Deborah Barry³

Pablo Pacheco⁴

1. CIFOR, Managua, Nicaragua

2. CIFOR, Santa Cruz, Bolivia

3. CIFOR, Washington, D.C.

4. CIFOR, La Paz, Bolivia

Traducción de: Larson, A.M., Cronkleton, P., Barry, D. and Pacheco, P. 2008. Tenure Rights and Beyond: Community access to forest resources in Latin America. Occasional Paper no. 50. CIFOR, Bogor, Indonesia.

ISBN 978-979-1412-93-3
92p.

© CIFOR
Todos los derechos reservados. Publicado en 2009

Publicado por el Center for International Forestry Research
Jl. CIFOR, Situ Gede,
Bogor Barat 16115, Indonesia
Tel.: +62 (251) 8622-622; Fax: +62 (251) 8622-100
cifor@cgiar.org
www.cifor.cgiar.org

Fotos: Jadder Mendoza Lewis (Cubierta) y Kristen Evans (pp. 6, 70, 78)

Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

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

Índice

Listado de acrónimos	v
Agradecimientos	vii
Resumen	viii
1. Introducción	1
2. El largo camino de los derechos a los medios de vida	7
2.1 Estructura de la investigación	13
3. Cambiando los derechos estatutarios de los bosques	15
3.1 Nicaragua	15
3.2 Guatemala	18
3.3 Bolivia	20
3.4 Brasil	21
3.5 Modelos de tenencia	23
4. Diseñando las reglas de juego: La implementación del derecho estatutario	27
4.1 La Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), Nicaragua	27
4.2 El Petén, Guatemala	32
4.3 El Altiplano, Guatemala	36
4.4 Guarayos, Bolivia	40
4.5 El norte amazónico, Bolivia	43

4.6	Porto de Moz, Brasil	46
4.7	La región transamazónica, Brasil	50
4.8	Resumen de los casos	54
5.	Acceso a los beneficios del bosque	57
5.1	Marco legal forestal	57
5.2	Acceso a los mercados	62
5.3	Beneficios para los medios de vida	72
6.	Discusión	75
6.1	Múltiples demandas sobre los bosques	75
6.2	El rol del Estado	77
6.3	El rol de las autoridades locales	78
6.4	Superposición de instituciones	79
6.5	Participación comunitaria en los mercados	80
6.6	Apoyo al manejo forestal comunitario	81
7.	Conclusiones	83
	Notas	86
	Referencias	88

Listado de acrónimos

ACOFOP	Asociación de Comunidades Forestales de Petén
ASL	Asociación Social del Lugar
BOSCOM	Proyecto para el Fortalecimiento de los Bosques Municipales y Comunales
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIDT	Comisión Intersectorial de Demarcación y Titulación
CNS	Consejo Nacional de Siringueros
CONADETI	Comisión Nacional de Demarcación y Titulación
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
COPNAG	Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guaraníes
EFC	Empresa Forestal Comunitaria
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FORESCOM	Empresa Comunitaria de Servicios del Bosque
FSC	Consejo Mundial de Manejo Forestal
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
IBAMA	Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y de Recursos Naturales Renovables
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INCRA	Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
OFM	Oficina Forestal Municipal
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OTB	Organización Territorial de Base
ONG	Organización No Gubernamental
PA	Proyecto de Asentamiento
PAD	Proyecto de Asentamiento Dirigido
PAE	Proyecto de Asentamiento Agroextractivista
PAF	Proyecto de Asentamiento Florestal
PAR	Proyecto de Asentamiento Rápido

PDS	Proyecto de Desarrollo Sostenible
PIC	Proyecto Integrado de Colonización
PINFOR	Programa de Incentivos Forestales
PFNM	Producto Forestal No Maderable
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur
RBM	Reserva Biosfera Maya
RDS	Reserva de Desarrollo Sostenible
RESEX	Reserva Extractivista
RIC	Registro de Información Catastral
SF	Superintendencia Forestal
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VAIPO	Vice-ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza
ZUM	Zona de Usos Múltiples

Agradecimientos

El presente estudio no hubiera sido posible sin el apoyo y la calidad del trabajo de campo de nuestros socios y los numerosos investigadores que participaron en las diferentes etapas de la investigación, sobre la cual se basa el informe. Nuestros socios incluyen la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua (URACCAN) y Masangni (Nicaragua), la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Facultad de Agronomía/Universidad San Carlos (FAUSAC) (Guatemala), el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) (Bolivia) y la Asesoría Comunitaria y Ambiental (ARCA) y el Laboratorio Agroecológico de la Región Transamazónica (LAET) de la Universidad Federal de Pará (Brasil). Los estudios comunitarios y regionales estuvieron a cargo de los siguientes investigadores: Jadder Mendoza Lewis, Ceferino Wilson White, Adonis Arguello, Arellys Barbeyto, Taymond Robins Lino, Onor Coleman Hendy, Constantino Romel, Marcos Williamson y Armando Arguello Salinas (Nicaragua); Iliana Monterroso, Silvel Elías, Juan Mendoza, Carlos Crasborn, Margarita Hurtado Paz y Paz, Rocío García, Aracely Arévalo y Blanca González (Guatemala); Marco Antonio Albornoz, Marco A. Toro Martínez y Roberto Ibarguen (Bolivia); y Westphalen Nunes, Patrícia Mourão, Rubem Lobo, Guilhermina Cayres, Ione Vieira, Ketiane Alves, Carla Rocha, José Antônio Herrera y Tarcísio Feitosa (Brasil). Quisiéramos expresar nuestra gratitud también a los líderes y miembros de las comunidades que nos permitieron comprender las consecuencias de las reformas de tenencia forestal; esperamos que la investigación contribuya a mejorar los resultados para las personas que dependen del bosque. Asimismo quisiéramos agradecer a Thomas Sikor, Gerardo Segura, Diji Chandrasekharan Behr y Carol Colfer por sus útiles comentarios y sugerencias que nos permitieron mejorar este informe y a Martha Cuba Cronkleton por su excelente traducción. Finalmente, deseamos extender nuestro agradecimiento al proyecto PROFOR del Banco Mundial, la Fundación Ford y el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (IDRC) por su generoso apoyo económico sin el cual esta investigación no hubiera sido posible.

Resumen

Este documento es el resultado de la investigación realizada entre 2006 y 2008 acerca de los efectos de los nuevos derechos de tenencia sobre el acceso a los recursos forestales, y los beneficios que se derivan de ellos, para las comunidades que dependen del bosque. Examina, en siete regiones de cuatro países diferentes, los cambios en los derechos estatutarios, la implementación de esos derechos en la práctica, y el grado en que esos derechos han significado nuevos beneficios tangibles de los bosques, particularmente nuevas fuentes de ingreso. Los lugares de investigación abarcaron varios tipos de comunidades en áreas de conservación y asentamientos en la Amazonia brasilera, un territorio indígena y comunidades agroextractivistas en Bolivia, territorios indígenas en Nicaragua y concesiones forestales comunitarias y bosques comunales del Altiplano en Guatemala. Si bien el otorgamiento de nuevos derechos representa un logro importante para muchas comunidades, los nuevos derechos estatutarios no se convierten automáticamente en derechos en la práctica. Virtualmente todos los casos –incluso aquellos en donde los beneficios han sido importantes– enfrentaron desafíos serios en el camino que permitió transformar esos derechos en beneficios: conflictos con otros usuarios de recursos; el fracaso del Estado de definir el derecho de tenencia apropiadamente o de defenderlo eficientemente; problemas con las autoridades locales e instituciones de gobernanza; la superposición de nuevos modelos sobre instituciones ya existentes;

obstáculos a la participación comunitaria en los mercados, y una falta de programas que apoyen el manejo forestal de recursos.

En ocasiones, el conjunto de derechos se ve afectado por el conjunto de responsabilidades que resulta de la obtención de dichos derechos, o limitado por restricciones de uso, y puede contemplar un rol importante en el proceso de toma de decisiones para algunas autoridades del Estado. Los arreglos institucionales también se ven influenciados por una serie de autoridades locales, algunas de las cuales han sido creadas –o se les ha dado importantes poderes– durante el proceso de la reforma; sin embargo, carecen de experiencia y mecanismos transparentes de rendición de cuentas. Con frecuencia, el Estado parece estar más interesado en el establecimiento de nuevas normas de manejo que en la defensa de los derechos comunitarios; por su parte, las comunidades y sus organizaciones se ven obligadas a desperdiciar tiempo y recursos defendiendo sus derechos frente a terceros, en lugar de utilizarlos para fortalecer la gobernanza local y la capacidad de manejo forestal. Generalmente, los marcos de políticas no han sido capaces de establecer un ambiente que permita materializar las oportunidades endógenas de manejo comunitario. Las ganancias obtenidas y el potencial de estos procesos para mejorar los derechos y medios de vida demuestran la importancia de promover esfuerzos para superar dichos obstáculos.

1

Introducción

Un porcentaje importante de los bosques en el mundo, entre 79% (White y Martin 2002) y 84% (FAO 2006), es de propiedad del Estado. Sin embargo, desde finales de los setenta, se empezaron a dar importantes cambios en América Latina y más recientemente en África y Asia de tal forma que en los países en desarrollo, por lo menos 22% de todos los bosques son propiedad de las comunidades (14%) o asignados para su administración (8%) (White y Martin 2002). Esta tendencia ha sido especialmente impresionante en América Latina, donde más de 100 millones de hectáreas han sido transferidas a comunidades locales entre 1985 y 2002 en cuatro países (Bolivia, Brasil, Colombia y Perú) (White y Martin 2002). En Centroamérica, alrededor de 2 millones de hectáreas de los bosques nicaragüenses están ubicadas en tierras en proceso de demarcación y titulación a comunidades indígenas o étnicas, y prácticamente 0.5 millones de hectáreas han sido entregadas en forma de concesión forestal a largo plazo a las comunidades en el Petén, Guatemala. Muchos de estos cambios, aunque no todos, son producto de las luchas lideradas por movimientos sociales indígenas para obtener el reconocimiento de sus territorios ancestrales, mientras que otros representan una diversidad de demandas de actores no indígenas.

Estos cambios constituyen un giro importante en los derechos forestales en América Latina. ¿Pero qué han significado

en la práctica? La lucha por los derechos de propiedad puede involucrar una demanda histórica de reconocimiento, como en el caso de los territorios indígenas, pero la mayoría de las veces también se trata de una demanda y expectativa en relación a los medios de vida. Según Roldán Ortega (2004) 'la seguridad y permanencia de su control y el uso de la base natural de recursos es en realidad más significativa para la mayoría de grupos indígenas que la propiedad directa de tierra'. La importancia de los recursos naturales para los medios de vida es central en las demandas sobre las tierras forestales tanto de grupos indígenas como no indígenas. Sin embargo, investigación previa ha demostrado que por sí solos, los derechos de tenencia no son suficientes para garantizar beneficios a los usuarios locales de recursos (Stocks 2005; Sikor y Nguyen 2007).

Los cambios descritos en los países y regiones elegidos para este estudio no son representativos de todos los cambios de tenencia que han ocurrido en América Latina; más bien permiten un análisis profundo de la dinámica del cambio en lugares estratégicos. Los estudios de caso incluyen varios tipos de comunidades en áreas de asentamiento y conservación en la Amazonia brasilera, un territorio indígena y comunidades agroextractivistas en Bolivia, territorios indígenas en Nicaragua y concesiones forestales comunitarias y bosques comunales en Guatemala. Si bien hubiéramos podido haber elegido otras

regiones o países, la primera etapa de investigación también se basa en experiencias acumuladas de los investigadores involucrados en el proyecto.

Existen diferentes esferas de análisis que son importantes para entender los efectos de estos cambios en los derechos. La primera es la relativa a la naturaleza del derecho estatutario, como ha sido otorgado por la ley, incluyendo sus orígenes, fundamentos y objetivos. Lo que es notable acerca de estas ‘reformas forestales’ en América Latina (Taylor *et al.* 2007, Pacheco *et al.* 2008) en relación a las reformas agrarias del pasado, es que ellas responden a una gran diversidad de demandas, incluyendo derechos ancestrales (u otros derechos), conservación del recurso forestal y medios de vida. Por lo general, los intereses de conservación, en particular la preocupación por mantener la cobertura forestal, desempeñan un rol clave (Pacheco *et al.* 2008).

La segunda esfera es la relativa al desafiante proceso de pasar del derecho estatutario sobre un territorio o área indígena al derecho de propiedad formal, así como las características de los derechos sobre la tierra y los recursos que efectivamente se han obtenido. En la práctica, el proceso de establecer derechos seguros sobre la tierra y los bosques ha sido largo y difícil y no siempre ha resultado en los cambios esperados. Por ejemplo, bajo ciertas circunstancias, la demora entre la concesión del derecho estatutario y su implementación puede generar especulación de tierras y mayores conflictos. Si definimos la propiedad como ‘las reglas de juego’, entonces este proceso de implementación se refiere al ‘diseño de reglas’ (Larson 2008) o ‘la constitución de la propiedad’ (Sikor y Lund 2009). Como demostraremos más adelante, con frecuencia se trata de un proceso altamente conflictivo que involucra la resolución de múltiples demandas, y el proceso en sí puede determinar la legitimidad y seguridad del nuevo régimen de tenencia (véase, por ejemplo, Hayes 2007). Además, define

la estructura o autoridad de gobernanza a cargo de ‘hacer cumplir’ las reglas en el futuro y la relación del Estado con la comunidad (Ribot *et al.* 2007; Larson 2008), lo que a su vez determina si las comunidades detentan derechos de toma de decisiones y la forma en que esta toma de decisiones se lleva a cabo.

La tercera esfera de análisis se refiere a la generación de beneficios en base a los recursos forestales para los cuales se han obtenido los derechos de tenencia. Muchos autores han escrito acerca de los obstáculos que enfrenta la participación comunitaria, especialmente en los mercados de madera (Scherr *et al.* 2002; Kaimowitz 2003; Larson y Ribot 2007). Por lo general, los marcos regulatorios enfocan el aprovechamiento a gran escala, pudiendo discriminar específicamente a los pequeños parceleros y las comunidades (Pokorny y Johnson 2008); aun cuando las regulaciones están diseñadas para ser ‘neutrales’, ellas pueden ser implementadas de forma tal que favorezcan a las empresas madereras (Larson y Ribot 2007). Sin embargo, lo más importante es quizás que las políticas ‘justas’ y ‘neutrales’ no logran abordar las desigualdades estructurales enfrentadas por estos grupos debido a falta de información, capital, tecnología, etc., lo que limita su acceso a permisos de aprovechamiento legal, crédito y mercados (Larson y Ribot 2007; Larson *et al.* 2007; Pacheco *et al.* 2008). Los casos discutidos en este informe se concentran principalmente en la madera, examinando iniciativas de forestería comunitaria en cinco comunidades en Nicaragua, Bolivia y el Petén, Guatemala¹.

Las tres esferas mencionadas se refieren a ‘la comunidad’ en su conjunto; sin embargo, una cuarta esfera de interés implica analizar lo que hay dentro de la comunidad. Las comunidades se diferencian a nivel interno y con frecuencia se caracterizan por ser conflictivas en lugar de armoniosas y democráticas (Agrawal y Gibson 1999). Es posible que los derechos no sean distribuidos equitativamente dentro de la

comunidad y que los beneficios obtenidos de los bosques los reciban sólo algunos de los comunitarios. Este punto será abordado sólo brevemente en este informe².

Existen otros temas que interactúan con estas esferas y que tienen un impacto sobre los resultados. Los más relevantes para este estudio son los temas interrelacionados del rol de la autoridad y las organizaciones y redes comunitarias. Diferentes tipos de autoridades intervienen en la definición y ejercicio de los derechos de tenencia comunitarios. Existen autoridades que otorgan derechos de tenencia y responsabilidades; defienden el derecho de exclusión o el perímetro del polígono de la comunidad una vez que ha sido definido y/o titulado; representan al territorio o la comunidad a nivel externo; determinan y/o implementan los derechos de distribución interna y determinan o implementan derechos sobre un recurso o área específico dentro de la comunidad. Una sola autoridad puede tener a su cargo más de

uno de estos roles. Algunos involucran el Estado, otros la comunidad o los líderes u organizaciones territoriales. Por su parte, las organizaciones y redes comunitarias, además del rol específico desempeñado por sus autoridades, juegan también con frecuencia un rol decisivo en el 'diseño de reglas' o en la definición de los derechos de propiedad y facilitan el acceso a permisos forestales, créditos y mercados.

El presente informe tiene como objetivo entender los efectos de la reforma forestal en América Latina sobre las comunidades locales, analizando estos temas en siete regiones de cuatro países diferentes³. Dos países sudamericanos, Bolivia y Brasil, se encuentran entre los cuatro países que en las últimas décadas han transferido, utilizando diferentes mecanismos, la mayor proporción de área forestal a las comunidades. El estudio incluyó investigación a escala regional y también, por lo general, dos comunidades o grupos de comunidades

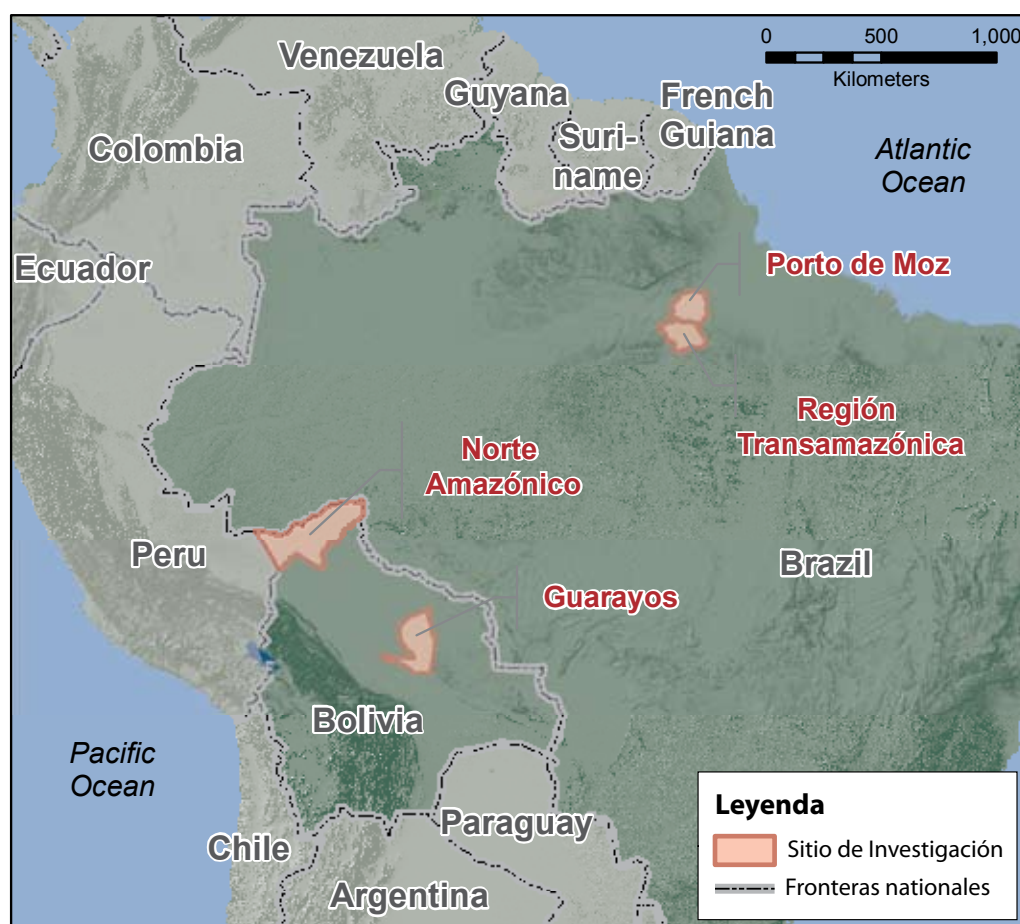


Figura 1. Mapa de las regiones estudiadas en América del Sur

en cada región (véase Figura 1). El trabajo de investigación realizado en Bolivia se llevó a cabo en dos regiones diferentes: (i) la provincia de Guarayos del departamento de Santa Cruz, en un territorio indígena (Tierra Comunitaria de Origen, TCO), específicamente en una comunidad perteneciente a un área que ha sido parcialmente titulada y en una comunidad cuyo proceso de titulación todavía no ha culminado y (ii) el norte amazónico del país, donde cientos de comunidades campesinas han recibido títulos colectivos (el estudio se concentró en dos de esas comunidades). La investigación correspondiente a Brasil se realizó en la Amazonia oriental y en dos municipios del estado de Pará: Porto de Moz, gran parte del cual fue declarado reserva extractivista (RESEX) en 2004 y Altamira, una región atravesada por la carretera transamazónica y formada por un mosaico de áreas de conservación y asentamiento. En Porto de Moz, la

investigación a nivel comunitario analizó dos asentamientos sobre el borde de la Reserva Extractivista *Verde para Sempre*; en Altamira, un estudio se concentró en una comunidad establecida dentro del área de un Proyecto de Desarrollo Sostenible (PDS) y el otro en un Proyecto de Asentamiento (PA).

Los lugares de investigación en Centroamérica fueron Nicaragua y Guatemala (véase Figura 2). En Nicaragua, los casos están ubicados en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), donde varios territorios indígenas se encuentran en proceso de demarcación. Uno de los estudios se concentró en un territorio indígena en el municipio de Waspam; el otro en dos comunidades estrechamente relacionadas en el municipio de Prinzapolka. En Guatemala, la investigación abarcó las áreas de concesiones comunitarias del norte de Petén y los remanentes de bosque en las

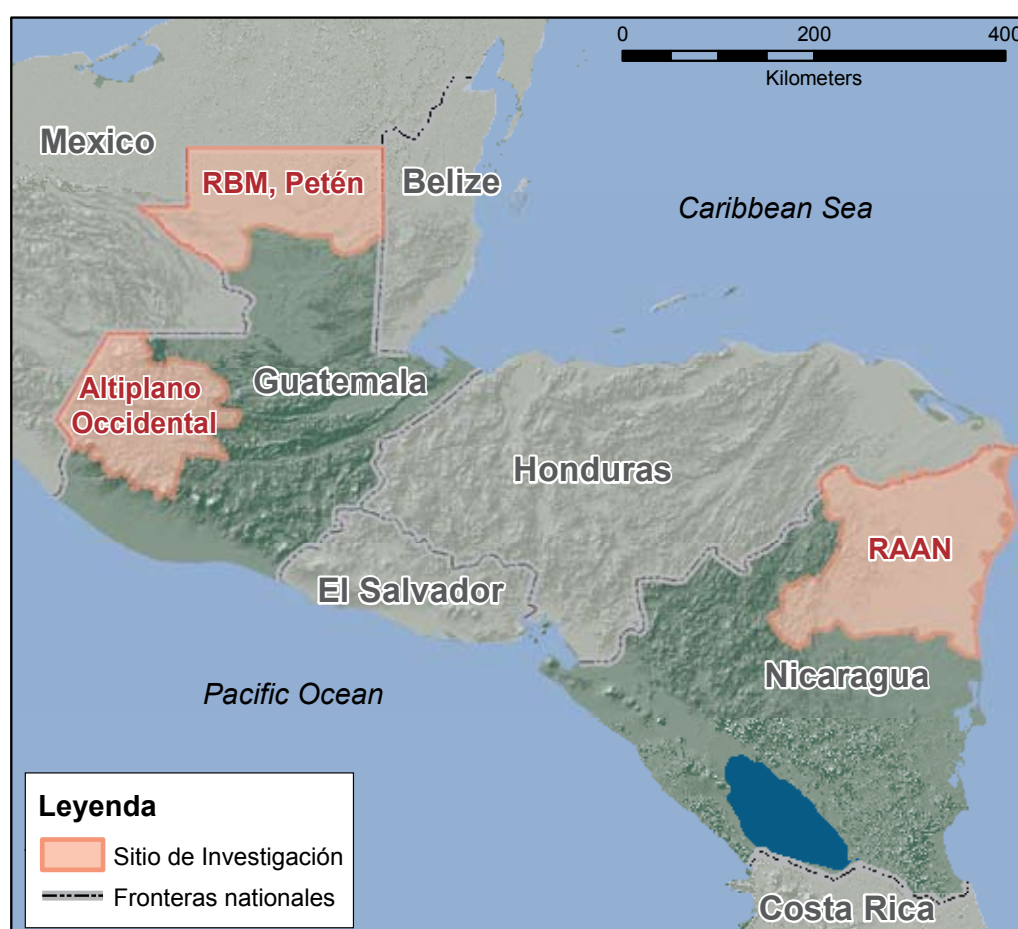


Figura 2. Mapa de las regiones estudiadas en América Central

comunidades y municipios del altiplano occidental. La investigación realizada a nivel comunitario en el Petén se llevó a cabo en dos concesiones forestales: una cuyos miembros residen dentro del área de la concesión y otra cuyos miembros viven fuera de ella. Los lugares de estudio en el altiplano incluyeron cuatro comunidades pero la investigación se concentró en una comunidad que ha redistribuido todo su terreno y sus bosques comunitarios entre las familias fundadoras y en otra que recientemente ha recibido derechos a un bosque comunal. La investigación se llevó a cabo entre finales de 2006 y principios de 2008 (véase Cuadro 1).

Los ejemplos representados por estos países, regiones y comunidades ilustran una amplia variedad de cambios en los patrones de tenencia. Su objetivo es analizar más detenidamente el significado real de una tendencia importante y aparentemente beneficiosa hacia el aumento de los derechos de tenencia forestal para las comunidades que viven en los bosques y alrededor de ellos. Este informe tiene como fin identificar las fortalezas y debilidades

de los procesos que buscan mejorar el acceso a los bosques y los beneficios para los medios de vida así como analizar los factores que impiden un mayor éxito.

En la siguiente sección del informe se revisa la literatura relevante para analizar la reforma forestal y sus efectos sobre el acceso a los bosques y los beneficios forestales. La tercera sección se concentra en los cambios legales y de políticas en el acceso a los recursos forestales en los cuatro países; específicamente presenta los cambios en los derechos estatutarios de la tenencia forestal pero también discute otros cambios en las políticas que se han considerado relevantes para el marco de derechos forestales en cada país. La cuarta sección examina los cambios en la tenencia de tierra y los bosques o la implementación de estos derechos estatutarios en la práctica en cada una de las regiones de estudio mientras que la quinta se refiere al acceso a los beneficios del bosque, basado en los marcos regulatorios y el acceso a los mercados. La sexta sección discute y analiza los resultados y la última presenta las conclusiones.

Cuadro 1. Lugares de estudio a nivel regional, territorial y comunitario

País	Región	Territorio	Comunidad
Nicaragua	RAAN	Tasba Raya	Francia Sirpi Wisconsin
		Layasiksa	Layasiksa Laguna Layasiksa Bosque
Guatemala	Petén		Árbol Verde Carmelita
	Altiplano occidental		Mogotillos Estancia la Virgen Chancol Chichím
Bolivia	Guarayos	TCO Guarayos	Santa María de Yotau Cururú
	Norte amazónico		Turi Carretera San Jorge
Brasil	Porto de Moz	RESEX Verde para Sempre*	Turu Taperu
	Región transamazónica		Dispensa I Pontal

*La RESEX fue estudiada en tanto determina las dinámicas de la región pero los lugares comunitarios no están localizados dentro de la misma. Ello es producto de complejos procedimientos que el gobierno exige a los investigadores para permitirles acceso al área.



2

El largo camino de los derechos a los medios de vida

La reforma agraria ha sido un tema clave de desarrollo en América Latina durante los últimos 50 años, y desde mediados del siglo XX (incluso antes en México) la mayor parte de los países en la región ha diseñado y aplicado algún tipo de reforma agraria (véase de Janvry 1981). Sin embargo, en países con tierras públicas ‘disponibles’, por lo general ha sido más fácil evitar las complejidades políticas de la redistribución de tierras entregando las así llamadas tierras des pobladas o ‘vacantes’ en estas fronteras agrícolas mediante la promoción de programas de colonización. Algunas veces, los bosques eran considerados tierra de nadie o tierras baldías del Estado (IDB 1977) y se incentivaba a los colonos a desmontarlas para la agricultura, con frecuencia a cambio de un título (véase Southgate y Runge 1990)⁴. Los programas de colonización planificada también estuvieron acompañados –si es que no fueron superados– por olas de colonización espontánea. No obstante, los discursos, las prácticas y las diferentes modalidades de la reforma agraria ignoraron tanto las preocupaciones ambientales como los derechos territoriales indígenas, lo que estalló posteriormente debido al cambio de paradigmas relativos a los bosques y las demandas de los pueblos indígenas a nivel internacional relacionadas con sus derechos ancestrales y el uso territorial de dichos recursos (Roldán Ortega 2004).

La nueva ‘reforma forestal’ de América Latina se diferencia de reformas agrarias anteriores de varias maneras fundamentales. En primer lugar, los títulos de tierra o los derechos a la misma son otorgados con la intención de preservar los recursos forestales y, en la mayoría de los casos, el Estado todavía mantiene los derechos de alienación de la tierra. Además, gran parte de las tierras forestales donde se han dado reformas están siendo todavía demarcadas y tituladas como propiedades colectivas, y una parte importante de dichas tierras representa demandas que han sido ganadas por grupos indígenas y étnicos en base a su identidad cultural y la posesión ancestral de las tierras. Por lo tanto, la reforma forestal combina una serie de metas que incluyen no sólo consideraciones relativas a los medios de vida, como en reformas anteriores, sino también la conservación forestal y el reconocimiento de los derechos colectivos sobre los territorios, recursos naturales y la identidad cultural de grupos indígenas u otros grupos tradicionales (Pacheco *et al.* 2008).

La relación entre conservación forestal y medios de vida no ha sido siempre armoniosa, al punto que algunos conservacionistas han considerado que la presencia de los seres humanos en los parques o áreas protegidas representa ‘el peligro desde adentro’ (Bray y Anderson

2005). Si bien en ciertos lugares del mundo se expulsaron a las personas que vivían en los parques, en América Latina se le permitió a las poblaciones indígenas permanecer dentro de ellos (Bray y Anderson 2005). En la actualidad, aproximadamente el 86% de los parques nacionales en América del Sur están habitados, principalmente por pobladores indígenas y tradicionales (Oviedo 2002). Sin embargo han sido considerados parte de la naturaleza en lugar de activos administradores de la tierra y tomadores de decisión (Davis y Wali 1994), y los líderes indígenas y sus defensores están exigiendo el reconocimiento del derecho de estos pobladores a ser propietarios o manejar, por lo menos en condiciones de igual, los parques en los que viven (Oviedo 2002; COICA 2003). En este sentido, Colchester se refiere a un desplazamiento de 'actores con intereses en juego' (*stakeholders*) hacia 'actores con derechos' (*rights holders*) (Colchester 2004). Los resultados de un estudio de 88 proyectos de biodiversidad del Fondo Mundial Ambiental (GEF por sus siglas en inglés) determinó que 81 de los proyectos evaluados apoyaban áreas protegidas controladas por el Estado 'que imponían restricciones de acceso y uso a las poblaciones indígenas y locales' (Barragán 2007). Muy probablemente, los grupos que carecen de derechos tradicionales sean más controversiales para los grupos de conservación (véase Larson 2001; Bray y Anderson 2005; Barragán 2007; Monterroso 2008) y, como se puede apreciar en los estudios de caso, los gobiernos están imponiendo, dentro y fuera de las áreas protegidas, serias restricciones al uso de recursos, aunque estén otorgando también nuevos derechos de tenencia.

Las poblaciones indígenas, especialmente, han obtenido nuevos e importantes derechos. Hasta la década de los ochenta, la mayor parte de las poblaciones indígenas en América Latina que deseaba adquirir tierras a través de canales

formales debía hacerlo siguiendo el mismo proceso estipulado para las poblaciones no indígenas: mediante políticas agrarias que no reconocían sus diferencias étnicas y culturales (Aylwin 2002); en la práctica, son muy raras las veces en que estos proyectos benefician a las poblaciones indígenas de las tierras bajas del trópico. Esta situación ha cambiado drásticamente en los últimos veinte años, y el reconocimiento de los derechos indígenas a la tierra es la principal razón por la que América Latina ha desempeñado un rol de liderazgo en el traspaso de derechos de tenencia forestal del Estado a la comunidad. Para el 2004, los marcos legales más avanzados de tenencia de la tierra y los derechos indígenas eran los de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Perú (Roldán Ortega 2004). Para el 2007, Barragán (2007) incluyó a Ecuador y Nicaragua como países que habían reconocido el dominio colectivo en perpetuidad y el uso de formas propias de autogobierno.

El modelo territorial –considerado como la forma más avanzada de otorgar derechos de tenencia– debería dejar espacio suficiente para la conservación, el uso y manejo de recursos, la participación real de las poblaciones indígenas en el proceso de definición y demarcación y el uso de modelos de manejo de recursos que combinen prácticas tradicionales y modernas para el desarrollo a largo plazo (Davis y Wali 1994). Los defensores de los indígenas argumentarían que uno de los factores más importantes es el reconocimiento de la auto-gobernanza. De los países estudiados aquí, los territorios indígenas de Nicaragua, las TCO de Bolivia y las reservas indígenas de Brasil representan en alguna medida el modelo territorial; sin embargo, Guatemala todavía no logra establecer una diferencia entre los derechos indígenas y no indígenas (Aylwin 2002). Si bien en la práctica los modelos territoriales adoptados no promueven

todas las metas antes mencionadas⁵, aún presentan diferencias importantes en relación a las reformas agrarias del pasado: por lo general, la reforma forestal involucra el reconocimiento de los derechos de las personas que están viviendo en el bosque, las que muy posiblemente tienen también su propio sistema de relaciones de tenencia y gobernanza forestal. El proceso de formalizar lo que anteriormente existía como instituciones consuetudinarias presenta un conjunto adicional de desafíos que tiene un efecto sobre los derechos de tenencia; por ejemplo, puede llevar a la superposición de instituciones, dinámicas de libre acceso, conflictos entre autoridades y otros (Fitzpatrick 2005, 2006; Larson 2008; Pacheco *et al.* 2008). Aunque no todos los casos descritos aquí se refieren a los territorios indígenas o las instituciones consuetudinarias, prácticamente todos ellos examinan poblaciones asentadas con prácticas de manejo que existían antes de las reformas.

¿Hasta qué punto han generado estos cambios en los derechos estatutarios cambios o beneficios en la práctica? El enfoque de medios de vida basado en derechos combina una preocupación por los derechos humanos con mejoras en los medios de vida, considerados como unos de los criterios principales para abordar los problemas de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones que dependen del bosque en América Latina y para entender los efectos de los cambios en los derechos de propiedad sobre estos grupos. El enfoque basado en derechos representa un intento por repolitizar el desarrollo e incorporar aspectos normativos, pragmáticos y éticos al empoderar a las personas para que ellas demanden a sus gobiernos y exijan responsabilidad (*accountability*) (Nyamu-Musembi y Cornwall 2004). La aprobación de nueva legislación que reconozca u otorgue nuevos derechos sobre la tierra y los bosques es una victoria importante, pero el ejercicio de estos derechos no es

posible hasta que el derecho estatutario haya sido plenamente implementado. Esto involucra un proceso político que puede llegar a desafiar ciertos intereses en cada uno de los pasos. En la práctica, un enfoque basado en derechos tiene éxito cuando las dinámicas de poder de acceso a los recursos son modificadas de forma tal que los grupos que anteriormente habían sido excluidos y marginados tienen mayor acceso a los bienes de medios de vida (Larson y Ribot 2007).

La mayoría de los casos involucra la demarcación y titulación de propiedades colectivas como una manera de otorgar nuevos derechos de tenencia. El concepto de 'propiedad' se refiere a las acciones que los actores pueden tomar uno en relación a otro con respecto a objetos de valor (Benda-Beckman *et al.* 2006) y representa 'una demanda que se puede hacer cumplir' (McPherson 1978). La demanda se puede hacer cumplir porque, por lo menos en cierto grado, es legítima 'en el sentido de que el Estado u otra forma de autoridad político-legal la sanciona' (Sikor y Lund 2009). En teoría, un título de propiedad debe garantizar la seguridad; sin embargo, en la práctica este no es necesariamente el caso⁷. Bromley (2005) argumenta que los títulos pueden aumentar la inseguridad de los sectores más pobres (véase también Cousins *et al.* 2005) y que los títulos que no cuentan con todo el respaldo del Estado que los otorgó carecen de sentido. Por su parte, Broegaard (2005) sostiene que la percepción de la seguridad de la tenencia es más importante que la posesión de un título ya que esta determina la conducta en materia de inversiones de los campesinos. En su estudio acerca de los campesinos en zonas rurales de Nicaragua, Broegaard estableció que aquellos que se sentían seguros pero que no contaban con un título consideraban otras fuentes locales de legitimidad como más importantes. Por lo tanto, la legitimidad representa una fuente importante de seguridad (Sikor y Lund 2009). Por su parte, Hayes (2007)

determinó que el *proceso* que establece los derechos de propiedad era fundamental para garantizar su legitimidad. En algunos de los casos discutidos en este estudio, donde las prácticas consuetudinarias estaban bien definidas y gozaban de legitimidad a nivel local, la titulación ha tenido muy poco efecto sobre los derechos existentes.

El Estado desempeña un rol muy importante en los siguientes aspectos: (1) garantiza el derecho estatutario, (2) implementa ese derecho, bajo la forma de títulos de propiedad, contratos de concesión, etc., (3) protege los derechos de las comunidades frente a intereses más poderosos y (4) facilita un ambiente que favorece el uso y comercio de recursos. Uno de los principales problemas de los bosques remanentes en América es la existencia de múltiples demandas sobre los mismos o conflictos relacionados con ellos. En un estudio de seis países latinoamericanos que otorgaron derechos de tenencia a poblaciones indígenas, Stocks (2005) determinó que uno de los principales enemigos en el proceso era el tiempo que demoraba asegurar la tierra, debido a que el número de contrademandantes se multiplica y la voluntad política disminuye.

No obstante, es importante reconocer que el Estado ha tratado, con frecuencia, de explotar los recursos forestales para beneficio propio así como minar los regímenes de propiedad comunal (Richards 1997; Tucker *et al.* 2007). En lo que se refiere a las poblaciones indígenas en particular, cabe mencionar que históricamente los gobiernos de América Latina han tratado de asimilarlas al campesinado en lugar de apoyar algún tipo de gobierno autónomo (Van Cott 1994). No debe sorprender entonces que el acto de otorgar nuevos derechos de tenencia no resulte necesariamente en los cambios esperados y que por lo general, las ganancias reales sean producto de la lucha política sostenida por los movimientos indígenas y sin tierra. En México, país

que cuenta con uno de los sectores de forestería comunitaria más grandes del mundo, Bray *et al.* (2006) argumentan que las leyes de la reforma agraria sentaron las bases para un acceso seguro a los bosques y que, durante muchos años, el gobierno ‘ejerció un alto grado de control sobre la toma de decisiones a nivel interno de las comunidades, especialmente en lo relativo al uso de recursos forestales’. Las reformas en pro de la comunidad empezaron con ‘actores interesados en la aplicación de reformas’ dentro de las instituciones del Estado así como con una creciente resistencia desde las bases a las políticas de concesiones forestales. Las reformas forestales fueron producto de ello.

En la práctica, el proceso para obtener un derecho estatutario puede ser entendido como el proceso de ‘diseñar las reglas de juego’ (Larson 2008). La propiedad es reconocida como un conjunto de derechos, y los sistemas de propiedad comunal pueden ser altamente complejos. En lo que respecta a los recursos naturales, generalmente este conjunto incluye derechos de acceso, extracción, manejo, exclusión y alienación (Schlager y Ostrom 1992). Con frecuencia, en los bosques latinoamericanos existen importantes diferencias entre los derechos de extracción y manejo, dependiendo de los usos, domésticos o comerciales y de los productos, maderables o no maderables. El conjunto de derechos también se puede diferenciar por la variedad de ‘personas que detentan el derecho’, incluidos el Estado, la colectividad e individuos (Meinzen-Dick 2006). Sin embargo, existen variables adicionales que forman parte de las ‘reglas’, como la base de los derechos, el marco temporal de los derechos otorgados y la naturaleza y el rol de la autoridad.

Por lo general, la cuestión de la autoridad no figura en las discusiones sobre propiedad; no obstante, es importante por una serie de razones: determina cómo se toman las decisiones, qué

conocimiento u opinión son tomados en cuenta y las características del acceso en la práctica. Los derechos de propiedad no se otorgan en un vacío; más bien participan varias instituciones y por ello representan el encuentro entre los arreglos formales del Estado y los consuetudinarios o informales. En la constitución de la propiedad, por lo tanto, las relaciones de autoridad definen el grado de poder de toma de decisiones en todos los niveles, desde el comunitario al estatal, y la forma en que las normas locales de manejo, consuetudinarias y *de facto*, y el conocimiento relativo al manejo forestal son –o no– reconocidos en la formalización de los derechos y las instituciones de tenencia. La autoridad también es importante para comprender las dinámicas de poder a nivel local, las que determinan el acceso a los recursos y la distribución de beneficios.

Con respecto al primer grupo de temas, el conjunto de derechos puede ser dividido, en su formulación más simple, en derechos de uso (acceso y extracción) y derechos de control o decisión (manejo, exclusión y enajenación) (Schlager y Ostrom 1992). Cada uno de los derechos de decisión puede ser mantenido por el Estado, restituido a las comunidades o muy posiblemente, en especial con respecto al manejo, dividido y compartido entre complejos grupos de reglas y regulaciones, dependiendo del recurso específico (como productos maderables o no maderables, valiosos y no valiosos) o su objetivo (doméstico o comercial). Cuando se otorgan nuevos derechos o los derechos existentes son reconocidos, los nuevos arreglos pueden resultar en una mayor participación de las autoridades estatales en el manejo de los recursos locales en lugar de un mayor control a nivel local (Contreras 2003; Sarin *et al.* 2003; Elías y Wittman 2005).

Más allá de este nivel de toma de decisiones están también aquellos que deciden quién tiene qué derechos, así

como aquellos que implementan los derechos a diferentes escalas. Sikor y Müller (en prensa) abordan el tema de la autoridad del Estado versus la autoridad de las comunidades en la reforma agraria, desafiando la noción occidental de propiedad que considera que el Estado es el principal garante de los derechos de propiedad. Los autores argumentan que las reformas agrarias llevadas a cabo por el Estado representan ejercicios desde arriba hacia abajo que no garantizan más que un título. Es decir, no garantizan la seguridad, no protegen complejos procesos y prácticas consuetudinarias ni reconocen la autoridad comunitaria sobre la tierra. Más bien, Sikor y Müller están a favor de un enfoque basado en la comunidad que pueda mejorar la flexibilidad y alentar la participación de actores estatales y no estatales quienes a su vez pueden iniciar y mantener reformas con resultados más deseables.

La autoridad también determina el acceso y la distribución de beneficios en la práctica. En su teoría de acceso, Ribot y Peluso (2003) distinguen entre propiedad como un conjunto de derechos y acceso como un 'conjunto de poderes'. Estos investigadores argumentan que ciertas autoridades e instituciones controlan el acceso de manera tal que aun cuando las personas tienen derechos, ellas necesitan actuar a través de estas autoridades para obtener acceso. Si la propiedad se refiere a un conjunto de reglas, entonces estas son las autoridades que tienen a su cargo el cumplimiento de las mismas (Ribot *et al.* 2007; Sikor y Thanh 2007). Otros autores han destacado que el poder de las autoridades puede ser más importante que la tenencia misma a la hora de determinar la distribución de beneficios (Ribot 1998; Klooster 2000).

Fitzpatrick (2005) vincula estas nociones más abstractas de derechos de propiedad y autoridad con formas concretas de gobernanza, estableciendo el nexo entre los diferentes niveles de toma de

decisiones. El identifica cuatro formas diferentes en las que el Estado puede reconocer la tenencia consuetudinaria, de menor a mayor intervención: (i) la aproximación minimalista simplemente reconoce y protege lo que está allá afuera, como la definición de áreas sobre mapas de registros de tierras, sin mayor intrusión; (ii) el método del ‘agente’ establece un actor que representa y negocia en nombre de la colectividad; (iii) la incorporación formal del grupo a una entidad legal, y (iv) la formación de juntas de tierra en las que grupos designados o elegidos, que cuentan con actores tanto comunitarios como del Estado, negocian y asignan derechos. Este investigador argumenta que el grado de ‘intervención legal en un sistema de tierra consuetudinario debería estar determinado por referencias a las características y causas de cualquier inseguridad en la tenencia’. La gran mayoría de los casos estudiados aquí se enmarca dentro del enfoque de incorporación formal. Estas opciones establecen la naturaleza de la propiedad y la autoridad bajo los derechos de tenencia, nuevos o formalizados. Stocks (2005) determinó que las instituciones de gobernanza más allá del nivel comunitario son muy débiles, lo cual representa un serio problema en la transferencia de derechos territoriales a las poblaciones indígenas; por lo general, se ignora este problema a causa de la premura por llevar a cabo el proceso de demarcación y legalización.

Si la obtención de derechos estatutarios es el primer paso y obtenerlos en la práctica el segundo, el tercero consiste en mejorar los medios de vida mediante la generación de beneficios provenientes de los recursos forestales. La teoría de acceso establece el vínculo entre derechos y medios de vida al subrayar que el poder de actuar sobre esos derechos también depende de la capacidad de negociar un número complementario de mecanismos de acceso (Ribot y Peluso 2003; Larson y

Ribot 2007). Con respecto a los productos forestales, especialmente madera, las comunidades necesitan obtener, para operar legalmente, permisos de las autoridades forestales del Estado, lo que de por sí puede resultar prohibitivo. También necesitan acceso a otro tipo de bienes como capital, tecnología y conocimiento para poder participar en otras actividades como los mercados de madera por ejemplo.

Sikor y Nguyen (2007) usan la teoría de acceso para analizar la devolución de derechos forestales en Vietnam y el grado en que esos derechos se han convertido en dotaciones (acceso a tierra y árboles) y derechos (acceso a otras utilidades derivadas de bienes y servicios forestales, incluyendo acceso a los mercados) a nivel del hogar. Según estos autores, es muy posible que los factores políticos tengan más efecto sobre las dotaciones (*endowments*), mientras que los factores económicos ejerzan mayor influencia sobre los derechos (*entitlements*). En el estudio realizado por estos investigadores, los hogares más solventes se beneficiaron más que los hogares pobres de la producción maderera.

El tema de los mercados para productos forestales ha sido abordado recientemente por una serie de investigadores que han empezado a explorar el rol que los bosques desempeñan en el alivio a la pobreza, especialmente mediante el desarrollo de pequeñas empresas forestales (Scherr *et al.* 2002; Angelsen y Wunder 2003; Sunderlin *et al.* 2005; Kozak 2007; Molnar *et al.* 2007; MacQueen 2008). Los mercados para productos forestales, particularmente los no maderables, aportan importantes insumos a los medios de vida de los hogares pobres, pero los proyectos para promover el desarrollo se han orientado principalmente hacia la contribución de los bosques a las necesidades de subsistencia, en lugar de determinar cómo beneficiarse de las crecientes oportunidades que brinda el mercado

(Scherr *et al.* 2002). Los obstáculos que los pequeños parceleros y las comunidades indígenas enfrentan, particularmente en los mercados de madera, son numerosos: la madera tiene características ‘anti pobreza’ ya que requiere de capital, habilidades, tenencia de tierra, tecnología, sistemas de producción y tiene horizontes de tiempo que no favorecen a los pobres (Angelsen y Wunder 2003). Sin embargo, Molnar *et al.* (2007) argumentan que existe evidencia creciente que demuestra que ‘cuando las barreras de política y tenencia son eliminadas, hay una rápida respuesta tanto en el número de empresas forestales comunitarias (EFC) como en su contribución al empleo y los ingresos locales’. Sin embargo, en el caso específico de la madera, todo parece indicar que se necesita mucho más que una tenencia segura y la ‘eliminación de barreras’.

2.1 Estructura de la investigación

Como se mencionó anteriormente, la investigación se llevó a cabo en siete regiones o mesoregiones de cuatro países. Estas regiones fueron elegidas para representar lugares donde se están dando o se han dado cambios en los derechos de tenencia sobre las tierras o los recursos forestales y donde existen también oportunidades para fortalecer los derechos o implementar cambios de política. Se decidió realizar la investigación a nivel meso para tomar en cuenta una gama de cambios en los regímenes de tenencia en una región geográfica contigua, donde las personas comparten o compiten por un paisaje biofísico común que determina el contexto del régimen de tenencia que se está estudiando. El análisis regional se concentró en entender las diferentes situaciones de tenencia de tierra, las dinámicas de la población y el cambio de uso de tierra y bosques así como los intereses y actores en competencia.

En cada región se seleccionaron comunidades o grupos de comunidades

para realizar una investigación profunda. Sin embargo, dependiendo de la naturaleza de los temas, la investigación se llevó a cabo a nivel de territorio en algunos lugares como Nicaragua, donde los territorios indígenas son de menor tamaño (que en Bolivia, por ejemplo, donde los territorios indígenas ocupan vastos terrenos) o a nivel de grupo de comunidades, como la Sociedad Civil Árbol Verde en el Petén, Guatemala, aunque en cada caso se llegó al nivel de la comunidad para ciertos aspectos de la investigación. La investigación del estudio de caso se llevó a cabo de diferentes maneras, dependiendo del lugar. Además, los investigadores fueron elegidos en base a una combinación de aspectos, incluyendo no sólo su capacidad de investigación sino también los intereses estratégicos en el proyecto, como su compromiso a largo plazo con la región, la experiencia en los temas o en las comunidades y/o el desarrollo de la capacidad de investigación a nivel local. La metodología incluyó desde la utilización de métodos participativos en uno de los casos en Brasil, la participación de los comunitarios en la recolección de datos (en cada uno de los lugares de estudio en el Petén, Guatemala y en Nicaragua) hasta un uso más tradicional de informantes clave, entrevistas semi-estructuradas y encuestas. En algunos casos se realizaron investigaciones o entrevistas complementarias para explorar temas específicos con mayor profundidad.

Todos los casos respondieron al mismo conjunto de hipótesis principales y preguntas de la investigación, enfatizando cuatro áreas: cambios en los patrones de tenencia de la tierra y los bosques, organización comunitaria, marco regulatorio y mercados y crédito para productos forestales. Estos temas se intersectan con una serie de preocupaciones relacionadas con el acceso a los recursos forestales y sus

beneficios y al rol de las instituciones informales en la tenencia de tierra y el acceso a los recursos. La investigación a fondo en cada lugar de trabajo también contempló preguntas sobre la historia de la comunidad así como indicadores relacionados con el cambio en la cobertura forestal, cambios en los ingresos y otros medios de vida y temas de equidad en la distribución de beneficios, siempre que fuera posible. El resultado de este proceso es una serie de informes que abarcan un grupo similar de temas pero que varían en términos de las prioridades relativas al tipo y alcance de la información obtenida en diferentes escalas y en relación a diversas variables.

Por lo tanto, si bien la comparación de datos específicos puede no ser posible entre todos los lugares, en conjunto, los estudios proporcionan información importante acerca de la naturaleza y efectos de esta nueva reforma de tenencia forestal a medida que va desarrollándose en sus diferentes configuraciones y contextos. Este informe resume y analiza las partes de la investigación relacionadas con el tema de acceso a los bosques: desde el derecho estatutario, pasando por la práctica del derecho mediante nuevas relaciones de tenencia en el campo hasta la interacción con marcos regulatorios y mercados para el aprovechamiento y la venta de productos forestales.

3

Cambiando los derechos estatutarios de los bosques

Cada uno de los países estudiados ha introducido importantes cambios estatutarios en la tenencia forestal. La presente sección resume estos cambios, resaltando en su mayor parte los cambios en tenencia relevantes para nuestros estudios de caso por lo que proporciona una introducción a los mismos (véase Cuadro 2 para un resumen de dichos cambios).

Uno de los aspectos más llamativos de la reforma forestal que la diferencia de las reformas del pasado es que el nuevo derecho estatutario sobre los bosques se basa en una combinación de objetivos y fundamentaciones que incluye medios de vida, conservación y derechos indígenas así como derechos agrarios (Pacheco *et al.* 2008; véase también Barry y Meinzen-Dick 2008). Las comunidades estudiadas en esta investigación abarcan grupos indígenas y una variedad de grupos no indígenas, como las comunidades extractivistas, incluyendo los sirigueros, los chicleiros y los recolectores de castaña (*Bertholletia excelsa*), colonos migrantes y pequeños parceleros del lugar. Nicaragua es el único país en el que el fundamento para la nueva ley de reconocimiento de territorios indígenas ha sido exclusivamente el de reconocer los derechos de uso ancestrales (y más recientes) de los indígenas. La legislación boliviana también reconoce los derechos indígenas (tierras indígenas) pero establece asimismo derechos a la tierra para grupos no indígenas (propiedades comunales y concesiones sociales) y para todos los grupos, esta ley toma en cuenta consideraciones de medios de vida en la

definición del área requerida. Los modelos brasileros combinan derechos indígenas y étnicos así como criterios de conservación y medios de vida (reservas extractivistas y asentamientos forestales). Las concesiones comunitarias en el Petén, Guatemala se basan en un modelo de conservación que ha sido combinado con consideraciones de medios de vida. El cambio en los patrones de tenencia en el altiplano guatemalteco es más atenuado que en los otros casos, habiéndose reconocido finalmente la existencia de tierras comunales por primera vez en la legislación nacional.

El cambio en los derechos estatutarios será discutido para cada país, concentrándose nuevamente en la tenencia forestal; asimismo, se discutirán otros importantes cambios legales relevantes para la reforma forestal. Si bien los modelos de tenencia han sido diseñados bajo diferentes nombres, para los propósitos del presente estudio, los modelos han sido agrupados en cinco categorías: territorios indígenas, reservas extractivistas, asentamientos agroextractivistas o forestales, concesiones sociales o comunitarias y bosques comunales del altiplano. La última parte de esta sección presenta una breve comparación y discusión de estos modelos.

3.1 Nicaragua

La Constitución de Nicaragua de 1987 reconoce y garantiza los derechos de las comunidades indígenas y étnicas a su identidad cultural, sus formas de organización y propiedad así como su derecho a disfrutar sus aguas y bosques.

Cuadro 2. Resumen de los cambios estatutarios

Estudio de caso	Modelo	Resumen del cambio estatutario	Comentarios
Nicaragua: RAAN	Territorio indígena	Reconocimiento de derechos indígenas ancestrales sobre áreas de uso tradicional: Constitución de 1987 e implementación a través de Ley del Régimen de Propiedad Comunal de 2003	Demarcación y titulación han avanzado muy lentamente pero hay un nuevo ímpetu con el gobierno que asumió el poder en enero 2007
Guatemala: Petén	Concesión comunitaria	Desde 1984, cerca de 450.000 hectáreas de bosque han sido otorgadas en concesiones forestales de 25 años renovables a 12 organizaciones comunitarias formales	Las concesiones están localizadas en la Zona de Usos Múltiples (ZUM) de la Reserva de la Biosfera Maya (RBM)
Guatemala: Altiplano	Bosque comunal	Reconocimiento de los derechos indígenas a la tierra en la Constitución de 1985, los Acuerdos de Paz de 1995; se firma el Convenio 169 de la OIT; la Ley de Registro Catastral de 2005 reconoce las tierras comunales	El derecho estatutario no ha sido totalmente implementado en la legislación; otras políticas y proyectos socavan los derechos colectivos indígenas
Bolivia: TCO	Tierras Indígenas (TCO)	Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA) reconoció en 1996 a las TCO como un nuevo tipo de propiedad comunal para los pueblos indígenas; la Ley Forestal (1996) otorgó uso del bosque con fines de subsistencia en base a 'usos y costumbres' y el derecho de comercializar productos forestales con un plan de manejo aprobado	Si bien la titulación de las TCO eran una prioridad, después de 10 años la mayor parte de las mismas sigue sin titular
Bolivia: Norte amazónico	Comunidad agroextractivista	Se permiten las propiedades comunales para comunidades agroextractivistas mediante decretos que modifican la Ley INRA (Decreto Supremo DS25848-2000, Decreto Supremo DS27572-2004) para establecer 500 hectáreas por familia como estándar para definir las tierras comunitarias	La titulación ha avanzado considerablemente
Brasil: Porto de Moz	Reserva extractivista	Decreto Presidencial del 2004 basado en la Ley del Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC) No. 9.985 (2000), otorga derechos sobre la tierra como derechos de usufructo a largo plazo	Utilizado con frecuencia para legitimar los derechos de las poblaciones extractivistas tradicionales; otorgado por el gobierno federal para tierras federales y estatales
Brasil: Región Transamazónica	Asentamiento agro-extractivo (Proyecto de Desarrollo Sostenible – PDS)	Portaria INCRA n.º 477 (1999) otorga derechos sobre la tierra como derechos de usufructo a largo plazo; combina derechos de acceso a la tierra comunales e individuales	Utilizado para asentar pequeños parceleros en tierras forestales; no es exclusivo de la región transamazónica
	Proyecto de asentamiento (PA)	Instrucción Normativa INCRA n.º 15 (2004) concede títulos definitivos a pequeños parceleros que pertenecen al asentamiento de colonos	Modalidad más utilizada para titular tierra a asentamientos de reforma agraria

Igualmente, en 1987 se crearon las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur, conocidas como RAAN y RAAS respectivamente, en base al Estatuto de Autonomía (Ley No. 28), que fue aprobado por el gobierno sandinista como parte de las negociaciones de paz con los grupos disidentes que habían apoyado a las fuerzas contra-revolucionarias en la guerra de la década de los ochenta. El Estatuto de Autonomía creó el marco para establecer los consejos regionales autónomos por elección popular en 1990 pero tomó más de 15 años que se aprobara el reglamento requerido para la implementación total de la ley. En 2003 se promulgó la Ley del Régimen de Propiedad Comunal (Ley No. 445). Al igual que la Constitución del Estado, la ley reconoce los derechos de las comunidades indígenas y étnicas a sus territorios ancestrales pero además establece un marco institucional para la demarcación y titulación así como para el reconocimiento formal de autoridades tradicionales. Según datos de 2000, el 70% de los bosques de Nicaragua (4 millones de hectáreas) están ubicados en las regiones autónomas, los que comprenden prácticamente la mitad del territorio nacional (MAGFOR/INAFOR/MARENA 2001). Si bien no se cuenta con estadísticas oficiales, pareciera ser que hoy en día por lo menos 2 millones de hectáreas de bosque están ubicadas en áreas demandadas por territorios indígenas.

La Ley del Régimen de Propiedad Comunal fue producto de las demandas de las comunidades indígenas de la Costa⁹ y, más específicamente, de los compromisos asumidos por el gobierno de Nicaragua en el fallo del caso *Awas Tingni vs. Nicaragua* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La comunidad de Awas Tingni presentó una demanda a la corte internacional en contra del gobierno nicaragüense por haber otorgado en 1995, sin el consentimiento de la comunidad, una concesión forestal en sus tierras ancestrales a la empresa coreana SOLCARSA. Los representantes legales de la comunidad habían llevado esta lucha a las cortes nacionales sin éxito, a pesar de que la Corte Suprema había dictaminado en 1997 que la concesión era inconstitucional por no haber obtenido el consentimiento previo

del consejo regional como lo establece la ley (Wiggins 1992).

En 2001, la CIDH se pronunció a favor de Awas Tingni, sosteniendo que ‘el derecho humano internacional de disfrutar los beneficios de propiedad incluye el derecho de los pueblos indígenas de proteger sus tierras consuetudinarias y tenencia de recursos’ (Anaya y Grossman 2002). La corte dictaminó que el gobierno nicaragüense había violado la Convención Interamericana de Derechos Humanos así como los derechos de la comunidad a la propiedad comunal, como lo garantiza la constitución nicaragüense. La corte ordenó al Estado a adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para establecer un mecanismo efectivo para la demarcación y titulación de las comunidades indígenas ‘tomando en consideración el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de estas’ (Fallo, citado en Anaya y Grossman 2002).

La Ley del Régimen de Propiedad Comunal garantiza a las comunidades indígenas el ‘pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal, uso, administración y manejo de las tierras tradicionales y sus recursos naturales’ (Artículo 2). Estos derechos están reconocidos en la nueva Ley Forestal (Ley No. 462), también aprobada en 2003. Antes de estas dos nuevas leyes, el gobierno central había otorgado concesiones madereras sobre tierras indígenas que consideraba del Estado y también alienó aquellas tierras a terceras partes, expresado principalmente mediante la distribución de tierras a combatientes desmovilizados en la década de los noventa. Por ley, los gobiernos regionales autónomos debían aprobar las concesiones de recursos naturales pero no así las comunidades indígenas. El nuevo marco legal establece que las autoridades comunitarias o territoriales, cuando y ‘si tienen el mandato expreso de la asamblea comunitaria’, deben autorizar todos los contratos de explotación de recursos; en la práctica este es el *síndico* –una autoridad tradicional encargada de la vigilancia de los recursos naturales– de una comunidad o territorio que ha sido autorizado a firmar a nombre de la comunidad. Por lo tanto, con respecto a los cinco componentes de los derechos de

propiedad, las comunidades tienen por ley derechos de acceso, extracción, manejo y exclusión sobre los recursos forestales pero no derechos de enajenación; las tierras indígenas son inalienables, no transferibles y no hipotecables.

3.2 Guatemala

Guatemala es un país increíblemente rico desde el punto de vista ecológico. Según el Perfil Ambiental de Guatemala (IARNA/URL/IIA 2006), el área norte de Mesoamérica constituida por el Petén y partes de Belice y México, que comprende menos del 0.5% de la superficie terrestre, alberga el 17% de todas las especies terrestres conocidas y ocupa el segundo lugar en la lista de las 25 regiones con mayor diversidad de especies y endemismo. También alberga uno de los lugares más importantes de la antigua civilización maya así como un grupo diverso de poblaciones y culturas contemporáneas. De acuerdo a su Plan Maestro, la Reserva de la Biosfera Maya (RBM) fue creada en 1990 para proteger la existencia, conjunción, diversidad y calidad de los recursos naturales y culturales ubicados en esa región, así como los bienes y servicios que estos proveen (Barry y Monterroso 2008). La RBM también está sujeta a presencia humana importante.

Fueron varios los factores que llevaron al diseño de las concesiones forestales comunitarias dentro de la Zona de Usos Múltiples (ZUM) de la RBM. Los Acuerdos de Paz estipularon que 100.000 hectáreas de la ZUM debían ser otorgadas a grupos organizados para que ellos se hicieran cargo de su manejo. Existían varias comunidades dentro de la ZUM cuando la RBM fue creada y estos grupos, junto con otros grupos comunitarios de las áreas aledañas, formaron el Consejo Consultivo de Comunidades Forestales del Petén (CONCOFOP) que luego pasó a convertirse en la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP) para representar a los organismos miembros en sus reclamos de derechos a la tierra y al manejo de recursos. El manejo de los bosques por parte de las concesiones forestales privadas no había dado buenos resultados

por lo que grupos conservacionistas se aliaron con las comunidades para presionar al gobierno a fin de que les diera a las comunidades la oportunidad de demostrar que ellas podían ser mejores socios en la conservación. Para cumplir con los nuevos requisitos institucionales y en vista del personal y presupuesto limitados, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) consideró que las comunidades que ya habitaban en la reserva podían ayudarlo a facilitar su trabajo (Barry y Monterroso 2008). La primera concesión forestal comunitaria fue otorgada en 1994. Hoy existen 12 concesiones comunitarias para un área total de 426.000 hectáreas. Todas, salvo una, estaban certificadas por el Consejo de Manejo Forestal (FSC por sus siglas en inglés) a la hora del estudio.

Los contratos le otorgan a las concesiones comunitarias el derecho de uso exclusivo sobre un área definida y sus recursos por un periodo de 25 años. A diferencia de las concesiones industriales, las concesiones comunitarias permiten el uso y manejo tanto de productos maderables como no maderables. Los contratos estipulan que toda la extracción de recursos se organice colectivamente y se base en planes de manejo aprobados por CONAP, aunque los planes para algunos Productos Forestales No Maderables (PFNM) específicos tan sólo se han empezado a implementar recientemente. El énfasis estaba puesto sobre la madera. Todos los concesionarios debían diseñar un plan forestal de manejo sostenible (incluyendo inventarios, estudios de impacto ambiental y planes detallados para las operaciones de aprovechamiento), presentar informes operativos cada semestre, pagar una serie de impuestos y tasas, y obtener la certificación del FSC. Las organizaciones comunitarias también debían crear e incorporar entidades con personería jurídica con leyes formales y regulaciones internas para asumir la responsabilidad legal de su concesión. La creación de estas organizaciones significaba que los que detentan los derechos no son necesariamente uno y el mismo que la 'comunidad' en la que viven; es decir, no todos los miembros de la comunidad son miembros de las organizaciones concesionarias. Los concesionarios también

debían suscribir contratos de asistencia técnica con ONG locales, aunque este ya no es el caso en la actualidad.

Por lo tanto, en lo que respecta a los derechos otorgados, las concesiones tienen derechos de uso, extracción, manejo y exclusión. La extracción y el manejo deben seguir normas estrictas. Sin embargo, en algunos casos, los derechos de exclusión entran en conflicto con otras leyes. Por ejemplo, la ley que regula la extracción de chicle (*Manilkara* spp.) reconoce el derecho de acceso al chicle en todas las tierras estatales a toda persona que solicite una autorización, y el CONAP continúa otorgando estas licencias en las áreas de concesión.

El estudio del altiplano se refiere a un cambio diferente en los patrones de tenencia, más atenuado. Como origen de más de la mitad de las cuencas de Guatemala, incluyendo varias con potencial de irrigación o hidroeléctrico, el altiplano occidental desempeña un rol clave en el balance hidroecológico del país. A pesar de estar dominado por minifundios, todavía existen 7500 km² de bosque, cubriendo 32% de la tierra,¹⁰ y diferentes fuentes indican que gran parte de los bosques remanentes están ubicados en tierras de propiedad de los gobiernos municipales o de las comunidades. Sin embargo, hasta hace poco, la ley en Guatemala no reconocía las tierras comunales. Más bien, existían otras entidades legales para el registro de tierras con más de un propietario, y muchos bosques comunales son propiedad legal de los gobiernos municipales.

La Ley de Registro de Información Catastral (RIC), sancionada en 2005, reconoció por primera vez las tierras comunales en la legislación nacional, estableciendo específicamente que las tierras comunales 'son tierras en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos, con o sin personalidad jurídica. Además, forman parte de estas tierras aquellas que aparecen registradas a nombre del Estado o de las municipalidades pero que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal' (Artículo 23). Sin embargo, antes de esta ley, la

Constitución de 1985 había reconocido los derechos de los pueblos indígenas a las tierras que habían usado durante generaciones (Roldán Ortega 2004). Los Acuerdos de Paz de 1995, específicamente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, estableció la obligación del gobierno respecto a los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo derechos a la restitución y protección de sus tierras comunales. En 1996, el Congreso ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes¹¹.

Aunque todavía no se han creado los procedimientos legales adicionales y los instrumentos para la legalización de las tierras comunitarias, existen otras dinámicas que han promovido, en algunos casos, un mayor reconocimiento de los bosques comunales y les han dado más peso a los derechos comunales sobre la tierra. Dichas dinámicas incluyen varios programas y proyectos que promueven el manejo forestal comunitario así como incentivos para la protección de los bosques y plantaciones forestales, como el Programa de Incentivos Forestales (PINFOR). PINFOR es un programa del gobierno que otorga incentivos económicos para promover plantaciones de bosques mediante la reforestación y el manejo silvicultural así como la protección de bosques naturales. La mayor parte de los beneficiarios son personas y empresas, pero el Proyecto para el Fortalecimiento de los Bosques Municipales y Comunales (BOSCOM) del Instituto Nacional de Bosques ha promovido la implementación de PINFOR en bosques comunitarios así como en bosques municipales. Varios gobiernos municipales han otorgado certificaciones especiales a comunidades, reconociendo sus derechos sobre los bosques municipales. Si bien la composición de los derechos de tenencia varía enormemente entre los bosques comunales y municipales en el altiplano, las cuatro comunidades estudiadas tienen derechos de acceso, extracción, manejo y exclusión en las áreas forestales comunitarias. En un caso (Chichím), estos derechos son exclusivamente para usos no comerciales; en los otros dos

casos (Mogotillos y Estancia la Virgen), son las comunidades las que no tienen interés en el uso con fines comerciales (Elías y Mendoza 2008).

3.3 Bolivia

El acceso a la propiedad forestal de los poblaciones rurales en Bolivia ha pasado por una importante transición durante la última década debido a cambios en los derechos estatutarios de la tierra y los bosques, basados principalmente en dos leyes sancionadas en 1996: la nueva ley forestal y una ley de reforma agraria conocida como Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria). Ambas leyes se gestaron durante un período de reformas más amplias en el país y proporcionaron marcos paralelos que afectaron el estado y uso de los bosques en Bolivia. Prácticamente la mitad del territorio boliviano está cubierto por bosques (47% o 534.000km²) y la mayor parte de esta área forestal (aproximadamente 80%) está ubicada en las tierras bajas del oriente del país (MDSMA 1995). Cerca de 41 millones de hectáreas de las mismas han sido declaradas bosques de producción permanente por el gobierno (Pacheco 2006). Las reformas fueron más importantes para los bosques tropicales de las tierras bajas de la región amazónica que para las tierras altas.

La ley forestal representó un intento por reestructurar el sector forestal, exigiendo el uso de prácticas sostenibles de manejo forestal y por reorganizar los mecanismos de control del gobierno. Sin embargo, la ley es particularmente relevante para esta discusión porque sentó un precedente importante en tanto restituyó derechos sobre los bosques a un gran número de actores sociales. Con anterioridad a esta ley, los pueblos indígenas y los pequeños productores campesinos no contaban con derechos formalmente reconocidos sobre sus bosques y técnicamente estaban prohibidos de comercializar productos forestales. Los derechos de aprovechamiento y comercialización de productos forestales estaban reservados a un reducido número de empresas forestales a las que le habían sido otorgados derechos exclusivos mediante un sistema

de contratos para vastas áreas forestales, derechos que minaban otras demandas de propiedad, fueran estas legales o consuetudinarias.

Con la ratificación de la nueva ley forestal, las comunidades indígenas y los pequeños parceleros no indígenas con propiedades forestales recibieron derechos de acceso, extracción, manejo y exclusión, incluyendo la comercialización de madera, siempre y cuando contaran con la aprobación de un plan de manejo forestal. Los grupos locales no residentes también podían formar asociaciones de usuarios forestales llamadas Asociaciones Sociales de Lugar (ASL), diseñadas como una forma de entidad colectiva para que la gente local dedicada al aprovechamiento forestal pudiera acceder a concesiones forestales en tierras públicas a ser declaradas como reservas forestales municipales. Sin embargo, la clave fue la formalización de los derechos de propiedad para estos actores rurales de manera que pudieran aprovechar estas nuevas oportunidades.

El objetivo de la ley INRA era clarificar y organizar la complicada situación, superpuesta y desigual, de los derechos de propiedad pero también tenía el objetivo más ambicioso de redistribuir la tierra ‘identificando factores, técnicos o legales, que permitieran anular o validar el derecho propietario’ (Kay y Urioste 2005). La ley reconoce distintas formas de propiedad privada pero también tierras de propiedad colectiva y un tipo de propiedad comunal para los pueblos indígenas conocida como Tierra Comunitaria de Origen (TCO). Según la ley, estas propiedades comunales son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas y no hipotecables y están exentas del pago de impuestos. La atención brindada a estos nuevos tipos de propiedad se dio en respuesta al creciente activismo indígena, en especial en las tierras bajas del oriente, donde las necesidades territoriales de los indígenas y los pequeños parceleros habían sido ignoradas o permanecido sin resolver durante largo tiempo.

La acción colectiva a nivel de las bases también influenció la forma en que se determinaron las necesidades territoriales de las comunidades forestales extractivistas

en el norte amazónico boliviano, lo que resultó en una serie de decretos gubernamentales que modificaron la Ley INRA. Después de la ratificación de la ley, el progreso en la implementación de las reformas en la región se vio obstaculizado por una disputa por el control de las tierras forestales entre los barraqueros y las comunidades forestales y trabajadores rurales que habían trabajado para ellos como recolectores. En un principio, a fines de 1999, los barraqueros trataron de valerse de sus contactos en la ciudad de La Paz para que se promulgara un decreto que reconociera sus demandas en las tierras forestales de la región, lo que hubiera creado 3-3.5 millones de hectáreas de concesiones beneficiando cerca de 200 personas (Aramayo Caballero 2004). Las noticias acerca de este decreto crearon tensión y se comenzó a generar una respuesta colectiva por parte de pueblos indígenas y campesinos de la región, lo que culminó en una marcha masiva a la capital en el año 2000. El gobierno se vio forzado a anular este primer decreto y a promulgar otros que priorizaran la titulación de las demandas de tierra comunales; estas reformas aumentaron el estándar de 50 a 500 hectáreas por familia en el norte amazónico, asegurando de esta forma suficiente tierra como para mantener los medios de vida basados en la recolección de PFNM.

Los títulos de las TCO y las comunidades les dan a los residentes derechos formalmente reconocidos y exclusivos a los bosques en sus tierras y les permiten utilizar los productos forestales para usos de subsistencia y domésticos. La venta de productos forestales exige la aprobación de un plan general de manejo. Sin embargo, la ley forestal se concentra en la madera y pone menos énfasis en el manejo de PFNM. Las concesiones madereras industriales pueden aprovechar PFNM mediante ‘contratos subsidiarios’, pero las áreas ricas en castaña deben ser cedidas a los usuarios tradicionales como las comunidades campesinas. También se suponía que las ASL deberían haber recibido derechos como prioridad, sin competencia, por ejemplo, en áreas con castaña. Si bien tenía buenas intenciones, la retórica no fue apoyada por las políticas

o los mecanismos normativos necesarios para otorgar derechos sobre los PFNM, lo que hubiera requerido la delimitación del área de manejo y la preparación, aprobación e implementación de un plan de manejo, así como informes operativos anuales, pasos todos que eran imposibles de satisfacer si no había progreso en la reforma agraria y las normas técnicas necesarias que explicaran los requisitos de manejo. Pasaría prácticamente una década antes de que el gobierno promulgara las normas técnicas para el manejo de PFNM, las mismas que han sido en gran parte ignoradas por los productores.

3.4 Brasil

El enfoque brasileiro para abordar los derechos de propiedad en la región amazónica ha pasado por varias etapas en décadas recientes. En la década de los setenta, los gobiernos militares otorgaron prioridad a la ocupación y el desarrollo de lo que se percibía como una frontera vacía. Con subsidios e incentivos fiscales, el gobierno alentó el ingreso de nuevas industrias extractivas para reemplazar una economía basada en el bosque, considerada como estancada y anticuada. Estas iniciativas también contemplaron esfuerzos importantes de colonización para reubicar a familias desplazadas y desempleadas de otras regiones de la Amazonia como válvula de escape para evitar tensión social (Mahar 1979; Smith 1980; Moran 1981; Bunker 1985). En 1970, en un intento por revisar el régimen de tenencia y facilitar esta transición, el gobierno creó el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), agrupando otras entidades responsables de la titulación que habían mostrado un débil desempeño.

El INCRA introdujo los proyectos integrados de colonización (PIC) como parte del programa de desarrollo de la carretera transamazónica. A lo largo de cada uno de los nuevos caminos, el gobierno separó una franja de 100 km para ser usada en la colonización de pequeñas propiedades. Los PIC eran programas integrales en donde el INCRA no sólo era responsable de encuestar y titular las parcelas sino

también de proporcionar infraestructura básica y organizar todos los servicios requeridos por los colonos (Moran 1984). Sin embargo, no fue fácil para el INCRA satisfacer objetivos tan ambiciosos, y las dificultades llevaron a muchas familias a abandonar los proyectos (Martine 1990; Smith 1980). En 1975, como parte de la nueva agenda, los programas de colonización del gobierno pasaron a ser proyectos de asentamiento dirigido, conocidos como PAD. Similares a los PIC, estos proyectos representaron un intento por aprender de los errores del pasado y mejorar el sistema. La principal diferencia era que la implementación de este nuevo modelo sería más fácil y rápida porque el INCRA tendría un rol más limitado una vez que los colonos habían sido asentados.

La estrategia de desarrollo del gobierno para la Amazonia, que contemplaba un control centralizado así como procesos de ocupación ordenada e inversiones, enfrentó iniciativas de colonización espontánea, las mismas que trajeron olas de inmigrantes a la región. También tuvo que hacerle frente a la realidad de que la región ya estaba poblada por un gran número de personas que se resistían a ser desplazadas. Para los primeros, el gobierno fomentó 'proyectos de asentamiento rápido' (PAR), legitimando asentamientos espontáneos a lo largo de caminos o incluso invasiones en senderos donde se pensaba se construirían caminos en el futuro. Mientras que el gobierno trataba de controlar el proceso e imponer orden, los PAR minaron en realidad el programa de estabilización porque la regularización de las áreas invadidas no hizo más que incentivar mayores invasiones. En relación a este último punto cabe mencionar que los nuevos tipos de asentamiento eran producto de presión ejercida por organismos de base y ONG. En 1985 se llevó a cabo la primera reunión de siríngueros de la Amazonia en Brasilia, la capital del país. Durante la reunión se creó el Consejo Nacional de Siríngueros (CNS), la primera organización nacional capaz de representar los intereses de los siríngueros y otros trabajadores en la Amazonia (Schmink y Wood 1992). La acción colectiva de los miembros

del CNS, apoyados por grupos de la sociedad civil, activistas y ONG internacionales de derechos humanos y ambientales, eventualmente obligó al gobierno a reconocer las demandas y los derechos existentes de la población forestal de la Amazonia (Schwartzman 1991; Schmink 1992).

En 1987, el INCRA, en respuesta a la presión ejercida por los siríngueros en Acre que se negaron a ser reubicados en proyectos de colonización, introdujo una modalidad de asentamiento agroextractivista conocida como PAE (Proyecto de Asentamiento Agroextractivista) como una alternativa al modelo PAD (Bakx 1986). El PAE reconocía la ocupación de facto de las tierras forestales por los siríngueros (u otros pobladores forestales) y definía un polígono externo que permitía la continuación de los patrones de uso de tierra y los derechos a los mismos. Tres años más tarde, en 1990, el gobierno federal creó un nuevo tipo de área de conservación, la reserva extractivista (RESEX), como otra opción que permitía a los pobladores del bosque permanecer en sus tierras. Aunque similares, los RESEX estaban bajo la jurisdicción del Instituto Brasileiro del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales (IBAMA) mientras que los PAE bajo jurisdicción del INCRA. Las operaciones y el mandato de IBAMA son considerablemente diferentes a los de INCRA, que principalmente tiene a su cargo la protección ambiental en lugar del reasentamiento o el desarrollo. Poco después de la inclusión del modelo RESEX se amplió la legislación para crear la Reserva de Desarrollo Sostenible (RDS).

A pesar de las tensiones y dificultades existentes, la colonización y el reasentamiento no desaparecieron de los programas del gobierno, aunque las modalidades fueron diferentes. La Constitución brasileña de 1988 le dio un nuevo ímpetu al proceso de reforma agraria, incluyendo la asignación de tierras forestales. La Constitución prohibió la expropiación de 'tierras productivas' (Artículo 184) y estipuló que el INCRA adquiriese propiedades grandes que

no estaban cumpliendo una función social para ser redistribuidas entre los pequeños parceleros (Mueller *et al.* 1994). Las compras de tierras para los reasentamientos también fueron convenientes para los grandes hacendados porque les permitieron deshacerse de las malas inversiones. La distribución de tierras forestales públicas se daría en función de las prioridades de la reforma agraria, recibiendo los beneficiarios derechos de usufructo en concesiones aunque no así derechos de alienación.

La colonización que promovió nuevos asentamientos continuó a través de la instalación de los denominados proyectos de asentamiento (PA), que dividieron el paisaje en un conjunto de parcelas relativamente uniformes (usualmente 100 hectáreas cada una) destinadas principalmente para usos agrícolas. No obstante, en respuesta a la presión ejercida por las bases de los movimientos sociales que demandaban el reconocimiento de sus derechos y modelos capaces de acomodar sus medios de vida forestales así como su identidad social, empezó a parecer toda una gama de proyectos de asentamiento. Además de los PAE, los nuevos tipos de propiedad incluían quilombos, que reconocían los derechos tradicionales de los descendientes de esclavos que habían escapado; proyectos de desarrollo sostenible (PDS) y proyectos de asentamiento forestal (PAF), los que reconocían prácticas tradicionales en el uso forestal o asumían cierto grado de uso colectivo del bosque.

En los PA, la propiedad se distribuye en parcelas individuales a las familias, las que eventualmente pueden recibir título como propiedad privada (aunque el Estado técnicamente mantiene los derechos de alienación). Los PA eran para la agricultura, aunque a los residentes se les prohíbe desmontar los bosques de toda la parcela (en un principio, los beneficiarios debían conservar 50% de la cobertura forestal, pero modificaciones más recientes han aumentado el límite a 80%). Los PAE y los quilombos son propiedades comunales donde la distribución interna y las reglas de acceso se basan en las

prácticas tradicionales de los residentes mientras que los PDS y los PAF combinan parcelas privadas y áreas forestales comunales y, por lo general, involucran el reasentamiento de familias que están migrando a la región. Todos estos modelos están bajo supervisión del INCRA.

El uso de recursos naturales en las RESEX y PDS es más limitado porque los modelos están bajo supervisión de IBAMA y sujetos a normas ambientales en lugar de regulaciones vinculadas a la reforma agraria. Ambos modelos fueron adoptados formalmente por el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (SNUC), creado en el 2000 para supervisar las áreas de conservación y las tierras protegidas a fines de preservar la biodiversidad y conservar los hábitats naturales. El SNUC contempla dos tipos de territorios: áreas integradas de protección y áreas de uso sostenible, estando las RESEX y los RDS incluidos dentro de esta última categoría. Las restricciones sobre el uso de recursos naturales tienen como objetivo proteger las especies en peligro de extinción a nivel local o prohibir prácticas que amenazan la regeneración del ecosistema. Se permite el manejo forestal para madera sólo si se llevan a cabo prácticas sostenibles bajo un plan de manejo aprobado y si la actividad complementa otras actividades tradicionales. El desmonte de bosque para usos agrícolas está limitado al 10% del área total.

3.5 Modelos de tenencia

De los cambios estatutarios antes mencionados destacan cinco modelos de tenencia en las comunidades y regiones o territorios estudiados en esta investigación, aunque no todos fueron estudiados específicamente o se encuentran en cada región. Los modelos son los siguientes: bosques comunales en el altiplano de Guatemala; territorios indígenas en Nicaragua, Bolivia y Brasil; reservas extractivistas en Brasil; diferentes tipos de asentamientos extractivistas, agroextractivistas y forestales, principalmente en Brasil y Bolivia y por último, concesiones comunitarias en el Petén, Guatemala y ASL en Bolivia (véase

Cuadro 3. Comparación de modelos predominantes de tenencia

	Bosques Comunales	Territorios indígenas	Reservas extractivistas	Asentamientos agroextractivistas y forestales	Concesiones sociales o comunitarias
Acceso	Colectivo pero mediado por las organizaciones comunitarias	Colectivo pero mediado por las organizaciones indígenas comunitarias	Colectivo pero mediado por el consejo de RESEX	Colectivo pero mediado por las organizaciones sociales comunitarias existentes	Colectivo pero mediado por la organización productiva creada para manejar la concesión
Extracción/ uso doméstico*	No/pocas restricciones sobre los PFNM; leña/madera permitidos con autorización local y licencia del ente forestal del Estado	No hay restricciones para PFNM o leña; puede requerir aprobación local para otros productos maderables	No hay restricciones para PFNM o productos maderables para uso doméstico	No hay restricciones para PFNM o productos maderables para uso doméstico	No hay restricciones para PFNM o productos maderables para uso doméstico
Manejo/uso comercial*	Algunas veces se prohíbe el uso comercial de madera; en los lugares donde está permitido, se exige un plan de manejo aprobado	Aprovechamiento comercial requiere planes de manejo aprobados	Se permite el aprovechamiento comercial si complementa otras actividades económicas basadas en planes de manejo aprobados	Aprovechamiento comercial requiere planes de manejo aprobados	Aprovechamiento comercial (y PFNM en Petén) requiere planes de manejo aprobados
Exclusión	Miembros tienen derecho de excluir a terceros	Miembros tienen derecho de excluir a terceros	Miembros tienen derecho de excluir a terceros	Miembros tienen derecho de excluir a terceros	Miembros tienen derecho de excluir a terceros pero no siempre para PFNM
Alienación	No se permiten las transacciones de tierra	No se permiten las transacciones de tierra	No se permiten las transacciones de tierra	No se permiten las transacciones de tierra	No se permiten las transacciones de tierra; los derechos de concesión no pueden ser transferidos a terceras partes
Autoridad que representa al colectivo	Autoridad comunitaria tradicional	Autoridad u organización territorial elegida; organizaciones indígenas (varían en función de los casos)	Consejo elegido para la organización de la RESEX	Organización representativa de la comunidad (por ejemplo, sindicatos agrarios)	Directores elegidos de la organización comunitaria

* Se han modificado las categorías tradicionales para diferenciar los usos domésticos de los usos comerciales.
Fuente: Elaborado por los autores en base a Albornoz *et al.* (2008); Elias y Mendoza *et al.* (2008); Monterroso (2008); Nunes *et al.* (2008); Vieira *et al.* 2008; Wilson *et al.* (2008). Véase también Pacheco *et al.* 2008.

Cuadro 3). En esta sección se presenta una breve comparación de estos modelos. Muchos de los temas abordados aquí serán retomados y profundizados en las siguientes secciones.

Estos cinco modelos son muy similares en términos de los derechos de tenencia otorgados a las poblaciones beneficiarias. En prácticamente todos los casos, las comunidades tienen derechos de acceso, extracción, manejo y exclusión; en pocos casos, derechos de alienación. Sin embargo, no tienen el derecho de extraer o manejar ciertos recursos con fines comerciales, especialmente madera, si no cuentan con un plan de manejo aprobado. En la mayor parte de los casos, los PFNM o el uso doméstico de leña o madera no están sujetos a estas restricciones. Las diferencias residen más bien en el marco legal de cada país y no en el modelo en sí mismo. Por ejemplo, sólo Guatemala exige autorizaciones para el uso doméstico de leña y madera.

Podemos apreciar otras diferencias entre los modelos realizando un análisis más profundo de los recursos específicos o las características de los planes de manejo, algunos de los cuales son bastante restrictivos, como en el caso de la RESEX que por ejemplo incluye regulaciones referentes al aprovechamiento maderero. Esto está vinculado, por lo menos en parte, con la base de los derechos otorgados, como la naturaleza de las restricciones sobre conservación o consideraciones de medios de vida. Las concesiones del Petén, por ejemplo, ubicadas en un área protegida, deben elaborar planes de manejo para cada producto aprovechado, incluyendo PFNM, requisito que se ha implementado con bastante demora. En la mayoría de los casos restantes no es necesario elaborar planes de manejo para PFNM; en las comunidades agroextractivistas de Bolivia, que dependen para su sustento de la recolección de castaña, los intentos del gobierno por imponer normas de manejo han tenido poco o ningún efecto.

La seguridad del mecanismo legal mediante el cual se otorgan los derechos

es también una consideración importante (Roldán Ortega 2004). Por ejemplo, las concesiones del Petén carecen de un marco legal que podría darle mayor peso a los contratos ante los conflictos por lo que pueden ser rescindidos fácilmente. Las limitaciones de tiempo y espacio también son importantes a la hora de establecer diferencias entre los modelos. Para las concesiones comunitarias y sociales que han sido otorgadas por períodos específicos de tiempo, la seguridad probablemente aumentará a medida que se aproxime la fecha de renovación, particularmente ante la competencia de intereses poderosos. La ampliación de derechos de tierra a 500 hectáreas por familia en el norte de Bolivia, como consideración a los medios de vida, representó una victoria importante para los hogares agroextractivistas.

Otro punto de comparación es la naturaleza de la autoridad que representa al colectivo que recibe los derechos de tenencia. Es decir, si se trata de una institución existente como la autoridad tradicional indígena, un ente de gobernanza (no tradicional) elegido por la comunidad o una institución nueva creada con el objetivo específico de transferir derechos. Igualmente, si es una institución de gobernanza más amplia con autoridad político legal o una institución más limitada con objetivos de manejo. Como se mencionó en la sección anterior, es más probable que las comunidades indígenas demanden la creación de instituciones de autogobernanza.

Por lo tanto, las demandas indígenas basadas en derechos ancestrales y autogobierno deben ser diferenciadas de los otros modelos de tenencia. El significado simbólico y práctico de esta diferenciación se hace evidente en Nicaragua. En 2006, la administración del Presidente Bolaños otorgó, durante un evento de prensa, títulos de tierra temporales a varias comunidades indígenas ubicadas dentro de la Reserva Bosawas. Los líderes de los territorios Mayangna Sauni As, decidieron continuar con el proceso para obtener un título definitivo. Sin embargo, el

título obtenido causó serios conflictos entre los líderes indígenas debido a que según el Código Civil, ‘en caso de inexistencia de cuentas registrales de un inmueble’, los procedimientos requieren que sea inscrito ‘a nombre del Estado de la República para posteriormente poder transferir el dominio a favor de las comunidades indígenas’, basado en el principio legal que nadie puede transferir lo que no le pertenece (CEJUDHCAN 2006). La aceptación de este procedimiento significaba que se aceptaba inherentemente que las comunidades indígenas no eran *ya* los dueños legítimos, un aspecto legal que de hecho es reconocido por la Constitución del Estado. Para la mayor parte de líderes indígenas esto era inaceptable, y los abogados de la Costa argumentaban que violaba los derechos indígenas y que el hecho de aceptar el derecho del gobierno de otorgar el título de esta forma también reconocía su derecho a anularlo (Acosta, comunicación personal).

Todo esto se relaciona con el derecho de alienación. En otros modelos, los derechos de alienación a la tierra son mantenidos por el Estado. En el caso nicaragüense, si bien la reforma de tenencia no otorga a las comunidades el derecho de alienación, por ley la tierra tampoco puede ser alienada por otra persona, incluso el Estado. Por ello, el registro de tierras a nombre del Estado parecía otorgarle un nivel de control sobre las tierras indígenas que es inaceptable, incluyendo el derecho inherente de alienación.

Otra diferencia importante entre los casos reside en la diversidad de situaciones que dan forma a los esfuerzos por implementar estos derechos de tenencia en la práctica. Aquí las diferencias trascienden el tipo de modelo y están más bien relacionadas con procesos políticos, sociales y económicos que definen cada contexto, aspecto que se aborda en la siguiente sección.

4

Diseñando las reglas de juego: La implementación del derecho estatutario

¿Qué derechos de tenencia tienen las comunidades en la práctica que no tenían antes? ¿Qué han perdido? ¿Y por qué no siempre tienen todos los derechos que implica el cambio estatutario? Esta sección discute la implementación de los derechos estatutarios presentados anteriormente. Cada país o caso es descrito separadamente. Se toman en cuenta una serie de aspectos, aunque no necesariamente con el mismo grado de énfasis. El objetivo es presentar las variables más importantes que determinan las características y resultados del proceso en cada uno de los contextos. Cada estudio de caso comienza con una breve introducción, una descripción del proceso y su estado actual. Sigue una discusión de los derechos de tenencia que han sido otorgados en la práctica, las fuentes principales de conflicto o amenazas a la implementación o la seguridad de los derechos y un resumen de los aspectos que fortalecen o amenazan la seguridad de la tenencia. Esta sección concluye con un breve resumen comparativo y una discusión.

4.1 La Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), Nicaragua

Los casos de Nicaragua se refieren al establecimiento de derechos indígenas sobre las tierras y recursos que las comunidades han usado durante generaciones. Como se mencionó anteriormente, los nuevos derechos de tenencia, que les concede el uso y

manejo exclusivo de sus territorios y recursos naturales, son considerables en relación al pasado. El uso doméstico de recursos forestales necesita sólo de una autorización por parte de la autoridad territorial, mientras que el aprovechamiento comercial, la aprobación de planes de manejo por la autoridad forestal competente. Las comunidades tienen derechos de exclusión pero han recibido muy poco apoyo por parte de las instituciones gubernamentales o regionales para ponerlos en marcha. Asimismo, la implementación en la práctica de estos nuevos derechos de tenencia ha demorado varios años y todavía quedan por resolver aspectos relacionados con la demarcación y titulación de tierras. Los principales conflictos se presentan con los colonos y las comunidades vecinas. Sin embargo, otro aspecto importante que aún queda por resolver es la extensión del territorio a ser demarcado y el rol específico de la autoridad territorial en lo relativo a la representación y el cumplimiento de los derechos sobre los recursos naturales.

El proceso en la actualidad. El gobierno central empezó a hacer valer los derechos constitucionales de las comunidades indígenas –lo que a su vez significaba que estaba limitando sus propios poderes– sólo cuando no le quedó otra opción. El caso Awas Tingni llevó a la suspensión de las concesiones forestales que habían sido autorizadas sin aprobación de la comunidad en las regiones autónomas y a la designación del *síndico* (o el juez tradicional llamado *wihita*) como el representante formal de las comunidades

en la firma de contratos. También resultó en la Ley del Régimen Propiedad Comunal. Desde que la ley fue aprobada, la implementación de la demarcación y titulación se ha llevado a cabo muy lentamente, por lo menos hasta el 2007. Los primeros títulos fueron otorgados durante el gobierno del Presidente Bolaños en 2006, pero parece que esta 'titulación' se trataba más de un evento de prensa que cualquier otra cosa; sólo uno de los títulos fue registrado, luego de que los líderes comunitarios de uno de esos territorios lucharan por este derecho, lo que desató la controversia antes mencionada.

La Ley del Régimen de Propiedad Comunal creó el marco institucional para la demarcación y titulación en 2003. La Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI) es una organización grande integrada por los presidentes de los Consejos Regionales Autónomos, diferentes representantes del gobierno central y municipal y un representante de cada una de las etnias de las regiones autónomas. CONADETI es la institución responsable de dirigir el proceso de demarcación, emitir fallo sobre las solicitudes de demarcación y titulación y coordinar con la Oficina de Titulación Rural (OTR) la emisión de títulos sobre las tierras. En las dos regiones autónomas, las operaciones estarán a cargo de la Comisión Intersectorial de Demarcación y Titulación (CIDT).

Los presupuestos operativos de CONADETI y las dos oficinas de la CIDT no fueron autorizados por el gobierno central hasta el 2005 y, una vez aprobados, no quedó claro cómo se utilizaron los fondos; cuantiosas sumas de dinero fueron usadas para viajes y viáticos para miembros del CONADETI y aparentemente, los presupuestos habían sido inflados y su manejo había sido poco transparente (Acosta 2006). La comisión estuvo paralizada durante varios meses en 2006 debido a que el presidente de la RAAN se negó a traspasar operaciones después de dos años al presidente de la RAAS, como exige el procedimiento acordado previamente. Asimismo,

para marzo de 2007, los conflictos presupuestarios también habían demorado las actividades de CONADETI.

Por su parte, las organizaciones comunitarias y territoriales se aliaron con ONG, donantes y otros defensores para llevar a cabo los estudios de diagnóstico requeridos para la demarcación, así como para empezar negociaciones sobre conflictos limítrofes con comunidades vecinas. Un informe del CONADETI de junio de 2006 muestra que 22 comunidades o territorios de la RAAN estaban siendo demarcados (citado en Acosta 2006).

El retorno al poder del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en enero de 2007 brindó una nueva oportunidad para continuar con el proceso. En mayo de 2006, Brooklyn Rivera, líder del partido político miskito Yatama, suscribió un acuerdo con el entonces candidato presidencial Daniel Ortega, en el que el FSLN prometía su apoyo en temas específicos relativos a la demarcación, autonomía, elecciones en la Costa, bosques y la frontera agrícola, entre otros. Sin embargo, cabe notar que no todos los miembros de Yatama estaban a favor de la suscripción del acuerdo con quien en el pasado había sido el enemigo, y no todos los grupos indígenas y étnicos de la Costa apoyaban al partido Yatama. Después de ganar las elecciones presidenciales, el FSLN empezó a cumplir por lo menos parte de sus promesas. Una de ellas fue incluir a líderes de la Costa en puestos ministeriales importantes en el gobierno central. Estas autoridades del gobierno central, junto con las autoridades regionales elegidas, conforman el Consejo de Desarrollo de la Costa del Caribe que ha tomado el liderazgo en decisiones relacionadas a las regiones autónomas.

Nuevos derechos de tenencia. La experiencia de Nicaragua demuestra que no es necesario contar con un título de propiedad para que se produzca un 'cambio en la tenencia'; de hecho, el cambio no empezó con la promulgación de Ley del Régimen de Propiedad Comunal. Más bien, el primer cambio estatutario importante relativo a los derechos de los territorios indígenas en la Constitución de 1987 empezó a tener efectos antes de que el

gobierno central tomara pasos importantes para implementarlo. Por ejemplo, en la década de los noventa seis territorios dentro de la Reserva de Biosfera Bosawas (RBM) realizaron 'auto-evaluaciones' para actividades de mapeo y demarcación de límites (Stocks 2007) con apoyo financiero del exterior; cinco de ellos recibieron sus títulos en el 2006. Una de las comunidades estudiadas, Layasiksa, solicitó y obtuvo en 1996 el reconocimiento formal del Consejo Regional para parte del territorio que había demandado (35.000 hectáreas), aunque pasarían varios años antes de que la comunidad fuera capaz de disfrutar sus derechos exclusivos sobre esa área; la comunidad aún está negociando algunos de sus límites con sus vecinos. Los principales derechos de tenencia discutidos aquí son los de exclusión, respecto al Estado, terceras partes y comunidades vecinas y el derecho a manejar y obtener beneficios de los bosques y los recursos forestales.

La incapacidad de avanzar más rápidamente en la demarcación y titulación ha aumentado los conflictos sobre la tierra (Finley-Brook 2007). Por lo menos en algunas áreas, los territorios demandados han crecido con el tiempo y las alianzas han cambiado. Algunas comunidades consideran que la membrecía es más atractiva en un territorio que en otro (Lewis Mendoza, comunicación personal). Sin embargo, en las comunidades de nuestro estudio los derechos de tenencia han mejorado notablemente. En primer lugar, el Estado ya no puede otorgar concesiones madereras o cualquier otra concesión sobre los recursos naturales en tierras aún no tituladas que han sido demandadas por comunidades indígenas sin haber obtenido su consentimiento¹³. En ambos lugares de estudio, el gobierno de Chamorro asignó, a mediados de los noventa, títulos de propiedad a excombatientes como parte de los acuerdos de desmovilización, para aproximadamente 11.500 hectáreas en Tasba Raya y 5.000 hectáreas en Layasiksa. La Ley del Régimen de Propiedad Comunal protege sólo los títulos emitidos a favor de terceras partes antes de 1987, pero parece no existir interés alguno en desafiar estas entregas de tierra, las mismas que fueron otorgadas mayormente a miembros de comunidades locales. No obstante, hay

interés y base legal para desafiar la venta de cualquiera de estas áreas, un problema que no ha sido abordado formalmente.

En segundo lugar, la Ley del Régimen de Propiedad Comunal deja claro que las invasiones, por parte de colonos, de los territorios demandados por comunidades indígenas, son ilegales y establece orientaciones básicas para abordar la presencia de terceros en territorios indígenas. Los colonos que posean un título agrario legítimo otorgado antes de 1987 y que hayan ocupado la tierra protegida por ese título, tienen el derecho de permanecer en ella; sin embargo, en caso de querer abandonar la propiedad, deberán vender 'las mejoras' a la comunidad. Aquellos que cuenten con títulos ilegítimos serán indemnizados para que las tierras vuelvan a la comunidad. Aquellos que no posean título alguno y deseen permanecer en la propiedad, deberán pagar arrendamiento o abandonar las tierras indígenas. Las regulaciones no son claras del todo para los residentes, y algunos pueblos indígenas (e incluso los colonos) creen que todos los colonos tendrán que retirarse cuando la comunidad reciba su título. Otro problema se relaciona con el hecho de que no hay fondos disponibles para las indemnizaciones estipuladas en la ley (Finley-Brook 2007).

En la práctica, las comunidades que han solicitado el apoyo del gobierno para prevenir las invasiones de colonos han tenido poco éxito. En un caso particular, que recibió atención nacional así como la visita de un embajador extranjero en 2004, la comunidad Layasiksa tomó la ley en sus propias manos para expulsar a un grupo de colonos que había estado viviendo en el área durante varios años y cuya población, y por lo tanto su demanda territorial, había continuado aumentando. Las autoridades comunitarias invirtieron dos años tratando de solucionar el problema a través de canales legales apropiados: interpusieron demandas ante jueces en Rosita y Siuna e hicieron llegar peticiones a los miembros del Consejo Regional; asimismo, solicitaron la intervención de la Comisión de Demarcación y del Alcalde de Prinzapolka. Según el diario La Prensa (Febrero 8, 2004), 'La completa falta de respuesta

de las autoridades judiciales, policiales y políticas de la zona, a dos años de reclamos de los miskitos de Layasiksa, causaron que éstos decidieran solucionar esta solución por sus propios medios.⁷ El conflicto causó dos muertes y finalmente resultó en la intervención del gobierno. Los colonos abandonaron el área con la promesa de que el gobierno les proporcionaría tierras.

La Ley del Régimen de Propiedad Comunal también les dio a los líderes de la comunidad Tasba Raya el valor necesario para enfrentar a los colonos y otros invasores. Mientras se realizaba la investigación de campo para este estudio, un pequeño grupo de campesinos invadió un área forestal demandada por la comunidad Tasba Raya, no para iniciar un asentamiento agrícola sino más bien para realizar actividades de aprovechamiento forestal. Rumores sin confirmar sugieren que los campesinos estaban vinculados a un pariente de un miembro del gobierno regional, lo que hubiera podido impedir que los líderes comunitarios tomaran acciones. Aun así, decidieron enfrentar a los invasores, quienes abandonaron las tierras con sus motosierras y la mayor parte de sus herramientas, dejando tres barriles de combustible y la madera que habían aprovechado, material que fue confiscado por la comunidad (Wilson *et al.* 2008).

En tercer lugar, la Ley del Régimen de Propiedad Comunal estableció mecanismos para la resolución de conflictos limítrofes entre comunidades. Las dos comunidades estudiadas tienen demandas superpuestas con sus vecinos. La ley exhorta a los líderes comunitarios y territoriales a que usen ‘todos los esfuerzos de diálogo y concertación necesarios’ para resolver sus conflictos (Artículo 52). Sin embargo, cuando los esfuerzos de conciliación fracasan, la decisión pasa por varias etapas del Consejo Regional, estando el veredicto final a cargo de la plenaria del Consejo. Layasiksa está en proceso de negociación con sus vecinos. Un conflicto entre Tasba Raya, un territorio miskito, y la comunidad Awas Tingni, una comunidad Sumo-Mayangna, fue finalmente resuelto por el Consejo Regional (Resolución # 26 del 24 de febrero 2007), entidad que asignó aproximadamente el 50 por ciento

del territorio en disputa a cada una de las partes. Si bien por ley esta decisión da el tema por concluido, por lo menos en lo referente a los procedimientos administrativos (no los procedimientos de una corte civil), al parecer ninguna de las comunidades considera el veredicto legítimo (Wilson *et al.* 2008).

En lo que respecta al manejo forestal, Tasba Raya, que cuenta con un área extensa de tierras tituladas individualmente así como derechos recientemente obtenidos para el área comunal, aún no se ha beneficiado de los derechos de manejo forestal de manera significativa. Layasiksa, por su parte, ha fortalecido su demanda territorial con el diseño de dos planes de manejo forestal en su territorio. De hecho, ha luchado por obtener la anulación de otros dos planes de manejo de comunidades vecinas, otorgados por el Instituto Nacional Forestal después de que el Consejo Regional había declarado el área bajo jurisdicción de Layasiksa (ambos cerraron sus operaciones pero no queda claro hasta qué punto este hecho responde a las acciones de Layasiksa). Uno de los planes de Layasiksa es una concesión con una empresa maderera que cuenta con un aserradero en el municipio vecino; el otro es de la comunidad y está bajo la administración de la empresa forestal comunitaria Kiwatingni, fundada con importante apoyo financiero y técnico del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) (Mendoza *et al.* 2008). La ley también otorga a las comunidades un porcentaje de los tributos recaudados por el Fisco por concepto de derechos de aprovechamiento de recursos naturales en sus tierras, aunque este no siempre es obtenido en la práctica.

Principales fuentes de conflicto.

Además de las preocupaciones locales relativas a los límites y la presencia de terceros, la cuestión principal en los territorios de Nicaragua es la definición del territorio en sí. En ambos casos, las comunidades habían formado recientemente organizaciones territoriales (una poco después de haber concluido la investigación). La Ley del Régimen de Propiedad Comunal establece procedimientos para presentarse como territorio y para formar autoridades territoriales pero permite la titulación

ya sea como comunidad o como grupo. Las siete comunidades que conforman Tasba Raya prefirieron en un principio ser demarcadas como comunidades individuales y Layasiksa, que está compuesta por dos comunidades, prefirió ser demarcada como 'la comunidad de Layasiksa'. Aún así, ambas decidieron que la formación de un territorio servía mejor sus intereses estratégicos (Larson 2008).

Los líderes políticos de la Costa han estado presionando a las autoridades comunitarias para llegar a acuerdos para la conformación de territorios para su demarcación. Están interesados en designar territorios que cubran una parte significativa del área, reservando poca 'tierra nacional' e incluyendo a todas las comunidades indígenas dentro de un territorio, moviéndose rápido mientras el entorno político es favorable y remodelando los distritos electorales para eliminar la estructura municipal impuesta por el gobierno central y restituir el poder político a los líderes indígenas (uno de los Consejos Regionales elegidos tiene ahora una mayoría no indígena). Durante una reunión entre las autoridades regionales y los líderes comunitarios en mayo 2007, la cabeza del partido político miskito Yatama anunció que los procedimientos para la demarcación y titulación estaban siendo simplificados para facilitar el proceso. Sostuvo que las comunidades deberían formar territorios más grandes para avanzar 'de forma rápida', enfatizando que 'no es por tener la tierra, sino para poner a nuestro gobierno en medio' del gobierno central y la Costa y tener más fuerza para enfrentar al gobierno central y la invasión de colonos (CRAAN 2007). Mencionó la importancia de resolver el tema de la demarcación y titulación para ir avanzando en otros puntos del acuerdo suscrito con el Presidente Ortega.

Esta nueva estructura de gobernanza supone una restitución significativa de la autoridad a las poblaciones indígenas y étnicas de la Costa, aunque es importante destacar que no todos los grupos étnicos se sienten representados por Yatama. Según la propuesta desde estos líderes políticos, los territorios recientemente formados por Tasba Raya y Layasiksa se verían

subsumidos en áreas más grandes. Si bien podrían participar en la elección de esta nueva autoridad territorial, ellas se han esforzado mucho para mejorar el nivel de control social a nivel local, y 'su territorio' ya no estaría representado por 'sus líderes' (Larson 2008).

El tema central aquí es que el rol de la autoridad territorial, la que debería ser elegida durante las asambleas de las autoridades comunitarias tradicionales que representan un grupo de comunidades que forman una unidad territorial. Según lo establecido por la ley, las responsabilidades específicas de la autoridad territorial son las de administrar 'los derechos de propiedad comunal y los de las áreas de uso común' junto con las autoridades comunales (Artículo 30). Ellas también son quienes otorgan las autorizaciones a terceras partes para el aprovechamiento de los recursos naturales que son 'de uso común de las comunidades miembros' (Artículo 10). Según el Artículo 5, son 'órganos de administración de la unidad territorial a la cual representan legalmente'. Por lo tanto, estas autoridades desempeñan un rol importante en el acceso a los recursos dentro del territorio así como en la exclusión (o permiso) de acceso de terceros. En la práctica, esta es la autoridad designada para retirar los fondos correspondientes a los tributos de las cuentas nacionales en nombre del territorio. Pero, esto no es todo. Los líderes políticos de la Costa esperan poder usar la estructura territorial para profundizar la reestructuración de toda la autonomía de la Costa (Canales, comunicación personal). Uno de los objetivos es rediseñar los distritos electorales, eliminar la estructura municipal impuesta por la Ley Electoral y reemplazarlos con los territorios demarcados recientemente. Las autoridades territoriales serían reconocidas formalmente como el nivel más bajo del Estado. Por lo tanto, su poder de toma de decisiones puede ser considerablemente mayor que aquel contemplado en la legislación actual.

Sin embargo, la experiencia hasta ahora ha demostrado que existen ciertos riesgos. A escala comunitaria (y territorial), el *síndico* o el *wihta* es el líder con autoridad,

otorgada por ley, para suscribir contratos para la venta de los recursos comunitarios. Esto ha causado serios problemas de corrupción en toda la región y por lo menos hasta hace poco, prácticamente la incapacidad total de las comunidades de controlar o sancionar esta conducta. Les llevó varios años a las comunidades de este estudio, con apoyo organizativo externo, elegir síndicos más responsables, aumentar su transparencia y mejorar los sistemas de rendición de cuentas (Mendoza *et al.* 2008, Wilson *et al.* 2008). La actitud del gobierno frente a estas autoridades tampoco ha servido de mucho. En ambos estudios de caso, en más de una ocasión, el gobierno no certificó al *síndico* elegido o demoró meses en hacerlo. En uno de los casos, la persona certificada resultó no ser la persona elegida, quien luego robó los fondos de la comunidad. Estos ejemplos demuestran que la naturaleza del territorio y de la autoridad territorial tiene consecuencias políticas y económicas concretas para las comunidades indígenas.

Seguridad de la tenencia. En Nicaragua, el derecho y la capacidad de expulsar a los colonos que están invadiendo tierras se consideran elementos importantes de la seguridad de la tenencia, al igual que la garantía de los derechos de tenencia por un largo período de tiempo. En los dos casos, ambos lugares de estudio creen firmemente en su derecho de excluir a terceros y han aumentado dicha capacidad mediante la organización comunitaria. Sin embargo, ellos no han logrado recibir el apoyo del Estado, y las invasiones de tierra continúan en algunas áreas. La expectativa de que los nuevos derechos sean otorgados a perpetuidad es bastante alta en tierras que han sido demarcadas y donde los conflictos han sido resueltos, aunque todavía existen áreas en conflicto en la región. Sin embargo, las soluciones negociadas gozan de mayor legitimidad que las decisiones tomadas por el Consejo Regional.

En Layasiksa, la relación entre manejo forestal (en este caso para la madera) y la seguridad de la tenencia es evidente. Muy probablemente, WWF no habría invertido en la comunidad si la tenencia no hubiera sido relativamente segura, aunque todavía existían una serie de demandas

superpuestas cuando el proyecto empezó. A su vez, los dos planes de manejo forestal, así como la organización comunitaria que es la administradora de las tierras en general, han aumentado la seguridad de la tenencia en la comunidad. Si bien su dominio total sobre el área demandada, en la actualidad 115.000 hectáreas, todavía no está completo, goza de bastante legitimidad.

Los conflictos con los líderes políticos también generan inseguridad, no tanto en lo relativo a la posesión de tierras sino más bien en lo concerniente a las repercusiones que tienen sobre el manejo de recursos debido al rol de las autoridades en la implementación y cumplimiento de los derechos y regulaciones de tenencia.

4.2 El Petén, Guatemala

Las concesiones del Petén le extendieron derechos formales a los grupos comunitarios que anteriormente habían tenido derechos informales y poco acceso a la madera. Aunque los contratos conceden derechos de exclusión, estos se ven afectados por un marco legal incongruente y la presión ejercida por múltiples actores sociales externos interesados en los valiosos recursos naturales y culturales de la región. Los derechos de la concesión tienen una vigencia de 25 años y si bien son renovables, también pueden ser suspendidos en cualquier momento por incumplimiento. Los contratos imponen serias responsabilidades sobre los miembros. Sin embargo, el Estado no ha logrado mantener una posición consistente a favor de las concesiones comunitarias, minando por lo tanto la capacidad de estas organizaciones de cumplir con sus obligaciones. No obstante, a pesar de las amenazas a su futuro, las concesiones han mejorado los medios de vida en forma significativa.

El proceso en la actualidad. Las concesiones comunitarias en el Petén fueron autorizadas entre 1994 y 2001. La más antigua, por lo tanto, había estado operando durante 13 años cuando el estudio se estaba llevando a cabo, y las dos concesiones estudiadas habían sido autorizadas en 1997 (Cooperativa de Desarrollo Integral Carmelita) y en

2001 (Asociación Civil Árbol Verde) respectivamente. La Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) y el banco alemán de desarrollo, *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KFW), financiaron entre 1990 y 2002 más de 100 millones de dólares en apoyo a los programas de conservación del gobierno, capacitación, equipo técnico y proyectos de ONG en la RBM. Sin embargo, este modelo de apoyo externo ha pasado de la pura asistencia técnica a ser un esfuerzo conjunto entre el organismo del Estado a cargo de la reserva, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) y la organización comunitaria de segundo nivel, la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP) (Gómez y Méndez 2005; Taylor *et al.* 2008). ACOFOP desempeña un rol importante representando las necesidades y demandas de las concesiones comunitarias.

Si bien se las considera como grupo, las concesiones son bastante diversas: tienen diferentes niveles de homogeneidad, identidad, cohesión cultural y organización. Los recursos que ellas manejan también se diferencian en términos del potencial productivo, como también se diferencian las capacidades industriales de cada grupo. Cada una de las organizaciones tiene sus propios sistemas administrativos y políticos y están vinculadas a los mercados de diversas maneras. También tienen pasados diferentes, y su relación con la agricultura, los PFNM y el aprovechamiento forestal es distinta. Las concesiones comunitarias crearon un marco institucional para la gobernanza de lo que antes había sido, de muchas maneras, una frontera de libre acceso, aunque en algunas áreas existían importantes instituciones informales que regulaban el acceso de PFNM como chicle (*Manilkara* spp.) y xate (*Chamaedorea* spp.) (Monterroso 2006; Hurtado 2007). Es sorprendente que entre 1990 y 1999, la Zona de Usos Múltiples, donde se encuentran las concesiones, tuviera la tasa de deforestación más baja de la RBM (0.16%)

en comparación con la Zona Núcleo (0.32%) y la Zona de Amortiguamiento (0.3%) (Tattenbach *et al.* 2000). En 2003, un año particularmente malo debido a los incendios forestales, prácticamente el 56% del Parque Nacional Laguna del Tigre se incendió, comparado con menos de 10% de la tierra bajo control de concesiones comunitarias (WCS *et al.* 2003).

Nuevos derechos de tenencia. El modelo concesionario creó un grupo de instituciones que posibilitó el acceso formal a la tierra y los recursos forestales para los grupos de personas que vivían en la RBM. No se trata del único modelo formal de acceso a los recursos en el Petén, pero después de 1990 y el establecimiento de la reserva, el acceso comunitario a la ZUM fue limitado a las concesiones y a los ‘derechos de permanencia.’ Estos últimos son autorizados a los residentes de la ZUM que vivían allí antes de que fuera declarada la reserva y que son miembros de comunidades establecidas que han negociado sus derechos de asentamiento en forma colectiva con CONAP. Por lo tanto, para las comunidades que residen en su concesión, como Carmelita, los miembros de la concesión tienen derechos mediante el contrato pero los no miembros aún tienen ‘derechos de permanencia.’ Estos últimos otorgan derechos de uso sobre 40 manzanas (28,6 hectáreas) por familia por un período de 25 años renovables si la comunidad ha cumplido con las regulaciones del parque. Los derechos de concesión por 25 años también son renovables bajo las mismas condiciones.

Los contratos de Carmelita y Árbol Verde les dan derechos exclusivos de acceso, extracción, manejo y exclusión de todos los recursos forestales. Antes de los contratos, estos grupos sólo tenían derechos informales a los PFNM, de manera que la concesión formalizó estos derechos y otorgó derechos para un recurso valioso y nuevo: la madera. En la práctica, el marco institucional que creó las concesiones se centró en la madera, ignorando hasta hace poco los no maderables, lo que ha generado una serie de problemas.

Carmelita se funda en 1925 como un campamento chiclero. La concesión introdujo cambios importantes en el uso y manejo de recursos así como en la organización de la producción. Durante más de 80 años, las decisiones relativas a los derechos de acceso habían sido tomadas por contratistas de chicle y xate siguiendo una compleja combinación de reglas y normas. Los nuevos contratos de concesión superpusieron un conjunto de derechos de tenencia formales, centrados en la madera, sobre un grupo de instituciones informales centradas en productos no maderables. El cambio en la autoridad que definía las reglas de acceso modificó los derechos de acceso así como las relaciones de poder. Se necesitó que el liderazgo actual, organizado como el Comité pro mejoramiento, se organizara legalmente como una cooperativa para solicitar un contrato de concesión, lo que reorientó su mandato y causó tensiones. Originalmente la cooperativa contaba con sólo 34 socios y hoy son más de 100 o el 80% de los comunitarios adultos (Monterroso 2008).

Los miembros de la Asociación Civil Árbol Verde viven en nueve comunidades ubicadas fuera del área de la concesión. Su concesión forestal se encuentra a 80 km y no ha sido utilizada tradicionalmente por su población, la que usa el área sólo para llevar a cabo actividades de aprovechamiento maderero. Sin embargo, tanto Carmelita como Árbol Verde se han visto afectadas por la Ley Nacional del Chicle puesto que, como se mencionó anteriormente, permite el acceso a los bosques estatales con una licencia emitida por el CONAP. Estas licencias son otorgadas a chicleros tradicionales, algunos de los cuales viven en las áreas de la concesión o cerca de ellas. Sin embargo, muchos de ellos emigran temporalmente desde otras regiones como el sur del Petén durante la temporada de extracción. Los recolectores de chicle crean problemas para las organizaciones concesionarias. Los miembros de Árbol Verde tienen poco control sobre ellos pero todavía son responsables del manejo del bosque y de garantizar la calidad del mismo para mantener su concesión y la certificación. El CONAP carece de capacidad institucional para llevar a cabo un monitoreo de las

personas que han recibido licencias. Las concesiones también crean problemas para los recolectores tradicionales porque ellos confrontan ahora la exclusión. Carmelita, que enfrenta presión interna tanto de los miembros de la concesión como de la comunidad para otorgar acceso a estas actividades, ha implementado un sistema de permisos locales que le permite monitorear el acceso, aunque dichos permisos no tengan carácter legal. En lo que respecta al xate, la regulación interna ha mejorado en parte gracias al diseño de un plan de manejo para esta actividad (Monterroso 2008).

Por su parte, Árbol Verde se ha negado durante los últimos tres años a que chicleros o xateros (o prácticamente cualquier persona) ingrese a su concesión, aunque siguen habiendo incursiones por vecinos. Para Árbol Verde, la concesión les otorgó nuevos derechos de tenencia a personas que no habían tenido antes acceso al bosque y hasta el día de hoy ha sido capaz, relativamente, de ejercer derechos de exclusión manteniendo guardias en el área.

Si la membrecía en la organización concede derechos de acceso, los términos de la membrecía también son importantes para entender el acceso. Carmelita es una cooperativa que permite que todos los comunitarios se hagan miembros, aunque algunos han optado por no hacerlo. Sin embargo Árbol Verde es una empresa que ya cuenta con la membrecía más alta de todos los organismos concesionarios. Dado su tamaño, ahora acepta nuevos miembros sólo si un miembro actual está dispuesto a vender sus derechos.

Principales fuentes de conflicto. Existen diferentes fuentes de conflicto que constituyen amenazas a la sostenibilidad de las concesiones. Esta sección aborda sólo aquellas que no han sido mencionadas anteriormente. En términos generales podemos dividir las amenazas en externas e internas. Existen amenazas externas a la concesión que afectan ciertos lugares más que otros, incluyendo la expansión de la frontera agrícola, plantaciones de biocombustibles y ganadería. La ganadería ocupa un 12% del área en el municipio de San Andrés y 31% en La Libertad

mientras que la agricultura 2% y 13% respectivamente (Monterroso 2008). Estos son los dos municipios con la mayor área dentro de la RBM, incluyendo el primero, cinco de las concesiones comunitarias y el segundo, los dos parques nacionales más grandes. La frontera ha aumentado la presión, particularmente en las cuatro concesiones más pequeñas que colindan con la frontera agrícola, a lo largo de un camino. Allí se ha generado una crisis del modelo de manejo forestal como herramienta para controlar la expansión de la frontera en dichas comunidades. Estas comunidades, que como Carmelita viven dentro del área de la concesión, se fundaron después que Carmelita y no tienen una tradición de manejo forestal, para PFNM o madera. Para complicar las cosas aún más, se les otorgó bosques pequeños y de poco valor. Los crecientes precios de tierra han creado un activo mercado de tierras, lo que también está relacionado con otras actividades ilegales como el tráfico de drogas.

Grupos poderosos con intereses económicos en turismo han representado otra amenaza externa con la propuesta de expansión del Parque Nacional El Mirador-Río Azul. En 2002, una ONG guatemalteca dirigida por un arqueólogo norteamericano obtuvo la aprobación del gobierno para llevar a cabo esta propuesta (Acuerdo Gubernativo 129-2002), que canceló la legislación de la concesión. Este proyecto le daba a la ONG derechos exclusivos de manejo de los recursos arqueológicos en la Cuenca Mirador y ampliaba los límites del parque, abarcando cinco concesiones comunitarias así como dos concesiones industriales. La expansión iba a sentar la base para un desarrollo de turismo a larga escala centrado en los lugares arqueológicos del centro ceremonial maya. La comunidad más afectada con esta propuesta era la comunidad Carmelita. ACOFOP invirtió tiempo y recursos para desempeñar un rol central en el largo proceso, tres años, que derogó el acuerdo gubernativo. Los defensores del proyecto Mirador continúan atacando el modelo concesionario en la prensa internacional (Howard 2004; Davis 2005; Brazil 2007; Murray s.f.), y sus acciones han creado divisiones dentro de la comunidad. Específicamente, un

pequeño grupo de residentes ha decidido permanecer fuera de la cooperativa y usar sus vínculos con estos grupos de poder para obtener acceso a los recursos.

Otros intereses económicos externos incluyen concesiones de subsuelo, ya que el Estado mantiene no sólo los derechos de alienación a la tierra en la reserva sino también derechos al subsuelo. Un año después de que se firmara el contrato de concesión, Carmelita se opuso a los planes de crear una concesión para la exploración petrolera en sus tierras, y el gobierno falló a favor de la concesión comunitaria. Aunque los contratos de concesión mencionan específicamente que habrá compensación por daño a los recursos naturales resultante de las actividades de concesiones petroleras o mineras, no está claro aún cómo, quién o qué será compensado, particularmente tomando en cuenta los medios de vida y las necesidades de subsistencia de la comunidad Carmelita. Recientemente ha vuelto a surgir la presión por expandir las actividades de exploración y explotación (Monterroso 2008).

Las amenazas internas a las concesiones se refieren a la debilidad institucional, la falta de cohesión dentro de la comunidad, desconfianza y la dificultad para desarrollar mecanismos para el manejo transparente de recursos. Estos problemas varían según la organización concesionaria, pero algunos tienen raíces institucionales y estructurales que podrían ser subsanados con mejores políticas y apoyo de ONG. Las concesiones también están amenazadas por presiones externas, especialmente de grupos de interés que fomentan divisiones en las comunidades para beneficio propio. Las debilidades organizativas también responden a la manera en que estos grupos se formaron, como se ha visto en Carmelita, y afectan las relaciones actuales entre los concesionarios y la población no miembro (Monterroso 2008).

Estos problemas internos se han visto afectados por el énfasis otorgado por los donantes, ONG y CONAP a la madera a expensas de otros recursos. Este aspecto fue mencionado con respecto a los PFNM pero también es valedero para la agricultura, que ha sido ignorada oficialmente a pesar

de su importancia para los medios de vida locales. Los miembros de Árbol Verde tienen la ventaja de vivir fuera de la ZUM, en la zona de amortiguamiento donde se permite la propiedad privada sobre la tierra y la agricultura. Carmelita no es una comunidad agrícola, sólo un 15% se dedica a esta actividad, pero la importancia de la misma está aumentando. Se trata de una cuestión importante para las cuatro comunidades que se encuentran ubicadas al borde de la frontera agrícola y, por ello, son las que están en más peligro. Los organismos donantes y el gobierno también han ejercido presión para el desarrollo de empresas rentables, sin una definición clara de lo que se entiende por 'empresa comunitaria' (véase Antinori y Bray 2005). Por ejemplo, Árbol Verde suspendió otras actividades productivas que había estado explorando porque se las consideraba de bajo rendimiento. Es necesario reflexionar más acerca del concepto de 'comunidad' dentro de las concesiones comunitarias así como realizar un análisis más profundo de la transparencia, capacidad de manejo y los mecanismos de distribución de beneficios y rendición de cuentas, los que son diferentes en cada una de las comunidades.

Seguridad de la tenencia. Por lo general, las amenazas externas se relacionan con la existencia de múltiples intereses en la reserva y la capacidad del modelo concesionario de resistir o proponer una alternativa, lo que a su vez depende del compromiso del gobierno y el grado de seguridad de los derechos establecidos por el marco institucional. Sin embargo, el Estado debería desempeñar un rol central garantizando los derechos de exclusión. De hecho, no sólo fracasa en sus intentos sino que, a veces, algunas de sus entidades están también implicadas apoyando a grupos de la competencia. La incapacidad de abordar estos problemas amenaza la seguridad de las concesiones y los derechos de las personas.

Los concesionarios tienen a su cargo toda la responsabilidad de garantizar la condición de los bosques tal como lo establece el marco de conservación que define las características de la reserva y sus zonas de uso. Si fracasan, por ejemplo, al perder la certificación o no obtener la aprobación

de su Plan Operativo Anual para realizar el aprovechamiento forestal, el contrato puede ser rescindido. Las comunidades son responsables de la condición del bosque pero no tienen control total sobre el uso de recursos debido a los derechos otorgados a terceros a través de las licencias de aprovechamiento de chicle. También enfrentan amenazas que están más allá de su capacidad de gestión, como el avance de la frontera agrícola y el tráfico de tierras y de drogas. Los contratos no contemplan sanciones graduadas, simplemente la cancelación de los mismos por falta de cumplimiento. En conjunto, estos problemas ponen en riesgo a las concesiones.

El modelo concesionario, tal como está ahora, depende sobremedida de la voluntad política del gobierno. Sin cabildeo y acción colectiva de organizaciones locales como ACOFOP, es poco probable que los organismos concesionarios hubieran logrado incluso el nivel de seguridad del que disfrutaban ahora. Los comunitarios describen las invasiones de tierras que tienen lugar antes de cada elección presidencial como apuestas de juego para poder ganar cualquiera sea el resultado. ACOFOP trabajó con un miembro del anterior Congreso en una ley marco para las concesiones comunitarias, pero este borrador de ley nunca fue presentado. El tiempo, la energía y los recursos necesarios para abordar amenazas externas como el Mirador representan una inversión sustancial que se utiliza para defender las concesiones en lugar de fortalecerlas.

4.3 El altiplano, Guatemala

El modelo de bosques comunales en el altiplano guatemalteco está basado en el reconocimiento formal de las tierras y los bosques que históricamente han sido manejados comunally por las comunidades indígenas y campesinas. Sin embargo, a pesar de los importantes cambios introducidos en la legislación nacional, el modelo no ha sido totalmente implementado en la práctica. Aunque se han producido valiosos avances en los derechos de tenencia forestal, por lo general, las demandas de terceros en estas áreas socavan los derechos comunitarios

ante la ausencia de un compromiso político más serio que permita diseñar los procedimientos y mecanismos para su definición y legalización.

El proceso en la actualidad. Las comunidades del altiplano, especialmente pero no sólo las comunidades indígenas, han administrado durante generaciones los bosques locales para obtener diferentes bienes y servicios, incluyendo leña, madera, fibra, insumos para la agricultura, alimentos y agua. Hoy, más del 80% de las familias rurales obtiene los productos forestales que ellas usan en sus hogares de árboles o bosques ubicados en sus parcelas o de bosques comunales o municipales (CARE/FLACSO 2001). La implementación de un programa de registro de tierras, el Registro de Información Catastral (RIC), ha ofrecido la primera oportunidad real de legalizar las tierras y los bosques comunales a las comunidades, aunque algunos han obtenido títulos mediante arreglos de copropiedad, como la Hacienda Chancol en este estudio de caso.

La implementación del RIC empezó en otras regiones del país debido a lo anticuado del sistema de registro manual, que todavía se viene utilizando en el altiplano occidental y que requiere de inversiones adicionales para que pueda ser modernizado (Miranda, comunicación personal). Sin embargo, hasta el momento, preocupa el hecho de que la evaluación de las tierras comunales no haya sido hecha con seriedad o realizada en forma sistemática y que en la práctica todavía se carezca de una base legal más sólida para demarcar y titular estas áreas, más allá de las declaratorias administrativas y las certificaciones que emite el RIC (Ley del Registro de Información Catastral, Artículo 65).

Entre tanto, las comunidades del altiplano han empezado a obtener el reconocimiento formal de sus bosques comunales por otras vías. Esto responde en parte a la proliferación de proyectos y programas que empezaron a trabajar con comunidades en la década de los noventa en iniciativas de conservación y desarrollo, abriendo espacios que permitían reconocer la legitimidad de sus demandas

consuetudinarias. Por ejemplo, si no hay otros documentos, el Instituto Nacional de Bosques (INAB) requiere que el gobierno municipal certifique el derecho de una comunidad a las tierras o los bosques comunales para poder participar en su Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) para la protección de bosques y reforestación. Algunas comunidades, como la comunidad de Mogotillos, han luchado por obtener el reconocimiento formal de sus bosques por cuenta propia.

Nuevos derechos de tenencia. Las comunidades del altiplano son muy heterogéneas así como lo son también los arreglos de tenencia. La investigación del estudio de caso se concentró en dos comunidades, Chancol y Mogotillos, y en menor grado, para establecer una comparación, en las comunidades de Estancia La Virgen y Chichím. Chancol es una hacienda de 15.000 hectáreas que fue titulada en 1950 a nombre de 504 socios quienes eran los propietarios originales. Recientemente, la tierra ha sido distribuida equitativamente entre las familias de estos socios, dejando sólo un área comunal pequeña, pero el título sigue siendo colectivo y es controlado por la junta directiva elegida cada dos años. Las normas y reglas generales de manejo de recursos y tierras todavía son abordadas de forma colectiva por la asamblea general, conformada por todos los descendientes de los socios originales; las decisiones tomadas en las reuniones anuales son fiscalizadas por la junta. Sin embargo, los propietarios individuales gozan de toda la gama de derechos de tenencia, incluyendo el derecho a vender su tierra a personas ajenas a la 'comunidad', aunque se prohíbe la venta si el dueño está recibiendo incentivos para la reforestación de PINFOR (Elías y Mendoza 2008).

Mogotillos y Estancia la Virgen están ubicadas en tierras municipales, pero dichas tierras están ocupadas por propietarios individuales con derechos de alienación a sus parcelas. Mogotillos luchó y obtuvo el reconocimiento formal del gobierno municipal de sus derechos para un bosque de 50 hectáreas que históricamente había sido comunitario.

Ahora cuenta con todos los derechos de tenencia sobre ese bosque, menos los de alienación. Por su parte, desde 1992, Estancia la Virgen ha venido manejando como bosque comunal un área de 56 hectáreas que había sido abandonada por su propietario. Durante la realización del presente estudio, los líderes de la comunidad habían negociado con alguien que dijo ser el propietario actual a fin de obtener 8 hectáreas para la comunidad pero luego decidieron reclamar los derechos sobre toda el área (Mendoza 2007). Finalmente, Chichím –la única comunidad indígena del estudio– también está ubicada en tierras municipales y tiene un bosque comunal que pertenece formalmente al municipio. Mediante acuerdos con el gobierno municipal ha logrado obtener derechos de acceso, extracción, manejo y exclusión, pero explícitamente no tiene el derecho de usar ninguno de los recursos forestales con fines comerciales (Mendoza 2007).

A pesar de que las comunidades tienen derechos sobre estas tierras comunales, los cambios de tenencia más importantes en la región no han redundado a favor de las comunidades, sino que más bien han minado su capacidad de manejar los bosques comunitarios a largo plazo. Incluso en las comunidades estudiadas, sus derechos pueden verse afectados por otros procesos que están teniendo lugar en ese momento. La siguiente parte de esta sección se basa en información obtenida de los estudios comunitarios y de un estudio más general del altiplano occidental de Guatemala.

Principales fuentes de conflicto. Los bosques comunitarios en el altiplano están sujetos a una variedad de presiones ejercidas por actores internos y externos. Los intereses de conservación han estado tratando de limitar el uso de recursos y crear áreas protegidas. Los gobiernos municipales así como inversionistas nacionales y extranjeros también están interesados en desarrollar proyectos mineros, hidroeléctricos y de infraestructura en la región. El valor de la tierra está aumentando en parte por estas oportunidades de inversión, los programas de incentivo forestal y el impacto de las remesas.

Dada la importancia de la región para la generación de recursos hídricos y la protección de importantes especies endémicas, ONG de conservación y el CONAP han tomado particular interés en los bosques del altiplano. Debido a que se considera que la recolección de leña y el pastoreo de ovejas son las causas principales de la degradación forestal, los conservacionistas han tratado de limitar estas actividades, aunque la evidencia que sustenta esta posición ha sido cuestionada (Elías y Mendoza 2008). En 1997, el gobierno desarrolló la Estrategia Nacional para la Protección y Conservación del Pinabete, limitando la venta y uso del pinabete (*Abies guatemalensis* Rehder), una especie de pino del altiplano muy utilizada para árboles de navidad y otros usos ornamentales así como carpintería. Se han declarado varias áreas protegidas o están en proceso de ser declaradas, y existe interés en establecer una serie de corredores que las conecte, incluyendo un número de bosques municipales y comunales. Por lo menos uno de ellos está contemplado en los estudios de caso (Chichím).

Si bien las comunidades del altiplano, especialmente las comunidades indígenas, están más abiertas a la idea de crear áreas protegidas, particularmente debido a su preocupación por los recursos hídricos, no queda siempre claro lo que esto significa en la práctica. De hecho, las restricciones sobre el pinabete, el uso de leña y el pastoreo de ovejas pueden afectar más a las familias rurales más pobres, forzándolas a asumir los costos de protección sin ofrecerles alternativas o, en su lugar, algún tipo de compensación (Elías 1997). Los proyectos responden a motivaciones ecológicas que no necesariamente están preocupadas en garantizar la oferta a largo plazo de leña y madera. En Chichím, la declaración de un área protegida ha impuesto restricciones sobre el uso, causando divisiones dentro de la comunidad y apropiaciones ilegales de tierra y generado el temor de que la comunidad pierda el control sobre sus tierras. Mogotillos está considerando declarar un área protegida en su bosque comunal pero también le preocupa que esto pueda afectar su nivel de control

en el futuro. La declaratoria de un área protegida en el norte del municipio de Chajul desencadenó violentas protestas.

Existe el temor de que la creación de nuevas reglas formales, como resultado de la declaratoria de áreas protegidas, socave las instituciones comunitarias que han estado operando con reglas informales o consuetudinarias y que son responsables de la baja tasa de deforestación en el altiplano occidental (la tasa de deforestación anual neta es de 0.64%). Esto es particularmente preocupante en aquellos casos en que los defensores de estas áreas realizan consultas con el gobierno municipal respecto a la creación de las mismas pero no así con las comunidades porque ni siquiera reconocen los derechos comunitarios sobre esas áreas. Es significativo que los bosques remanentes del altiplano sean en su mayor parte bosques comunales y municipales. La identidad y cohesión comunitaria son decisivas para la conservación; por ello, si están siendo minadas en lugar de reforzadas, la protección de los recursos en el largo plazo también puede verse afectada.

No sólo los organismos de conservación (ONG y CONAP) sino también los gobiernos municipales han aumentado su participación en el manejo forestal y en el control sobre el acceso. La descentralización del Instituto Nacional de Bosques ha llevado a la creación de Oficinas Forestales Municipales (OFM) en prácticamente un tercio de los municipios guatemaltecos. En algunos casos, estas oficinas han trabajado estrechamente con los municipios y han apoyado y fortalecido el manejo forestal comunitario, por ejemplo a través del proyecto BOSCOM del INAB mencionado anteriormente. Sin embargo, en otros, compiten con las comunidades por el control y, en particular, el derecho de recibir ingresos de los programas de incentivos que han aumentado el valor de los bosques y de las tierras para la deforestación; los gobiernos municipales también están empezando a promover la creación de áreas protegidas. Al mismo tiempo, están desarrollando programas para la implementación del registro

catastral. El mayor poder de los gobiernos municipales junto con el control que ejercen en la actualidad sobre los bosques municipales y comunales hace de todo esto una competencia desleal.

A pesar de haber obtenido reconocimiento en la Ley de Registro Catastral, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en los Acuerdos de Paz, en la práctica, las comunidades todavía reclaman reconocimiento. Además, la creciente 'formalización' –o el mayor alcance del Estado– en toda la región están obligando a las comunidades a legalizar sus organizaciones para que puedan ser escuchadas o para que tengan poder de negociación formal en sus relaciones con las autoridades municipales. Igualmente, muchos de los proyectos que trabajan con comunidades, incluyendo aquellos creados por PINFOR, estipulan que la comunidad forme una organización con personería jurídica para poder participar. Dichos cambios institucionales pueden llegar a minar las autoridades y prácticas tradicionales y modificar los términos de acceso y control. Estas cuestiones son relevantes no sólo en comunidades que se consideran indígenas sino también para comunidades no indígenas.

Seguridad de la tenencia. El fracaso del gobierno de adoptar una postura fuerte frente a la implementación de los derechos comunales sobre los bosques socava la seguridad de los actuales derechos de tenencia consuetudinarios así como los derechos que algunas comunidades han obtenido en sus negociaciones con los gobiernos municipales. Ante el creciente poder del municipio, las comunidades se encuentran en clara desventaja en las negociaciones relativas a los bosques. Es muy posible que las iniciativas de conservación, que no abordan las condiciones de medios de vida ni fortalecen las instituciones comunitarias locales, lleguen a perjudicar la conservación forestal en el largo plazo así como imponer una carga adicional sobre las familias rurales pobres. Finalmente, intereses externos están aprovechando la falta de un marco legal claro para obtener tierras para la minería y otras inversiones de capital.

4.4 Guarayos, Bolivia

El caso de la TCO en Guarayos muestra un aumento en los derechos sobre las propiedades forestales de las familias indígenas en comparación con el período anterior a la reforma. En teoría, las comunidades obtienen derechos exclusivos a los recursos forestales para uso de subsistencia y pueden comercializar productos forestales con autorización del Estado. Sin embargo, en la práctica, una serie de problemas ha impedido que los residentes ejerzan los derechos recientemente obtenidos, incluyendo demandas de propiedad presentadas por otros actores y complicaciones en la demarcación de sus territorios, dificultando cumplir la exclusión, especialmente debido al escaso apoyo recibido por el Estado, y la existencia de barreras burocráticas para obtener la autorización que permite el uso forestal comercial.

El proceso en la actualidad. El primer paso del gobierno en el establecimiento de los derechos de propiedad comunal es determinar y validar las necesidades territoriales del grupo efectuando la demanda. En el caso de las TCO, puede tratarse de una comunidad, todo un grupo étnico en múltiples asentamientos o incluso varios grupos étnicos juntos. Para los grupos indígenas, el Vice-ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO) realiza una evaluación de necesidades territoriales tomando en cuenta, entre otros, la ocupación histórica de la región por el grupo, las características de los medios de vida y el potencial de crecimiento de la población. Una vez presentadas la extensión y la forma de la TCO, el Instituto Nacional de Reforma Agraria ‘inmoviliza’ el área, o prohíbe el ingreso de terceros que deseen presentar nuevas demandas.

Durante el siguiente paso, el INRA evalúa demandas interpuestas por terceros mediante un proceso de regularización o saneamiento, lo que requiere que considere no sólo la documentación legítima presentada por otros demandantes sino que también determine si el uso del suelo está cumpliendo

una función económico social (FES). La FES se define como ‘el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario’ (Ley INRA, Artículo 2, II). La FES se fundamenta en la idea de que la tierra es de quien le da un uso productivo y que la tierra improductiva debe ser distribuida a aquellos que la trabajan; sin embargo, esta definición es vaga y está sujeta a interpretaciones subjetivas y manipulación. De hecho, se trata de un proceso que va en contra del manejo forestal sostenible puesto que incentiva el desmonte de áreas de bosque con el objetivo de demostrar el uso ‘productivo’ del suelo.

Guarayos, hogar del pueblo indígena guarayo y una frontera que está cambiando rápidamente, es una provincia del departamento de Santa Cruz en Bolivia. Abarca un área de 29.433 km² y comprende tres municipios: El Puente, Ascensión de Guarayos y Urubichá. La provincia, cuya población según el censo de 2001 era de 31.577 habitantes, es étnicamente mixta. La mayor concentración de indígenas se presenta en el municipio menos accesible, Urubichá, donde 93% de los 5.960 habitantes se declararon indígenas mientras que la menor concentración de población se encontró en Ascensión de Guarayos y El Puente, donde 41% de los 16.984 habitantes y 36% de los 8.633 habitantes se identificaron como indígenas respectivamente (UDAPE 2003). Los municipios con mezcla étnica se encuentran más accesibles debido a que los cruza la carretera interdepartamental que vincula Santa Cruz de la Sierra con Trinidad en el departamento de Beni. En las últimas décadas, la construcción y posterior pavimentación de dicha carretera sacó a la región de su aislamiento y abrió la región a terceros, lo que permitió el avance de la frontera agrícola desde el sur con la llegada de empresas

madereras, hacendados, agricultores de gran escala y pequeños colonos. Para finales de la década de los noventa existía creciente tensión en la provincia debido a que los indígenas empezaron a sentir la presión de las demandas de tierra y la extracción de recursos por parte de otros actores.

En 1996, la Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG) presentó al gobierno una demanda de TCO por una superficie de 2.194.433 hectáreas. Un año después el INRA inmovilizó un área de 2.205.537 hectáreas y VAIPO inició los estudios de necesidades espaciales para los pueblos guarayos. Asimismo, en 1997, la COPNAG interpuso una demanda para impedir que la Superintendencia Forestal (SF) continuara otorgando concesiones madereras a empresas que anteriormente habían tenido derecho exclusivo a los bosques de la región. La vigencia de los contratos era de 20 años, expirarían en el 2010, y COPNAG argumentó que, bajo la nueva ley forestal, los derechos de concesión de 40 años constituían nuevos derechos en un área inmovilizada (Vallejos 1998). No obstante, a finales de ese año, la Superintendencia Forestal rechazó la posición del COPNAG al determinar que los derechos de las industrias madereras eran pre-existentes. Como resultado, 562.604 hectáreas de bosques de producción, la mayor parte de las cuales se superponían con la demanda de la TCO, fueron otorgadas en forma de concesiones a 11 empresas madereras.

El INRA dividió el área inmovilizada en cinco polígonos e inició el proceso de saneamiento en los polígonos más remotos y menos poblados en el extremo norte de la demanda de la TCO. En agosto de 1999, VAIPO presentó los resultados del estudio de necesidades espaciales, el mismo que disminuyó la demanda de la TCO a 1.349.882 hectáreas (VAIPO 1999). Para finales de 2003 se habían titulado 970.202 hectáreas de los dos primeros polígonos y para finales de 2006 se habían titulado 17.958 hectáreas en el tercer polígono ubicado en el extremo sur de la demanda (sólo el 7% del área del polígono). El progreso ha sido más lento en el cuarto y quinto polígono, los mismos que bordean

la carretera y la ciudad principal, donde se concentra la mayor parte de la población. El INRA ha iniciado el saneamiento en el polígono 4, que comprende la capital provincial, Ascensión de Guarayos y en el segmento sur de la carretera, pero todavía no ha divulgado los resultados. En el polígono 5, que limita con el segmento norte de la carretera, el proceso de saneamiento ni siquiera ha comenzado.

Al priorizar las actividades de saneamiento y titulación en áreas remotas con poca población, el INRA logró evitar áreas en las que los reclamos territoriales estaban en conflicto, lo que le permitió agilizar el proceso de titulación. Sin embargo, con esta estrategia se ignoraron las áreas problemáticas, donde se concentra la población de la región (en el sur y en una franja de aproximadamente 50 km a cada lado de la carretera), dejando a la mayor parte de familias guarayas sin una tenencia clara de tierra y dando tiempo a que terceros consolidaran sus demandas.

Debido a que el saneamiento y la titulación progresaban lentamente, las comunidades indígenas de Guarayos se interesaron en establecer planes de manejo forestal como una estrategia para consolidar su presencia en los territorios que no estaban ocupados y que por lo tanto eran considerados como disponibles por terceros. Entre 2000 y 2004, seis grupos indígenas obtuvieron aprobación para planes de manejo en bosques alrededor de sus comunidades. Los planes de manejo de tres comunidades en el municipio de Urubichá (incluyendo el plan del estudio de caso Cururú) están ubicados dentro del segundo polígono titulado, aunque gran parte del resto de los territorios de estas comunidades están en áreas sin titular. La Superintendencia Forestal está evaluando en la actualidad un séptimo plan. En total, los guarayos pusieron 211.178 hectáreas de bosque bajo manejo, con planes que oscilaban entre 2.433 y 60.000 hectáreas. Debido a la complejidad, el costo y el requisito de que las actividades estén a cargo de un forestal profesional, todos estos planes de manejo fueron diseñados con el apoyo de asistencia técnica externa, mayormente de ONG.

Nuevos derechos de tenencia. Para la mayor parte de los indígenas en Guarayos, la situación de la tenencia no ha cambiado o ha cambiado marginalmente ya que son pocas las familias que viven en los polígonos titulados hasta hoy. En las áreas donde los indígenas viven, con y sin título, la organización del uso de recursos está basada en prácticas consuetudinarias mediante un mecanismo llamado ‘zonas agrícolas’. Estas son áreas comunales designadas para unas cuantas docenas de familias y aprobadas por organizaciones indígenas a nivel de la comunidad llamadas centrales. Estas áreas comunales están encabezadas por un presidente designado por la central, y cada familia tiene una parcela individual donde practica la agricultura de corte y quema. Cada familia será considerada como propietaria y podrá ceder los derechos a sus descendientes siempre y cuando continúe usando las áreas desmontadas y los barbechos. Si una familia decide abandonar la comunidad, el presidente de la zona agrícola puede reasignar el área a otras familias. En algunas áreas cercanas a la carretera y la capital, las familias han descubierto que la propiedad de tierras dentro de sus zonas está en disputa por terceras partes que han presentado sus propias demandas ante el INRA. Los bosques alrededor de los asentamientos más allá de las zonas agrícolas son considerados recursos comunes para el uso de los miembros comunitarios, pero en áreas accesibles ha sido difícil excluir a colonos no indígenas y madereros.

Los planes de manejo han posibilitado que las comunidades tengan mayor control sobre los recursos forestales en el norte de la TCO en el municipio de Urubichá. Sin embargo, al sur de la demanda, cada una de las tres áreas bajo planes de manejo comunitario ha sido invadida por grupos de colonos o demandada por otros propietarios de tierras. Por ejemplo, una de las primeras áreas indígenas en la región con un plan de manejo, Santa María, ha sido ocupada parcialmente por un sindicato de colonos que ha desmontado parcelas en el bosque con fines agrícolas. Los colonos ingresaron al área porque consideraban

que los bosques donde nadie vivía, estaban ‘disponibles’. Parece que el INRA está considerando su demanda como válida, en lugar de tener en cuenta los derechos forestales de Santa María. De hecho, las solicitudes de desalojo presentadas por los residentes de Santa María no han tenido efecto.

Principales fuentes de conflicto. Una fuente constante de conflicto continúan siendo las demandas por recursos presentadas por las empresas madereras locales, las empresas agrícolas, los hacendados y los pequeños parceleros colonos que compiten con las demandas de la TCO. El estatus no definido de la mayor parte de las tierras cerca de las comunidades y la carretera ha permitido que los madereros manipulen las excepciones legales a las normas de manejo sostenible para obtener acceso a tierras forestales demandadas por individuos (Cronkleton y Albornoz 2003).

La débil capacidad institucional del movimiento indígena ha contribuido a la falta de transparencia y de vigilancia del liderazgo por parte de sus miembros. La COPNAG había sido creada como una organización representativa para ejercer presión política sobre el gobierno de manera que reconociera sus demandas de tierra; sin embargo, una vez que se aceptó la demanda de la TCO, la organización recibió autoridad y responsabilidades administrativas sobre el territorio, roles para los que COPNAG no estaba diseñada o preparada. Las demandas en competencia a veces resultan en transacciones ilícitas de tierras que han permitido que personas ajenas a la comunidad generen documentos que apoyan sus demandas de propiedad, algunas veces en colaboración con líderes indígenas (López 2004). Esto involucra certificación de la COPNAG de que su propiedad antecedió la demanda de la TCO y que fue aceptada por la organización. Dada la falta de transparencia y controles internos eficaces dentro de la COPNAG, los propietarios se enteraron de que algunos líderes indígenas habían recibido sobornos a cambio de certificados firmados (Moreno 2006). El conflicto generado por acusaciones de fraude ha dividido a la COPNAG en dos

bandos contrarios, división semejante a la del conflicto político a nivel nacional entre el gobierno central y los gobiernos departamentales regionales.

Seguridad de la tenencia. En la actualidad, los indígenas guarayos carecen de una estructura institucional capaz de administrar y manejar eficazmente un territorio tan extenso, con asentamientos indígenas dispersos en una región étnicamente mixta, particularmente debido a que la mayor parte de áreas tituladas están distantes de los centros poblacionales. En el norte, el difícil acceso físico ha permitido que las comunidades consoliden sus demandas de tierra alrededor de sus comunidades, y los planes de manejo forestal han contribuido a este proceso. Sin embargo, las comunidades en el sur, más alejadas de las tierras tituladas, han sido ocupadas por intereses que avanzan en múltiples frentes y que se apropian los recursos de diferentes maneras.

Hasta hoy, las entidades del Estado, con limitado personal y presupuesto, han demostrado tener poca capacidad para defender las tierras tituladas a favor de las comunidades. Si bien la Ley INRA tenía como objetivo priorizar los intereses indígenas (Kay y Urioste 2005), el enfoque utilizado por el INRA en la implementación de la TCO es indicativo de la falta de voluntad política para asumir decisiones difíciles y enfrentar la oposición de actores política y económicamente más poderosos, actitudes necesarias para poder cumplir con los compromisos relativos a los derechos de tierra indígenas.

4.5 El norte amazónico, Bolivia

Los estudios de caso del norte amazónico examinan dos comunidades agroextractivistas en una región que ha sido una de las fronteras más remotas del país, un área dominada por bosques tropicales húmedos con una economía que ha dependido históricamente del aprovechamiento de PFNM. La región, compuesta por el departamento de Pando (63.827 km²) y la provincia de Vaca Díez (22.434 km²) en el departamento de Beni¹⁵ abarca 86.261 km². Los productos del bosque han sido la base de la economía de

la región, habiendo estado la ocupación a finales del siglo XIX impulsada en un principio por la temporada de auge de la goma para luego pasar a otros PFNM, especialmente la castaña. En 1990, sólo 2,6% de las tierras de la región habían sido deforestadas (Llanque 2006), aunque las tasas de deforestación han aumentado durante los últimos 15 años. La región se conectó con el resto del país por un camino sólo a finales de 1980, y hoy la infraestructura de transporte todavía no está bien desarrollada, consistiendo principalmente de un camino que se extiende transversalmente desde Guayaramerín en el extremo este de la frontera, pasando por Riberalta (la capital de Vaca Díez) hasta Cobija (la capital de Pando), cerca del extremo occidental.

Existen diferentes grupos de actores sociales que compiten por los recursos forestales en la región, siendo los principales las comunidades rurales y los barraqueros, aunque también destacan las empresas madereras, los ganaderos y los colonos que han llegado más recientemente. Las comunidades rurales empezaron a formarse poco después del fin del auge de la goma en las primeras décadas del siglo XX y tienen diferentes niveles de dependencia del bosque y de organización, en función de su proximidad a los centros urbanos, dificultad de acceso y relaciones con antiguos patrones (Stoian y Henkemans 2000). La caída de los mercados para PFNM a mediados de los ochenta disminuyó el control de los barraqueros sobre sus propiedades, permitiendo a antiguos trabajadores empezar a demandar bosques y creando aún más comunidades. La Ley de Participación Popular de 1994 creó un mecanismo para registrar formalmente las comunidades que toman parte en los procesos de gobernanza municipal. Más tarde, en 1999, los barraqueros trataron de restablecer su control sobre los bosques de la región, incluyendo tierras que se habían convertido en propiedad de comunidades, pero la respuesta colectiva de los organismos indígenas y de productores rurales hizo que la reforma agraria se inclinara a favor de las comunidades. Con los avances en la reforma agraria desde el 2000, la mayor parte de las comunidades

ha recibido un título como comunidad agroextractivista o está ubicada dentro de una de las TCO de la región.

El proceso en la actualidad. El INRA no abrió sus oficinas en Riberalta hasta 1998 y en Cobija hasta 1999. El proceso de saneamiento empezó en 2000 pero se vio entorpecido por un encuentro tenso entre los barraqueros y los productores de las comunidades y sus organismos representativos. A medida que el saneamiento fue avanzando, se fue haciendo evidente que habría suficiente tierra en la región para acomodar las demandas de todas las comunidades registradas y todavía responder a las necesidades de los barraqueros. En 2004, durante el gobierno del Presidente Carlos Mesa, el gobierno emitió un decreto final confirmando la distribución de 500 hectáreas por familia como medida para delinear las tierras comunitarias, determinando que una vez que hubiera concluido el proceso de titulación de todas las TCO, el Estado podría proceder a definir las concesiones para no maderables de los barraqueros en tierras del Estado.

Para las comunidades agroextractivistas, el INRA concentró su trabajo en todas las comunidades que habían obtenido personería jurídica y habían formado una organización representativa conocida como Organización Territorial de Base (OTB), lo que les da voz en el gobierno local. El INRA usa la lista de familias residentes presentada por la comunidad cuando solicita reconocimiento legal para determinar el tamaño aproximado de su polígono territorial basado en la norma de las 500 hectáreas. Los mojones son colocados teniendo en cuenta los intentos de la comunidad por delinear los bosques que han utilizado tradicionalmente pero también se toman en cuenta las demandas de otras comunidades y propietarios privados. Debido a que el proceso de saneamiento en el norte del país demoró varios años, algunas comunidades recibieron tierras adicionales conocidas como 'áreas de compensación' para acomodar el crecimiento de la población y remediar errores cometidos en las listas originales.

Una revisión de datos del INRA no publicados de finales de 2007 muestra resultados importantes en la titulación de tierras a favor de comunidades agroextractivistas y TCO en la región. En lo que respecta a las comunidades agroextractivistas, de 245 comunidades, 139 han sido tituladas sobre una superficie de 1.087.320 hectáreas, todas en Pando. Las demandas de otras 106 comunidades están en proceso de titulación (24 en Pando y todas las 82 en Vaca Díez), lo que añade al total 567.638 hectáreas. Hasta que el INRA concluya el proceso de titulación, no puede empezar a formalizar las concesiones de maderables de los barraqueros, pero las 237 demandas (todas en Pando) por un área total de 1.535.790 hectáreas ya han sido registradas. A pesar de que se presume que los barraqueros son dueños de grandes propiedades, 146 de las demandas son de menos de 5.000 hectáreas.

La titulación de tierras comunitarias ha afectado a 5 de las 19 concesiones otorgadas a empresas madereras después de la ratificación de la nueva ley forestal, porque toda o la mayor parte del área forestal fue titulada a favor de las comunidades, lo que deja 14 concesiones con un área total de 1.236.793 hectáreas (de un total original de 1.568.281 hectáreas).

Nuevos derechos de tenencia. Los nuevos derechos de tenencia en las comunidades agroextractivistas respetan las prácticas consuetudinarias y derechos de uso enraizados en los medios de vida extractivistas de la población. Generalmente, el acceso a los recursos forestales está definido por un sistema basado en la tenencia de árboles (Fortmann *et al.* 1985) que asigna árboles específicos e infraestructura respectiva a hogares individuales o grupos de familias (anteriormente árboles de caucho y estradas y hoy árboles de castaña y las sendas que los conectan). En estos sistemas, el énfasis está puesto en la propiedad de recursos forestales específicos, en lugar de áreas de superficie definidas. Los límites de los polígonos definidos por el INRA tratan de incluir las áreas utilizadas por cada familia y también de darles el derecho de excluir a terceros. Las propiedades son indivisibles y no está

permitido que los miembros comunitarios vendan sus derechos a otros. No obstante, en la práctica, las familias que deseen abandonar la comunidad pueden vender 'sus mejoras' (por ejemplo, su vivienda, campos desmontados, pastos) a otros que luego ocupan y trabajan en el área forestal tradicionalmente usada por el propietario original. Las nuevas reglas de tenencia también les conceden el derecho de vender productos forestales, pero esto no ha significado mayores cambios respecto de la situación anterior. Las familias en comunidades establecidas ya estaban vinculadas a los mercados de castaña y para todo efecto práctico, el sector de la castaña no fue el blanco principal de estas reformas. Técnicamente, las familias deben contar con la aprobación de la Superintendencia Forestal para vender PFNM, pero estos sistemas tradicionales de producción y de vinculación con el mercado ya están bastante desarrollados; por lo tanto, las recientes normas de manejo son ignoradas y el Estado carece de capacidad para insistir en su uso. Las comunidades sí obtuvieron el derecho de comercializar madera pero, al igual que en el caso de Guarayos, enfrentan serias barreras a la hora de preparar planes de manejo por cuenta propia. El gobierno enfatiza más el control de aprovechamiento maderero que el de los PFNM. Sin embargo hasta hace poco, eran pocas las iniciativas que tenían como objetivo ayudar a las comunidades en el norte amazónico a desarrollar sus planes de manejo forestal por lo que el permiso estaba más allá de la capacidad de las mismas.

Principales fuentes de conflicto.

Aunque los derechos de tenencia han sido otorgados a las comunidades agrarioextractivistas en un entorno menos conflictivo que el de Guarayos, existen varias fuentes de conflicto. En primer lugar, si bien los mojones son ubicados con la participación de los miembros comunitarios, los resultados no siempre crean polígonos que reflejan el área que ha sido utilizada tradicionalmente por la comunidad. En ocasiones, las familias no saben que sus recursos forestales han sido dejados fuera de su propiedad, ya que confían en los límites naturales para las divisiones en lugar de líneas imaginarias

creadas por el polígono (Cronkleton *et al.*, en prensa). Si el área excluida no se encuentra dentro de tierras públicas y en su lugar es otorgada a una comunidad vecina, los hogares afectados rápidamente se percatan de la situación cuando se ven confrontados por los nuevos 'dueños' durante la zafra de castaña. Aunque en la mayor parte de áreas las comunidades habían logrado un acuerdo en relación a los límites tradicionales que eran considerados como legítimos, los nuevos límites crearon conflictos que no habían existido antes. Dependiendo de cómo estos conflictos sean resueltos, la legitimidad de los nuevos límites legales podría verse afectada, por ejemplo si las familias con derechos de facto se niegan a reconocer el nuevo límite.

También hay problemas con las listas de residentes en algunos de los títulos, existiendo diferencias entre la lista usada para la titulación y la composición actual de la comunidad. Durante el período de tiempo entre el registro de la comunidad como OTB y la conclusión del saneamiento y la titulación, las comunidades pueden pasar por cambios importantes. El número de familias puede crecer a medida que las nuevas generaciones se casan; algunos fallecen o abandonan la comunidad, vendiendo sus derechos a otros. La situación complica la definición de la membrecía, ya que algunos residentes consideran que tienen derechos legales que en realidad no tienen, mientras que otros que ya no están vinculados con la comunidad todavía son miembros legales.

Otra preocupación se relaciona con el hecho de que el proceso ha introducido modelos agrarios de propiedad en un sistema que había estado basado en la tenencia de árboles y la extracción forestal. En algunas comunidades, los residentes que se han enterado de la dotación por familia de 500 hectáreas están convencidos de que el INRA va a regresar y definir la ubicación específica de su parcela. El problema es que la reorganización de la comunidad para obtener divisiones uniformes socavaría el complejo mosaico de tenencia tradicional de árboles, ya que los recursos no son distribuidos en patrones regulares en el bosque. Esto ha generado

debates que podrían minar la confianza de algunos residentes en el sentido de poder mantener el control sobre recursos que son vitales para sus medios de vida.

Otra fuente de conflicto ha surgido, irónicamente, a raíz de las áreas de compensación otorgadas a algunas comunidades. Si bien no todas las áreas de compensación fueron analizadas en este estudio, se pudo detectar un claro patrón que sugiere que las comunidades han recibido títulos para áreas que no son contiguas a sus propiedades actuales, como lo demuestran las comunidades de los estudios de caso: no sólo desconocen dichas áreas o carecen de acceso a ellas, sino que también es muy posible que si las tierras son productivas, ya hayan sido apropiadas por terceros. En un caso, a una pequeña comunidad, junto con otras tres comunidades vecinas, le fueron otorgados derechos sobre un área extensa ubicada a varias horas de su hogar actual. Después de recibir el título, los miembros de la comunidad se enteraron de que ya había familias viviendo en esa área con demandas consuetudinarias sobre los castaños. En un principio, esperaban que el gobierno se encargara de su desalojo, pero esto no ha sucedido. Si bien tienen un título, algunas familias jóvenes han empezado a comprar derechos de familias que están ocupando el área con el objetivo de ganar acceso, aunque estas opciones no están disponibles para familias de pocos recursos. Tampoco quedó claro cómo se van a distribuir los recursos entre las cuatro comunidades que recibieron derechos comunes sobre esta área, ya que no tienen una tradición de haber trabajado juntas.

Seguridad de la tenencia. En general, las comunidades agroextractivistas parecen disfrutar de tenencia relativamente segura. En gran medida esto sucede porque los nuevos derechos de tenencia se parecen bastante al sistema tradicional que venía funcionando antes de la reforma (con algunas excepciones). Las propiedades pertenecen a comunidades individuales y si bien el tamaño promedio es de aproximadamente 13.000 hectáreas, son más pequeñas que la mayor parte

de TCO y están organizadas alrededor de comunidades individuales con una membresía cohesionada dedicada a la extracción forestal.

Al igual que en otros lugares, el Estado tiene capacidad limitada para hacer cumplir las reglas, pero debido a que la mayoría de las comunidades ya disfrutaba de derechos consuetudinarios de acceso que eran considerados legítimos, ellas son capaces de defender sus derechos. Más aun, dado que los límites son bastante similares a las características espaciales de las instituciones de medios de vida basados en PFNM, los beneficiarios tienen interés en respetarlos. Cuando viven cerca de sus bosques, tienen bastante control sobre el acceso. Sin embargo, la exclusión ha sido más difícil en comunidades más accesibles a medida que los precios de la castaña han ido aumentando en años recientes, proporcionando mayores incentivos a terceros para ingresar en forma clandestina para recolectar castaña durante la zafra.

4.6 Porto de Moz, Brasil

El municipio de Porto de Moz, en el estado brasileiro de Pará, tiene un área de 19.104 km² y corresponde a la región del bajo Xingu, atravesando el río Xingu el territorio con dirección norte. Cerca de un 15% del municipio, en el norte, es un bosque inundado estacionalmente, conocido como várzea (Rocha *et al.* 1996). La mayor parte de las haciendas dedicadas a la crianza de búfalos de agua está ubicada en esta región, mientras que en el centro y en el sur las comunidades se han asentado en áreas forestales. La tierra en el municipio pertenece en parte al gobierno federal y al gobierno estatal de Pará. En 2004, el gobierno federal creó una reserva extractivista en Porto de Moz, la que cubre aproximadamente 12.887 km² o 74% de la tierra. El área fuera de la reserva incluye, entre otros, seis comunidades en la ribera occidental del río Xingu y cuatro en el río Majari; los derechos de propiedad de estas comunidades están en proceso de regularización. Sólo 42% de la población total de Porto de Moz está ubicada dentro de la reserva y está distribuida en 58 comunidades, la mayor parte de las cuales están en el área de transición entre várzea

y tierra firme (Nunes *et al.* 2008). La población está compuesta por personas étnicamente mixtas que tradicionalmente han dependido del bosque para su sustento.

En el municipio de Porto de Moz, la ocupación de las tierras comunitarias por parte de empresas madereras en la década de los ochenta y noventa causó intensos conflictos, liderados por las comunidades locales interesadas en expulsar a dichas empresas de sus tierras (Moreira y Hébert 2003). Un movimiento de amplia base, en que las comunidades residentes se aliaron con ONG ambientales, tuvo éxito capturando el interés en la región, y en 2000 la RESEX *Verde para sempre* fue creada por decreto presidencial. La RESEX expulsó a las empresas madereras que habían estado trabajando en la reserva e impidió que sus pobladores fueran expulsados por otros actores sociales, pero también aportó beneficios mixtos, exacerbando algunos problemas y creando otros.

Específicamente, la formación de la RESEX impuso serias restricciones ambientales sobre las comunidades residentes, mientras que el esperado apoyo del Estado se caracterizó por su ausencia y, lo más importante, la mayor parte de la presión de actores externos se desplazó hacia áreas alrededor de la reserva, afectando a las comunidades en sus márgenes. Esto incluye una reconfiguración de los mercados de madera en donde los madereros locales, que han ocupado el lugar de las empresas madereras, han ejercido presión sobre las tierras comunitarias fuera de la reserva, donde los derechos de tierra aún no han sido reconocidos formalmente. Por este motivo, las comunidades han empezado a exigir el reconocimiento de sus derechos formales. Sus demandas han avanzado con diferente rapidez y aquellas que lo han hecho más rápido lo hicieron con el apoyo de actores externos. No obstante, es poco probable que el reconocimiento de los derechos de tenencia en estas comunidades duplique la experiencia de la RESEX. Más bien, las comunidades están demandando tierra a través de otros modelos que son menos restrictivos

sobre el uso de recursos forestales, como los quilombos, que reconocen los derechos tradicionales de los descendientes de esclavos y asentamientos agroextractivistas.

El proceso en la actualidad. Los intentos iniciales por asegurar las tierras comunitarias y detener la presión ejercida por las empresas madereras llevó a la creación del Comité de Desarrollo Sostenible que reunió a la mayor parte de organizaciones locales, las que a su vez se aliaron con actores externos (como Greenpeace) en contra de las empresas madereras. Las ONG aumentaron la visibilidad de los conflictos locales, contribuyendo así a colocar las demandas de las comunidades en el radar del gobierno federal. Después de la creación de la RESEX, el Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA) debía diseñar el plan de desarrollo sostenible para la reserva a fin de dar inicio al registro de tierras y al apoyo financiero para las actividades recomendadas. Sin embargo, para el 2008, los únicos estudios llevados a cabo habían sido un inventario de las familias que residían en la reserva y un plan de emergencia para el uso de recursos naturales, el mismo que aún no ha sido aprobado. Otra actividad importante que tuvo lugar previa a la creación de la RESEX fue la demarcación de seis comunidades como estrategia para proteger a las reservas forestales de invasiones; desde entonces, un par de ellas ha empezado con sus planes de manejo forestal con apoyo externo.

Las comunidades fuera de las RESEX en la ribera oriental del Xingu han iniciado un proceso para formalizar sus derechos sobre las tierras. Esta decisión responde a la creación de la reserva y las crecientes presiones de madereros locales sobre sus tierras. Los residentes también se dieron cuenta que podían legalizar sus demandas territoriales a nivel comunitario. Sin embargo, no es un proceso fácil, ya que no sólo depende de acuerdos alcanzados a nivel local en relación a la modalidad de tenencia de tierra a ser adoptada de entre un menú amplio de opciones, sino que también requiere satisfacer los difíciles procedimientos legales de la agencia estatal encargada de la administración

de tierras, el Instituto de Tierras de Pará (ITERPA) para que las mismas, que pertenecen al estado de Pará, estén disponibles para titulación comunitaria. Algunas comunidades, principalmente cuatro ubicadas a lo largo del río Majari, han progresado mientras que otras, particularmente aquellas localizadas en las riberas del río Xingu, han quedado rezagadas. El proceso depende de la intervención de ONG para financiar los costos de negociación y la demarcación inicial.

La implicación más interesante de la regularización de tierras que resulta de la creación de la RESEX ha sido la reestructuración de los mercados locales de madera. Con la creación de la reserva y la expulsión de grandes empresas madereras, el espacio ocupado previamente por ellas, así como su influencia política a nivel local, han sido asumidos progresivamente por madereros locales, cuyo poder político ha aumentado con el tiempo. Este cambio, junto con las restricciones dentro de la RESEX, facilitó la expansión de mercados informales de madera. Las redes clandestinas que habían existido antes continuaron operando pero con diferentes capitales financieros. Más aun, los nuevos 'madereros locales' desplazaron las presiones de aprovechamiento a los márgenes de la reserva, no sólo a las comunidades, sino también a los bosques nacionales ubicados allí, como el Bosque Nacional (FLONA) Caxiuanã.

Nuevos derechos de tenencia. Antes de la creación de la RESEX, las relaciones informales de tenencia incluían tanto derechos individuales como comunitarios. Los derechos individuales correspondían a tierras ganaderas ubicadas mayormente en la zona norte de la reserva, donde los hacendados se dedican principalmente a la crianza de búfalos de agua. El sistema coexistía con los derechos comunitarios en la mayor parte de la RESEX, aunque también existe un sentimiento de derechos de tenencia individual dentro de las comunidades. Ahora, todos estos sistemas de tenencia han sido absorbidos por la RESEX. Para administrar la

reserva, las comunidades necesitan crear un consejo democráticamente elegido, responsable de la aprobación de los planes de manejo y el uso de tierras. En la práctica, las comunidades no han adquirido nuevos derechos pero han iniciado un proceso para formalizar los actuales dentro de los límites de la RESEX; este proceso, sin embargo, es bastante burocrático.

La población local ha adquirido el derecho de uso exclusivo sobre sus tierras individuales y comunales pero con algunas limitantes sobre el bosque y el uso de tierras. Las principales limitaciones se refieren a la conversión forestal (a un máximo 10% del total del área de la RESEX), la cría de ganado y el uso de los recursos forestales. Esto último involucra no sólo satisfacer las regulaciones impuestas a terceros fuera de la reserva, sino también llevar a cabo operaciones forestales de baja intensidad y procesar la madera aprovechada dentro de la reserva. Por lo tanto, mientras que la RESEX reconoce el acceso a la tierra y los derechos de usufructo para los hacendados y pequeños parceleros, también impone una serie de condiciones que no necesariamente toman en cuenta las prácticas y los medios de vida locales. Por ejemplo, IBAMA desea reducir la población de búfalos de agua en la reserva. Es loable que no existan limitaciones sobre el uso de PFNM pero estos no necesariamente son los que generan los ingresos de la gente local. Al mismo tiempo, las reglas locales para el uso de recursos que habían sido definidas para cinco comunidades ya no están vigentes, ya que bajo el modelo RESEX, cada propietario individual tiene los mismos derechos de usufructo sobre los recursos y no se establecen diferencias entre los bosques comunitarios y los bosques que pertenecen a toda la RESEX.

Los derechos de tenencia de las comunidades fuera de la reserva no han experimentado ningún cambio formal, aunque crecientemente las comunidades hayan estado exigiendo estos cambios. Lo interesante aquí es que no están eligiendo una nueva forma de reserva extractivista;

más bien, un modelo basado en la comunidad. Esto les permitirá continuar con las actividades que son la base de sus medios de vida sin tener que cumplir con todos los trámites burocráticos que involucra el manejo de una RESEX. No obstante, todavía deben diseñar sus planes comunitarios de uso de suelo o aquellos requeridos para el manejo forestal, aunque es posible que sean más fáciles de negociar y desarrollar ya que no están dentro de un área de conservación, y los planes involucran el acuerdo con una sola comunidad en lugar de complejos arreglos con múltiples comunidades. Finalmente, las seis comunidades vecinas ubicadas en las riberas del río Xingu están evaluando la posibilidad de ser reconocidas como quilombos, a pesar de que gran parte de sus poblaciones no tengan un origen quilombola; aun así, consideran que el modelo les dará mayor seguridad a pesar del hecho que sus tierras serán declaradas colectivas y perderán los derechos sobre propiedades individuales.

Principales fuentes de conflicto.

Dado que han sido tituladas como parte de un sistema que favorece la conservación, las comunidades y los propietarios individuales dentro de la reserva han tenido que hacerle frente a las regulaciones referentes al uso de tierra y del bosque, cuya implementación no siempre es realista. Las principales fuentes de conflicto están relacionadas con las dificultades que los pequeños parceleros, que dependen de los recursos forestales, enfrentan para ejercer sus derechos de usufructo a fin de comercializar sus productos forestales, lo que resulta en su participación en vastas redes que financian actividades de aprovechamiento ilegal. Por su parte, se espera que los propietarios de mediana escala que dependen de la crianza de búfalos como fuente de ingresos, reduzcan el tamaño de sus rebaños, aunque en la práctica es muy probable que esto no suceda. Las comunidades ubicadas fuera de la RESEX no enfrentan las mismas limitaciones sobre los recursos y la tierra pero aun así deben cumplir con las regulaciones y asegurar sus derechos de

propiedad para proteger sus bosques y evitar relaciones distorsionadas con madereros locales. Debido a que no tienen derechos formales sobre la tierra, estas comunidades no pueden participar en sistemas formales de manejo forestal y dependen de las redes informales para generar ingresos.

Otra fuente de conflicto se relaciona con la definición del sistema de gobernanza de la RESEX. Las comunidades deben elegir un consejo representativo para que se haga cargo de las decisiones relativas al uso de recursos a largo plazo dentro de la RESEX. No obstante, las comunidades no tienen el mismo acceso a la información y no todas participan en el proceso de toma de decisiones. Más bien, las decisiones más importantes tienden a ser monopolizadas por pequeños grupos de personas que tienen mejores conexiones con las agencias del gobierno y proyectos externos, impidiendo el surgimiento de un sistema más democrático. Al mismo tiempo, las comunidades fuera de la reserva tienen organizaciones débiles que limitan su capacidad de influir en el proceso de regularización de tierras más eficazmente o construir movimientos regionales más fuertes.

Seguridad de la tenencia. Los derechos de tenencia en la RESEX no están en peligro, pero los recursos naturales pueden verse amenazados por un sistema relativamente complejo de aprovechamiento ilegal. Asimismo, debido a la dificultad para establecer un sistema de gobernanza eficaz que refleje y responda a los intereses de las múltiples comunidades, en especial en un clima influenciado fuertemente por el enfoque de arriba hacia abajo de IBAMA, la capacidad de autogobernanza dentro de la reserva se verá afectada. Las comunidades en el margen de la reserva no disfrutan aún de derechos formales de propiedad. Sin embargo, dado el énfasis en propiedades comunitarias, existen mayores posibilidades de desarrollar un sistema de gobernanza que sea más apropiado a sus necesidades. No obstante, es muy probable que esto se vea impedido debido a la débil organización social.

4.7 La región transamazónica, Brasil

La región transamazónica es una región que en el pasado estuvo dominada por la implementación de programas convencionales de colonización (Smith 1980; Moran 1981). Recientemente, el gobierno ha tratado de introducir nuevos modelos de tenencia de tierra que combinan lo individual con lo colectivo y por lo tanto, la agricultura individual con usos forestales colectivos para incentivar el mantenimiento de los bosques. No obstante, los nuevos modelos aún deben demostrar su eficacia para sostener los medios de vida de los pequeños parceleros así como promover la conservación forestal. Las fuerzas del mercado continúan influenciando el uso forestal, siendo los madereros los que determinan las prácticas, principalmente mediante canales informales, así como los términos de venta que no dejan ingresos importantes a las comunidades. Como resultado, en lugar de liderar el uso forestal sostenible, la tendencia general es hacia la conversión forestal para usos agrícolas con impactos diferenciados sobre el bienestar de los pequeños parceleros. Sin embargo, en algunas áreas, están surgiendo oportunidades para el manejo de valiosos PFNM, como la fruta de la palma de asaí (*Euterpe oleracea*) en bosques remanentes, en respuesta a la creciente demanda urbana.

El proceso en la actualidad. La frontera de los pequeños parceleros en la región transamazónica presenta asentamientos de colonización con diferentes niveles de desarrollo y por lo tanto, una variedad de transiciones en el uso del suelo. Mientras que los asentamientos más antiguos y cercanos a los mercados prácticamente han agotado sus recursos forestales, habiéndolos convertido para la agricultura y el pastoreo, los asentamientos más recientes, ubicados por lo general bastante distantes de los caminos y los mercados, todavía disponen de abundantes recursos forestales pero carecen de la capacidad para usarlos de manera sostenible. Más aun, si bien el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria ha formalizado los derechos de tenencia en los asentamientos más antiguos, los nuevos

asentamientos aún se encuentran sorteando los tediosos procedimientos que demandan el reconocimiento de sus derechos y, al mismo tiempo, están enfrentando la creciente presión que ejercen las empresas madereras que buscan nuevas fuentes de madera barata.

Debido a la creciente demanda de derechos seguros de tenencia sobre la tierra por parte de los nuevos colonos, además de las políticas de conservación forestal, tanto los pequeños parceleros como el gobierno están estimulando la creación de nuevos asentamientos siguiendo el modelo de los Proyectos de Desarrollo Sostenible. Estos proyectos otorgan parcelas privadas para usos agrícolas pero también mantienen una gran parte de la reserva forestal para manejo colectivo. Dicho modelo está siendo implementado ampliamente y está también siendo promovido por madereros locales interesados en sacar provecho de la madera disponible en las nuevas áreas que eventualmente serán tituladas a favor de los pequeños parceleros. Ya que estas comunidades no cuentan con la capacidad necesaria para llevar a cabo operaciones forestales, las empresas madereras esperan poder aprovechar la madera de las comunidades tal como lo están haciendo ahora, con o sin planes de manejo. Un problema emergente es que en algunos de los procesos de titulación de los PDS, las autoridades no están tomando en cuenta los derechos pre-existentes de las comunidades que dependen de las economías agroextractivistas.

La creación de los asentamientos de PDS puede acelerar la consolidación de los derechos de propiedad a nivel comunitario pero también aumentar la competencia en torno a los recursos forestales, con frecuencia a través de medios informales. Los mercados informales de madera prosperan debido a la limitada capacidad de IBAMA de monitorear las operaciones de aprovechamiento forestal. Una característica interesante es que la mayor parte de las áreas forestales en los extremos de la frontera de la colonización paralela a la región transamazónica estaba antes ocupada por madereros y ahora está siendo disputada por pequeños parceleros como resultado de la expansión

de la colonización, lo que a su vez está aumentando la competencia por tierra y madera. En este contexto, la titulación de tierras que aparece formalmente como un mecanismo para asegurar la tierra de los pequeños parceleros y detener el avance de los madereros, puede en la práctica favorecer el acceso formal de los madereros a la madera. Por ejemplo, en la comunidad Pontal, donde se llevó a cabo el trabajo de campo para el presente estudio, los derechos de los miembros de la comunidad local están siendo amenazados por la creación de un PDS que va a apoderarse de una parte de las tierras de la comunidad, a la que los miembros de Pontal ya no tendrán acceso. La creación del PDS es fundamental para la empresa maderera instalada en la comunidad puesto que está sacando provecho de la madera de las tierras comunitarias.

Un patrón preocupante que se ha hecho evidente después de años de esfuerzos de colonización en la Amazonia es que en las fronteras más antiguas, el reconocimiento de los derechos de tierra ha impulsado mercados de tierras informales que benefician más a los agricultores capitalizados, favoreciendo así la concentración de tierras (Sawyer 1984; de Almeida 1992). La creciente seguridad en la tenencia de tierra producto de los títulos de propiedad concedidos a los asentamientos más antiguos, junto con un mejor acceso a los centros urbanos, también promovió el desarrollo de mercados de tierras. En algunos casos, los agricultores más adinerados han comprado parcelas adicionales para expandir sus actividades, principalmente de ganadería, pero en otros, son terceros los que se han beneficiado de las transacciones de tierra. Nada parece indicar que este proceso no se repetirá en los nuevos asentamientos, a pesar de las regulaciones que prohíben la alienación de la tierra. Por esta razón, las nuevas regulaciones de tierras no otorgarán títulos individuales, sólo derechos de usufructo sobre la tierra.

Nuevos derechos de tenencia. El proceso de titulación tiene como objetivo formalizar el acceso a la tierra para los

pequeños productores. Como se mencionó anteriormente, los nuevos asentamientos de colonización que están demandando tierras como proyectos de desarrollo sostenible están otorgando derechos colectivos de usufructo sobre tierras forestales con la esperanza de que esto resulte en un mayor uso de los bosques en lugar de que sean convertidos para usos agrícolas, en contraste con la titulación individual de tierras del pasado. En este nuevo modelo, la comunidad debe crear una organización comunitaria formal que será luego responsable de organizar los derechos colectivos de acceso, manejo y exclusión sobre los recursos forestales. En ambos casos, tanto en los títulos colectivos como los individuales, los derechos de tenencia sobre la tierra incluyen la puesta en práctica de restricciones sobre el uso de suelos, tales como la prohibición de remover la cobertura forestal más allá del monto máximo permitido, es decir 20% del área total titulada. En teoría, esto debería favorecer el uso de la tierra forestal y promover el diseño de planes de manejo para el área forestal restante, clasificada formalmente como reserva forestal. Por lo tanto, los nuevos derechos de tenencia facilitan el acceso comunitario a las tierras forestales. Sin embargo, dada la continua falta de acceso a capital y las capacidades limitadas para llevar a cabo el manejo forestal, en la práctica esto simplemente facilita el uso formal de los bosques en tierras individuales y colectivas de los pequeños parceleros por parte de madereros locales.

Principales fuentes de conflicto. Existen pocas fuentes de conflicto en las parcelas demarcadas a nivel individual ya que los propietarios pueden fácilmente excluir a otros de sus tierras, aunque hay que reconocer que la remoción del bosque también tiende a reducir el nivel de conflicto. Las principales fuentes de conflicto en la región resultan de las nuevas tierras que han sido asignadas a pequeños parceleros en áreas que aún tienen cobertura forestal. En estas áreas es más difícil impedir las invasiones de los madereros locales o suspender los acuerdos informales entre pequeños parceleros y madereros que tienden a subestimar los recursos forestales que los pequeños

Cuadro 4. Mejoras y amenazas al acceso en los lugares de estudio

Estudio de caso	Modelo	Mejoras en el acceso/seguridad de la tenencia	Amenazas: Acceso/seguridad de la tenencia
Nicaragua: RAAN	Territorio Indígena	Tierras en proceso de demarcación; reglas claras para las negociaciones con vecinos y terceras partes; límites claros y nuevos a los derechos del Estado	<ul style="list-style-type: none">- Proceso de demarcación y titulación lento y largo con cierta falta de voluntad política y debilidades institucionales- Conflictos con vecinos, terceras partes- Conflictos con líderes políticos debido al tamaño del territorio y preocupaciones en torno a la naturaleza y los poderes de la autoridad que representa el territorio- Débil organización comunitaria
Guatemala: Petén	Concesión comunitaria	Contratos seguros con derechos claramente definidos	<ul style="list-style-type: none">- Demandas en competencia de poderosos intereses turísticos- Invasión de la frontera agrícola- Mercados de tierras en concesiones cercanas a la frontera- Influencia del tráfico de drogas sobre los mercados de tierras- Conflictos internos en las organizaciones
Guatemala: Altiplano	Bosque comunal	Algunas comunidades han suscrito acuerdos con gobiernos municipales que otorgan derechos más seguros	<ul style="list-style-type: none">- Gran parte de los bosques comunales son todavía propiedad de los gobiernos municipales; poca voluntad política para cambiar esta situación- Gobiernos municipales fortalecidos por la descentralización- Tradiciones comunitarias debilitadas por la imposición formal de organizaciones y regulaciones- Imposición de restricciones de uso para las áreas protegidas y de conservación
Bolivia: Guarayos	Territorio indígena	Mayor claridad en el acceso para las tierras indígenas que ya han sido ocupadas en algunas áreas, especialmente las más remotas	<ul style="list-style-type: none">- Proceso de titulación acelera la especulación de tierras- Presión de terceros para expandir agroindustrias- Débiles mecanismos de gobernanza a nivel territorial- Falta de control en áreas tituladas a pueblos indígenas que no están ocupadas físicamente por ellos- Falta de voluntad política para defender derechos indígenas
Bolivia: Norte amazónico	Comunidad agroextractivista	Titulación asegura el acceso formal a los comunitarios; las comunidades pueden ejecutar sus derechos de propiedad y excluir a terceros en la mayoría de las áreas	<ul style="list-style-type: none">- Dificil acceso y manejo de las áreas de compensación debido a la distancia y presencia de pobladores anteriores- Potenciales conflictos limitrofes donde la titulación formal no refleja los límites tradicionales
Brasil: Porto de Moz	Proyecto de Asentamiento Agroextractivista (PAE)	Comunidades en proceso de negociar derechos de tenencia de tierra y demarcación inicial	<ul style="list-style-type: none">- Definición poco clara de los derechos de terceros- Invasión de tierras colectivas por hacendados y madereros- Antes de ser concedidas a las comunidades, las tierras necesitan ser declaradas propiedad del gobierno
Brasil: Región transamazónica	Proyecto de Desarrollo Sostenible (PDS)	Proporciona parcelas individuales para agricultura y reservas forestales colectivas	<ul style="list-style-type: none">- Grupos madereros promueven la creación de PDS para beneficiarse de la madera- Los PDS pueden socavar los derechos tradicionales de los comunitarios cuando están superpuestos- Débil organización comunitaria
	Proyecto de Asentamiento (PA)	Derechos de tenencia claros y proceso de titulación de las tierras de los colonos (en curso)	<ul style="list-style-type: none">- Mercados de tierra emergentes tienden a concentrar la propiedad de tierra

Cuadro 5. El rol de las autoridades en la asignación y cumplimiento de los derechos de tenencia

País: Modelo o lugar	¿Quién asigna el derecho de tenencia?	¿Quién recibe el derecho?/ ¿Quién representa a la comunidad?	¿Quién controla la asignación interna de derechos a la tierra y los recursos?	¿Quién ejecuta los derechos y defiende el perímetro?
Guatemala: Petén	El Estado (Consejo Nacional de Áreas Protegidas – CONAP) suscribe los contratos de concesión	Entidad corporativa (puede ser una cooperativa, una empresa, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> - El Estado diseña los planes de manejo y establece las reglas y responsabilidades de los concesionarios - El Estado puede dar permisos para no maderables a otros usuarios; las organizaciones concesionarias monitorean/controlan en diferente grado 	<ul style="list-style-type: none"> - En la práctica, las comunidades - El Estado no ejecuta el derecho de exclusión o apoya apropiadamente a las comunidades frente a demandas de terceros; CONAP tiene presupuesto y mano de obra limitados pero ha sido un gran aliado en el pasado
Nicaragua: RAAN	<ul style="list-style-type: none"> - El Estado, pero sobre la base de derechos tradicionales (anteriores al Estado); rol central de la corte internacional - Comisión Nacional para la Demarcación y Titulación (CONADETI)/ Gobiernos regionales resuelven conflictos entre comunidades 	Comunidades o grupos de comunidades organizadas en territorios, representados por autoridades comunales tradicionales (elegidas); las autoridades territoriales son nuevas pero deben estar basadas en la estructura tradicional	La Comunidad, mediante estructuras tradicionales, decide la asignación de tierras y bosques; la venta de madera requiere planes de manejo	<ul style="list-style-type: none"> - En teoría el Estado pero en la práctica juega un papel marginal frente a la colonización, considerada por las comunidades como su principal amenaza - Las comunidades han defendido sus perímetros, algunas veces utilizando violencia
Bolivia: Guayaos TCO	Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), la Superintendencia Forestal autoriza el manejo forestal comercial	<ul style="list-style-type: none"> - Los títulos (uno para cada polígono) se otorgan a la organización indígena COPNAG a nombre del pueblo guarayo - Comunidades (y otros) que demuestran ocupación y necesidad; representante es COPNAG 	Organizaciones comunitarias mediante estructuras tradicionales deciden la asignación de tierras y bosques; la venta de productos forestales requiere planes de manejo; la Superintendencia Forestal requiere organizaciones forestales de manejo	<ul style="list-style-type: none"> - Técnicamente el INRA y la Superintendencia Forestal solicitan el apoyo de la entidad del gobierno a cargo de la fiscalización; no utilizado en la práctica - Las comunidades defienden sus propias áreas a pesar de que las iniciativas son débiles
Bolivia: Comunidades agroextractivistas	INRA	Organizaciones comunitarias formalmente registradas (OTB) en comunidades establecidas	Residentes, por comunidad y por familia	<ul style="list-style-type: none"> - En la práctica los residentes defienden sus derechos; el Estado no ha logrado abordar el problema de las personas que habitan en las áreas de compensación
Brasil: RESEX	El Estado (Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y Recursos Naturales – IBAMA o Instituto Chico Mendes)	Los propietarios y comunidades locales reciben los derechos a través de un consejo local que es el ente formal elegido para la administración de la reserva	<ul style="list-style-type: none"> - En teoría el Estado diseña las reglas para el uso de los recursos forestales y la conversión de tierras forestales - En la práctica la asignación está a cargo de las comunidades debido a la demora en la formulación de los planes 	Entidades encargadas de la tierra y el medio ambiente deben hacer cumplir derechos; se ha tenido poco éxito en la práctica debido a que continúan desarrollándose actividades tradicionales agrícolas y forestales
Guatemala: Bosques comunales del altiplano	El Estado, específicamente los gobiernos municipales y supuestamente la Oficina de Registro Catastral*	<ul style="list-style-type: none"> - La comunidad en base a la estructura de autoridad (generalmente tradicional) - En muchos casos, los bosques comunales son co-gestionados, en diversos grados, con los gobiernos municipales 	<ul style="list-style-type: none"> - En tres estudios de caso, la comunidad decide la asignación interna y el manejo - En uno de los estudios de caso y en muchas comunidades del altiplano, el gobierno juega un rol importante en el diseño de reglas - El Estado requiere permisos para todo uso de leña y madera 	Los residentes defienden los bosques comunales bajo el control de las comunidades

* El proceso de registro de tierras no ha llegado al altiplano occidental y todavía no está claro hasta qué punto ha influenciado, en otras regiones del país, la redistribución de los actuales bosques comunales municipales a las comunidades.

parceleros han ganado y agotar el capital natural de las comunidades, reduciendo así las posibilidades de que ellos lleven a cabo un manejo forestal sostenible en el futuro. En la actualidad, en respuesta a acusaciones de una organización ambiental en el sentido que los madereros estaban estimulando el desarrollo de nuevos asentamientos de PDS para aprovechar la madera ilegalmente, el INCRA detuvo la creación de los mismos y está investigando la legitimidad de las demandas de tierra existentes.

Seguridad de la tenencia. El riesgo más grave es que los nuevos asentamientos no cumplan con las condiciones necesarias para llevar a cabo un manejo forestal sostenible y que progresivamente se vean obligados a vender su madera a madereros locales, aserraderos y empresas madereras. Al mismo tiempo podrían construir capacidades para formar asociaciones con estos actores como un medio para asegurar sus recursos forestales. De otra forma simplemente van a reproducir las dinámicas pasadas de colonización, donde los medios de subsistencia locales dependían de la agricultura en lugar de actividades basadas en el bosque. La seguridad de la tenencia tiende a estimular activos mercados de tierras que no sólo posibilitan las ventas sino que también permiten una progresiva concentración de tierras. Asimismo, la superposición de los proyectos de colonización en comunidades tradicionalmente agroextractivistas puede amenazar la seguridad de la tenencia de los habitantes anteriores.

4.8 Resumen de los casos

La implementación de los cambios estatutarios revela no sólo una gran variedad de situaciones y contextos específicos sino que también plantea un conjunto de desafíos. Sin lugar a dudas, el cambio en los patrones de tenencia ha resultado en muchos casos en un acceso más seguro a la tierra y los bosques, por lo menos en cierto grado o para ciertos grupos. Al mismo tiempo, existe un número importante de obstáculos que ha impedido el goce pleno de los nuevos derechos. El Cuadro 4 resume estas mejoras y amenazas al acceso y la seguridad de la tenencia en los lugares

de estudio. Los principales desafíos, que serán retomados en la discusión (Sección 6) de este informe, incluyen demandas múltiples que compiten por la tierra y los recursos forestales, la incapacidad de algunas instituciones del Estado de actuar decididamente en apoyo a los cambios de tenencia, el rol de las autoridades locales y los organismos comunitarios y las contradicciones entre los derechos tradicionales y los formalizados, incluyendo la imposición de restricciones.

Estos desafíos en la implementación de los derechos estatutarios influyen en la definición de las reglas de juego o los nuevos derechos de propiedad para el futuro; por lo tanto, son fundamentales para determinar el acceso a los recursos en la práctica. Las nuevas reglas definen el área sobre la cual las comunidades tienen derechos, la legitimidad y seguridad de esos derechos así como su naturaleza y alcance. La forma en que se los percibe depende en parte de lo que existía antes de la reforma; lo ganado está determinado por la capacidad de las comunidades y sus organismos y aliados de luchar por sus derechos y por las decisiones tomadas por las entidades oficiales de titulación, su respuesta al contexto local y en última instancia, la voluntad política de los gobiernos de hacer cumplir y defender los nuevos marcos de tenencia.

Como se mencionó anteriormente, los que detentan los derechos no son necesariamente quienes toman las decisiones, aunque con frecuencia se les otorga a las comunidades parte de la toma de decisiones. Varias esferas o escalas de tomadores de decisión o autoridades en diferentes niveles del Estado y la comunidad o territorio determinan los parámetros del acceso a la tierra y los bosques. El rol de estas autoridades en la distribución e implementación de los derechos de tenencia en los casos estudiados se resume en el Cuadro 5, mostrando quién asigna el derecho de tenencia, quién recibe el derecho o representa a la 'comunidad', quién controla y monitorea la asignación interna de los derechos sobre los recursos y quién hace cumplir y defiende ese derecho o el perímetro de tenencia.

En todos los casos, el Estado asigna los derechos, aunque esto involucre reconocer derechos pre-existentes como en el caso de los territorios indígenas en Nicaragua, las comunidades y reservas agroextractivistas en Bolivia y Brasil e incluso los derechos sobre concesiones forestales recibidos por las comunidades que anteriormente se habían dedicado al aprovechamiento de PFNM o madera. Por lo general, el reconocimiento de estos derechos pre-existentes es producto de presión ejercida desde las bases (Cronkleton *et al.* 2008) que obliga al gobierno a tomar estas decisiones y con frecuencia involucra alianzas internacionales entre comunidades dependientes del bosque y actores internacionales interesados en conservación o derechos humanos. Este es el caso, por ejemplo, del rol desempeñado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que obligó al gobierno de Nicaragua a respetar la autonomía de los territorios indígenas.

En la asignación formal de los derechos, el Estado empodera a un grupo o autoridad particular en nombre de la comunidad o el colectivo. Los estudios de caso revelan que este constituye uno de los principales desafíos que enfrentan las reformas (véase también Stocks 2005). Las entidades que representan a las comunidades están conformadas por autoridades comunitarias tradicionales, organismos territoriales elegidos (territorios indígenas y RESEX) y otras autoridades elegidas por la comunidad. Siguiendo las categorías propuestas por Fitzpatrick (2005), discutidas anteriormente, todos los casos excepto el del altiplano nicaragüense involucran entidades formales (incorporadas) en lugar de 'agentes' que representan a la comunidad¹⁷. No obstante, algunas autoridades pueden ser consideradas como un híbrido: las autoridades tradicionales de Nicaragua, por ejemplo, que automáticamente tiene personería jurídica por ley pero no tienen las reglas internas formales de práctica que Fitzpatrick argumenta le dan a esa opción más control social. En la práctica, los estudios de caso demuestran las limitaciones existentes incluso en estas estructuras corporativas. En algunos de los estudios, pequeños grupos dominan

la toma de decisiones; en otros, las autoridades son propensas a la corrupción y no se logra el control social. Asimismo, algunas de las nuevas estructuras de autoridad son simplemente ineficaces de tal manera que la toma de decisiones está, como antes de la reforma, a cargo de las comunidades, familias o individuos.

En lo que respecta al otorgamiento y la defensa de los *derechos*, convendría mencionar algunas diferencias adicionales. En los casos estudiados, algunas de las instituciones que recibieron nuevos derechos de tenencia existían antes de la reforma y en otros fueron creadas con el objetivo de manejar el área autorizada. Algunas son instituciones más amplias, con autoridad político-legal, mientras que otras son instituciones de manejo. En un extremo del espectro están las autoridades político-legales con amplios derechos de auto-gobernanza, como en el caso de las comunidades indígenas en Nicaragua; en el otro, las organizaciones de manejo como las concesiones del Petén que han recibido solamente derechos de uso sobre el bosque. La mayoría, sin embargo, parece estar ubicada en un punto medio, como las autoridades político-legales más limitadas. Cuando las instituciones de manejo reciben derechos puede haber tensiones o contradicciones con la autoridad político legal; este tema también será abordado en la siguiente sección. Al mismo tiempo, las organizaciones creadas con un solo propósito tendrán que adaptarse a sus nuevos roles. Como lo demuestra el caso de COPNAG, es muy posible que las organizaciones creadas con fines de representación y presión política se percaten de que no están en capacidad de asumir la responsabilidad del manejo de recursos.

Una de las principales diferencias entre los modelos es el grado de intervención del Estado en la asignación y monitoreo de los recursos internos, lo que también se relaciona, hasta cierto punto, con la naturaleza de la autoridad que recibe los derechos, como se ha podido apreciar claramente en los dos casos extremos de Nicaragua y el Petén. Al parecer, los altos niveles de regulación estatal obedecen a fines de conservación. Por lo menos en

teoría, el control del Estado sobre la toma de decisiones es particularmente fuerte en los modelos de las concesiones y en las RESEX, aunque en la práctica, el control ejercido por el Estado varía considerablemente. El grado de intervención del Estado puede estar relacionado más a estas fuerzas que a la naturaleza de la autoridad que recibe el nuevo derecho de tenencia, pero estos temas están estrechamente vinculados y requieren mayor investigación.

Por último cabe mencionar que en ninguno de los casos ha desempeñado el Estado un rol particularmente efectivo en la defensa de los derechos comunitarios o del perímetro del territorio. En general, el Estado parece haber estado más interesado en hacer cumplir las responsabilidades que defender los derechos.

5

Acceso a los beneficios del bosque

Las comunidades pueden beneficiarse de los bosques de diversas maneras: ellas obtienen bienes para su subsistencia (leña, materiales de construcción, medicinas, forraje, raíces, etc.), bienes para la comercialización (madera, PFNM, incentivos de reforestación y pagos por servicios ambientales), ingresos por concepto de trabajo en el sector formal e informal y beneficios indirectos como lugares de valor espiritual, identidad territorial y servicios ambientales (FAO/DFID 2001). La obtención de derechos sobre la tierra y los bosques también puede reportar otro beneficio intangible importante: el empoderamiento. Si bien el estudio identificó varios de estos beneficios en diversos lugares, esta sección analiza principalmente el grado en que los nuevos derechos de tenencia se han traducido en un aumento de los ingresos generados de los bosques. El análisis se concentra en el marco regulatorio forestal y el acceso a crédito y mercados, principalmente de madera. Los beneficios en términos de ingresos que los pequeños parceleros obtienen de los bosques dependen fuertemente de la capacidad de manejar los bosques y las organizaciones forestales, la calidad y naturaleza de los recursos comerciales disponibles y la participación en el mercado. Dicha participación está determinada por las condiciones que definen el campo de juego donde las transacciones tienen lugar, como los marcos regulatorios y las relaciones asimétricas de poder o las redes de transmisión de información.

5.1 Marco legal forestal

Las regulaciones forestales tienen una influencia decisiva en el uso de los recursos por parte de los pequeños parceleros y las comunidades, en algunos casos promoviendo prácticas de manejo sostenible y en otros, desalentando los esfuerzos de manejo o incentivando prácticas ilegales o no sostenibles debido a los altos costos de transacción relacionados con el cumplimiento de la ley. Si bien las regulaciones relativas a otros productos son mínimas, los requisitos asociados con el aprovechamiento forestal son con frecuencia prohibitivos para las comunidades y pequeños parceleros (Kaimowitz 2003). Ello se debe a los sesgos existentes en contra de las comunidades, como cuotas de aprovechamiento, requisitos de tecnología específica o trámites adicionales que no se les exige a las empresas madereras, como los planes de inversión social. Las comunidades forestales de México inicialmente recibieron sólo derechos de monte bajo el sistema de concesiones (Bray *et al.* 2006) y durante la década de los noventa, las políticas todavía favorecían los proyectos de plantaciones y el capital transnacional por encima de las comunidades (Klooster 1999). Aun sin políticas específicas o requisitos adicionales para las comunidades o los pequeños parceleros, el personal de la oficina forestal puede simplemente favorecer a las empresas madereras en la implementación y aprobación de las licencias, en parte debido a las características del sistema que tienden a favorecer al sector privado; incluso cuando las circunstancias son

las mismas, las diferencias estructurales (i.e. información, capital, crédito) hacen que con frecuencia el manejo comercial de madera se vuelva prohibitivo para los pequeños parceleros y las comunidades (Larson y Ribot 2007).

El Cuadro 6 resume los principales requisitos para realizar el aprovechamiento forestal en las áreas seleccionadas de los cuatro países estudiados. Todos los casos exigen algún tipo de título sobre la tierra, un contrato de concesión o un documento que garantice la posesión, un plan de manejo forestal firmado por un profesional forestal y un plan operativo anual, también firmado por esta persona. Las concesiones del Petén también exigen la certificación FSC, lo que resulta una carga en términos de requisitos y costos adicionales. En Nicaragua, los aprovechamientos en áreas mayores a 500 hectáreas requieren también un estudio de impacto ambiental. Tanto en Guatemala como en Bolivia, los planes de manejo en bosques comunitarios exigen la creación de nuevas organizaciones que asuman la responsabilidad legal del plan de manejo. Este no es un requisito en Nicaragua, ya que las autoridades comunales recibieron estatus legal con la Ley del Régimen de Propiedad Comunal, pero los proyectos de ONG que trabajan con forestería comunitaria también han tratado de crear organizaciones separadas para el manejo de los bosques. Para garantizar la aprobación del aprovechamiento en tierras comunitarias, la legislación nicaragüense establece que la asamblea de la comunidad (generalmente los miembros adultos de la comunidad) emita su aprobación, pero en la práctica, las regulaciones sólo requieren la firma de un representante legal. En Bolivia, los grupos comunitarios en las TCO deben documentar el proceso de consulta y el consenso resultante para invertir en actividades de manejo forestal como parte del plan de manejo de la comunidad.

En el Petén, los requisitos de las concesiones comunitarias son los mismos que los de las concesiones industriales. En Bolivia, las regulaciones para las TCO son similares a las de la industria y los propietarios privados; sin embargo, deben satisfacer requisitos adicionales que prueben que existe consenso entre los residentes, que hay un marco organizativo

definido para implementar el plan e informar al gobierno y que se cuenta con una estrategia derivada del plan para la distribución de beneficios entre los residentes. Si bien las regulaciones bolivianas enfatizan los planes de manejo forestal de escala industrial, en la práctica existen otros mecanismos legales que permiten la venta de madera, incluyendo la venta de madera cortada durante el desmonte para la agricultura (véase Cronkleton y Albornoz 2003). En Brasil, en 1998, el Decreto 288 creó normas simplificadas para el manejo forestal comunitario, conocidas como PMF simples, y en 2002 se desarrolló un esquema que estableció tres mecanismos de permiso diferentes; aun así las comunidades enfrentan todavía importantes barreras burocráticas para obtener la aprobación de sus planes de manejo por parte de IBAMA o las agencias ambientales de los estados. En Nicaragua, la implementación ha favorecido a las empresas madereras, por lo menos hasta hace poco con el diseño de la Estrategia Forestal Comunitaria tanto en la RAAN como a nivel nacional¹⁸.

En todos los países, los principales obstáculos a la participación comunitaria en los mercados de madera son las barreras estructurales: los costos de cumplir con las regulaciones, incluyendo la mano de obra y el capital de arranque asociados con la recolección de información sobre los recursos forestales a ser manejados, los costos del apoyo técnico, así como tiempo, costos de viaje y costos necesarios para poder completar el difícil proceso burocrático. Los obstáculos también incluyen falta de información, conocimiento y capacidad para crear las organizaciones requeridas así como comprender y cumplir con todas las reglas asociadas con el diseño e implementación del plan de manejo. Para la mayoría de las comunidades, estos desafíos son enormes. Las normas de manejo de madera no sólo complican la vida de los miembros de la comunidad debido a los altos costos de transacción, sino que también crean problemas por las demoras en obtener la autorización oficial (en ocasiones meses o años). Es muy difícil completar el proceso burocrático para la obtención de permisos de aprovechamiento en las agencias forestales. Este es el caso también de los actores sociales con capacidad y recursos

Cuadro 6. Requisitos de aprovechamiento en los lugares de estudio

Requisitos de aprovechamiento	Guatemala (Petén concesiones)	Nicaragua (territorios indígenas)	Bolivia (territorios indígenas)*	Brasil (varios modelos)
Título a la tierra	Contrato de concesión	Se acepta el certificado de posesión en áreas indígenas	Sí	Sí
Personería jurídica de la organización	Sí, debe crear entidad legal para firmar el contrato	Sí, las autoridades consuetudinarias obtienen estatus legal; no se necesita formar otra organización	Sí, deben crear una organización de manejo	Sí, se requiere una organización productiva para el manejo de madera
Aprobación formal de la organización	No	Firma del representante (<i>síndico</i>) debería representar aprobación de la comunidad	Sí, 2 actas: una firmada por la organización indígena de la TCO y otra firmada después de que la asamblea comunitaria garantiza el consenso; notariada	Depende del modelo de tenencia de tierra, pero la mayoría requiere la aprobación de la organización
Plan general de manejo forestal	Sí, por un forestal profesional y aprobado por la entidad forestal del Estado (costos asumidos por donantes)	Sí, firmado por un forestal profesional y aprobado por el consejo regional y el Instituto Forestal (gobierno municipal también aprueba pero su opinión no es de cumplimiento obligatorio)	Sí, firmado por un forestal profesional y aprobado por la SF; incluye la creación de organización de manejo con estatuto, manual operativo, etc.	Sí, firmado por un forestal profesional y aprobado por la entidad forestal del Estado
Plan para la distribución de ingresos	No se necesita para la aprobación	No se necesita para la aprobación	Sí, necesario como parte del plan de manejo	No se necesita para la aprobación
Estudio de impacto ambiental	Sí	Sí, para áreas mayores a 500 hectáreas	No, pero el plan de manejo requiere la demarcación de áreas ambientalmente sensibles y áreas de conservación	La mayoría de los casos requiere un plan de desarrollo sostenible (incluyendo un plan de zonificación) y una licencia ambiental
Certificación FSC	Sí	Requerida por ONG (WWF) y no por el gobierno	No es necesaria pero incentivada por ONG y organización de certificación voluntaria de Bolivia	No es necesaria
Plan Operativo Anual	Sí	Sí	Sí	Sí
Informes	Cada semestre	Forestal debe presentar informes mensualmente	Anualmente	Anualmente

* Hay procedimientos simplificados para áreas menores a 200 hectáreas, si las comunidades deciden diseñar su plan de manejo a nivel individual en lugar de colectivo.

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

para preparar la documentación requerida. Por ejemplo, un estudio en Honduras determinó que el otorgamiento de los permisos de aprovechamiento involucraba 20 actores, 50 procedimientos y 71 pasos diferentes, lo que demoró un promedio de 3-4 meses; en Costa Rica, el proceso involucró 11 actores, 31 procedimientos y 34 pasos y podía demorar hasta 1,5 años (Navarro *et al.* 2007). Un estudio similar en las regiones autónomas de Nicaragua identificó cerca de 30 pasos para áreas mayores a 500 hectáreas (Navarro 2008). En Cururú, Bolivia, transcurrieron más de dos años entre el inicio del plan de manejo y la aprobación final por parte de la SF.

En Nicaragua, el costo del plan general de manejo fue cercano a US\$2/ha y la evaluación de impacto ambiental cercana a US\$1/ha; ambos cubren el área total de manejo (Arguello 2008). Los planes operativos anuales oscilan entre US\$9-12/ha en bosques latifoliados. La inversión inicial para estos estudios en Layasiksa fue más de US\$50.000 porque el área incluida en estos estudios era mayor que la unidad de manejo maderero. En el Petén, los costos directos de crear las organizaciones se estiman en US\$ 2.000, pero este monto no toma en cuenta el dinero, tiempo y viaje invertidos evaluando las diferentes opciones y organizando reuniones para discutir estas alternativas, tomar decisiones, formular estatutos, etc. Por lo general, las comunidades se encuentran en áreas remotas y carecen de medios de transporte e infraestructura de comunicaciones, lo que a su vez se complica por el tiempo que deben permanecer fuera de sus trabajos. Por lo general, los costos de arranque son difíciles de calcular ya que las ONG y los proyectos usualmente se hacen cargo de una parte substancial de los costos relativos a la capacitación y los equipos. En el Petén, los planes operativos anuales representan 5-8% de los costos de operación.

Con frecuencia, la aprobación de los permisos toma, desde el inicio hasta el final, por lo menos un año y en ocasiones puede demorar un par de años o más. La combinación de los altos costos de arranque en términos de tiempo y dinero, la falta de crédito y la existencia de riesgosos mercados con precios que están fuera del control de los inversores representan grandes desincentivos para que las

comunidades inviertan en los planes de manejo forestal. Bajo estas condiciones, es muy poco probable que las comunidades lleven a cabo operaciones comunitarias sin que cuenten con considerable apoyo externo u otro tipo de incentivos.

Los marcos legales actuales tienen dos importantes características relacionadas. Por un lado, las políticas se diseñan teniendo 'a la industria formal de gran escala en mente'; por otro, los modelos de forestería comunitaria, tal como lo proponen muchos donantes y ONG, imponen numerosas reglas de gobernanza sobre la administración y toma de decisiones de manejo forestal, 'sin importar si estas reglas son prácticas' (Molnar *et al.* 2007). Según Kozak (2007), en lugar de reconocer su afinidad con empresas forestales pequeñas y medianas, las iniciativas de forestería comunitaria han sido 'consideradas la panacea para los enfoques de forestería a escala industrial'. El resultado es una homogeneización de los modelos de manejo forestal que reduce las oportunidades que los usuarios forestales tienen a nivel local para depender de sus propios sistemas de uso del bosque, los que están adaptados a sus necesidades e intereses (Pacheco 2005). Por lo general, los supuestos de estas normas forestales conciben un modelo apropiado para operaciones de aprovechamiento forestal comercial de gran escala, el mismo que depende significativamente de insumos externos como capital y tecnología y de mercados de madera relativamente bien desarrollados que facilitan la interacción entre actores forestales y contribuyen al flujo de capital y productos (Pokorny y Johnson 2008). Por lo tanto, al tiempo que las regulaciones forestales tienden a ignorar los sistemas locales de uso forestal, también transfieren el poder de toma de decisiones sobre el uso de recursos forestales de las organizaciones de pequeños parceleros y comunidades hacia actores externos que pertenecen ya sea al sector privado o al sector público. Con frecuencia, en regiones donde las decisiones económicas y de producción tienen lugar a nivel del hogar, los modelos de manejo forestal que requieren de operaciones colectivas nuevas obligan a los productores rurales a entrar en procesos de aprendizaje extremadamente acelerados para crear instituciones eficaces de manejo (Pacheco *et al.* 2008).

El resultado de este marco de políticas para el manejo forestal obliga a los actores comunitarios a entrar en la informalidad y perpetúa las prácticas ilegales (Pacheco 2007; Nunes *et al.* 2008). Por lo general, las comunidades que no pueden formalizar sus operaciones forestales pueden correr el riesgo de seguir dependiendo del aprovechamiento ilegal o llegar a un acuerdo con los madereros que financian el plan de manejo a cambio de acceso a los bosques comunitarios. Con frecuencia, los términos de estos acuerdos no son favorables para las comunidades, dada su falta de experiencia y de poder para vigilar las operaciones madereras en sus tierras, pero también hay casos donde los madereros simplemente usan permisos obtenidos mediante los planes de manejo comunitarios para enmascarar el aprovechamiento ilegal que está teniendo lugar en otras partes (Pacheco 2007; Nunes *et al.* 2008). Al final, estas prácticas tienden a agotar el capital natural de las comunidades sin proporcionarles beneficios importantes a cambio. Asimismo, la disponibilidad de madera barata extraída ilegalmente o por lo menos de forma no sostenible reduce los precios y limita las oportunidades en el mercado para las comunidades que han tratado de implementar planes de manejo forestal.

Los problemas relativos a las regulaciones no se refieren solamente al aprovechamiento comercial. En el altiplano guatemalteco existen numerosas esferas de regulación relacionadas entre sí como los permisos para la extracción comercial y doméstica y el programa de incentivos forestales PINFOR. La ley guatemalteca exige la obtención de permisos para el consumo doméstico de leña. Al igual que con el aprovechamiento comercial en otros lugares, el costo y tiempo asociados para conseguir el permiso doméstico, así como las pocas posibilidades de ser descubierto, significan que pocas personas cumplen las reglas. Pero aquellos que reciben incentivos de PINFOR son vigilados más de cerca: los pagos de incentivos forestales no sólo dependen de que se cuiden los árboles plantados, sino también de que los beneficiarios cumplan con la ley en todas sus actividades forestales. En una de las comunidades estudiadas, el costo estimado de una licencia para uso doméstico alcanzó los US\$43 para un solo árbol. Esto

incluye el tiempo y el costo invertido para obtener los documentos y aprobaciones necesarios. La solicitud se hace primero a la organización comunitaria ASILVO, que prepara una opinión técnica que luego es aprobada por el presidente del directorio de la comunidad; esta pasa a la Oficina Forestal Municipal del Alcalde, quien envía su autorización a la oficina subregional del Instituto Nacional de Bosques para su aprobación final. El proceso demora alrededor de dos semanas. El único pago directo es de alrededor de US\$1.60 por árbol a la OFM; sin embargo, los costos adicionales incluyen: US\$11 para costos de transporte, US\$22 para un costo estimado de 4,25 días invertidos en tiempo de trabajo y US\$8 para alimentos durante el tiempo que se estuvo alejado de la finca. Por razones obvias, incluso los beneficiarios de PINFOR tratan de evitar este proceso, siempre que sea posible.

Los intentos por simplificar las regulaciones no han sido alentadores. Ecuador y Brasil han tomado medidas para hacerlo, principalmente para el aprovechamiento forestal de baja intensidad por parte de pequeños parceleros y comunidades. Sin embargo, los pequeños parceleros prefieren continuar desarrollando sus actividades como lo han hecho siempre en lugar de usar planes simplificados, habiendo corroborado que el proceso de aprobación es todavía tremendamente burocrático. En Brasil, a pesar de que es más fácil diseñar planes simplificados, su aprobación es todavía difícil, y nada sugiere que esta situación vaya a cambiar en forma dramática en el futuro cercano (Carvalho 2008). En Nicaragua se diseñaron planes simplificados para salvar la madera caída por el Huracán Félix en septiembre de 2007, pero seis meses más tarde, a medida que la madera se iba pudriendo y la época de lluvias se acercaba, las comunidades todavía estaban esperando la aprobación formal; incluso estos planes requieren la firma de un forestal (lo que implica una inversión financiera).

Más aún, la simplificación de procedimientos para la extracción de madera reduce el precio de la madera ofertada a las empresas industriales e intermediarios, en lugar de mejorar el precio de venta para los pequeños parceleros y comunidades (Ibarra 2008).

En varios casos, la simplificación de la ley forestal ha favorecido la captura de beneficios por parte de la élite. Se considera que hay captura de la élite cuando hay disponibilidad de recursos de alto valor y los mecanismos de vigilancia institucional son débiles, lo que crea oportunidades para que las élites obtengan partes sustanciales de los beneficios generados por valiosos bosques locales (Iversen *et al.* 2006). En Bolivia, por ejemplo, el aprovechamiento mediante el uso de permisos de 3 hectáreas ha favorecido a los madereros locales, quienes entendían las regulaciones y podían sortear el proceso, en lugar de favorecer a los pequeños parceleros, los supuestos beneficiarios de los planes (Cronkleton y Alborno 2003).

Es importante resaltar que los modelos de tenencia orientados al manejo de madera (e.g. concesiones comunitarias y sociales) obligan a los grupos sociales a implementar un aprovechamiento forestal a escala comercial como la única manera de ganarse la vida. Es probable también que les esté yendo mejor que a otros, puesto que mediante sus organizaciones han encontrado la forma de obtener tanto inversiones como capital operacional (Junkin 2007). Las personas que habitan tierras registradas bajo diferentes entidades legales (como las reservas extractivistas, los asentamientos agroextractivistas y los territorios indígenas entre otros) aún obtienen sus medios de vida de un grupo diversificado de actividades, una de las cuales podría ser al aprovechamiento comercial. Sin embargo, aún no existen mecanismos legales claros que sustenten esta diversidad. El desafío de los marcos regulatorios es crear un sistema que fortalezca estos diferentes medios de vida para que sean exitosos.

5.2 Acceso a los mercados

A pesar de los serios obstáculos, algunos grupos comunitarios han logrado satisfacer los requisitos de los marcos regulatorios y participar en mercados de madera más formales, en algunos casos con importantes beneficios a nivel local. La producción de PFNM parece ser mucho más sencilla, ya que estos mercados tienden a estar menos regulados pero también son menos lucrativos. Aún así, es probable que se

necesite apoyo externo para avanzar en la cadena de valor, tanto en los mercados de madera como de PFNM.

La investigación sobre la participación de los pequeños parceleros y las comunidades en los mercados de productos forestales es relativamente nueva y se ve complicada por el hecho de que la mayor parte de la misma es de carácter informal en lugar de formal (véase Pacheco *et al.* 2008). Sin embargo, no existe duda acerca de los siguientes puntos: (1) los productos forestales son importantes para los medios de vida y (2) la mayoría de las veces, las comunidades se limitan al abastecimiento de materia prima, lo que sugiere que hay campo para mejorar. El punto central de debate, por lo tanto, es cómo mejorar la inserción de las comunidades en los mercados de manera que mejoren sus medios de vida y, al mismo tiempo, protejan la sostenibilidad de los recursos. Un punto clave es la naturaleza misma de los mercados o las reglas de juego para la participación en el mercado; otro es la naturaleza de la organización a nivel comunitario vinculada con los mercados y, en particular, con el proceso que permite el surgimiento de estas organizaciones.

No hay duda que los cambios en la tenencia forestal han mejorado las oportunidades de participación en los mercados de madera formales en varios de nuestros estudios de caso, como en el Petén y en la comunidad de Layasiksa, Nicaragua. Los tipos de inversión hechos por los donantes en estos lugares no hubieran tenido lugar sin la existencia de derechos de tenencia seguros. En el norte de Bolivia, a pesar de que las comunidades que producen castaña sólo abastecen materia prima, sus nuevos derechos de tenencia, junto con los mejores precios de castaña, han colocado a los productores de estas comunidades en una posición más sólida para negociar los términos de venta. El abastecimiento de materia prima puede ser más beneficioso cuando la operación es propiedad de la comunidad. Una comunidad mexicana vio las ganancias de su participación en el mercado de madera aumentar 600% después de haberse independizado de los concesionarios, incluso después de haber duplicado los salarios (Klooster 1999). No obstante, también es evidente que aún con los nuevos derechos de

tenencia, la participación en el mercado puede seguir siendo limitada o no cambiar sustancialmente.

Las tendencias en los mercados internacionales de madera van en contra de los intereses de los productores de bajos ingresos: 'La estructura del comercio y la industria global de madera está cambiando, caracterizada por un desplazamiento perceptible a favor de plantaciones forestales en lugar de bosques naturales, concentración y consolidación de la industria de la pulpa y el papel, dominación de empresas transnacionales en el procesamiento industrial de madera en rollo y comercio forestal internacionales y precios que están cayendo o permanecen estables en gran parte de la materia prima y los productos forestales'; por su parte, es más probable que las empresas forestales comunitarias operen con escalas inadecuadas de eficiencia, manejo, financiamiento y tecnología (Molnar *et al.* 2007). Por lo tanto, competir en mercados internacionales representa un desafío enorme. No obstante, se considera que la expansión de los mercados domésticos de madera, así como de otros productos forestales, representa una oportunidad importante para los pequeños parceleros (Angelsen y Wunder 2003; Sunderlin *et al.* 2005).

Las cadenas de valor para los bienes de la madera se ven influenciadas por diversos actores con los que los pequeños parceleros y las comunidades deben competir o colaborar. Esta interacción incluye transacciones formales e informales con proveedores de servicios, intermediarios, dueños de aserraderos, empresas madereras así como otros compradores. Dichas relaciones pueden financiar planes de manejo, obtener capital operativo, comprar servicios y vender productos. Los mercados de madera tienen también imperfecciones como barreras al ingreso, monopolios de compradores que con frecuencia determinan bajos precios para madera en rollo en las zonas de producción e información asimétrica entre proveedores y compradores. Con frecuencia, para progresar e ir más allá de la venta de árboles en pie, las comunidades dependen del apoyo externo de agencias de extensión gubernamentales, proyectos de

organismos donantes y ONG para poder enfrentar la burocracia y otras barreras. En las comunidades que carecen de dicho apoyo, es poco probable que su relación con el mercado cambie por lo que continuarán vendiendo árboles en pie o madera aserrada con motosierra en mercados informales.

Sin embargo, el apoyo externo se ha dado con frecuencia mediante la imposición de modelos de manejo empresarial de larga escala que requieren de considerable financiamiento. Si bien es difícil desagregar el nivel de financiamiento de los donantes en el Petén, se sabe que más de US\$100 millones ayudaron a crear la RBM, capacitar y proveer personal a las agencias del gobierno y crear la infraestructura necesaria para apoyar el proceso, de los cuales prácticamente US\$10 millones se utilizaron para crear condiciones que permitieran empezar las empresas forestales comunitarias e introducir y subsidiar el esquema de certificación (Gómez y Méndez 2005; Barry y Monterroso 2008). Los proyectos de WWF en las comunidades indígenas de Nicaragua como Layasiksa también han incluido varios años de capacitación y acompañamiento. En ambos lugares, los costos de los planes de manejo y otros requisitos como la certificación FSC están bien subsidiados. Todas estas operaciones generan ahora ganancias, aunque tratándose de una operación nueva, algunos de los costos de Layasiksa (aquellos relacionados con la certificación, por ejemplo) aún fueron cubiertos por los donantes en 2007. Estas operaciones están integradas verticalmente. Algunas de las concesiones del Petén, como la de Árbol Verde, tienen la capacidad para competir agresivamente en mercados abiertos y adoptar un modelo empresarial de aprovechamiento forestal que satisfaga estándares de calidad específicos; en términos económicos, es una de las concesiones comunitarias más exitosas. En conjunto, la madera de las concesiones es vendida aserrada (70%), en rollo (20%) y en pie (10%) (Monterroso 2008).

Sin duda, existen diversas variables clave que son relevantes a la hora comparar las diferentes operaciones forestales comunitarias (véase Cuadro 7 más abajo). Una de ellas es el valor y la condición del capital natural otorgado a las comunidades,

los que varían en función del tipo de bosque así como de las actividades de aprovechamiento realizadas anteriormente. Estos pueden ser factores limitantes no sólo en lo concerniente al valor comercial y el volumen disponible, sino también a los costos de recuperación del capital natural y la sofisticación de los métodos silviculturales requeridos para el manejo sostenible. Estas variables también influyen sobre la asistencia técnica y los requisitos de capital que necesitan las comunidades y son particularmente importantes para el manejo de especies cada vez más raras como la caoba (*Swietenia macrophylla*) y el cedro (*Cedrela odorata*) (Segura, comunicación personal)¹⁹. La caoba representa el 50% de la madera vendida por Árbol Verde y 61% por Carmelita, siendo ambas las únicas operaciones en este estudio que compiten en mercados internacionales. En Guarayos, Bolivia, los bosques controlados por las comunidades ya habían sido aprovechados por empresas madereras que extrajeron gran parte de la madera valiosa; los aprovechamientos anteriores no sólo dejan a las comunidades con especies de poco valor sino también con bosques que han experimentado altos niveles de intervención, lo que podría influenciar la regeneración forestal y otros procesos. El volumen aprovechado por hectárea en Layasiksa es más alto que el de otras operaciones. Todas las operaciones en Guatemala y Nicaragua venden madera aserrada y la entregan ya sea al aserradero o al comprador (o puerto de exportación).

Los datos referentes a los ingresos²⁰, incluyendo ingresos totales, ingresos por hectárea e ingresos por metro cúbico, varían respectivamente, teniendo Árbol Verde los ingresos totales e ingreso por metro cúbico más altos y Layasiksa, el ingreso más alto por hectárea. Los dos lugares de estudio en Bolivia tienen los montos más bajos de los tres (pero también los grupos comunitarios más pequeños). Si bien Cururú cuenta con el apoyo de un proyecto, no dispone del mismo capital que las comunidades del Petén o la clase de apoyo proporcionada por proyectos durante los primeros años en el Petén o en la actualidad en Nicaragua. Las otras comunidades analizadas aquí tienen mejores vínculos con mercados que tienden a pagar mejores precios por la madera que los madereros locales y las empresas de

madera en Bolivia; algunos también tienen menores costos de transporte para acceder a mercados internacionales. Sin embargo, es notable que entre los casos bolivianos, Santa María reciba un precio promedio más bajo por metro cúbico (US\$ 7,60) que Cururú (US\$ 36,40), a pesar de que transporta los troncos al camino, mientras que Cururú vende troncos de árboles tumbados. Santa María no ha recibido el apoyo de una ONG y está trabajando sólo con una empresa maderera. Los datos referentes a las ganancias dependen en gran parte de los gastos incurridos por la comunidad, los que a su vez dependen del nivel de participación en la cadena de mercado. Carmelita²¹ parece tener costos operacionales más altos que Árbol Verde y Layasiksa. Las ganancias por metro cúbico para Carmelita, Layasiksa y Cururú son bastante similares, como lo son también las ganancias totales que van desde aproximadamente US\$ 28.000 para Carmelita hasta US\$ 30.000 para Layasiksa y US\$ 34.000 para Cururú²².

El caso de Cururú muestra que la venta de madera en rollo puede ser tan rentable como la venta de madera aserrada, a pesar de que requiere menos inversión de capital e involucra menos riesgos. Estos datos concuerdan con otros resultados que sugieren que el progreso en la integración vertical de la cadena de valor no asegura mayores ganancias a pesar de los precios más altos para el producto final, ya que los costos de producción tienden a aumentar y el manejo técnico, organizacional y financiero presenta más desafíos para las comunidades (Bray *et al.* 2005). Sin embargo, es notable que los datos de Layasiksa, que comercializa tanto madera en rollo como madera aserrada, demuestren en base a la estructura de precios de las operaciones que la venta de troncos por sí sola genera un déficit. La principal razón es el costo de alquilar toda la maquinaria utilizada para el aprovechamiento (dos esquiders, tres tractores y dos palacargadores), lo que representa US\$41/m³ (neto), y el costo de transporte al aserradero (US\$ 40/m³), lo que por sí solo suma US\$81 sin tener en cuenta la mano de obra u otros costos (Arguello 2008). El precio pagado en el aserradero –considerado un buen precio en la región– promedia US\$ 69/m³. Sin embargo, Layasiksa continúa vendiendo madera en rollo porque su

Cuadro 7. Comparación de las iniciativas forestales comunitarias en Guatemala, Nicaragua y Bolivia

	Petén, Guatemala (a)		Nicaragua (b)		Guarayos, Bolivia (c)	
	Árbol Verde 2006	Carmelita 2002-05	Layasiksa 2007	Santa María 2004	Cururú 2007	
Primer año de operaciones	2001	1997	2004	1999	2002	
Área manejada total (ha)	64.973	53.797	4.665	2.433	26.420	
Área aprovechada en el año de referencia (ha)	900	450	155	121	861	
Años de aprovechamiento	7	11	4	9	6	
Volumen aprovechado (m³)	1.029	1.365	1.363	500	2.119	
Número de familias involucradas	344	88	169	35	34	
Ingreso Total Anual (US\$)	559.530	325.616	201.513	3.808	77.205	
Remuneración a la fuerza de trabajo de la comunidad (US\$)	39.290	27.723	21.962	3.069	43.123	
Otras transferencias a comunidades (US\$) (d)	32.800	33.409	6.053	1.823	N/D	
Utilidad Anual Total (US\$)	226.315	27.745	30.264	(3221)	34.486	
Operación certificada	Sí	Sí	Sí	No	Sí	
Volumen (m³)/ha	1,1	3,0	8,8	4,1	2,5	
Ingresos (US\$)/ha	621,7	723,6	1 300,1	31,5	89,7	
Ingresos (US\$)/No. familias	1626,5	3700,2	1 192,4	108,8	2270,7	
Ingresos (US\$)/Volumen (m³)	543,6	238,5	147,8	7,6	36,4	
Utilidades (US\$)/ha	251,5	61,5	195,3	(26,6)	40,1	
Utilidades (US\$)/No. familias	657,9	315,2	179,1	(92,0)	1 014,3	
Utilidades (US\$)/Volumen (m³)	219,9	20,3	22,2	(6,4)	16,3	
Principales especies aprovechadas (e)	Caoba, cedro, manchiche, santa maría	Caoba, cedro, manchiche, santa maría y pucte	Cedro macho, guayabo, mora, comen negro, santa maría	Ochoo, yesquero, colorado, paquio, tajibo	Cerebo, yesquero blanco, yesquero negro, sujo, paquio, bibosi	
Tipo de operación	Madera aserrada, puesta en el aserradero	Madera aserrada, puesta en el puerto	Madera aserrada y madera en rollo, transportada al comprador	Venta de madera en rollo, puesta en el camino	Venta de árboles tumbados y despuntados	
Principales mercados	EEUU, México y Alemania (80%); el resto a mercados locales	90% a EEUU; el resto a mercados locales	Madera en rollo al aserradero local y madera aserrada a empresas de muebles en la capital	Principalmente a madereros y aserraderos locales	Empresa maderera operando en el área	

Notas: (a) Los datos correspondientes a Árbol Verde se basan en CONAP (inédito); NPV (1999); ProPetén y C. Carmelita (sin fecha); Stoian y Rodas (2006); y cálculos de los autores. Los datos correspondientes a Carmelita se obtuvieron del análisis de flujos financieros entre 2002 y 2005; b) elaborado por los autores en base a Masangni/WWF/IFC (2007); sin embargo, los datos varían entre informes y métodos de computación; Arguello (2008) identificó ganancias de sólo US\$ 17 000; c) elaborado por los autores en base a Alborno et al. (2008) e informes financieros de AFIG y el proyecto BOLFOP; d) los beneficios sociales incluyen becas, inversiones en los sistemas de agua de la comunidad y otras donaciones (incluidas en las ganancias totales); e) cedro (*Cedrela odorata*), cerebo (*Schizolobium amazonicum*), caoba (*Swietenia macrophylla*), manchiche (*Lonchocarpus castillonii*), ochoo (*Hura* sp.), paquio (*Hymenaea courbaril*), pucte (*Bucida buceras*), santa maría (*Callophyllum brasiliense*), tajibo (*Tabebuia impetiginosa*), yesquero colorado (*Cariniana domestica*), yesquero blanco (*Cariniana ianeirensis*), yesquero negro (*Cariniana estrellensis*), sujo (*Imperata contracta*).

relación con el aserradero le permite obtener combustible fácilmente y porque esta venta genera ingresos durante toda la operación, evitándose así la necesidad de solicitar créditos adicionales. Para capital de operaciones, usó un préstamo sin interés de corto plazo (fondos revolventes) de WWF en 2006 y 2007. En 2008 las operaciones se financiaron con las ganancias obtenidas en 2007.

El caso de Layasiksa permite examinar algunos de los problemas que enfrentan las operaciones de forestería comunitaria en la integración al mercado. Layasiksa tiene dos planes de manejo, uno en concesión a la empresa Prada, que cuenta con un aserradero en un municipio vecino y otro administrado por Kiwatingni, la empresa cooperativa de la comunidad. Ambos planes de manejo funcionan en bosques latifoliados y venden especies no valiosas (véase lista parcial en Cuadro 7). El contrato con la empresa Prada es por diez años para la venta de madera en pie, vendida a US\$6/m³. La comunidad firmó un contrato sin una cláusula que estipulara la renegociación del precio durante los diez años pero finalmente logró negociar un aumento a US\$7/m³ en 2008 (Ramírez, comunicación personal). La comunidad no participa en ninguna de las decisiones vinculadas con el aprovechamiento de madera, la elección de especies o la ubicación de las operaciones de aprovechamiento; algunos comunitarios son contratados como asalariados.

Kiwatingni tiene una operación diversificada que vende madera en rollo a la empresa Prada, madera aserrada por pedidos y troncos y piezas de madera que usualmente serían desechadas. Sólo parte del equipo le pertenece por lo que contrata proveedores de servicios para las diferentes etapas de la operación. Sólo dos proveedores de servicios en la región cuentan con suficiente maquinaria para las operaciones de aprovechamiento forestal: una está bastante distante mientras que la otra está asociada con Prada. La comunidad prepara la madera y la empresa la transporta. Kiwatingni decide qué madera se vende como madera en rollo y como madera aserrada. Los miembros de la comunidad han sido capacitados para trabajar en todas las etapas de la operación forestal, desde la extracción, pasando por el

aserrado hasta la comercialización y venta, por lo que ganan salarios desarrollando una serie de actividades. Asimismo, vigilan las operaciones de los proveedores de servicios. El personal técnico de WWF, ahora en su propia empresa llamada Masangni, aún desempeña un rol importante en la contratación y el monitoreo así como en la capacitación y el acompañamiento de la comunidad. Kiwatingni contrata a Masangni para que le provea los servicios de un forestal para el diseño y seguimiento del plan operativo anual, pero incluso esta actividad sigue siendo subsidiada.

Como se mencionó anteriormente, la venta de madera en rollo resulta en una pérdida financiera debido al alto costo que implica el alquiler del equipo proporcionado por el proveedor de servicios. La comercialización de madera aserrada se ha realizado directamente con los clientes en lugar de usar intermediarios, y aquí Masangni desempeña un rol importante. Masangni, WWF y otros donantes que apoyan a Layasiksa también han jugado un rol importante en la negociación de los precios, promoviendo el uso de especies menos conocidas y de madera certificada. Los compradores están ubicados en su mayor parte en la capital, Managua, lejos de la comunidad. Masangni así como estos otros donantes tienen oficinas en Managua. El *síndico* de la comunidad –el representante formal en temas de forestería– vive la mayor parte del tiempo en la capital regional de Bilwi (Puerto Cabezas), donde puede cabildear a nombre de la comunidad así como participar en numerosos eventos nacionales e internacionales de información y promoción.

En 2007, las ganancias totales de Kiwatingni fueron de sólo 9% (Arguello 2008), demostrando entre otras cosas: una falta de competencia en algunos de los aspectos de la provisión de servicios que resulta en altos costos de producción; problemas de acceso a capital, lo que explica la dependencia de relaciones desfavorables como la venta de madera en rollo a la empresa Prada; baja rentabilidad a pesar de los altos ingresos, de allí el riesgo financiero; dificultades de acceso a información por ser una comunidad remota; y la necesidad de contar con importante apoyo externo, particularmente para los aspectos de comercialización. Al mismo tiempo, la

comunidad generó casi US\$22.000 en salarios; US\$0,43 de cada dólar generado en la cadena, desde la planificación hasta la venta, regresaron a la comunidad (Arguello 2008), comparado con lo que es más común en la región: US\$0,014 de la venta de árboles en pie (Flores y Mendoza 2006). En lo que respecta a los beneficios en términos de mayor capacidad local y empoderamiento, no es posible cuantificarlos.

Los problemas de las operaciones forestales comunitarias no sólo se limitan a la superación de barreras de mercado, el riesgo financiero y el desarrollo de la capacidad local para gerenciarlas. Blaikie (2006) sostiene que 'la necesidad burocrática... de contar con diseños estandarizados y replicabilidad... ignora la complejidad, diversidad y las diferencias internas de las comunidades locales'. Generalmente, la forestería comunitaria es promovida siguiendo un modelo diseñado fuera de la comunidad y un grupo de reglas que no logran distinguir entre 'empresa' y 'empresa comunitaria' (véase Antinori y Bray 2005); tampoco se reconoce la importancia fundamental de contar con instituciones locales fuertes para asegurar la sostenibilidad en el largo plazo. Más bien, en muchos casos, los modelos se basan en la producción de un número reducido de especies destinadas al mercado de exportación; la capacitación se limita a estándares técnicos de manejo forestal altamente regulados, y el éxito se mide en términos de ganancias.

No obstante, las empresas forestales comunitarias parecen tener más en común con las empresas forestales de pequeña y mediana escala que con operaciones industriales y por lo tanto, deberían ser entendidas como tales. Kozak (2007) describe algunas de las características positivas de las empresas forestales comunitarias que las distinguen de las industriales: son intensivas en mano de obra, contribuyendo por lo tanto al empleo y desarrollo a largo plazo; prosperan si tienen un ambiente adecuado de políticas y mercado; tienden a satisfacer crecientes mercados locales y domésticos; y 'dependen del empoderamiento de empresarios locales que tienen interés en que la empresa sea exitosa'. MacQueen (2008) destaca las ventajas a nivel social, argumentando

que estas empresas pueden enfrentar mejor la pobreza en comunidades que dependen del bosque al 'acumular riqueza localmente, asegurar los derechos y el acceso a los recursos de las comunidades locales, empoderar al empresariado local, ayudar a construir capital social mediante asociaciones empresariales locales, generar mayor responsabilidad ambiental y responder a nichos culturales, preservando así la identidad cultural'. También contribuyen hacia una visión más holística del manejo forestal que considera la importancia de las conexiones culturales con el bosque y la diversidad de usos que las comunidades generalmente reconocen, lo que puede contribuir a su resiliencia ecológica (Colfer, comunicación personal).

Organizaciones forestales

Uno de los temas más importantes se refiere entonces a la naturaleza de la organización creada en la comunidad para participar en la producción para el mercado, ya que los proyectos de forestería comunitaria forman la mayoría de las veces nuevas organizaciones. Los casos estudiados revelan cierta preocupación respecto a la relación entre estas organizaciones y la comunidad y el efecto de la iniciativa sobre las formas tradicionales de operar. Carmelita, por ejemplo, formó una cooperativa, Árbol Verde es una empresa, Layasiksa formó la cooperativa Kiwatingni, Cururú cuenta con una asociación forestal indígena, etc. Cada uno de estos organismos crea estructuras paralelas en la comunidad, crea una nueva base de poder y plantea temas relativos a la representación, responsabilidad y participación. En las comunidades indígenas, especialmente, también plantea la cuestión sobre el cambio cultural. La pregunta subyacente aquí es el significado de 'comunidad' en la forestería comunitaria.

La cooperativa Carmelita, que en un principio tenía mucho menos miembros, creó nuevos conflictos en la comunidad y desplazó el poder del comité pro mejoramiento de la comunidad a la cooperativa. También cambió el mandato de la organización comunitaria para que se orientara al desarrollo empresarial, específicamente para la madera, en lugar de atender las preocupaciones más amplias de gobernanza comunitaria en sus

tierras. En particular, como se mencionó anteriormente, incorporó una nueva capa de instituciones –la cooperativa en sí y el manejo forestal para madera– sobre un conjunto de instituciones informales profundamente enraizadas en la comunidad que se habían desarrollado durante décadas de manejo forestal para productos no maderables. Es posible que la construcción de un modelo más endógeno hubiera podido evitar algunos de estos problemas encontrados en el cambio institucional. Si bien ha habido un esfuerzo por integrar la producción de xate, que ahora tiene su propio plan de manejo, las divisiones comunitarias han ido aumentando a medida que las presiones sobre la comunidad han aumentado y los residentes han sido alentados por personas ajenas a la comunidad a tomar una posición, particularmente en lo relativo a la expansión del proyecto Mirador, como se discutió anteriormente.

Árbol Verde es una operación muy diferente. En primer lugar, se trata de una empresa y en segundo lugar, sus miembros no viven en el área de la concesión o provienen de una sola comunidad. Más bien, la membresía comprende personas de nueve comunidades diferentes, que representan entre 10% y 28% de las familias en ocho de las comunidades y 65% en una de ellas. Ninguna de estas comunidades es residente en el área de la concesión. El principal conflicto de Árbol Verde es que parece más una empresa maderera que una empresa forestal comunitaria, habiendo decidido bajo su nuevo liderazgo abandonar una serie de iniciativas de PFSM porque no eran rentables, y concentrarse en el aprovechamiento de madera y, en menor grado, el turismo. En este caso, los mecanismos de rendición de cuentas entre la organización y las comunidades son débiles, y la participación comunitaria es mucho menor, dado que sólo personas de cada una de las nueve comunidades forman parte de la empresa.

El contraste se hace evidente en el Plan de Manejo y los estatutos que fueron revisados en 2003. El Plan de Manejo establece como objetivo principal ‘el mejoramiento de las condiciones de vida de sus socios y de las comunidades a las que pertenecen, por medio del desarrollo de procesos e implementación

de proyectos productivos basados en el uso racional y sostenible de los recursos y servicios forestales y no forestales provenientes de la concesión’. Según los nuevos estatutos, la empresa tiene como objetivo ‘coadministrar el área forestal concesionada [y] vender bienes y servicios derivados de la concesión’ (Monterroso 2008). Estos cambios se remontan al rol del proyecto de Biodiversidad y Forestería Sostenible (BIOFOR) de USAID que apoyó la modificación en los estatutos de Árbol Verde. La prioridad de BIOFOR era el desarrollo de empresas viables basadas en la lógica de la rentabilidad.

En Nicaragua, WWF generó controversia en la RAAN cuando convenció a la comunidad Layasiksa que necesitaba formar una organización separada de las estructuras tradicionales para el manejo de las operaciones forestales. WWF llevó a los líderes de la comunidad al Petén como observadores. Una consideración particular en este caso es que Layasiksa es una comunidad indígena, gobernada por una estructura tradicional de autoridad lo que también tiene implicaciones culturales. La decisión era justificada debido a la naturaleza del manejo forestal y las habilidades que se necesitaban para poder competir en el mercado. En esa época, el énfasis de WWF era prácticamente de naturaleza técnica; un antiguo director informa que el personal contratado para trabajar en los aspectos sociales del proyecto recibía salarios más bajos y ninguno tenía capacitación en ciencias sociales (Eke, comunicación personal). Sin embargo, fueron los asistentes técnicos los que reconocieron que el apoyo técnico por sí solo no era suficiente, y luego las relaciones y temas organizativos de la comunidad también se convirtieron en un tema central (Ramírez, comunicación personal).

Sin embargo, cuando se creó la organización forestal, al igual que en el caso del Petén, existían pocos modelos disponibles para la formación de un organismo con personería jurídica. Al igual que Carmelita, Layasiksa decidió crear una cooperativa. En este caso, debido a que desde el punto de vista legal no hay manera de que toda la comunidad sea parte de la misma, sólo unas pocas personas formaron la cooperativa, habiéndose

tomado el acuerdo a nivel interno que se garantizaría el mismo estatus a todos los comunitarios adultos de Layasiksa. Sin embargo, no queda claro si esto sería válido en una corte de justicia, si este fuera necesario. Los líderes tradicionales de la comunidad también forman parte integral de toda la estructura. A pesar de existir algunos problemas relacionados a la forma en que la cooperativa fue creada, es obvio que la rendición de cuentas del liderazgo ha mejorado sustancialmente con respecto al pasado.

La comunidad de Cururú, en Guarayos, Bolivia, formó la Asociación Indígena Maderera Cururú (AIMCU), basada en una estrategia organizativa y jerárquica introducida por el Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (BOLFOS) y otras ONG que apoyaban el desarrollo del plan de manejo. Cururú se beneficia de ser una pequeña comunidad homogénea, libre de los niveles de conflicto interno y el faccionalismo encontrados en otras comunidades más grandes, lo que ha facilitado la adaptación de un marco organizativo impuesto desde fuera para mantener las operaciones forestales, aunque esto con significativo apoyo. La entrada de ingresos a la comunidad por concepto de madera ha producido cambios en hogares que existían prácticamente fuera de la economía monetaria antes de la experiencia y ha permitido que hombres jóvenes permanezcan en el área en lugar de migrar para trabajar en las haciendas (Cronkleton *et al.* 2007). Sin embargo, la tensión y las diferencias han aumentado con la distribución de beneficios derivados del plan de manejo. El ingreso es esporádico, los pagos en efectivo sólo se producen durante los meses que siguen a la zafra anual, en ocasiones con mucha demora y dificultades para recibir los pagos de los compradores de madera. Asimismo, puesto que las familias de los líderes invierten más y ganan más del proyecto, se han producido tensiones entre las familias de los mismos y sus vecinos; no obstante, es difícil separar estas disputas de los conflictos más amplios por la tierra, los que han creado facciones dentro de Guarayos.

Algunas familias guarayas, descontentas con el lento progreso del proyecto y la falta de pagos regulares derivados del plan de manejo para sus bosques comunales, han

optado por negociar con madereros locales para aprovechar madera fuera del plan de manejo en la zona agraria de la comunidad, haciendo uso de los mecanismos simplificados para superficies pequeñas. Originalmente, este tipo de ventas no estaba contemplado por la comunidad, lo que ha creado conflicto entre una facción que considera que toda la madera debería ser comercializada a nivel comunal y otra que considera que los beneficios deben conferirse a las familias asignadas a la parcela. Para complicar las cosas aun más, un líder tradicional trató de desplazar a familias jóvenes cuyas parcelas tenían algunos árboles de caoba. Estas disputas amenazan con socavar la operación forestal colectiva de la comunidad.

Lo que es evidente en todos estos casos es que las raíces de la organización son importantes en tanto determinan la manera en que se desarrolla, su potencial de crecimiento y afectan su estabilidad en el largo plazo. La mayoría de las veces, el hecho de formar una nueva organización no es un problema; sin embargo, deberían tomarse como punto de partida las capacidades y las estructuras organizativas existentes. Estos aspectos deberían ser estudiados caso por caso y no asumir que simplemente están allí. Las razones para formar la organización deberían ser claras, teniendo una base social y cultural y no sólo económica. La naturaleza de la organización y su relación con las instituciones comunitarias y las estructuras de liderazgo existentes deberían ser analizadas por todos. Asimismo, se podrían diseñar nuevos modelos formales de manera que respondan mejor a las estructuras y lógica de las comunidades, en lugar de crear organizaciones que respondan a las normas actuales diseñadas para cooperativas, asociaciones, etc.

Los líderes comunitarios pueden describir mejor que nadie los problemas con los modelos impuestos desde fuera. Un intercambio crítico de experiencias entre comunitarios de proyectos forestales de la WWF en América Latina y funcionarios de WWF llegó a la conclusión que el éxito y fracaso de la forestería comunitaria en comunidades indígenas están inextricablemente vinculados a una 'identificación con la cultura, idiosincrasia y formas de ser de las comunidades

indígenas y pueblos étnicos' y que esto 'debe ser la base para emprender cualquier iniciativa para el manejo forestal sostenible' (Martínez *et al.* 2006). Los participantes resaltaron este punto particular, criticando el énfasis otorgado a aspectos técnicos sin brindar suficiente atención a los temas sociales que contribuyen al empoderamiento comunitario. Asimismo argumentaron que uno de los 'errores más comunes' era creer que se asegura 'la sostenibilidad social, ambiental y económica por el simple hecho de equipar a las EFC [Empresa forestal comunitaria] con maquinaria y equipo' (Martínez *et al.* 2006).

Estos aspectos tienen consecuencias no sólo a nivel comunitario sino también a nivel de escala en el sentido de pasar a otro nivel en las operaciones, como las relaciones de mercado. Un ejemplo es la Empresa Comunitaria de Servicios del Bosque (FORESCOM) en el Petén. FORESCOM fue creada para mejorar la posición de las concesiones en el mercado de productos forestales después de una disminución en la asistencia técnica proporcionada por ONG para aspectos de comercialización. La organización está compuesta por accionistas de todos los miembros de las organizaciones concesionarias participantes. En un principio contó con la participación de nueve de las doce concesiones. Es una empresa con regulaciones específicas (definidas en el registro mercantil) para estas entidades pero que no corresponden con la forma en que las organizaciones concesionarias están acostumbradas a funcionar; ni siquiera coinciden con el calendario de elecciones periódicas. Su formación pasó por varias etapas pero estuvo influenciada por los requisitos impuestos por los organismos donantes y según varios entrevistados, 'FORESCOM se convirtió en la estrategia de salida de USAID' (Monterroso 2008). FORESCOM tiene varias funciones y bienes, principalmente donativos de proyectos de USAID que habían llegado a su fin. Por ejemplo, tiene maquinaria para reparar caminos, maneja la certificación grupal para cinco concesiones, negocia la venta de especies menos conocidas y brinda servicios forestales para los planes de manejo, entre otros. Sin embargo, debido a que fue creada desde arriba y sus vínculos con los grupos locales son débiles, las

comunidades no la ven como su empresa sino como una ONG más.

Todo esto no quiere decir que no haya espacio para modelos empresariales, operaciones de larga escala y/o participación en mercados internacionales. Más bien, significa que en lugares donde la base de recursos justifica una o más de estas opciones, estos modelos deberían surgir de procesos locales a fin de garantizar un mayor éxito y sostenibilidad en el largo plazo. Significa también desarrollar un entendimiento claro de los procesos locales actuales, tanto en relación a la participación en el mercado como la organización social.

Mercados informales

En lo que respecta a estos procesos a nivel local, es importante recordar que muchas comunidades en paisajes forestales participan en los mercados informales de madera, los que probablemente les ofrecen beneficios más bajos pero más directos e inmediatos que aquellos que se originan en las transacciones formales de mercado. La evidencia empírica recolectada en los territorios indígenas de la RAAN en Nicaragua, en la provincia de Guarayos y el departamento de Pando en Bolivia, así como en las comunidades agroextractivistas de Porto de Moz, Brasil, sugieren que las comunidades locales participan en los mercados locales de madera y que la mayor parte de este vínculo es de carácter informal. Estas relaciones funcionan mayormente a través de intermediarios locales que interactúan con cadenas de valor más complejas que conectan canales formales e informales, algunas veces encubriendo el aprovechamiento ilegal.

En la RESEX de Porto de Moz, la creación de la reserva llevó a la expulsión de empresas madereras de gran escala. Sin embargo, ello provocó que se desplazara la presión hacia las comunidades ubicadas en los límites de la reserva y a una reestructuración de los actores en los mercados de madera. Los intermediarios locales, que operan en su mayoría informalmente, han tendido a reemplazar a las empresas madereras y han creado con éxito una compleja cadena de valor que vincula a las comunidades desde dentro y fuera de la reserva con comisionistas y

mayoristas. En la mayoría de los casos, los operadores de esquiñers viven en las comunidades y son ellos los que organizan eficientemente las redes de mercado local a ese nivel (Nunes *et al.* 2008). La presencia omnipresente de estos mercados informales sugiere que pueden existir otras formas de apoyar a las comunidades en sus actividades forestales.

PFNM

Otro tema importante es el énfasis otorgado a la madera en muchos de los modelos de forestería comunitaria. Uno de los aspectos más destacables del estudio del norte boliviano es la diferencia existente entre la regulación forestal, la cadena de valor y el acceso al mercado de castaña en relación con la madera. La producción de castaña aún tiene lugar fuera del marco regulatorio formal a pesar de tratarse de un producto de exportación importante y rentable. Se trata también de una actividad que no es tan dañina para los bosques y que ha venido siendo practicada durante décadas. Los mercados locales de castaña están gobernados por una compleja red de instituciones informales altamente desarrolladas. El ingreso a la cadena de bienes es relativamente fácil puesto que la producción se da a nivel del hogar y se necesitan pocos insumos de capital.

El cambio en la tenencia que eventualmente se formalizó con la reforma agraria, desempeñó un rol decisivo en tanto aseguró el acceso de los recolectores de castaña a la cadena de bienes, un proceso que involucró el debilitamiento de actores sociales como los barraqueros, quienes anteriormente habían controlado la producción. Las 'comunidades libres' coexisten con las propiedades de los barraqueros, quienes continúan organizando la producción en enclaves con trabajadores asalariados. En el futuro, las áreas de producción de los barraqueros se convertirán en concesiones para productos no maderables. El surgimiento de las beneficiadoras de castaña en Bolivia ha sido determinante para el crecimiento e importancia del sector. Si bien las empresas que las manejaban se aliaron en un principio con los barraqueros para asegurar su acceso a materia prima, ellas contactaron directamente a las comunidades libres para

conseguir suficiente castaña de manera de poder producir a capacidad total. Las comunidades tienen mayor capacidad de negociación y han recibido precios más altos, en parte debido a los crecientes precios internacionales.

Un desarrollo importante ha sido la creación de las cooperativas de productores, las que han aumentado la influencia de los pequeños productores en la cadena de bienes así como su participación a lo largo de la cadena. Por ejemplo, la Cooperativa Integral Agroextractivista Campesinos de Pando (COINACAPA) se formó en el 2000 con 41 miembros para comercializar en forma conjunta la castaña producida por sus miembros. En 2006 la membresía alcanzaba los 391 miembros, procedentes de 40 comunidades del norte amazónico boliviano. La cooperativa recibe la castaña de sus miembros, contrata una empresa procesadora para descascararla (en lugar de exportarla con cáscara) y luego la exporta directamente a brókers de comercio justo y de productos orgánicos. Una de las principales ventajas para los productores es el precio. Ellos reciben el precio del mercado local en el momento de la cosecha; luego, después de que las nueces han sido procesadas y vendidas, COINACAPA distribuye las ganancias. Generalmente, esto ha significado un pago adicional cercano a 50% del precio original en el mercado, el mismo que llega varios meses después en un momento crucial para las economías de los hogares, puesto que las reservas financieras de la mayoría de los mismos se hayan bastante mermadas. COINACAPA ofrece también un seguro de salud a sus miembros y becas para los hijos de los mismos. Los miembros no están obligados a vender toda su producción a la cooperativa; muchos también venden parte de su producción a intermediarios locales, lo que les permite disminuir los riesgos y mantener relaciones tradicionales de comercio.

Las diferencias con la cadena de comercio de la madera son notables. Si bien los títulos sobre la tierra representan un primer paso en la obtención de un permiso, se considera que los requisitos adicionales son insuperables. Las empresas madereras han aprovechado esta situación para ofrecer su apoyo a las comunidades a fin de

poder obtener el permiso para el manejo forestal, pero las comunidades no tienen experiencia en mercados de madera por lo que no logran negociar precios favorables o monitorear el aprovechamiento.

5.3 Beneficios para los medios de vida

No hay duda que en algunos de los casos estudiados, el cambio en la tenencia ha generado importantes beneficios para los miembros de las comunidades y organizaciones participantes. Esto es más perceptible en aquellas comunidades que han sido capaces de participar en el mercado, usualmente con el apoyo de ONG o proyectos, por lo menos en el caso de la madera. Por ello, los beneficios en Tasba Raya, en el altiplano de Guatemala y los lugares de estudio en Brasil han sido más reducidos. En los casos de Tasba Raya y del altiplano guatemalteco, los beneficios se refieren principalmente a la capacidad de excluir a terceros.

En la RESEX de Brasil, algunas comunidades han visto sus estrategias de vida afectadas por las normas de conservación. Si bien algunos individuos y comunidades han obtenido derechos exclusivos de acceso, otros han visto cómo las nuevas restricciones han minado sus esfuerzos por establecer reglas para los bosques comunales. En las áreas de asentamiento de la región transamazónica, los nuevos derechos de tenencia de los pequeños parceleros parecen haber aumentado los beneficios de los madereros y no de los nuevos propietarios.

En los lugares con empresas forestales comunitarias, el principal beneficio es el relacionado a los ingresos, que puede ser distribuido a los miembros como dividendos o salarios o a las comunidades, como inversiones y fondos sociales. En todos los casos presentados en el Cuadro 7, la remuneración de la mano de obra es, sin lugar a dudas, una prioridad. De hecho, la importancia de los ingresos provenientes del empleo y el reparto de ganancias, en lugar de la maximización de las mismas, han sido señaladas como características particulares de las empresas forestales comunitarias (Antinori y Bray 2005). Todas las empresas invirtieron entre

US\$ 22.000 y US\$ 43.000 en salarios para los miembros de la comunidad, con la excepción de la pequeña operación de Santa María. Incluso en Santa María, que aparentemente perdió dinero, se invirtió prácticamente US\$2.000 en otros beneficios para la comunidad; Layasiksa ha reservado un monto (20% de las ganancias) para ser donado a proyectos de la comunidad cada año, alcanzando US\$6.000 en 2007; Árbol Verde y Carmelita invirtieron US\$33.000. Estos fondos son usados para proyectos como sistemas de agua para la comunidad y fondos sociales como becas de estudio.

El cambio en la tenencia puede ser un primer paso necesario para mejorar los medios de vida o los ingresos. Por ejemplo, la reforma el cambio en la tenencia en el norte de Bolivia confirmó ampliamente los derechos *de facto* que ya habían estado gozando las comunidades extractivistas, pero el acceso más seguro a los recursos, como la castaña para las comunidades, las convierte en el actor social con el control más claro sobre los recursos forestales que son cruciales para la economía de la región. En Nicaragua, es poco probable que WWF hubiera invertido en Layasiksa si la tenencia no hubiera sido relativamente segura; lo mismo puede decirse para el Petén por la naturaleza de las concesiones.

En el altiplano guatemalteco, los incentivos para la reforestación y protección de los bosques naturales representan una nueva fuente de ingreso importante para los pequeños parceleros y comunidades. Desde que la Hacienda Chancol se unió al programa PINFOR en 1998, los incentivos han proporcionado cerca de US\$800.000 (tasa de cambio actual) en ingresos al 2007. Cerca de 80% de este monto favoreció a 546 beneficiarios hombres y 65 beneficiarias mujeres (Elías y Mendoza 2008), mayormente para programas de reforestación sobre un total de 850 hectáreas. En una comunidad de Chancol, el ingreso alcanzó un promedio de US\$366 por familia al año.

Los beneficios no siempre se distribuyen equitativamente entre todos los miembros de la comunidad. En México, Klooster

(1999) identificó mejores resultados en comunidades con instituciones sociales internas fuertes que en una comunidad estratificada con un liderazgo irresponsable donde una elite corrupta capturó la mayor parte de los ingresos provenientes del aprovechamiento maderero. En el primer caso, la historia y acción social de la organización fueron importantes en el fortalecimiento de las empresas comunitarias. Además, aquellos que están dentro y fuera de la organización forestal pueden no tener los mismos derechos. Si bien las inversiones a nivel comunitario pueden beneficiar a todos, los fondos de apoyo social están reservados para los miembros, al igual que los derechos de trabajo en la empresa. Sin embargo, las concesiones del Petén proporcionan, en conjunto, 60.000 días-persona de trabajo al año a no miembros, por lo general obreros calificados que no se encuentran entre los miembros. Los dividendos, cuando existen, sólo les corresponden a los accionistas. Las cooperativas comunitarias, como Layasiksa y Carmelita, tratan de hacer un esfuerzo por incluir a todos. La membresía de Carmelita está abierta, aunque algunos miembros de la comunidad han decidido no pertenecer a la cooperativa. Todos los residentes de Layasiksa son miembros automáticamente, y la cooperativa hace denotados esfuerzos para asegurarse de que los trabajos estén disponibles para todos los

miembros (responsables) de la comunidad que los deseen.

Sin embargo, no todos los beneficios revierten a las mujeres debido a que ellas no siempre son beneficiarias de los salarios de las empresas comunitarias relacionadas con el aprovechamiento forestal (véase Bolaños y Schmink 2005). En Layasiksa, las únicas mujeres empleadas por la cooperativa trabajan como cocineras. La junta directiva de la cooperativa cuenta con una mujer, y las mujeres han desempeñado un rol a la hora de decidir el uso de los ingresos a ser reinvertidos en la comunidad. En la comunidad de Carmelita, Petén, las oportunidades de empleo para las mujeres también son limitadas; sin embargo, debido a la diversidad de actividades existen más oportunidades que en Layasiksa. Las mujeres raramente trabajan en actividades madereras pero participan en el turismo y la clasificación de palmeras de xate para la exportación; no obstante, estos trabajos son de tipo temporal, y la oferta no es suficiente para la cantidad de mujeres que desean participar. Aun así, la participación de las mujeres ha aumentado sustancialmente con el correr de los años: su membresía en la cooperativa ha aumentado de 14% cuando fue formada a prácticamente 50% en 2007; el vice presidente de la cooperativa al momento de realizar el presente estudio era una mujer.



6

Discusión

Los estudios de caso demuestran que un número de comunidades ha recibido nuevos e importantes derechos de tenencia y que algunas de ellas también han logrado aumentar los beneficios derivados de los recursos forestales. En algunos casos, las experiencias con las empresas comunitarias demuestran esfuerzos pioneros y visionarios en la promoción de alternativas para el desarrollo sostenible y nuevas oportunidades para las comunidades, particularmente en áreas remotas con frecuencia consideradas ingobernables y sumidas en la pobreza y el conflicto.

No obstante, el proceso de convertir los derechos estatutarios a derechos de propiedad en la práctica, y luego estos derechos de propiedad en beneficios, enfrenta una serie de obstáculos que, con frecuencia merman los nuevos derechos obtenidos. Prácticamente todos los casos estudiados enfrentaron serios desafíos: conflictos con otros demandantes por recursos; problemas relacionados con la incapacidad del Estado de definir el derecho de tenencia apropiadamente o defenderlo eficazmente, incluyendo dificultades implementando los derechos de exclusión; problemas con autoridades locales e instituciones de gobernanza; superposición de nuevos modelos sobre instituciones existentes; participación comunitaria en el mercado y falta de sistemas de apoyo al manejo de recursos forestales. Entender la manera en que estas experiencias se han dado en diferentes lugares presenta una oportunidad para desafiar suposiciones y promover políticas y procesos más eficaces

en el futuro. La siguiente sección explora cada uno de los desafíos mencionados.

6.1 Múltiples demandas sobre los bosques

Las reformas forestales constituyen procesos altamente políticos que enfrentan desafíos diferentes a los de las reformas agrarias pasadas. Ello se debe a la existencia de múltiples demandas sobre los bosques y los recursos forestales debido a su valor económico, cultural y ecológico. Es muy probable que estas demandas se intensifiquen a medida que procesos más amplios aumenten el valor de la tierra y las fronteras forestales remotas se vayan haciendo más accesibles. Por ejemplo, activos mercados de tierra están determinando la dinámica de los límites de las concesiones en el Petén y en la TCO en Guarayos. Los madereros locales han formado extensas redes informales para acceder a la madera en Porto de Moz y en la región transamazónica en Brasil, con frecuencia como vanguardia del cambio en la frontera agrícola. Los bosques son recursos de interés de múltiples actores y están sujetos a demandas paralelas, a veces contrapuestas: los intereses de conservación tratan de controlar la deforestación y preservar los bosques tropicales, las personas desplazadas de un lugar se convierten en colonos tratando de obtener tierras agrícolas y los grupos de derechos humanos ofrecen asistencia a pueblos indígenas que están tratando de defender sus derechos y formas de vida ancestrales. Como resultado, la reforma forestal tiene lugar en un entorno complejo

en el que diseñadores de políticas y actores sociales interesados interactúan, negocian, colaboran y compiten en formas que determinan el futuro de los recursos forestales.

Los procesos macro que tienen lugar en cada región son similares, pero la forma en que se desarrollan en cada contexto es diferente. En Guatemala, si bien el Estado ha reservado gran parte de la zona norte del Petén para áreas de conservación, la región está marcada por una compleja mezcla de conflictos entre concesionarios, agricultores, productores de biocombustibles, intereses arqueológicos, operadores de turismo, traficantes de drogas, empresas petroleras y conservacionistas. Información anecdótica sugiere que los traficantes de droga usan las áreas forestales remotas como campos de aterrizaje, estableciendo nuevas relaciones sociales con los pequeños parceleros, a los que incentivan a desmontar áreas de bosque. En Guarayos, aunque se han titulado las zonas menos pobladas de la demanda de tierra, las largas demoras en el proceso de saneamiento han dejado áreas accesibles, donde la población está ubicada, sin definir y disputadas por madereros, hacendados, agroindustrias, comunidades indígenas y pequeños colonos que luchan por ejercer sus derechos y defender sus demandas. Esto ha abierto las puertas a lo que parece ser una usurpación desenfrenada de tierras y puede estar creando un ambiente de acceso abierto debilitante, ya que los arreglos institucionales informales se desintegran y los recursos forestales se degradan. En Brasil, el creciente conflicto entre las comunidades forestales y los madereros, que han involucrado políticos regionales y ONG ambientales, aparentemente llegó a su fin con el establecimiento de una reserva extractivista en el área disputada. No obstante, si bien expulsó a las empresas madereras, la reserva impuso nuevas restricciones sobre los medios de vida de las familias residentes y tuvo el resultado no intencionado de desplazar el aprovechamiento ilegal a áreas vecinas. El contexto de cada uno de los lugares se complica aún más por factores adicionales, como cambios potenciales asociados con los esquemas de reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación (REDD) y el creciente interés

en biocombustibles. Estos temas, ahora en el horizonte, desempeñarán un rol importante determinando las demandas sobre los paisajes forestales y son aspectos de la investigación que requieren mayor estudio.

En la práctica, las relaciones de poder determinan quién resulta ganador en estas batallas. Por lo tanto, no debe sorprendernos que la obtención de derechos estatutarios sea apenas el principio del proceso de cambio. La acción colectiva desplegada por las organizaciones, redes y alianzas comunitarias ha sido vital para la obtención y el mantenimiento de los derechos de tenencia y el acceso a los recursos forestales. Un ejemplo es el rol desempeñado por ACOFOP, tanto obteniendo concesiones en un principio como luchando en contra de la expansión del Proyecto Cuenca Mirador en 2002. Otro ejemplo lo encontramos en el fallo emitido por la corte internacional en el caso de la comunidad Awas Tingni contra el gobierno de Nicaragua, el mismo que sentó un precedente legal muy importante para la promulgación de la Ley de Régimen de Propiedad Comunal. Los resultados en el norte de Bolivia también demuestran la importancia de la organización comunitaria y de la existencia de alianzas efectivas, aunque cabe reconocer que la disponibilidad de tierras facilitó el resultado. La coalición de grupos campesinos e indígenas luchó y obtuvo derechos sobre la tierra, de manera tal que los derechos comunitarios tuvieron precedente sobre actores políticamente poderosos como los barraqueros; además, las áreas asignadas fueron aumentadas a 500 hectáreas por familia en base a las demandas de sus medios de vida.

Sin embargo, las comunidades no son homogéneas y cuando las organizaciones de base forman redes para trabajar con fines específicos como los derechos de propiedad, usualmente enfrentan el desafío de mantener cohesión ante intereses diferentes o cambiantes dentro de las facciones participantes. Por ejemplo, aunque la Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG) logró exitosamente aliarse con un movimiento más amplio para ganar el reconocimiento de sus

demandas de propiedad indígenas, durante el posterior periodo de implementación, algunas facciones en el liderazgo usaron su posición de poder para obtener beneficio personal, promoviendo transacciones ilegales de tierra. La organización se ha ido faccionalizando crecientemente en tanto el conflicto político a nivel local refleja los conflictos nacionales entre el gobierno del Presidente Morales y el departamento de Santa Cruz que ha estado demandando autonomía.

6.2 El rol del Estado

El Estado juega un rol fundamental en el marco institucional que establece los derechos sobre la tierra y los bosques, en tanto aprueba la legislación que define los derechos, demarcando y titulando propiedades y garantizando esos derechos en el tiempo. Sin embargo, la eficacia y la lógica interna de las acciones del Estado son variables y pueden ser también contradictorias, ya que diversos grupos o entidades dentro del Estado desempeñan roles diferentes y tienen diversas prioridades con respecto a las comunidades y los recursos. En los casos estudiados aquí, con frecuencia, el Estado no ha logrado proteger los derechos de la comunidad tanto durante la implementación de las reglas de propiedad como en su defensa contra intereses en competencia e incursiones por parte de terceros.

No hay duda que, frecuentemente, las instituciones del Estado han demorado la implementación de los derechos de tenencia. La Constitución de Nicaragua concedió derechos territoriales a los indígenas en 1987, pero la Ley del Régimen de Propiedad Comunal que creó las instituciones para la demarcación y titulación de las áreas sólo fue sancionada 15 años más tarde, después de una larga batalla legal. Aun entonces, la comisión de demarcación no pudo operar durante varios años. Igualmente, en Bolivia, el saneamiento para la titulación de tierras en algunas regiones ha demorado más de una década y todavía no ha concluido. En Guatemala, los Acuerdos de Paz y el Convenio 169 de la OIT fueron suscritos a mediados de los noventa, pero los mecanismos para el reconocimiento de las tierras indígenas comunitarias apenas han empezado a ser establecidos.

En el proceso de demarcación, las instituciones del Estado han presentado debilidades en lo relativo a los procedimientos administrativos debido en gran parte a la inercia burocrática y a la existencia de mandatos imprecisos o contradictorios que abren la puerta a influencia externa. Las agencias brasileras responsables de los planes de desarrollo y manejo para las RESEX y otros asentamientos avanzan con frecuencia lentamente, impidiendo que los residentes diseñen iniciativas o inviertan por cuenta propia. En el norte boliviano, la demarcación resultó en polígonos que no siempre coincidían con los bosques utilizados tradicionalmente, creando conflictos y dejando que las comunidades negociaran cambios informales en sus límites. Aparentemente, las tierras ofrecidas a las comunidades como áreas de compensación fueron otorgadas en áreas remotas con poca información acerca de las condiciones existentes, los habitantes actuales o consideración de cómo los nuevos dueños llegarían al bosque. En el mismo sentido, la asignación de un área de compensación a un grupo de comunidades sin tomar en cuenta cómo las comunidades negociarían sus derechos respectivos fue irresponsable.

El Estado no sólo se ha caracterizado por sus debilidades institucionales sino también por conflictos de interés, lo que puede devenir en simples actos de corrupción, como en Guarayos, donde las autoridades estaban implicadas en transacciones ilegales de tierra mientras que el territorio estaba siendo 'inmovilizado'. También puede apoyar políticamente las demandas de terceros y no ser capaz de actuar decisivamente en favor de los supuestos beneficiarios, como por ejemplo en Bolivia donde se les dio prioridad a las concesiones en lugar de las demandas de TCO. En Guatemala, el Estado ha sido incapaz de tomar en cuenta los intereses de los indígenas, ni siquiera garantizar los derechos comunitarios sobre la tierra; con algunas excepciones, las políticas en el altiplano continúan socavando los derechos forestales de las comunidades al igual que las organizaciones comunitarias.

Sin embargo, cuando las instituciones del Estado desempeñan un rol decisivo en favor de las comunidades, la diferencia es notable. La oficina del CONAP ha sido un defensor importante de las concesiones comunitarias en el Petén. En el norte de Bolivia, a pesar de sus debilidades logísticas, la oficina del Instituto Nacional de Reforma Agraria a cargo de la demarcación y titulación ha permitido asegurar que las comunidades y los pequeños productores sean los únicos beneficiarios, teniendo sus demandas prioridad por sobre todas las otras, incluyendo aquellas de los poderosos barraqueros y de las concesiones forestales, cosa que no ha sucedido en Guarayos. Las buenas relaciones con los gobiernos municipales han sido decisivas para las comunidades del altiplano guatemalteco que han ganado mayores derechos sobre los bosques comunales.

La mayoría de las veces, sin embargo, el Estado asume un rol débil, ambiguo e incluso contradictorio en relación a los derechos forestales comunitarios. Si bien el título de propiedad –o el contrato de concesión– debe garantizar los derechos de exclusión amparados por el Estado, con frecuencia no ha ayudado a las comunidades a defender sus límites de amenazas e incursiones de terceros. Como se mencionó anteriormente, aunque el INRA tituló varias tierras a favor de comunidades en Bolivia, el Estado no ha sido capaz de garantizar la expulsión de personas que viven dentro de las áreas de compensación otorgadas recientemente a las comunidades. Igualmente, en Nicaragua, el Estado fue incapaz de actuar durante varios años para negociar la remoción de colonos de la comunidad indígena Layasiksa, lo que finalmente llevó a su evicción violenta por parte de los comunitarios. En el Petén, la autoridad responsable de las áreas protegidas otorga permisos a los chicleros, basados en la Ley Nacional de Chicle, dentro de las áreas de las concesiones comunitarias, sin realizar ningún monitoreo adicional de sus actividades. Inicialmente, el gobierno también apoyó la expansión de la Reserva Cuenca Mirador a pesar de que afectaba los derechos de cinco concesiones comunitarias. Algunas autoridades de alto nivel y parientes del ex presidente Berger estaban vinculados tanto con los grupos

interesados en realizar mayores inversiones en turismo en esa área como con la defensa de las concesiones.

6.3 El rol de las autoridades locales

Además del Estado, que es una de las autoridades o grupo de autoridades más importantes en relación a las tierras y los recursos, existen otras autoridades importantes que deben ser tomadas en cuenta en el proceso de implementación y ejercicio de los derechos de tenencia. A nivel comunitario o territorial, es posible que ahora existan tres grupos de autoridades con importantes poderes sobre las personas y los recursos naturales: la estructura de autoridad tradicional de la comunidad (elegida o no), la autoridad responsable de la tenencia y la autoridad forestal. Estas instituciones, parcialmente impuestas desde fuera, crean un entramado de relaciones de gobernanza que determinan la naturaleza de poder de decisión sobre los derechos de tierra y los recursos y son, por lo tanto, fundamentales para entender los conflictos y resultados.

Una pregunta clave con respecto a la autoridad en los arreglos de tenencia comunitarios se relaciona con la naturaleza de la autoridad que representa al colectivo. Estas instituciones deben ser construidas, porque no se puede suponer que ya existen, incluso en aquellos casos en que los derechos son otorgados a autoridades político-legales existentes. Por ejemplo, sólo en algunos casos, como el de los bosques comunales en Guatemala y las comunidades agroextractivistas en Bolivia, las autoridades existentes elegidas a nivel comunitario también representan al colectivo en relación a las tierras y los bosques comunitarios (y en el último caso es porque el manejo de los PFNM recae fuera de los marcos legales y se deja en manos de las comunidades). Se trata en parte de una cuestión de escala. Por ejemplo, los territorios indígenas y las RESEX operan en escalas demasiado grandes para las organizaciones comunitarias que operan a nivel de la aldea y de la comunidad; es probable que ellas necesiten nuevas organizaciones o autoridades a escala territorial u obliguen a las organizaciones existentes a asumir

nuevos roles. También es posible que las organizaciones concesionarias y los asentamientos agroextractivistas y forestales hayan formado organizaciones nuevas para presentar su demanda y, en el caso de las primeras, para firmar los contratos legales. En muchos casos, los títulos colectivos o los contratos de concesión se otorgan a organizaciones creadas para representar a sus miembros, pero por lo general carecen de experiencia o claridad suficientes en relación a sus responsabilidades.

Es probable que la autoridad que representa al colectivo desempeñe un rol en el cumplimiento de los derechos de tenencia a nivel externo e interno, teniendo por lo mismo poderes sustanciales. En Nicaragua, uno de los temas fundamentales en la formación de los territorios indígenas es la escala de la toma de decisiones. Las comunidades en el estudio de caso se habían organizado en territorios que eran más pequeños y estaban mejor asentados en la historia local que los territorios extensos propuestos por los líderes políticos indígenas regionales. Las autoridades territoriales representan a las comunidades en temas relacionados con la demarcación y los contratos de recursos naturales y también tienen acceso a un impuesto sobre el aprovechamiento de recursos designados para su territorio. Por lo tanto, la naturaleza de esta autoridad tiene repercusiones directas sobre los medios de vida de las comunidades. Los líderes comunitarios temen el fracaso no sólo de una representación responsable sino también de las estructuras políticas de alto nivel que han manipulado a estas autoridades en el pasado. En general, si las autoridades no tienen raíces a nivel local, su potencial de representación efectiva en niveles altos es limitado, así como la capacidad de las comunidades o los miembros de controlar y monitorear su conducta.

Retomando el ejemplo de COPNAG, cuando recién se formó, esta organización guaraya desempeñó un rol decisivo representando los intereses de los guarayos en su lucha por la tierra. Pero luego, una vez que le fue otorgada la responsabilidad sobre la TCO, no estaba preparada para asumir estos nuevos poderes, ya que no contaba con mecanismos de consulta con sus miembros o de control social para fiscalizarlos.

En otros casos, es muy probable que los poderes otorgados no sean suficientes. En el norte boliviano, las comunidades agroextractivistas recibieron derechos sobre áreas de 'compensación' pero sin los medios para ejercer control sobre tierras distantes o para expulsar a los ocupantes. En el caso específico de San Jorge, no existe una estructura de autoridad que otorgue derechos y responsabilidades entre las tres comunidades vecinas que también están incluidas en el mismo título.

Como se mencionó en la Sección 5, es muy posible que las autoridades a cargo del manejo forestal colectivo sean organizaciones creadas recientemente. Probablemente, esta autoridad sea o no la misma que representa al colectivo en asuntos relativos a la tenencia. En lo que respecta a las concesiones, por ejemplo, se trata de la misma organización porque fue creada específicamente para poder obtener el derecho a la concesión forestal. Sin embargo, en otros casos, como los territorios indígenas, la organización territorial puede desempeñar un rol en la autorización de áreas de manejo (como autorizar el acceso de las comunidades a las TCO en el caso de Bolivia) pero no estar directamente involucrada en la organización de manejo forestal. Las organizaciones forestales pueden crear nuevas fuentes de poder dentro de la comunidad y, si no se las forma y diseña de manera apropiada, es muy probable que generen nuevas fuentes de tensión y conflicto.

6.4 Superposición de instituciones

En las reformas forestales, los nuevos arreglos de tenencia así como las nuevas autoridades y organizaciones que las gobiernan no son creados en un vacío, más bien añaden una nueva capa de arreglos institucionales sobre los existentes. Esta situación crea conflicto e inseguridad de diferentes maneras. Puede dividir o cambiar antiguos patrones de acceso e instituciones de gobernanza, a veces resultando en el desmoronamiento de los mismos y en dinámicas de libre acceso. Estos nuevos arreglos también pueden infringir los derechos existentes

o excluir a los pequeños parceleros o extractivistas que anteriormente sí habían tenido acceso.

En Carmelita, el modelo concesionario, que requirió de una organización formal y nuevos arreglos institucionales para la producción de madera, está superpuesto sobre instituciones comunitarias existentes que incluían una amplia red informal para el manejo de PFNM. Si bien la comunidad ha estado a la vanguardia de las innovaciones de manejo forestal, posiblemente se hubieran podido haber evitado conflictos otorgando mayor atención a este tipo de problemas. La creación de Árbol Verde en un área alejada de las comunidades beneficiadas le otorgó derechos a la nueva organización de manejo pero infringió los derechos de otros que habían usado anteriormente esa área para la extracción de recursos no maderables.

La RESEX en Porto de Moz estableció un marco que excluía a usuarios forestales externos pero, al mismo tiempo, impuso restricciones sobre los derechos a los recursos debido a normas ambientales. Estas restricciones también son comunes en el altiplano de Guatemala debido al creciente interés en crear áreas protegidas en los bosques comunales restantes. Los problemas generados en la RESEX en Porto de Moz han alentado a las comunidades que viven al borde de la reserva a buscar otros modelos de tenencia de tierra que les permita continuar practicando sus actuales actividades de medios de vida. En ocasiones, las comunidades del altiplano en Guatemala consideran que las áreas protegidas son compatibles con sus propios intereses, pero en algunas regiones, las restricciones han causado conflictos serios y han tenido claras consecuencias sobre los medios de vida.

En el norte amazónico de Bolivia, la recolección de castaña está basada tradicionalmente en un sistema de tenencia de árboles, y las grandes áreas demarcadas por los polígonos incorporan eficazmente, salvo algunas excepciones en los márgenes, la mayoría de los recursos usados en los sistemas de medios de vida locales. Sin embargo, el proceso ha introducido modelos agrarios de tenencia, ya que algunas familias esperan poder demarcar

sus 500 hectáreas, lo que podría socavar el complejo mosaico de tenencia de árboles en las tierras comunales, reemplazándolo con una grilla de parcelas uniformes que probablemente va a separar a las familias de los árboles que las sustentan.

En Nicaragua, los conflictos relacionados con los modelos institucionales surgen con más frecuencia en la estructura de las organizaciones indígenas de las regiones de la Costa, como se mencionó anteriormente en relación a la escala del territorio y la definición y el rol de las autoridades locales. Esto involucra no tanto la superposición de un modelo sobre otro sino más bien la formalización de las prácticas e instituciones actuales (aunque los territorios y las estructuras de gobernanza mancomunados generalmente no existían antes de la reforma, están basados en las actuales estructuras organizativas a nivel comunitario). Sin embargo, la formalización también ha enfrentado problemas. En este caso, el problema se da a nivel del gobierno regional, que debe registrar a las autoridades comunitarias y territoriales anualmente y no siempre lo ha hecho a tiempo y/o ha estado involucrado en actos de corrupción relacionados. Los problemas con la formalización de la TCO Guarayos han sido mucho más serios, ocasionando la pérdida de mecanismos tradicionales de control y condiciones de acceso libre en algunas regiones, como ya se mencionó anteriormente.

6.5 Participación comunitaria en los mercados

Con frecuencia, el acceso comunitario a los mercados de productos forestales se reduce a una participación informal debido a las dificultades existentes para obtener los permisos formales cuando estos son requeridos. Es muy probable que las transacciones informales sean menos transparentes y menos favorables para las comunidades, además de considerárselas ilegales y por lo mismo enfrentar más riesgos. Aún con los nuevos derechos de tenencia, las comunidades son por lo general incapaces de participar en mercados de madera más allá de la venta de árboles en pie, y su capacidad de fortalecer su poder de negociación es limitada porque dependen también de proveedores de

servicios aliados con los compradores en mercados locales. A su vez, los nuevos derechos de tenencia han obligado en ocasiones a los actores externos a negociar con comunidades y/u ofrecer precios más altos; también han proporcionado lo que generalmente es considerada una condición necesaria para el aprovechamiento legal de madera.

Los mercados de madera, en particular, tienen una serie de características que dificultan la participación de las comunidades, incluyendo requisitos tecnológicos, de capital y capacidades, así como economías de escala y necesidades especializadas de mercados exigentes (Angelsen y Wunder 2003). Los altos costos de ingreso que normalmente funcionan como barreras para las operaciones forestales comunitarias formales pueden ser superados con el apoyo de proyectos de organismos donantes. El desafío es cómo facilitar la participación en el mercado de manera que las comunidades obtengan mayores beneficios de los productos forestales, sin forzarlas a mantener relaciones de dependencia a largo plazo o imponer modelos que generan conflicto o que no son sostenibles en el tiempo.

Todo parece indicar que una serie de aspectos requieren atención. Se deben abandonar los modelos estandarizados de manejo forestal comunitario y favorecer modelos basados en un entendimiento profundo de la práctica local, incluyendo la organización social y cultural y la actual participación en el mercado. No debe asumirse que la madera representa la mejor alternativa de mercado o que la rentabilidad es el criterio más importante para el éxito. Las reglas de juego para el mercado de interés deben ser exploradas en relación a la formación de precios, monopolios y las ventajas comparativas de la comunidad.

Otro desafío importante es cómo simplificar las regulaciones de manera que faciliten la participación comunitaria sin crear lagunas jurídicas que aprovechan las empresas madereras industriales o

los intermediarios, transfiriendo así los beneficios a estos actores sociales. Pokorny y Johnson (2008) defienden sistemas regulatorios basados en 'prácticas más simples y aplicables a nivel local' que permitan la integración de la forestería comunitaria en los sistemas de producción local.

6.6 Apoyo al manejo forestal comunitario

Las probabilidades de éxito de los nuevos modelos de tenencia en América Latina dependen en gran parte de los beneficios que los residentes puedan obtener de los recursos forestales, mejorando sus ingresos o proporcionando otras fuentes de medios de vida. Si bien no es fácil para las comunidades participar en los mercados formales de madera, la participación en los mercados informales es bastante común. Sin embargo, estos mercados ofrecen precios bajos y pocos beneficios a las comunidades. Los resultados sugieren que todavía hay campo para que los gobiernos y los proyectos forestales mejoren sus intentos por aumentar la contribución de la forestería comunitaria al bienestar de los pequeños productores y las comunidades.

Específicamente, los gobiernos han invertido pocos recursos para acompañar la reforma de tenencia forestal con políticas agresivas para promover la forestería comunitaria mediante servicios financieros y técnicos mejorados. Este vacío ha sido llenado por proveedores de crédito informales y proveedores locales de servicios que con frecuencia aprovechan los mercados distorsionados. Debemos aprender de las lecciones de las reformas agrarias del pasado, donde sólo la distribución de títulos de tierra generó pocos cambios en las opciones de medios de vida de los pequeños parceleros; más bien fueron las reformas que también brindaban crédito, servicios y asistencia técnica las que lograron más.



7

Conclusiones

Los estudios de caso demuestran que las comunidades han recibido nuevos e importantes derechos de tenencia y que, en algunos casos, las mejoras han sido sustanciales en relación a la seguridad de la tenencia sobre la tierra y los recursos del bosque, así como los beneficios para los medios de vida generados por estos recursos. Al mismo tiempo, estos nuevos derechos han ocasionado una serie de conflictos y demandas sobre los recursos forestales, y su potencial se ve reducido por la pérdida de derechos que resulta del proceso de llevar los derechos estatutarios a la práctica, o de crear reglas de propiedad, y por las dificultades asociadas con los marcos regulatorios, créditos y mercados para productos forestales.

Es importante comprender estos procesos más profundamente y apoyarlos con más resolución. En primer lugar, los cambios de tenencia representan en muchos casos el reconocimiento de los derechos tradicionales o históricos sobre la tierra y los recursos de poblaciones que han sido marginalizadas o excluidas, y en otros, nuevas oportunidades para poblaciones pobres igualmente marginalizadas. En segundo lugar, existe una clara correlación entre los bosques y las poblaciones pobres en América Latina (Taylor *et al.* 2007), y un acceso seguro a los bosques y los recursos forestales ofrece una oportunidad, bajo las circunstancias adecuadas, de aliviar la pobreza (Sunderlin *et al.* 2005). Finalmente, la evidencia indica que es muy probable que las comunidades tengan en cuenta aspectos de sostenibilidad en el largo plazo y que puedan ser importantes agentes en la conservación (Kozak 2007; Molnar *et al.* 2007)²³.

¿Qué tipo de derechos han ganado las comunidades forestales? El giro hacia enfoques basados en derechos representa un intento por traer valores y políticas –o justicia y poder– nuevamente a los debates y la práctica de desarrollo (Nyamu-Musembi y Cornwall 2004). En este sentido, y en relación a los pueblos indígenas en los bosques, Colchester (2004) se refiere a un desplazamiento de actores que tienen intereses en juego (*stakeholders*) a actores con derechos (*rights holders*), como se mencionó en la Sección 2. Las preocupaciones referentes a los derechos humanos ejercen influencia sobre las características de la reforma forestal, específicamente en relación a las demandas de los derechos ancestrales indígenas y, en términos generales, en lo relativo a cuestiones de equidad y derechos de tierra para los pobres. Sin embargo, sólo porque se trata de reformas relativas a los derechos de tenencia no significa que todas ellas adopten el enfoque basado en derechos, lo que involucra un desplazamiento en las relaciones de poder de tal manera que ‘aquellos cuyas vidas se ven más afectadas son capaces de articular sus prioridades y reclamar una rendición de cuentas [*accountability*] auténtica...’ (Nyamu-Musembi y Cornwall 2004). Más aun, los nuevos derechos estatutarios no se traducen automáticamente en derechos reales.

El rol de Estado, la capacidad de las comunidades y sus organizaciones así como de sus aliados de luchar por sus derechos, y la creación de una autoridad que pueda rendir cuentas entre todos estos actores son esenciales, no sólo en la formulación del derecho estatutario sino también en

su implementación. Los estudios de caso demuestran que los nuevos derechos de tenencia pueden estar circunscritos por límites impuestos sobre el ‘conjunto’ transferido y las normas y arreglos institucionales asociados. En relación al punto anterior, el Estado ha otorgado en muchos de los casos derechos pero también ha asignado importantes responsabilidades. En algunos casos, particularmente donde la carga de la responsabilidad –o las restricciones de uso– son altas, el Estado parece estar otorgando menos derechos y más bien, privilegios. Con respecto a este último punto, la cuestión central es cómo tomar decisiones relativas a los recursos naturales que sustenten los medios de vida y quién es la persona que decide de qué forma se tomarán esas decisiones, o cómo el poder de decisión será distribuido y ejercido entre el Estado y los actores comunitarios o territoriales.

A un lado del espectro, las comunidades pueden ser entidades que ostentan derechos de uso temporales bajo una organización recientemente creada para dichos fines; al otro lado, pueden ser instituciones autónomas con amplia experiencia en auto-gobernanza que han obtenido el reconocimiento de derechos permanentes sobre territorios que ya estaban bajo control consuetudinario. La mayor parte de los casos se ubica en un continuo entre estos dos extremos. La forma cómo se percibe todo esto, es decir, la legitimidad de la reforma, depende en parte de los derechos y prácticas que existían previos a la misma, los que determinan la naturaleza de las demandas, incluyendo la base sobre la cual son formuladas (e.g. derechos ancestrales, medios de vida, etc.). Parece ser que el derecho de uso temporal otorgado a una organización de manejo –un derecho que puede ser revocado si se violan las normas– es esencialmente un privilegio (como en el caso del Petén, Guatemala), mientras que la concesión de derechos permanentes de control a autoridades político-legales representa más bien un reconocimiento sustancial de derechos (como en el caso de la RAN, Nicaragua). En este último caso, el otorgamiento de derechos de control sobre los recursos proporciona la base material para el ejercicio de los derechos humanos.

Sin embargo, todo esto plantea otras dos cuestiones. En primer lugar, es evidente que no todas las normas y regulaciones son inapropiadas y que todas las comunidades que obtienen derechos deben tener necesariamente el mismo derecho de toma de decisiones y control sobre los recursos. No obstante, preocupan aquí las responsabilidades que limitan seriamente los medios de vida, la incapacidad de abordar o incluso reconocer en el campo prácticas pre-existentes y reglas y normas que no pueden ser puestas en práctica. En segundo lugar, con respecto al otorgamiento o reconocimiento de importantes poderes de toma de decisiones a las comunidades o territorios, cabe recordar que no todas las autoridades son representativas y responsables (*accountable*) por lo que estas relaciones deben ser construidas en lugar de darlas por sentadas.

El rol del Estado en el otorgamiento, implementación y protección de los derechos es decisivo en tanto determina los resultados. En el sector forestal comunitario de México, ‘los esfuerzos del gobierno por promover las empresas comunitarias, con diferentes motivos y en diferentes períodos, así como esfuerzos para apoyar a organizaciones de tercer nivel, fueron claves en la creación de formas organizativas e institucionales de capital social que representan la base del sector de las empresas forestales comunitarias (EFC)’ (Bray 2005). Nyamu-Musembi y Cornwall (2004) argumentan que los enfoques basados en derechos necesariamente demandan deberes y responsabilidades, particular aunque no exclusivamente el deber del Estado de proteger los derechos humanos y rendir cuentas sobre la implementación de políticas. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en ninguno de los casos estudiados aquí ha desempeñado el Estado un rol particularmente eficiente cumpliendo su deber, es decir defendiendo los derechos de las comunidades o el perímetro de su territorio, por lo menos no de manera consistente. Más bien, ha puesto más énfasis en el establecimiento de regulaciones de manejo en lugar de la defensa los derechos comunitarios, aunque es muy probable que al final las débiles instituciones del Estado no sean capaces incluso de hacer cumplir dichas regulaciones.

El proceso de constituir derechos en la práctica enfrenta intereses que compiten por las tierras y recursos demandados –o ‘ganados’– por las comunidades. Los derechos de exclusión que son débiles, son implementados deficientemente o se ven amenazados constantemente por poderosos intereses externos, obligan a las comunidades y a sus organizaciones a desperdiciar importantes recursos en la lucha por sus derechos, en lugar de concentrarse en el fortalecimiento de las organizaciones y capacidades locales necesarias para mejorar los medios de vida a través del manejo integral e innovativo de los bosques comunitarios.

Hasta hoy, los marcos de política no han logrado, por lo general, facilitar un ambiente conducente al desarrollo de estas oportunidades de manejo. Uno de los problemas con la reforma forestal es que no se la ha entendido como una reforma por derecho propio; más bien ella ha ‘tomado prestados’ políticas y procedimientos del sector agrícola así como de otros sectores y no ha sido capaz de diseñar sus propias suposiciones, políticas e instituciones (Pacheco *et al.* 2008). La reforma no ha estado acompañada de reformas institucionales que demuestren un entendimiento de las personas, culturas o medios de vida que dependen del bosque. Tampoco ha resultado en un cambio de prioridades en relación al modelo de manejo forestal o a una redefinición donde los actores sean los principales beneficiarios de los bosques. Las empresas forestales comunitarias han sido promovidas en base a formatos estandarizados para las

organizaciones y el aprovechamiento de recursos, los cuales demandan amplio apoyo externo y no logran construir las capacidades de auto-gobernanza de las comunidades y los pequeños parceleros. Los modelos, suposiciones y marcos regulatorios están basados en un aprovechamiento de escala industrial para mercados internacionales. Las empresas forestales son establecidas desde fuera con poco entendimiento de los temas culturales más profundos, como los derechos ancestrales o la reproducción cultural.

Las regulaciones forestales y los modelos de desarrollo orientados hacia el aprovechamiento forestal a escala industrial constituyen obstáculos y desafíos serios para los forestales comunitarios. Si bien, por lo menos en algunos casos, pueden ser superados en su mayor parte con apoyo externo, suficiente y apropiado, también se deberían empoderar otras formas endógenas de participación, modelos que faciliten que las comunidades se conviertan en agentes de sus propios proyectos y empresas. Con frecuencia, los proyectos y las políticas diseñadas para promover empresas tienden a olvidarse de ‘lo comunitario’ en las empresas comunitarias. Sin embargo, lo comunitario es precisamente lo que las diferencia. En la búsqueda de soluciones para el mercado y el diseño de empresas viables, es importante que las consideraciones sociales y culturales de las instituciones de gobernanza local ocupen un lugar central, ya que, al final, ellas constituyen la base de la sostenibilidad en el futuro.

Notas

1 Obviamente se pueden obtener numerosos beneficios del acceso a los bosques además de los ingresos, incluyendo bienes para la subsistencia, lugares de valor espiritual, servicios ambientales y empoderamiento, para nombrar algunos. La investigación se concentró en los beneficios derivados de los ingresos debido a su mayor potencial para aliviar la pobreza y el interés en identificar intervenciones de política relevantes en este sentido.

2 Este es también el tema más importante para el análisis de género, discutido brevemente en este informe. Si bien el rol de las mujeres en el liderazgo y los beneficios fue abordado en muchos de los lugares de estudio, estos temas ameritan investigación más detallada.

3 Este es parte de un estudio más amplio que incluye casos en Asia (Nepal, Filipinas y la India) y África (Camerún, Burkina Faso y Ghana).

4 Vale la pena mencionar aquí la importancia de la 'función social de la tierra', donde los bosques sin desmontar representaban tierra sin usar o sin dueño. El desmonte, por sí solo, al igual que en otras áreas del mundo, podría ser la base para interponer demandas sobre la tierra, demostrando que tenía un 'dueño' esperando ser reconocido, que la utilizaría con fines de asentamiento, agrícolas o ganaderos.

5 Por ejemplo, el autogobierno forma claramente parte del modelo nicaragüense. En Bolivia, por un lado, la idea de las TCO estaba vinculada con la noción de municipios indígenas, pero esto no funcionó bien en la práctica; por otro lado la 'T' de TCO representa específicamente

tierra en lugar de territorio, en parte para evitar demandas de autonomía y autogobierno. En Brasil, los pueblos indígenas tienen territorios pero legalmente son responsabilidad del Estado.

6 Varios autores han señalado que no todas las prácticas, instituciones o autoridades consuetudinarias deberían necesariamente ser consideradas buenas (véase Sierra 1997; Yashar 1999; Ntsebeza 2004; Ribot 2004). Sin embargo, con respecto a las prácticas de manejo de recursos, existe amplia evidencia que sugiere que las mismas *podrían* ser buenas o por lo menos estar adaptadas a las condiciones locales. De cualquier forma, las instituciones de manejo consuetudinario deberían ser tomadas en cuenta a la hora de considerar nuevas políticas o regulaciones que tendrán un efecto sobre las prácticas de manejo de recursos, porque es muy posible que las mismas, sean estas apropiadas o no, tengan un impacto sobre las reacciones ante las prácticas alternativas y su implementación. Por ello, las prácticas locales deberían representar un punto de partida para construir sobre ellas sistemas funcionales.

7 Véase también Ellsworth 2002 para una discusión acerca de la seguridad de la tenencia con énfasis en los bosques desde el punto de vista de cuatro escuelas de pensamiento diferentes en torno a la propiedad.

8 Resumido de: Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz.

9 Los residentes se refieren a las regiones autónomas como la Costa Caribe de Nicaragua, aunque en realidad sólo parte de la región tiene costa. Por ello se escribe el término 'Costa' con mayúscula para referirse a toda el área en su conjunto.

10 Estos datos se aplican a seis provincias: Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, San Marcos, Huehuetenango y Quiché (UVG/INAB/CONAP 2006).

11 El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) protege los derechos de los pueblos y estados indígenas y tribales, estipulando que 'los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión' (Artículo 14).

12 A veces los grandes hacendados incentivaban invasiones para que las tierras pudieran ser adquiridas por el gobierno (Schmink y Wood 1992).

13 La ley no menciona específicamente que las comunidades deben aprobar las concesiones de subsuelo, pero si una comunidad se pronuncia en contra de las mismas, establece un procedimiento mediante el cual se deben firmar acuerdos. No queda claro qué sucedería si la comunidad simplemente se negara a firmar.

14 Los líderes han manifestado que no tendrían problema alguno si los miembros de Árbol Verde extraen xate o chicle. Sin embargo, son pocos los miembros dedicados a estas actividades.

15 Algunos autores incluyen la provincia de Ixiamas en el norte del departamento de La Paz como parte del norte amazónico boliviano; no obstante, para los propósitos del presente estudio, Ixiamas es considerada parte de otra frontera.

16 Para ello utilizaron contactos personales en la capital a fin de que se emitiera un decreto favorable.

17 Las categorías de Fitzpatrick se refieren específicamente al reconocimiento legal de la tenencia consuetudinaria; los autores las utilizaron por considerarlas un punto de

partida útil para el análisis de una variedad de casos más amplios.

18 Todavía no se ha aprobado un borrador de la estrategia nacional de 2007. En la RAAN, la implementación fue incipiente cuando el Huracán Félix llegó en septiembre de 2007. Algunos aspectos de la estrategia se retomaron en la planificación posterior al huracán.

19 En algunos casos, como algunas comunidades forestales en México, el manejo sostenible de estas especies no ha sido económicamente factible (Segura, comunicación personal).

20 La comparación de datos económicos que provienen de diferentes proyectos o empresas comunitarias forestales debe hacerse con cautela. Debido a que la información fue recabada con diferentes propósitos y por diferentes individuos con diversas capacidades, no queda siempre claro cómo fue recolectada, el tipo de información que fue incluida o el grado de precisión. Asimismo, los aspectos contextuales relacionados con el tamaño del grupo, las condiciones económicas locales y la infraestructura significan que las cifras referentes a los ingresos tienen diferente importancia dependiendo del lugar. Por lo menos en uno de los casos, se cree que se generaron ingresos que no aparecen en las cuentas. Sin embargo, creemos que la información proporcionada aquí ofrece una buena aproximación.

21 También es sorprendente que Carmelita venda una mayor proporción de caoba; sin embargo, los ingresos totales por metro cúbico representan menos de la mitad que los de Árbol Verde.

22 Cabe mencionar que los datos contenidos aquí y en el cuadro se presentan de la misma forma que fueron encontrados en los documentos citados. Los informes comunitarios no siempre incluyen análisis más detallados que tengan en cuenta la depreciación de la infraestructura o las deducciones del costo de interés, etc. Véase Nota 20.

23 A pesar de que, por supuesto, esto no siempre es cierto y no debería ser dado por sentado (véase por ejemplo Tacconi 2007).

Referencias

- Acosta, M.L. 2006 Awas Tingni versus Nicaragua, y el proceso de demarcación de tierras indígenas en la Costa Caribe Nicaragüense. WANI 47: 6-15.
- Agrawal, A. y Gibson, C. 1999 Enchantment and disenchantment: The role of community in natural resource conservation. *World Development* 27(4): 629-49.
- Albornoz, M., Cronkleton, P. y Toro, M. 2008 Estudio Regional Guarayos: Historia de la configuración de un territorio en conflicto. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Center for International Forestry Research (CIFOR), Santa Cruz, Bolivia. [Inédito].
- Anaya, S.J. y Grossman, C. 2002 The case of Awas Tingni v. Nicaragua: A new step in the international law of indigenous peoples. *Arizona Journal of International and Comparative Law* 19(1): 1-15.
- Angelsen, A. y Wunder, S. 2003 Exploring the forest-poverty link: Concepts, issues and research implications. CIFOR Occasional Paper 40. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Antinori, C. y Bray, D. 2005 Community forest enterprises as entrepreneurial firms: economic and institutional perspectives from Mexico. *World Development* 33(9): 1529-43.
- Aramayo Caballero, J. 2004 La reconstitución del sistema narraquero en el norte Amazónico: Análisis Jurídico del Decreto Supremo No. 27572. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), Santa Cruz, Bolivia.
- Arguello, A. 2008 Cadena de valor de la madera de la Cooperativa Kiwatingni en Layasiksa-RAAN. CIFOR/Masangni. Managua. ([Inédito]).
- Aylwin, J. 2002 El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos. Serie desarrollo productivo 128. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- Bakx, K. 1986 Peasant formation and capitalist development: The case of Acre, south-west Amazonia. Ph.D. Dissertation, University of Liverpool, UK.
- Barragán, L. 2007 Documento base preliminar del foro electrónico: Pueblos indígenas y áreas protegidas en América Latina. Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/ Organismo Autónomo Parques Nacionales de España (OAPN), Santiago, Chile. Enero. Informe de Progreso. <http://www.rlc.fao.org/es/tecnica/parques/pdf/DocBaseP.pdf>
- Barry, D. y Monterroso, I. 2008 Community-based forestry and the changes in tenure and access rights in the Mayan Biosphere Reserve, Guatemala. Paper to the 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons (IASC), Cheltenham, Inglaterra, 14-18 July 2008.
- Barry, D. y Meinzen-Dick, R. 2008 Tenure as a bundle of rights: from correcting concepts to tenure mapping tools. Paper to 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons (IASC), Cheltenham, England, 14-18 July 2008.
- Benda-Beckman, F. von, Benda-Beckman, K. von y Wiber, M. 2006 The properties of property. *En*: Benda-Beckman F. von, Benda-Beckman, K. von y Wiber, M. (eds.) *Changing properties of property*, 1-39. Berghahn, New York.

- Blaikie P. 2006 Is small really beautiful? Community-based natural resource management in Malawi and Botswana. *World Development* 34: 1942-57.
- Bolaños, O. y Schmink, M. 2005 Women's place is not in the forest: Gender issues in a timber management project in Bolivia. *En: Colfer, C. (ed.) The equitable forest*. RRF Press, Washington, D.C.
- Bray, D.B. 2005 Community forestry in Mexico: Twenty lessons learned and four future pathways. *En: Bray, D.B., Merino-Pérez, L. y Barry, D. (eds.) The community forests of Mexico: Managing for sustainable landscapes*. University of Texas Press, Austin, Texas.
- Bray, D.B. y Anderson, A.B. 2005 Global conservation non-governmental organizations and local communities: Perspectives on programs and project implementation in Latin America. Working Paper No. 1. Conservation and Development Series. Latin American and Caribbean Center, Florida State University.
- Bray, D.B., Antinori, C. y Torres-Rojo, J.M. 2006 The Mexican model of community forest management: The role of agrarian policy, forest policy and entrepreneurial organization. *Forest Policy and Economics* 8: 470-84.
- Bray, D.B., Merino-Pérez, L. y Barry, D. 2005 The community forests of Mexico: Managing for sustainable landscapes. University of Texas Press, Austin, Texas.
- Brazil, B. 2007 Destination: Guatemala atop the world of the Maya. *Los Angeles Times*, January 7. <http://www.latimes.com>
- Broegaard, R.J. 2005. Land tenure insecurity and inequality in Nicaragua. *Development and Change* 36(5): 845-64.
- Bromley, D.W. 2005. The empty promises of formal titles: Creating Potemkin Villages in the tropics. University of Wisconsin, Madison, Wisconsin.
- Bunker, S.G. 1985. Underdeveloping the Amazon: Extraction, unequal exchange, and the failure of the modern state. University of Illinois Press, Urbana, Illinois.
- CARE-FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). 2001 Estudio de línea base para el Proyecto MIBOSQUE. CARE-FLACSO, Guatemala. [Informe inédito].
- Carvalho, K. 2008. Análise da legislação para o manejo florestal por pequenos produtores na Amazônia Brasileira. CIFOR, Belem, Pará, Brasil. [Inédito].
- CEJUDHCAN (Centro por la Justicia y Derechos Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua). 2006 El estado de Nicaragua obstaculiza el proceso de inscripción de títulos de propiedad comunal de los pueblos indígenas de BOSAWAS. *Boletín Informativo Trimestral*. 2 (2): 3-4.
- COICA (Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica). 2003 La visión de COICA sobre áreas protegidas. COICA, Quito. <http://www.redsiam.org/documentos/COICA.pdf>
- Colchester, M. 2004 Conservation policy and indigenous peoples. *Environmental Science and Policy* 7(3): 145-53.
- Contreras, A. 2003 Creating space for local forest management: The case of the Philippines. *En: Edmunds, D. y Wollenburg, E. (eds.) Local forest management: The impacts of devolution policies*, 127-49. Earthscan, London.
- Cousins, B., Cousins, T., Hornby, D., Kingwill, R., Royston, L. y Smit, W. 2005 Will formalizing property rights reduce poverty in South Africa's 'second economy'? Policy Brief No. 18. Programme for Land and Agrarian Studies, University of Western Cape, South Africa.
- CRAAN (Consejo de la Región Autónoma Atlántico Norte). 2007 Ayuda memoria: Asamblea Territorial de Tasba Raya, Waspam, Llanos y Río Abajo y el Territorio MISRAT, Municipio de Waspam Río Coco — RAAN. Bilwi, Nicaragua. 19 Mayo. [Inédito].
- Cronkleton, P. y Albornoz, M.A. 2003 Uso y abuso del aprovechamiento forestal en pequeña escala, Provincia Guarayos. CIFOR, Santa Cruz, Bolivia. [Informe inédito a la Superintendencia Forestal].
- Cronkleton, P., Gönner, C., Evans, K., Haug, M., Albornoz, M.A. y de Jong, W. (en prensa). Supporting forest communities in times of tenure uncertainty: Experiences from Bolivia and Indonesia. *Proceedings of the International Conference on Poverty Reduction and Forests: Tenure, Market and Policy Reforms*. RECOFTC, Bangkok.

- Cronkleton, P., Keating R. y Evans, K. 2007 Helping village level stakeholders monitor forest benefits. *En*: Guijt, I. (ed.) *Negotiated learning: Collaborative monitoring for forest resource management*. RFF Press, Washington, D.C.
- Cronkleton, P., Taylor, P., Barry, D., Stone-Jovicich, S. y Schmink, M. 2008 Environmental governance and the emergence of forest-based social movements. CIFOR Occasional Paper No.49. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Davis, S.H. y Wali, A. 1994 Indigenous land tenure and tropical forest management in Latin America. *Ambio* 23 (8): 207-12.
- Davis, B. 2005 In Guatemala, a battle over logs and a lost kingdom: Mr. Hansen aims to preserve vast Mayan ruins as park; skeptical, villagers fight. *Wall Street Journal*, 12 October.
- de Almeida, O. 1992. The colonization of the Amazon. University of Texas Press, Austin, Texas.
- de Janvry, A. 1981 The agrarian question and reformism in Latin America. Johns Hopkins University, Baltimore.
- Elías, S. 1997 Autogestión comunitaria de recursos naturales. Estudio de caso en Totonicapán. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Guatemala.
- Elías, S. y Mendoza, J. 2008 Informes de campo (Estudio Regional y Estudios de Caso), Altiplano Guatemalteco. CIFOR/FAUSAC. [Informes Inéditos].
- Elías, S. y Wittman, H. 2005 State, forest and community: Decentralization of forest administration in Guatemala. *En*: Colfer, C.J.P. y Capistrano, D. (eds.) *The politics of decentralization: Forests, power and people*. Earthscan, London, p. 282-96.
- Ellsworth, L. 2002 A place in the world: Tenure security and community livelihoods, a literature review. *Forest Trends*, Washington, D.C./Ford Foundation, New York.
- FAO (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2006 Global forest resources assessment 2005. FAO, Rome.
- FAO (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)/DFID (UK Department for International Development). 2001 How forests can reduce poverty. Policy Brief, FAO, Rome.
- Finley-Brook, M. 2007 Indigenous land tenure insecurity fosters illegal logging in Nicaragua. *International Forestry Review* 9(4): 850-64.
- Fitzpatrick, C. 2006 Evolution and chaos in property rights systems: The third world tragedy of contested access. *The Yale Law Journal* 115: 996-1048.
- Fitzpatrick, D. 2005 'Best practice' options for the legal recognition of customary tenure. *Development and Change* 36(3): 449-75.
- Flores, S. y Mendoza, R. 2006 Desafíos para mejorar el acceso de pequeños productores al mercado: El caso del Triángulo Minero en la RAAN, Nicaragua. Nitlapan, Managua.
- Fortmann, L., Riddell, J., Bruce, J. y Fraser, A. 1985 Trees and tenure: An annotated bibliography for agroforesters and others. Land Tenure Center, University of Wisconsin, Madison, Wisconsin.
- Gómez, I. y Méndez, V.E. 2005 Asociación de Comunidades Forestales de Petén, Guatemala: Contexto, Logros y Desafíos. PRISMA, San Salvador, El Salvador.
- Hayes, T. 2007 Does tenure matter? A comparative analysis of agricultural expansion in the Mosquitia forest corridor. *Human Ecology* 35(6): 733-47.
- Howard, D. 2004. Unconventional wisdom. Can development actually save one of Guatemala's most important ancient cities? *Travel and leisure*, July. <http://travellandleisure.com>.
- Hurtado, M. 2007 Informe de investigación: Sólo para medio vivir: La importancia actual de las actividades extractivas de recursos forestales no maderables en los hogares de Carmelita y Uxactún, Petén. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Guatemala. 99p.
- IARNA/URL/IIA (Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente/ Universidad Rafael Landívar/Asociación Instituto de Incidencia Ambiental). 2006 Perfil Ambiental de Guatemala 2006: tendencias y reflexiones sobre la gestión ambiental. IARNA/URL/IIA, Guatemala.
- Ibarra, E. 2008 Análisis del marco legal para el manejo forestal por pequeños productores rurales en la Amazonia Ecuatoriana. CIFOR, Belem, Pará, Brasil. [Borrador inédito].
- IDB (Interamerican Development Bank). 1977 El subsector pecuario en

- centroamérica, División de Estudios Generales, Departamento de Desarrollo Económico y Social. IDB/World Bank/ Agency for International Development, Managua.
- Iversen, V., Chhetrya, B., Francis, P., Gurunga, M., Kaflea, G., Pain, A. y Seeley, J. 2006 High value forests, hidden economies and elite capture: Evidence from forest user groups in Nepal's Terai. *Ecological Economics* 58(1): 93-107.
- Junkin, R. 2007 Overcoming the barriers to financial services for small-scale forestry: The case of the community forest enterprises of Petén, Guatemala. *Unasylva* 228(58): 38-43.
- Kaimowitz, D. 2003 Forest law enforcement and rural livelihoods. *International Forestry Review* 5(3):199-210.
- Kay, C. y Urioste, M. 2005 Bolivia's unfinished agrarian reform: Rural poverty and development policies. ISS/UNDP Land, Poverty and Public Action Policy Paper 3. Institute of Social Studies (ISS)/UNDP, The Hague.
- Klooster, D. 1999 Community-based forestry in Mexico: Can it reverse processes of degradation? *Land Degradation and Development* 10: 365-81.
- Klooster, D. 2000 Institutional choice, community, and struggle: A case study of forest co-management in Mexico. *World Development* 28(1): 1-20.
- Kozak, R. 2007 Small and medium forest enterprises: Instruments of change in the developing world. Rights and Resources Initiative/University of British Columbia, Washington, D.C.
- Larson, A. 2001 Rainforest conservation and grassroots development: If ever the twain shall meet? Peasant colonists and forest conversion in the Nicaraguan rainforest. Ph.D. dissertation. University of California, Berkeley.
- Larson, A. 2008. Land tenure rights and access to forests in Nicaragua's North Atlantic Autonomous Region: Making the rules of the game. Paper to the 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons (IASC), Cheltenham, Inglaterra, 14-18 July 2008.
- Larson, A. y Ribot, J. 2007 The poverty of forest policy: Double standards on an uneven playing field. *Sustainability Science* 2(2): 189-204.
- Larson, A., Pacheco, P., Toni, F. y Vallejo, M. 2007 Exclusión e inclusión en la forestería latinoamericana. CIFOR y International Development Research Centre (IDRC), La Paz.
- Llanque, V.E. 2006 Forest product extractions, migration and deforestation in the Northern Bolivian Amazon. *En: de Jong, W., Tuck-Po, L. and Ken-ichi, A. (eds.) The social ecology of tropical forests: migration, populations and frontiers.* Kyoto University Press, Trans Pacific Press, Kyoto, Japan.
- López, G.R. 2004 Negociaron tierras fiscales en la TCO de Guarayos. *El Deber*, 7 noviembre.
- MacQueen, D. 2008 Supporting small forest enterprises: a cross-sectoral review of best practices. IIED Small and Medium Forestry Enterprise Series 23. International Institute for Environment and Development (IIED), London, UK.
- MAGFOR/INAFOR/MARENA (Ministerio Agropecuario y Forestal/Instituto Nacional Forestal/Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales) 2001 Mapa forestal de Nicaragua 2000. MAGFOR/INAFOR/MARENA, Managua.
- Mahar, D.J. 1979 Frontier development policy in Brazil: A Study of Amazonia. Praeger, New York.
- Martine, G. 1990 Rondônia and the fate of small producers. *En: Goodman, D. y Hall, A. (eds.) The future of Amazonia: Destruction or sustainable development?* Macmillan, London.
- Martínez, P., Torres, G. y Gretzinger S. 2006 Informe final: Intercambio de experiencia entre empresas comunitarias indígenas para la Organización de las Actividades Productivas Forestales en América Latina. WWF/Global Forest Trade Network (GFTN), Bilwi, Puerto Cabezas, Nicaragua. [Inédito].
- Masangni/WWF/IFC (International Finance Corporation). 2007 Sustainable supply chain in the wood industry in Nicaragua: Informe técnico económico de aprovechamiento, aserrado, comercialización. IFC Latin America and Caribbean SME Facility. WWF Central America-Masangni, Managua. [Inédito].
- McPherson, C.B. (ed.) 1978 Property: Mainstream and critical positions. University of Toronto Press, Toronto.

- MDSMA (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente). 1995 Memoria explicativa: Mapa forestal. MDSMA, Secretaria Nacional de Recursos Naturales, La Paz, Bolivia.
- Medina, G. 2004 Big trees, small favors: Loggers and communities in Amazonia. *Bois et Forêts des Tropiques* 282(4):19-25.
- Meinzen-Dick, R. 2006 Shifting boundaries of tenure systems and security of access to common property. Paper to 11th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property, Ubud, Bali, Indonesia, June 19-23 2006.
- Mendoza, J. 2007 Informes de campo. Altiplano guatemalteco. CIFOR/FAUSAC. [Inédito].
- Mendoza Lewis, J., Coleman, O., Robbins, T. y Masangni, S.A. 2008 Informes de campo, Layasiksa. CIFOR/URACCAN, Nicaragua. [Informes Inéditos].
- Molnar, A., Liddle, M., Bracer, C., Khare, A., White, A. y Bull, J. 2007 Community-based forest enterprises in tropical forest countries: status and potential. International Tropical Timber Organization (ITTO)/Rights and Resources Initiative (RRI)/Forest Trends, New York.
- Monterroso, I. 2006 Comunidades locales en áreas protegidas: reflexiones sobre las políticas de conservación en la Reserva de Biosfera Maya. *En: Alimonda, H. (ed.) Los tormentos de la materia: Aportes para una ecología política latinoamericana*, 239-74.
- Monterroso, I. 2008 Informes de campo (Informe Regional y Estudios de Caso). Petén, Guatemala. CIFOR/FLACSO. [Informes Inéditos].
- Moran, E.F. 1981 Developing the Amazon. Indiana University Press, Bloomington.
- Moran, E.F. 1984 Colonization in the transamazon and Rondônia. *En: Schmink, M. y Wood, C. (eds.) Frontier expansion in Amazonia*. University of Florida Press, Gainesville.
- Moreira, E. y Hébert, H. 2003 Estudo socio-economico com vista a criação da Resex Verde para Sempre. Federal University of Pará (UFPA), Belem. [Inédito].
- Moreno, R.D. 2006 COPNAG denuncia la venta en \$US 1.2 millones de TCO en Guayanos. *El Deber*, 27 Noviembre.
- Mueller, B., Alston, L., Libecap, G. y Schneider, R. 1994 Land, property rights and privatization in Brazil. *The Quarterly Review of Economics and Finance* 34: 261-80.
- Murray, J. Undated. Into the wild: Searching the jungle for buried Mayan treasure in Guatemala. *Waterbury Observer*. <http://www.waterburyobserver.com>.
- Navarro, G., Del Gatto, F., Faurby, O. y Arguello, A. 2007 Verificación de la legalidad en el sector forestal Nicaragüense. VI Congreso Forestal Centroamericano 'Competitividad, Sostenibilidad Forestal en Centroamérica', San Salvador, 29-31 agosto.
- Navarro, G., Sánchez, M., Larson, A., Bermúdez, G. y Méndez E. 2008 Simplificación de trámites en el sistema de verificación de la legalidad del sector forestal en Nicaragua. Informe 2: Diagnóstico de los Permisos Forestales de Aprovechamiento. Instituto Nacional Forestal (INAFOR)/Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)/Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), Managua. [Informe de Consultoría, Inédito].
- NPV, Sociedad Civil Árbol Verde. 1999 Plan de manejo de la unidad de manejo las ventanas. Flores, Petén. Guatemala. [Inédito]. Disponible en la base de datos del Sistema de Información de Concesiones Forestales SI-CONFOR.
- Ntsebeza, L. 2004 Democratic decentralization and traditional authority: Dilemmas of land administration in rural South Africa. *European Journal of Development Research* 16(1): 71-89.
- Nunes, W., Mourão, P., Lobo, R. y Cayres, G. 2008 Entre sonhos e pesadelos: acesso a terra e manejo florestal nas comunidades rurais em Porto de Moz. CIFOR, Belem, Pará, Brazil. [Informe Inédito].
- Nyamu-Musembi, C. y Cornwall, A. 2004 What is the 'rights-based approach' about? Perspectives from international development agencies. IDS Working Paper No. 234. Institute of Development Studies (IDS), UK.
- Oviedo, G. 2002 Lessons learned in the establishment and management of protected areas by indigenous and local

- communities (South America). The World Conservation Union (IUCN), Washington, D.C. [Inédito].
- Pacheco, D. 2007 An institutional analysis of decentralization and indigenous timber management in common-property areas of Bolivia's lowlands. Indiana University, Bloomington, USA. [Inédito].
- Pacheco, P. 2006 Descentralización forestal en Bolivia: Implicaciones en el gobierno de los recursos forestales y el bienestar de los grupos marginados. CIFOR y International Development Research Centre (IDRC), La Paz, Bolivia.
- Pacheco, P. 2005 Towards a forestry strategy in Bolivia: Helping forests to help people. [Informe Inédito a la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Rome].
- Pacheco, P., Barry, D., Cronkleton, P. y Larson, A. 2008 From agrarian to forest tenure reforms in Latin America: Assessing their impacts for local people and forests. Documento presentado a la XXII Conferencia de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Comunitaria (IASC), Cheltenham, Inglaterra, Julio 14-18, 2008.
- Pacheco, P., Barry, D., Cronkleton, P. y Larson, A. 2008. The role of informal institutions in the use of forest resources in Latin America. CIFOR Governance Series. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Pokorny, B. y Johnson, J. 2008 Community forestry in the Amazon: The unsolved challenge of forests and the poor. Natural Resources Perspective 112. Overseas Development Institute (ODI), London.
- ProPetén y Carmelita, C. (sin fecha) Plan de manejo de Carmelita, PROPETEN. Petén, Guatemala. [Inédito].
- Ribot, J.C. 1998. Theorizing access: Forest profits along Senegal's charcoal commodity chain. *Development and Change* 29(2): 307-41.
- Ribot, J.C. y Peluso, N.L. 2003 A theory of access. *Rural Sociology* 68(2): 153-81.
- Ribot, J.C., Chhatre, A. y Lankina, T. 2007 Institutional choice and recognition in the formation and consolidation of local democracy. Working paper. World Resources Institute, Washington, D.C.
- Richards, M. 1997. Common property resource institutions and forest management in Latin America. *Development and Change* 28: 95-117.
- Rocha, C., Castellanet, C. y Mello, R. 1996 Diagnostico rapido participativo do Municipio de Porto de Moz. Laboratório Agroecológico da Transamazônica (LAET), Altamira, Pará. [Inédito].
- Roldán Ortega, R. 2004 Models for recognizing indigenous land rights in Latin America. Biodiversity Series Paper 99. World Bank Environment Department, Washington, D.C.
- Sarin, M., N. Singh, N. Sundar y R. Bhogal. 2003 Devolution as a threat to democratic decision-making in forestry? Findings from three states in India. *En: Edmunds, D. y Wollenburg, E. (eds.) Local forest management: The impacts of devolution policies*, 55-126. Earthscan, London.
- Sawyer, D. 1984 Frontier expansion and retraction in Brazil. *En: Schmink, M. y Wood, C. (eds.) Frontier expansion in Amazonia*. University of Florida Press, Gainesville, FL, USA.
- Scherr, S., White, A. y Kaimowitz, D. 2002. Making markets work for forest communities. Policy Brief. Forest Trends y CIFOR, Washington, D.C., y Bogor, Indonesia.
- Schlager, E. y Ostrom, E. 1992 Property rights regimes and natural resources: A conceptual analysis. *Land Economics*: 68(3): 249-62.
- Schmink, M. 1992 Amazonian resistance movements and the international alliance. *En: Kosinski, L.A. (ed.) Ecological disorder in Amazonia: Social aspects*, 149-172. UNESCO/International Social Science Council (ISSC)/Educam, Rio de Janeiro.
- Schmink, M. y Wood, C. 1992 Contested frontiers in Amazonia. Columbia University Press, New York.
- Schwartzman, Stephan. 1991. Deforestation and popular resistance in Acre: From local social movements to global network. *Centennial Review* 35(2): 397-422.
- Sierra, M.T. 1997. Esencialismo y autonomía: paradojas de las reivindicaciones indígenas. *Alteridades* 7(14): 131-43.
- Sikor, T. y Lund, C. 2009. Access and property regarding natural resources: A question of power and authority. *Development and Change* 40(1): 1-22.

- Sikor, T. y Nguyen, T.Q. 2007 Why may forest devolution not benefit the rural poor? Forest entitlements in Vietnam's central highlands. *World Development* 35(11): 2010-25.
- Sikor, T. y Müller, D. (en prensa). The limits of state-led land reform: An introduction. *World Development*.
- Sikor, T. y Thanh, T.N. 2007 Exclusive versus inclusive devolution in forest management: Insights from forest land allocation in Vietnam's central highlands. *Land Use Policy* 24: 644-53.
- Smith, N. 1980 *Rainforest Corridors: The Transamazon Colonization Scheme*. University of California Press, Los Angeles.
- Southgate, D. y Runge, C.F. 1990 The institutional origins of deforestation in Latin America. University of Minnesota, Department of Agriculture and Applied Economics, Staff paper P90-5. University of Minnesota, St. Paul, Minnesota.
- Stocks, A. 2005 Too much for too few: Problems of indigenous land rights in Latin America. *Annual Review of Anthropology* 34: 85-104.
- Stoian, D., y Henkemans, A. 2000 Between extractivism and peasant agriculture: Differentiation of rural settlement in the Bolivian Amazon. *International Tree Crops Journal* 10: 299-319.
- Stoian, D. y Rodas, A. 2006 Sociedad civil para el desarrollo árbol verde, Case study from Petén, Guatemala. *International Tropical Timber Organization (ITTO), Forest Trends, Rights and Resources Initiative. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE-Centro para la Competitividad de Ecoempresas CeCoEco)*, San José, Costa Rica.
- Sunderlin, W.D., Angelsen, A., Belcher, B., Burgers, P., Nasi, R., Santoso, L. y Wunder, S. 2005 Livelihoods, forests, and conservation in developing countries: An overview. *World Development* 33: 1383-402.
- Tacconi, L. 2007 Decentralization, forests and livelihoods: theory and narrative. *Global Environmental Change* 12: 338-48.
- Tattenbach, F., Kleysen, B., Alpízar, W., Manso, P., Corrales, L., Gálvez, J., Leiva, M., Imach, P. y Mora, G. 2000 Propuesta de proyecto de reducción de emisiones de GEI para cinco concesiones forestales comunitarias en la Reserva de la Biosfera Maya Petén, Guatemala. Informe preparado para USAID (596-0-0-00-00-00056-00). Guatemala.
- Taylor, P.L., Cronkleton, P., Barry, D., Stone-Jovicich, S., y Schmink, M. 2008 If you saw it with my eyes: Collaborative research and assistance with Central American forest steward communities. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Taylor, P., Larson, A. y Stone, S. 2007 Forest tenure and poverty in Latin America: a preliminary scoping exercise. CIFOR/ Rights and Resources Initiative (RRI), Washington, D.C. [Informe Inédito].
- Tucker, C.M., Randolph, J.C. y Castellanos, E.J. 2007 Institutions, biophysical factors and history: An integrative analysis of private and common property forests in Guatemala and Honduras. *Human Ecology* 35: 259-74.
- UDAPE (Unidad de Análisis de Política Económica). 2003 Pobreza y desigualdad en municipios de Bolivia: Estimación del gasto de consumo combinando el Censo 2001 y las encuestas de hogares. UDAPE, La Paz, Bolivia.
- UVG/INAB/CONAP (Universidad del Valle de Guatemala/Instituto Nacional de Bosques/Consejo Nacional de Áreas Protegidas). 2006 Dinámica de la cobertura forestal de Guatemala durante los años 1991, 1996 y 2001- Fase II. UVG/INAB/CONAP, Guatemala. 90p.
- VAIPO (Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios). 1999 Identificación de necesidades espaciales TCO Guaraya. VAIPO, La Paz.
- Vallejos, C. 1998 Ascensión de Guarayos: indígenas y madereros. *En: Pacheco, P. y Kaimowitz, D. (eds.) Municipios y gestión forestal en el Trópico Boliviano*. CIFOR, La Paz, Bolivia.
- Van Cott, D.L. 1994. Indigenous peoples and democracy: Issues for policymakers. *En: Van Cott, D.L. (ed.) Indigenous peoples and democracy in Latin America*. St. Martin's Press, New York.
- Vieira, I., Alves, K., Rocha, C., Herrera, J. y Feitosa, T. 2008. A terra nas disputas pelo desenvolvimento e conservação na região da Transamazônica, Altamira-Pará. CIFOR, Altamira, Pará. [Inédito].

- WCS, IRG, Proyecto FIPA y CONAP. 2003 Monitoreo de incendios forestales y estimación de superficies quemadas, Reserva de Biósfera Maya, 2003. WCS, IRG, Proyecto FIPA y CONAP, Petén, Guatemala.
- White, A. y Martin, A. 2002 Who owns the world's forests? Forest Trends, Washington, D.C.
- Wiggins, A. 2002 El caso de Awas Tingni: O el futuro de los derechos territoriales de los pueblos indígenas del Caribe nicaragüense. *Reimpreso en*: Rivas, A. y Broegaard, R. (eds.) Demarcación territorial de la propiedad comunal en la Costa Caribe de Nicaragua, 2006. MultiGrafic, Managua.
- Wilson White, C., Romel, C., Mendoza-Lewis, J. y Larson, A. 2008. Tenencia y acceso forestal y el rol de las instituciones informales en las comunidades indígenas de Francia Sirpi y Wisconsin, Territorio de Tasba Raya, Municipio de Waspam. Instituto de Recursos Naturales, Medio Ambiente y Desarrollo (IREMADES), Universidad Regional de la Costa del Caribe de Nicaragua, Managua, Nicaragua.
- Yashar, D. 1999 Democracy, indigenous movements, and the postliberal challenge in Latin America. *World Politics* (octubre): 76-104.

Esta serie de publicaciones de CIFOR ofrece resultados de investigaciones particularmente significativas para la forestería tropical. El contenido ha sido sometido a un proceso de revisión interna y de evaluación externa. La versión electrónica se puede encontrar en la siguiente dirección: www.cifor.org/publications/papers. Si desea solicitar la versión impresa, sírvase contactar al departamento de publicaciones: cifor@cgiar.org.

www.cifor.cgiar.org



FORD FOUNDATION



El Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) es uno de los 15 centros del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR por sus siglas en inglés).