



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

Las pequeñas empresas forestales en América Latina

Aprovechando su potencial para generar medios
de vida sostenibles



DOCUMENTO DE
TRABAJO DEL
DEPARTAMENTO
FORESTAL

10

Las pequeñas empresas forestales en América Latina

Aprovechando su potencial para generar medios de vida sostenibles

Cita requerida:

Del Gatto F., Mbairamadji J., Richards M. y Reeb D. 2018. *Las pequeñas empresas forestales en América Latina: aprovechando su potencial para generar medios de vida sostenibles*. Documento de trabajo N.º 10 del Departamento Forestal de la FAO. Roma, FAO. 84 págs. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Las designaciones empleadas en este producto informativo y la forma en se presentan los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o el nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas ni sobre sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos específicos, que hayan sido o no patentados, no implica por parte de la FAO aprobación o recomendación alguna respecto a otros productos similares que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de sus autores y no necesariamente reflejan las opiniones o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-131419-7

© FAO, 2019



Algunos derechos reservados. Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales; (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode/legalcode>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar este documento para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente. En ningún caso en que se haga uso de este documento deberá darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, deberá concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si el documento se traduce, deberá añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la cita requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en [idioma] será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y que no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el Artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través del sitio web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: copyright@fao.org.

Foto de la portada: @FAO/J. Mbairamadji

Índice

Siglas y abreviaturas	vi
Agradecimientos	vii
Resumen	viii

PARTE 1. ANTECEDENTES Y TENDENCIAS PRINCIPALES

1 Introducción.....	1
2 Definiciones y terminología	5
3 Tendencias y aspectos fundamentales para el desarrollo de las PEF en América Latina.....	9
3.1 Reforma del sistema de tenencia de tierras y bosques	9
3.2 El apoyo creciente en materia de políticas para el manejo forestal comunitario (MFC)	12
3.2.1 Brasil	13
3.2.2 Bolivia	15
3.2.3 México	16
3.2.4 Honduras	17
3.3 El apoyo inadecuado de las políticas y los donantes para las actividades forestales desarrolladas a nivel local, especialmente para los pequeños productores	17
3.4 El incremento de evidencias ambientales positivas como resultado del MFC.....	19
3.5 ¿Por qué estos resultados ambientales positivos son relevantes para el desarrollo de las PEF en América Latina?	20
3.5.1 Aspectos institucionales.....	20
3.5.2 Aspectos jurídicos.....	22
3.5.3 Aspectos relacionados con la comercialización y el acceso a los mercados	23
3.5.4 Aspectos relacionados con incentivos u oportunidades emergentes para el desarrollo de las PEF	24
3.5.5 Aspectos relacionadas con la capacidad de desarrollo de las PEF	25
3.5.6 Aspectos relacionados con el acceso al capital y las finanzas.....	26
3.5.7 Aspectos relacionados con los diferentes regímenes de MFC que propician el desarrollo de las PEF	27

PARTE 2. ESTUDIOS DE CASO

4 Estudios de caso: las experiencias de mayor éxito de las PEF	31
Estudio de caso 1: COOPERFLORESTA, ACRE, BRASIL.....	31
Estudio de caso 2: LAS PEF COMUNITARIAS EN LOS ESTADOS DE CHIAPAS Y OAXACA, SUR DE MÉXICO	34
Estudio de caso 3: LAS CONCESIONES FORESTALES COMUNITARIAS, GUATEMALA	35
Estudio de caso 4: COOPERATIVA AGROFORESTAL SAN JOSÉ DE PROTECCIÓN, HONDURAS	36
5 Estudios de caso: las experiencias más difíciles de las PEF	39
Estudio de caso 5: ASOCIACIONES DE PEQUEÑOS MADEREROS (APM), GUYANA	39
Estudios de caso 6: COATLAHL, HONDURAS.....	40

PARTE 3. LECCIONES APRENDIDAS Y ELEMENTOS EMERGENTES PARA EL DESARROLLO DE LAS PEF EN AMÉRICA LATINA

6 Lecciones y aspectos fundamentales para las PEF sostenibles	45
6.1 Derechos de propiedad	45
6.2 El marco regulatorio	45
6.3 Marco institucional y apoyo para el desarrollo de capacidades.....	47
6.3.1 Desarrollo empresarial y capacidad de comercialización	48
6.3.2 Capacidad de gobernanza comunitaria.....	50
6.3.3 Capacidad de asistencia técnica	51
6.4 Acceso a capital y servicios financieros	50
6.5 Aspectos de equidad	52
6.6 El desafío de la viabilidad económica	52
7 Síntesis de la discusión	57
8 Recomendaciones en materia de políticas	61
8.1 Fortalecer los derechos de propiedad de las PEF	61
8.2 Elaborar reglamentaciones y procedimientos adecuados para las PEF	61
8.3 Fortalecer las instituciones y crear capacidades empresariales y de gobernanza.....	62
8.4 Fortalecer la aplicación de las leyes y la gobernanza	63
8.5 Proporcionar apoyo e incentivos financieros apropiados.....	64
8.6 Empoderar a las mujeres.....	64
8.7 llevar a cabo investigaciones para promover la equidad y dar mayor relieve al perfil normativo de las PEF	64

Conclusiones	67
Bibliografía	69

Cuadros

1 Superficie de tierras forestales con manejo forestal comunitario y tenencia de jure de pequeños productores en América Latina (países determinados).....	10
2 Superficie de tierras forestales de propiedad de o administradas por comunidades y pequeños productores en determinados países de América Latina (2012).....	11
3 Iniciativas de MFC orientadas a la madera en cinco estados amazónicos.....	14
4 Planes de manejo forestal en TCO o tierras de comunidades indígenas	15

Recuadros

1 Reforma de la tenencia de tierras forestales en Bolivia.....	12
2 Creación de federaciones nacionales e internacionales de OC y/o PEF.....	13
3 Subvenciones y crédito accesible para las PEF en Guatemala.....	27
4 La importancia de las múltiples instituciones de gobernanza comunitaria	28
5 Integración horizontal y vertical de productos extractivos forestales no madereros: Cooperacre, Brasil.....	32
6 El Comité Intercomunal Forestal (COINFO), Bolivia.....	33
7 Simplificación de las normas forestales en el Ecuador.....	46

Siglas y abreviaturas

ACOFOP	Asociación de Comunidades Forestales de Petén
ALC	América Latina y el Caribe
APM	Asociación de Pequeños Madereros
COATLAHL	Cooperativa Regional Agroforestal Colón, Atlántida, Honduras, Limitada
COINFO	Comité Intercomunal Forestal de la Provincia Velasco
CMF	Consejo de Manejo Forestal
EFC	Empresa forestal comunitaria
FC	Forestería comunitaria
FSC	Forest Stewardship Council
MFC	Manejo forestal comunitario
OFC	Organización forestal comunitaria
PFE	Permisos Forestales del Estado
PEF	Pequeña empresa forestal
TCO	Tierras comunitarias de origen

Agradecimientos

Esta publicación forma parte de la labor de la FAO en el sector forestal que centra su atención en el desarrollo de las pequeñas empresas forestales y la reducción de la pobreza. Este estudio fue elaborado en el marco del Programa estratégico de la FAO para reducir la pobreza rural.

La publicación examina y amplía un informe técnico escrito en 2014. Los autores desean agradecer a las siguientes personas que proporcionaron aportes por escrito o que contribuyeron con los estudios de caso en ese informe preliminar: Evandro Araújo, Carlos Rico, Sergio Herrera, Eduardo Ramírez, Rolando Vargas, Renato Bezerra, Ricardo Brown, Jessyca Flor, Victoria Flores, Nubia Jaramillo, Juan Lira, Milton Reinoso y Damián Villacrés. Agradecemos especialmente a Michael Richards, cuya ayuda para escribir con profesionalidad la primera versión fue sumamente valiosa.

El estudio fue preparado por Filippo Del Gatto con las contribuciones, la supervisión y orientación técnica de Jeremie Mbairamadjí y la coordinación general de Dominique Reeb, ambos de la FAO. Asimismo, se benefició de los aportes proporcionados por los participantes de países de América Latina y el Caribe en la Reunión Regional de Expertos de 2014 convocada por la FAO en Santiago de Chile. Vaya una mención especial de reconocimiento para Jorge Meza, oficial forestal superior, y a su equipo por el apoyo y la colaboración brindada en la organización de la reunión de expertos en Santiago.

También extendemos nuestro agradecimiento a Andrew Taber y Jeff Campbell de la FAO por la revisión y autorización técnica, a Annie Hildebrand por la edición, a James Varah por la corrección de pruebas, a José Díaz Díaz y Cesar Sabogal por la revisión de pruebas, a Kate Ferrucci por el diseño gráfico y la diagramación y a Teresa Vereni por el apoyo administrativo.

Resumen

La experiencia de América Latina en el desarrollo de pequeñas empresas forestales (PEF) es tan rica como singular. México, que ha mantenido un sector pujante en las PEF desde la década de 1970, ha sido pionero en este sentido y otros países siguieron su ejemplo en décadas posteriores. Por lo tanto, no es sorprendente que las PEF sean numerosas y estén aumentando cada vez más en muchos países de América Latina. Si bien algunas han creado asociaciones y alianzas sólidas para promover y sostener su crecimiento, su potencial aún no se ha desarrollado plenamente. En muchos países aún existen importantes obstáculos para su crecimiento y expansión.

En este contexto, este informe se enfoca en el desarrollo de las PEF en América Latina, documenta su estado actual y tendencias recientes, identifica desafíos y oportunidades clave y formula un conjunto de recomendaciones para fortalecer el sector de las PEF en la región.

Las principales lecciones de los estudios de caso examinados y de la bibliografía estudiada son las siguientes:

- **Derechos de propiedad:** Sin una tenencia segura y a largo plazo de la tierra y los bosques, las PEF tienen pocos incentivos para realizar inversiones a largo plazo. Se han realizado importantes progresos en América Latina en relación con la garantía o el fortalecimiento de los derechos de propiedad de las comunidades forestales. Sin embargo, siguen existiendo muchos casos de tenencia insegura o de corto plazo y de transferencia parcial de derechos.
- **El marco regulatorio:** En términos de importancia, posiblemente después de la tenencia, el otro desafío primordial de las PEF son los costos impuestos por marcos regulatorios inapropiados, originalmente previstos para minimizar los costos ambientales de las operaciones forestales industriales. Los intentos de adaptar estos marcos han tenido dificultades para esquivar algunos de los inconvenientes del diseño original. Estos costos debilitan la viabilidad económica de las PEF (véase también las lecciones finales, más adelante).
- **Marco institucional:** Las iniciativas de creación de las PEF enfrentan un marco institucional y normativo constantemente restrictivo en todos los países de América Latina y el Caribe (ALC). Tal es el caso de gran parte de la legislación, las políticas y los organismos reguladores que influyen en la forestería comunitaria, pero también aquellas iniciativas que conciernen a los mercados de productos forestales y al acceso y las condiciones del crédito. Los marcos regulatorios complejos tienden a actuar como barreras institucionales e imponen costos de transacción excesivos para las PEF locales.
- **Desarrollo empresarial y capacidad de comercialización:** • Numerosas PEF fracasan debido a una deficiente organización empresarial. Sin embargo,

en México y América Central, donde la mayoría de las comunidades tienen una larga tradición de exposición al mercado, las PEF han podido crear relaciones e instituciones orientadas hacia el mercado. El enfoque de “cadena de valor inclusiva” adoptado por muchas PEF en México, por ejemplo, ha logrado establecer relaciones de confianza con empresas madereras.

- **Acceso al capital y a la financiación:** La mayoría de los mecanismos de financiación para las PEF en América Latina contiene subsidios significativos. La “economía difícil” del MFC hace que la obtención de préstamos comerciales sea poco realista, particularmente en el caso de las PEF madereras. Si no se dispone de financiación subvencionada, las PEF no tienen otra alternativa que aceptar financiamiento de los actores de los segmentos finales de la cadena de valor. Esas relaciones tienden a ser poco equitativas.
- **El desafío de la viabilidad económica:** La mayoría de los desafíos identificados anteriormente son factores subyacentes que determinarán la viabilidad económica y la sostenibilidad de las PEF. Aquellas PEF que han demostrado viabilidad económica a largo plazo generalmente se han beneficiado del apoyo técnico y financiero externo a largo plazo. Por tanto, la viabilidad está condicionada y es bastante precaria.

El informe concluye con las siguientes recomendaciones clave:

- Fortalecer el conjunto de derechos de propiedad adquiridos o demandados por las PEF, incluidos los derechos de acceso, los derechos de excluir a terceros, los derechos para establecer y hacer cumplir las normas, los derechos de aprovechamiento, transporte y comercialización de los productos y los derechos para tomar decisiones de manejo.
- Elaborar reglamentaciones y procedimientos apropiados para las PEF a fin de garantizar que los derechos de propiedad, incluidos los derechos de comercialización, se ejerzan en su totalidad en lugar de debilitarlos.
- Fortalecer las instituciones y desarrollar la capacidad empresarial y de gobernanza mediante los siguientes puntos:
 - fortalecimiento de las instituciones existentes;
 - apoyo a los procesos de planificación impulsados por las comunidades y el mapeo participativo comunitario;
 - apoyo a las asociaciones de servicios de segundo orden de las PEF;
 - desarrollo de la capacidad empresarial y de comercialización mediante cursos de “capacitación de capacitadores”;
 - suministro de información sobre el mercado y apoyo a la comercialización para las PEF;
 - desarrollo de redes de información, alianzas y oportunidades de aprendizaje;
 - recalificación del personal del gobierno para que adopte una función de facilitación.
- Fortalecer la aplicación de las leyes y la gobernanza para aumentar la confianza empresarial y garantizar que las PEF eviten el problema común de la “competencia desleal” de los productos forestales baratos e ilegales.
- Proporcionar apoyo e incentivos financieros apropiados, lo que requiere la realización

de análisis y consultas a escala nacional para planificar incentivos financieros adecuados para las PEF.

- Empoderar a las mujeres, por ejemplo, mediante el seguimiento a la participación de la mujer en las PEF. Esto se puede hacer adaptando las herramientas desarrolladas en el sector agrícola para medir las funciones y el alcance de la participación de las mujeres.
- Llevar a cabo investigaciones para promover la equidad y dar mayor relieve al perfil normativo de las PEF, en particular, la realización de estudios longitudinales sobre los resultados de las PEF y el análisis de la cadena de valor diferenciado por género.

PARTE 1.

ANTECEDENTES Y

TENDENCIAS PRINCIPALES



1 Introducción

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estima que en el 2015 la región de América Latina y el Caribe (ALC) poseía alrededor de 935 millones de hectáreas de tierras boscosas, poco menos de la cuarta parte de los recursos forestales del mundo y aproximadamente la mitad de su superficie forestal tropical (FAO, 2016). De ello, el 83 % se encontraba en la subregión de la Amazonía, el 9 % en Mesoamérica, el 7 % en los países del “Cono Sur” y el 1 % en el Caribe. Cinco países representan cuatro quintas partes de la superficie forestal total: Brasil (53 %), Perú (8 %), México (7 %), Colombia (6 %) y Bolivia (6 %).

Durante el período 1990–2005, la pérdida de bosques en la región de América Latina y el Caribe fue de alrededor de 4,5 millones de hectáreas por año (aproximadamente un tercio de la pérdida total de bosques a nivel mundial), pero esta tendencia en los últimos tiempos ha disminuido (2010–2015) a 2,2 millones de hectáreas (FAO, 2016). Esta disminución en la tasa de deforestación se debe principalmente a la reducción de la pérdida anual de bosques en Brasil, de 2,5 millones de hectáreas para el período 1990–2000 a poco menos de 1 millón de hectáreas en 2010–2015. Asimismo, hubo un aumento neto en la superficie forestal de la subregión del Caribe durante este período, en particular, debido al abandono de las plantaciones de caña de azúcar y otras tierras agrícolas. Chile, Costa Rica y Uruguay también experimentaron un aumento neto en la superficie forestal¹ durante el período 2010–2015 (FAO, 2016).

No existen datos fehacientes sobre la cantidad de personas que dependen de los bosques en la región de América Latina y el Caribe, aunque Mery *et al.* (2009) señalan que los medios de vida de más de 100 millones de personas en América Latina dependen directa o indirectamente de los bosques. Según los datos recopilados por el Programa para los Pueblos de los Bosques (Chao, 2012), existen aproximadamente 40 millones de “habitantes de los bosques” en América Latina, tres cuartas partes de los cuales probablemente viven en la región amazónica. Además, Molnar *et al.* (2011) estiman que los pequeños productores suministran más del 95 % de la madera extraída de la Amazonía.

América Latina tiene una historia forestal comunitaria rica y singular, que existía antes del período colonial. Antes del siglo XVI, las comunidades de América Latina ya integraban la agricultura y los bosques en paisajes manejados. Al igual que en Asia y África, el colonialismo propició la centralización de la propiedad y el control de los bosques, pero las comunidades locales siguieron ejerciendo sus derechos sobre vastas extensiones boscosas, a menudo en contra de los deseos de los gobernantes coloniales

¹ Si bien estos países han aumentado su área de plantaciones forestales, solo el 1,4 % de la superficie forestal total de América Latina y el Caribe se presenta en forma de plantaciones. Aunque las plantaciones son una fuente de madera cada vez más importante, su expansión no es un factor determinante para explicar los cambios en la superficie forestal, por ejemplo, en comparación con Asia oriental (FAO 2016).

y los posteriores gobiernos poscoloniales (Alcorn, 2014). México ha sido pionero en la forestería comunitaria. Esto se debe a las políticas agrarias que se originaron a partir de la Revolución Mexicana (1910–1917) y al reconocimiento gradual de los derechos comunitarios sobre las tierras y los bosques, que sentaron las bases para el activo sector forestal comunitario que surgió en la década de 1970 (Bray *et al.*, 2006). En los últimos tiempos, otros países han impulsado la forestería comunitaria o reconocido los derechos de propiedad indígenas y comunitarios sobre áreas forestales, especialmente en la región amazónica (Brasil, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú) y en América Central (Nicaragua, Guatemala, Honduras y Panamá).

Es un hecho ampliamente aceptado (Mery *et al.*, 2009) que el destino de los bosques de la región mantiene una estrecha relación con los problemas de la pobreza, el crecimiento de la población, la productividad y expansión de las explotaciones agrícolas, y con las políticas —en especial, las que atañen la tenencia y la gobernanza— que repercuten sobre las poblaciones rurales que viven y trabajan en las áreas forestales y sus alrededores. La premisa de este documento es que el fortalecimiento del sector de las PEF es fundamental para conciliar dos agendas fundamentales e interdependientes: por un lado, asegurar el manejo forestal sostenible y contribuir a los valores ambientales esenciales de la región a nivel mundial, y por otro, satisfacer las necesidades de desarrollo o de mitigación de la pobreza de las decenas de millones de personas cuyos medios de vida y bienestar dependen de los bosques y árboles de América Latina y el Caribe.

Los principales objetivos de este documento son: documentar el estado actual y las tendencias recientes en las PEF en América Latina y el Caribe; identificar los desafíos y oportunidades clave; y formular un conjunto de recomendaciones, en particular, en materia de políticas y gobernanza, para fortalecer el sector y generar resultados sociales, ambientales y económicos positivos.

Este documento se divide en tres partes. La primera considera el marco contextual y aborda las principales tendencias y problemas que enfrenta el sector de las PEF en la región. La segunda describe seis estudios de caso, divididos según las experiencias “más positivas” y otras que presentan “más desafíos”. Utilizando estos estudios de caso como base, la tercera parte se centra en las lecciones aprendidas y los problemas emergentes para el desarrollo de un marco normativo favorable para las PEF.



2 Definiciones y terminología

Antes de proporcionar nuestra propia definición de PEF para los fines de este estudio, es importante definir los regímenes de manejo forestal que rigen los recursos forestales.

- La expresión “manejo forestal comunitario” (MFC) se refiere a la forestería comunitaria formalmente reconocida que actúa con derechos *de jure* o, al menos, con derechos de usufructo de los recursos legalmente reconocidos.
- La “forestería basada en la comunidad” (FBC) comprende los “procesos, iniciativas, ciencias, políticas e instituciones que tienen el propósito de potenciar la función de la población local en la gobernanza y manejo de los recursos forestales”. Incluye las iniciativas tradicionales e indígenas consuetudinarias, así como las iniciativas gubernamentales. La FBC abarca una variedad de actividades con dimensiones sociales, económicas y de conservación que incluyen el manejo forestal descentralizado, los sistemas de extracción forestal de pequeños propietarios, las alianzas entre empresas y comunidades, las pequeñas empresas forestales y el manejo indígena de los sitios sagrados de importancia cultural (Gilmour, 2016). La FBC tiene un significado amplio que abarca a las empresas del sector formal e informal y los pequeños productores. Gilmour (2016) también hace una clara distinción entre las empresas del sector formal que cumplen con los marcos jurídicos y con los derechos de jure sobre los recursos, y los grupos e individuos que actúan principalmente en el sector informal con derechos *de facto* sobre los recursos.
- Pokorny *et al.* (2008) definen la “forestería comunitaria” (FC) como la forestería comercial local promovida por agentes externos (enfaticando así la función protagónica de las organizaciones no gubernamentales [ONG], los organismos de desarrollo y el gobierno), que se distingue de las “actividades forestales desarrolladas a nivel local”, que se basan principalmente en actividades tradicionales o de manejo forestal indígena y son practicadas por pequeños productores, especialmente en la región amazónica.²

Sin referirse explícitamente a las empresas forestales, los regímenes antes mencionados de manejo forestal (MFC, FBC, FC) sugieren la posibilidad de realizar actividades comerciales por parte de las comunidades o individuos que participan en el manejo forestal.

Las definiciones relativas a empresa forestal que son sumamente importantes para este documento y que se pueden extraer del análisis de la bibliografía se detallan a continuación:

² “La actividad forestal desarrollada a nivel local” a menudo implica el aprovechamiento ocasional de productos forestales de pequeñas áreas boscosas o árboles individuales para su consumo, venta o intercambio. Una importante variante de esta práctica en la Amazonía es el “manejo de corta y quema” que practican los pueblos indígenas y los caboclos (pobladores tradicionales de descendencia mixta) (Pokorny *et al.*, 2008).

- Spantigati y Springfors (2005) definen a las “empresas forestales comunitarias” como “empresas cuyas actividades económicas se realizan principalmente a nivel individual o familiar, generalmente empleando a miembros de la familia o parientes cercanos y vecinos, y donde el trabajo asalariado es insignificante”.
- Molnar *et al.* (2011: 1) definen a las “empresas forestales basadas en la comunidad” como “actividades económicas de pequeños productores y comunidades o empresas colectivas basadas en productos forestales madereros y no madereros y la provisión de servicios ecosistémicos”.
- La “forestería desarrollada localmente” se refiere a los pequeños productores, empresas familiares y grupos locales informales que intervienen en la producción o procesamiento de productos forestales, reconociendo que los pequeños productores pueden tener una tenencia de la tierra *de jure* o *de facto* (Pokorny *et al.*, 2008).
- Las “empresas de transformación de pequeña escala” que adquieren materias primas (troncos, madera y productos forestales no madereros) y se encuentran en una variedad de entornos rurales, urbanos y periurbanos que operan en el sector formal e informal.

Partiendo de las definiciones anteriores sobre regímenes de manejo forestal y empresas forestales, el uso del término “**pequeña empresa forestal**” (PEF) en este documento abarca las empresas forestales comunitarias, los individuos y los pequeños productores forestales que participan en la producción y/o procesamiento y comercialización de productos forestales (por ejemplo, madera y productos forestales no madereros).

31
NUEVO AMANECER 32

OFRECE ARTESANIAS EN GENERAL

LICORES MEDICINALES Y VINOS DE FRUCC.	PREVENIA NATURAL DZE SOLUCION DE FRUCC. Y SOLUCION DE FRUCC. Y	CERAMICA SOLUCION SOLUCION SOLUCION	LICORES MEDICINALES Y VINOS DE FRUCC.
--	--	--	--



3 Tendencias y aspectos fundamentales para el desarrollo de las PEF en América Latina

3.1 REFORMA DEL SISTEMA DE TENENCIA DE TIERRAS Y BOSQUES

La tendencia más importante en las últimas dos décadas para las PEF, y especialmente para el MFC, ha sido la reforma de la tenencia de tierras y bosques. Según lo expuesto por Gilmour (2016), esto se ha logrado mediante una combinación de la presión social desde las bases (especialmente relacionada con los reclamos de tierras ancestrales), preocupaciones mundiales relativas a la conservación y las tendencias políticas cambiantes (vinculadas a las políticas de descentralización) en materia de gobernanza forestal.

A fin de comprender mejor el MFC en América Latina es necesario conocer el contexto histórico. En la estructura agraria heredada del período colonial predominaban las grandes propiedades (haciendas) que pertenecían a élites poderosas y una fuerza laboral compuesta por pequeños agricultores desposeídos (Kay, 1998). Los problemas de equidad con este modelo dieron lugar a revoluciones y a posteriores reformas agrarias en México (1910–17), Bolivia (1951–1952) y Cuba (1953–1959). Pero estas reformas agrarias redistributivas también fueron provocadas por problemas relacionados con el rendimiento. Con sus sistemas de producción extensivos, las estructuras agrarias basadas en las haciendas eran ineficaces a la hora de producir alimentos, generar crecimiento económico y mejorar la balanza de pagos. Asimismo, las reformas agrarias fueron el resultado de insurgencias populares o regímenes militares (por ejemplo, en Perú, El Salvador y Honduras), así como de sistemas democráticos donde los votos rurales eran importantes (por ejemplo, Chile, Guatemala³ y Venezuela) (Barraclough, 1999).

- El Cuadro 1 presenta las superficies forestales estimadas en el marco del MFC y con derechos *de jure* de los pequeños productores en países seleccionados de América Latina (RRI, 2012). Sobre la base de datos de 10 países, la reforma de la tenencia ha reconocido los derechos a la tierra de las comunidades y de los pequeños productores en alrededor de 270 millones de hectáreas, aproximadamente un tercio de la superficie forestal de estos países. Se estima que unas 216 millones de hectáreas se encuentran bajo manejo comunitario (Hagen, 2014). Los “nuevos” regímenes de

³ En Guatemala y Chile, las intervenciones de los Estados Unidos redujeron los programas de reforma de redistribución de la tierra. El golpe de 1954 en Guatemala y la oposición al presidente Allende (1970–1973) en Chile determinaron que se revirtieran las reformas agrarias anteriores (Barraclough, 1999).

⁴ México tiene la historia de más larga data de FC en América Latina y otorga los derechos de propiedad más sólidos, incluso con respecto a la explotación forestal con fines comerciales, que abarca casi 40 millones de hectáreas de tierras forestales o aproximadamente el 60 por ciento de la superficie forestal total. Además, más de 3 000 comunidades cuentan con planes de manejo forestal (Gilmour, 2016).

tenencia de América Latina (se excluye, por tanto, a México⁴) se pueden dividir en cinco tipos principales (Larson *et al.*, 2008):

- territorios indígenas en Brasil, Bolivia, Colombia, Nicaragua y Panamá;
- reservas extractivas en Brasil y Bolivia;
- asentamientos agroextractivistas y forestales en Brasil y Bolivia;
- concesiones comunitarias o sociales en Guatemala (en la región de Petén) y Bolivia;
- bosques comunales en el altiplano occidental de Guatemala.

Estos tipos de tenencia son muy similares en relación con los derechos otorgados a las comunidades locales. Incluyen una sólida protección para el derecho a excluir a terceros y a aprovechar productos para el consumo interno. Sin embargo, imponen más restricciones a la extracción comercial, lo que requiere en todos los casos un plan de manejo forestal aprobado y basado en un inventario forestal. Los derechos de enajenación (o venta de tierras) siguen perteneciendo al Estado.

CUADRO 1

Superficie de tierras forestales con manejo forestal comunitario y tenencia *de jure* de pequeños productores en América Latina (países seleccionados)

País	Tierras forestales (Millones de ha)	Terrenos forestales bajo MFC/pequeños productores (<i>de jure</i>) (Millones de ha)	Porcentaje de tierra forestal bajo MFC/pequeños productores (<i>de jure</i>)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	57,2	14,8	25,9
Brasil	519,5	134,1	25,8
Colombia	60,5	29,9	49,4
Ecuador	9,9	7,6	76,8
Guayana Francesa	8,1	0,7	8,6
Guatemala	3,7	0,5	13,5
México	64,8	38,7	59,7
Nicaragua	3,1	3,0	96,8
Perú	68,0	13,1	19,3
Venezuela (República Bolivariana de)	46,3	30,6	66,1
Total	841,1	273,0	32,4

Fuente: Pacheco *et al.*, 2012; Gilmour, 2016

La reforma de la tenencia ha ocupado un lugar destacado en los países que se detallan a continuación.

- Brasil: casi un tercio de su superficie forestal nacional, hasta 150 millones de hectáreas, ha sido legalmente transferida a o designada para su uso por las comunidades (aproximadamente 125 millones de hectáreas) y los pequeños productores (25 millones de hectáreas). Más del 70 % de esas tierras ha sido designado en forma de territorios indígenas y el 9 % de reservas extractivas (véase el Cuadro 2). Las reformas de tenencia comprenden una nueva forma de derecho de propiedad que reconoce los derechos tradicionales de los descendientes de esclavos fugitivos (*quilombos*). Se han otorgado amplios títulos de propiedad a pequeños productores mediante programas formales de titulación de tierras en zonas de colonización.

- Colombia: alrededor de 30 millones de hectáreas (aproximadamente la mitad de la superficie forestal nacional) están en manos de las comunidades, principalmente en forma de reservas forestales indígenas (resguardos).
- Bolivia: ha experimentado una importante transición en los últimos 20 años en relación con el acceso de las poblaciones locales a los bosques, como se describe en el Cuadro 1. Alrededor de 15 millones de hectáreas se encontraban bajo tenencia comunitaria en 2008, pero esta cifra actualmente podría estar más cerca de los 25 millones de hectáreas.⁵ Según Pacheco *et al.* (2016), hoy día las comunidades indígenas y otras comunidades tienen derechos sobre el 42 % de la superficie forestal nacional.
- Perú: alrededor de 15 millones de hectáreas se encuentran en regímenes de tenencia de base comunitaria, principalmente en forma de “áreas de comunidades nativas”.
- Ecuador: se reporta que casi el 70 % de las tierras forestales está bajo control de las comunidades (Pacheco *et al.*, 2016).
- Nicaragua: casi todas las tierras forestales se asignaron a las comunidades como parte del proceso de descentralización, principalmente en forma de territorios de los pueblos indígenas.

CUADRO 2

Superficies de tierras forestales de propiedad de o administradas por comunidades y pequeños productores en países seleccionados de América Latina (2012)

País	Régimen de tenencia	Millones de hectáreas
Brasil	Territorios indígenas	110,6
	Reservas extractivas	13,5
	Reservas de desarrollo sostenible	10,6
	Proyectos de asentamiento agroextractivista	7,4
	Proyectos de desarrollo sostenible	2,7
	Comunidades Quilombolas (esclavo fugitivo)	1,0
	Proyectos de asentamiento forestal (región norte)	0,2
	Pequeños productores	24,6
	Bosques nacionales	n/a
Colombia	Reservas indígenas (resguardos)	26,5
	Tierras comunitarias afrocolombianas	3,4
México	Ejidotes en tierras forestales y comunidades indígenas	39
Perú	Áreas de comunidades nativas	12,6
	Manejo comunitario en reservas estatales	2,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Tierras Comunitarias de Origen	12,4
	Títulos comunales para comunidades agroextractivistas	1,8
	Propiedades comunales	0,6
	Organizaciones sociales locales	0,5

Fuentes: RRI, 2012; Madrid *et al.*, 2009 (de México); SFB, 2010.

⁵ Según la información obtenida del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario de Bolivia (CEDLA), se reconocieron entre 10 y 15 millones de hectáreas durante el primer mandato del presidente Evo Morales (Janis Alcorn, comunicación personal, 2012).

RECUADRO 1

Reforma en la tenencia de tierras forestales en Bolivia

Las leyes sobre tierras y bosques de 1996 proporcionaron la base jurídica para la reforma de la tenencia en Bolivia. La Ley de Tierras, conocida como Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), tenía por objeto corregir la distribución inequitativa de los derechos de propiedad en el país, y priorizaba la estandarización de los títulos de propiedad de la tierra basada en las funciones sociales y económicas de la tierra en cuestión. Así, estableció una base para otorgar títulos de tierras comunitarias colectivas e introdujo un régimen de propiedad común para territorios indígenas, conocido como Tierra Comunitaria de Origen (TCO). Además de ratificar los títulos de propiedad provisionales (en forma de TCO) otorgados a grupos indígenas a principios de la década de 1990, la ley aprobó 16 nuevas solicitudes de TCO y allanó el camino hacia el futuro.

Ahora bien, delinear y titular los territorios indígenas ha sido lento, costoso y burocrático, y los logros no han cumplido con las expectativas de los pueblos indígenas. A pesar de estos problemas, alrededor de 22,5 millones de hectáreas se habían titulado como TCO hasta el 2012, más de la mitad de las cuales se ubicaban en las tierras bajas del Este del país. Los títulos de las TCO y las tierras comunitarias otorgaron a los propietarios derechos formales y exclusivos sobre los bosques y árboles en sus tierras, incluidos los derechos comerciales.

La Ley Forestal de 1996 produjo un cambio paralelo al transferir los derechos sobre los bosques a una variedad de partes interesadas. A los pequeños productores y a las comunidades indígenas se les otorgó derechos exclusivos para utilizar los bosques sujetos a un plan de manejo forestal aprobado. Antes de la aprobación de esta ley, los pueblos indígenas y los pequeños productores no tenían derechos formales sobre los bosques. La extracción comercial, que estaba en manos de empresas madereras, no estaba oficialmente permitida.

Fuentes: Assies, 2009; Müller et al., 2014.

3.2 EL APOYO CRECIENTE EN MATERIA DE POLÍTICAS PARA EL MANEJO FORESTAL COMUNITARIO

Otra tendencia importante ha sido un mayor apoyo a las políticas para el MFC coherente con y en línea con los avances de la tenencia presentados en la Sección 3.1. En parte, esta tendencia ha sido fomentada y sostenida a lo largo del tiempo por el surgimiento de federaciones nacionales e internacionales de organizaciones comunitarias o PEF (véase el Recuadro 2). Sin embargo, a pesar de un mayor apoyo en materia de políticas para reducir las restricciones y los costos impuestos a las PEF por los marcos regulatorios, el avance ha sido limitado. Un análisis de las recientes reformas políticas y regulatorias del MFC (o la falta de ellas) en varios países ilustra este punto.

3.2.1 Brasil

Un hecho clave en Brasil en materia de políticas fue el Programa de Manejo de Bosques Comunitarios y Familiares, establecido en 2009. Esto fortaleció aún más la base jurídica

RECUADRO 2
**Creación de federaciones nacionales e internacionales
de organizaciones comunitarias o PEF**

En diversos países de América Latina han surgido asociaciones o federaciones sólidas de organizaciones comunitarias para representar los intereses de las comunidades locales o de las PEF. A través de su labor de promoción, estas asociaciones y federaciones han logrado reformas normativas que equilibran los intereses de las comunidades y el gobierno.

Un buen ejemplo es la Confederación Nacional de Organizaciones de Silvicultores de México (CONOSIL). Dicha entidad se formó en 2005 como una federación nacional de 32 asociaciones estatales de PEF que, a su vez, representan a 218 asociaciones locales y alrededor de 600 000 hogares. Esta Federación proporciona a sus miembros una serie de servicios que incluyen la asistencia técnica, información de mercado y facilitación de créditos de bajo costo y mantiene alianzas con varias organizaciones internacionales y nacionales, incluido el Consejo Nacional Forestal (CNF). El CNF es un organismo de consulta de múltiples partes interesadas creado por el gobierno en 2003 con el objetivo principal de proporcionar recomendaciones normativas.

La Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques (AMPB) es otro buen ejemplo de una asociación supranacional. La Alianza, establecida en 2010, consiste principalmente de organizaciones locales que preservan o manejan bosques de propiedad comunal. Sus principales objetivos son promover el modelo de gobernanza forestal comunitaria y consolidar los derechos de propiedad de las comunidades locales de Mesoamérica para enfrentar los desafíos relacionados con el cambio climático y el desarrollo sostenible. La red está estructurada enteramente por organizaciones territoriales y comunitarias. Una característica fundamental es la diversidad de sus miembros (campesinos, forestales e indígenas). De hecho, la AMPB se compone de dos categorías de partes interesadas: comunidades forestales y organizaciones indígenas.

Fuentes: Gilmour, 2016; FFF, 2016; Dupuits, 2015.

del MFC y brindó incentivos a los grupos locales para desarrollar planes de manejo forestal. El objetivo de este programa era promover el uso sostenible de la tierra en dos quintas partes de las 210 millones de hectáreas de tierras forestales públicas de Brasil, que se estima incluyen una población indígena de 512 000 personas, 3 500 comunidades de quilombos y 345 000 familias asentadas. Muchas de estas personas vivían en parcelas de propiedad privada de 100 hectáreas, el 20 % de las cuales se podían destinar para la agricultura, mientras que el resto se conservaba para los bosques y se utilizaba de acuerdo con los procedimientos establecidos (Gilmour, 2016). Los estudios recientes revelan un fuerte aumento de las iniciativas de MFC en la Amazonía brasileña. Por ejemplo, un censo de 2011 (Pinto *et al.*, 2011) contabilizó 127 iniciativas de este tipo, con organismos gubernamentales que registran planes de manejo en cinco estados amazónicos (véase el Cuadro 3).

CUADRO 3

Iniciativas de manejo forestal comunitario orientadas a la madera en cinco estados amazónicos

Estados	Número de iniciativas
Acre	23
Amapá	4
Amazonas	36
Pará	48
Rondônia	17
Total	128

Fuente: Pinto *et al.*, 2011.

El gobierno del Estado de Acre, por ejemplo, ha creado varias iniciativas pioneras que promueven una economía basada en los bosques, en parte como respuesta a la coyuntura desfavorable de la economía extractivista que se basa en el caucho y las castañas de Brasil. Desde 1999, el Estado ha adoptado el manejo forestal sostenible de pequeña escala como parte de un plan de desarrollo forestal para hacer que los bosques sean más atractivos que otros usos alternativos de la tierra (Humphries y Kainer, 2006). Asimismo, el gobierno estatal se ha comprometido a alentar la certificación del Forest Stewardship Council (FSC, por su sigla en inglés) para ayudar a cambiar las actitudes sociales hacia la producción de madera y aumentar el acceso al mercado internacional.

Además de brindar asistencia técnica y monetaria a las PEF, el Estado de Acre ha introducido incentivos para atraer industrias de procesamiento de madera con el fin de generar la demanda de madera legal de origen local. Las industrias procesadoras pueden recibir concesiones de tierras para alentar el establecimiento de instalaciones. Estas industrias también reciben apoyo para la certificación de la cadena de custodia y se benefician de incentivos fiscales que reducen su carga tributaria. Esos incentivos han contribuido a crear un centro industrial de muebles formado por 14 industrias de procesamiento con la certificación de la cadena de custodia del FSC en Rio Branco, la capital del estado (Evandro Araújo, comunicación personal, marzo de 2014).

Sin embargo, el apoyo en materia de políticas para las PEF de Brasil varía notablemente de un estado a otro. En el Estado de Pará, por ejemplo, ha habido pocos incentivos para que los pequeños productores pasen del suministro de materias primas al valor agregado de sus productos y asciendan en la cadena de valor (Molnar *et al.*, 2008a). A pesar de esta falta de apoyo en materia de políticas, se estimó que el 30 % del suministro de madera del estado se derivaba de PEF informales y familiares (Veríssimo *et al.*, 2002).

Con respecto al marco regulatorio, el Decreto 2788 de 1998 simplificó las normas de MFC de Brasil (conocidas como Planes Simples de Manejo Forestal) y se introdujeron nuevos mecanismos de permisos de extracción forestal en el 2002. A pesar de esto, las comunidades aún enfrentaban importantes obstáculos burocráticos para obtener la aprobación de los planes de manejo (Larson *et al.*, 2008). Según Drigo *et al.* (2010), el proceso de aprobación del plan de manejo puede demorar de dos a tres años, lo que causa serios problemas, pues

retrasa la extracción de madera que solo se puede realizar en la estación seca. Además, pese a los esfuerzos de las autoridades brasileñas para mejorar el control de los bosques, la madera ilegal sigue reduciendo los precios. Si bien las estimaciones varían mucho, comúnmente se afirma que el 40 % de la madera proviene de fuentes ilegales (Humphries *et al.*, 2012).

3.2.2 Bolivia

Una de las transiciones más notables con respecto a la política gubernamental de las PEF se ha desarrollado en Bolivia. Si bien el manejo comunitario históricamente no era permitido, una serie de reformas en las políticas que enfatizan la participación y la descentralización (Alcorn, 2014) han transformado el sector. Las nuevas leyes sobre tierras y bosques de 1996 abrieron el camino para que los pequeños productores y las comunidades indígenas obtuvieran derechos sólidos y exclusivos para el manejo de los bosques comerciales (véase el Recuadro 1). Una vez que los grupos indígenas obtuvieron títulos legales o TCO, comenzaron a preparar planes de manejo forestal. Como resultado, la madera suministrada por los territorios indígenas ha aumentado de manera constante, y actualmente ha surgido un importante sector forestal comercial indígena comunitario.

CUADRO 4

Planes de manejo forestal en TCO o tierras de comunidades indígenas

TCO o tierra comunitaria	Número de planes de manejo	Superficie total (ha)	Corte anual permisible (m ³)
Lomerío	3	107 195	28 200
Monte Verde	18	229 586	61 350
Guarayos	48	835 377	615 590
COINFO*	11	61 172	38 060
Chácobo – Pacahura	2	52 583	11 220
Tacana – Cavineño	1	27 832	5 120
Multiétnico I	2	120 001	14 630
Multiétnico II	1	37 697	
Itonama	1	10 000	4 350
Ayoreo – Zapoco	1	19 982	14 720
Moxeño	4	4 360	/
Siriono	2	47 836	11 580
Tacana	11	64 758	43 840
Yuquis	1	55 986	16 260
Yuracare	4	80 885	12 140
Yaminahua	1	16 326	/
Total	111	1 771 576	877 060

Fuente: adaptado en base a Ortega y Rodríguez (2013)

* COINFO (Comité Intercomunal Forestal de la Provincia Velasco) no es una TCO, sino una asociación de 17 comunidades ubicadas en la provincia de Velasco. Una de estas comunidades pertenece a una TCO, mientras que el resto posee títulos individuales de tierras comunitarias.

Así, en 2013 se aprobaron 111 planes de manejo distribuidos entre 16 TCO y 10 tierras de comunidades indígenas, lo que totalizó cerca de 1,8 millones de hectáreas bajo manejo forestal y una corta anual permisible de más de 800 000 m³ (véase el Cuadro 4). Más de 50 nuevos planes de manejo estaban en marcha o en espera de aprobación durante el mismo período (AFIN, 2014). Estas empresas forestales comunitarias indígenas están generando producción e ingresos sustanciales: según AFIN (2014), se aprovecha alrededor de 300 000 m³ (es decir, el 35 %) de la corta anual permisible, lo que genera aproximadamente 7,5 millones de USD en ingresos brutos y beneficia a unos 6 000 hogares indígenas.

A pesar de los avances en materia de políticas y tenencia, el marco reglamentario de Bolivia sigue siendo engorroso. En tal sentido, es ilustrativo un estudio de caso del Comité Intercomunal Forestal de la provincia Velasco (COINFO) (Del Gatto, 2016), que abarca seis comunidades indígenas con planes de manejo forestal en el Este de Bolivia. Los procedimientos gubernamentales para preparar y aprobar los instrumentos de manejo forestal (por ejemplo, planes de manejo forestal y planes de aprovechamiento anual) fueron estrictos y requirieron mucho tiempo, mientras que su implementación fue excesivamente burocrática. Hubo un creciente desaliento debido a la proliferación de nuevas directrices y normas planificadas con escasa o ninguna participación de los usuarios forestales locales, lo cual hizo difícil que las comunidades entendieran y se adaptaran al marco jurídico y normativo.

3.2.3 México

Con respecto a otros países, México tiene un marco normativo y regulatorio más propicio. Esto se ha producido gradualmente como resultado de la estrecha colaboración entre los líderes de las empresas forestales comunitarias y los funcionarios del gobierno para resolver los problemas administrativos a medida que éstos surgen. Asimismo, se han priorizado durante este proceso la transparencia y la responsabilidad. Por ejemplo, la CONOSIL, establecida en 2005 y que representa a unas 600 000 familias propietarias de bosques en todo el país, tiene una función activa en el Consejo Nacional Forestal (CNF) (para mayor información, consulte la Sección 3.4 más adelante).

El sistema nacional de Pagos por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH), establecido en 2003 con fondos procedentes de las tasas nacionales por la utilización del agua, ha dado un impulso a las empresas forestales comunitarias al proporcionar una fuente de ingresos complementaria y compatible con los objetivos del manejo forestal sostenible. Una evaluación de 36 ejidos forestales⁷ que recibieron el PSAH (Shapiro, 2010), por ejemplo, señaló que este sistema complementaba la base de gobernanza y tenencia de los ejidos. El PSAH implica pagos a ejidos y comunidades, así como a propietarios individuales, para el mantenimiento de bosques en áreas de importancia hidrológica. En 2004, se inició un segundo mecanismo de pagos por servicios ambientales, el Programa de pagos por servicios ambientales por captura de carbono y derivados de la biodiversidad (PSA-CABSA), que incluye sistemas agroforestales. Estos programas, gestionados

⁶ En este documento todos los valores monetarios se expresan en dólares estadounidenses (USD).

⁷ Porción de tierra mantenida en común por los habitantes de un pueblo mexicano y aprovechada en cooperativa o individualmente.

por la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), actualmente se han integrado en el Programa de pagos por servicios ambientales de los bosques (PSAB), que abarca más de dos millones de hectáreas forestadas.

3.2.4 Honduras

En 1974, Honduras fue uno de los primeros países de la región en establecer una política social forestal. Sin embargo, a diferencia de otros países, Honduras ha avanzado poco respecto de la tenencia de la tierra, que sigue siendo problemática y bastante frágil para las PEF, especialmente para los pequeños productores. Estas PEF incluyen alrededor de 230 empresas forestales comunitarias con más de 9 000 miembros, algunos de los cuales se establecieron en la década de 1970. Casi tres cuartas partes de las cooperativas en Honduras están ubicadas en superficies boscosas de pino natural (*Pinus* spp.). Si bien la madera es la principal actividad de producción, el aprovechamiento de resina es una actividad secundaria importante de subsistencia en las cooperativas de bosques de pino (Del Gatto, 2016).

La Ley Forestal de 2007 consolidó la base jurídica de las empresas forestales comunitarias al reunir la legislación que antes estaba dispersa en un único instrumento jurídico. Además, eliminó los límites restrictivos de la extracción de madera y estableció un procedimiento jurídico para los “contratos de manejo de bosques comunitarios” a largo plazo (Del Gatto, 2016). Al mismo tiempo, los instrumentos reglamentarios fundamentales relacionados con el manejo y la administración de los bosques siguieron estando excesivamente centralizados y basados en suposiciones poco realistas sobre la capacidad de la Autoridad Nacional Forestal (Pellegrini, 2009). Por ejemplo, Chavarría (2010) observó que la obtención de un plan de manejo aprobado implicó a 20 actores y más de 40 procedimientos. En particular, los permisos de transporte requerían varios trámites burocráticos y a menudo se detenía a los camiones de transporte de madera, incluso cuando tenían las autorizaciones correspondientes.

3.3 EL APOYO INADECUADO DE LAS POLÍTICAS Y LOS DONANTES PARA LAS ACTIVIDADES FORESTALES DESARROLLADAS A NIVEL LOCAL, ESPECIALMENTE PARA LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

El enfoque principal de los donantes y los gobiernos en la mayoría de los países ha sido el sector formal de MFC, y se ha prestado mucho menos atención a los pequeños productores y a las actividades forestales realizadas a nivel local. Esto se produce a pesar de la dimensión del sector, especialmente en la región amazónica, y de las posibles consecuencias sobre los medios de subsistencia sostenibles. En cierta medida, esta brecha en la comprensión se abordó en una serie de estudios y documentos presentados en un “número especial” de la *International Forestry Review*, titulada *Smallholders and forest landscape transitions: Locally devised development strategies of the Tropical Americas* (Pequeños productores y transiciones del paisaje forestal: estrategias de desarrollo elaboradas a nivel local en las zonas tropicales de América) (Pokorny y de Jong, 2015).

En la región del Río Amazonas, los “pequeños productores” incluyen habitantes de los ríos (*ribeirinhos*), *caboclos*, agricultores coloniales, residentes de asentamientos rurales

y otros tipos de pequeños productores (Pokorny y de Jong, 2015) que dependen en gran medida de los productos forestales. Los estudios de Hoch *et al.* (2009) observaron que la mayoría de las familias de pequeños productores objeto de muestreo en Brasil, Bolivia, Ecuador y Perú integraban las actividades forestales en sus estrategias de subsistencia, incluida una amplia gama de productos forestales y arbóreos para satisfacer las necesidades nutricionales básicas, de construcción, forraje, herramientas, combustibles y medicinas. Si bien los niveles de dependencia variaban enormemente, en algunos casos los productos forestales y arbóreos eran la principal fuente de ingresos.

Los datos procedentes de Perú y Bolivia indican que la dependencia de los bosques aumenta según la distancia respecto a los centros urbanos (de Jong *et al.*, 2010). Los pequeños productores en zonas remotas tienden a estar menos orientados hacia el mercado, especialmente porque la mayoría de las actividades relacionadas con las actividades forestales incluye el manejo de corta y quema/ barbecho, los productos forestales no madereros de aprovechamiento extractivo, la pesca y la caza. Los productos forestales también tienden a contribuir más al ingreso de los hogares cuando hay menos mercados agrícolas y otras oportunidades de obtener ingresos o son menos atractivos. Cuando los medios de vida y los ingresos familiares mejoran, los pequeños agricultores tienden a reemplazar las actividades forestales con actividades más especializadas (de Jong *et al.*, 2010). Esto concuerda con la función de “estrategia de afrontamiento” de las actividades forestales de bajo rendimiento que se encuentran en los estudios de la Red Pobreza y Medio Ambiente del CIFOR (Shackleton *et al.*, 2011).

La importancia cada vez mayor de los pequeños productores en el aprovechamiento y suministro de madera ha sido una tendencia esencial en la región amazónica en la “era del auge del post-aprovechamiento” (Sears *et al.*, 2007). En la actualidad, los pequeños productores suministran una gran porción de la madera procedente de las regiones amazónicas de Bolivia, Ecuador y Perú, buena parte de la cual es ilegal (Pacheco *et al.*, 2016). La madera se utiliza principalmente para la construcción y muebles, y se exporta hacia Argentina, Chile, Estados Unidos y China. Los pequeños productores han desarrollado múltiples estrategias para integrarse con actores y redes a lo largo de la cadena de valor en los mercados nacionales e internacionales. En Pucallpa (Perú), por ejemplo, una red de familias chinas compra madera de pequeños productores y empresas de extracción maderera para exportar a China (Pacheco *et al.*, 2016).

La producción maderera por pequeños extractores está organizada principalmente por intermediarios con un mayor conocimiento de los mercados y acceso al crédito (Mejía *et al.*, 2013). Los intermediarios tienen los recursos y contactos para obtener los permisos necesarios. Si bien es más probable que los productos madereros sean legales cuando son suministrados por estos intermediarios, también es probable que sean menos equitativos en términos de la participación del valor de mercado que se distribuye a los pequeños productores. Por el contrario, la madera que comercializan los pequeños productores es más equitativa, aunque tiene mayores probabilidades de ser ilegales, si bien los precios y márgenes de venta de la madera ilegal tienden a ser bajos. Los operadores de motosierra suelen ser productores legales de madera, ya que también tienen los recursos para obtener permisos.

Sin embargo, los gobiernos y los organismos de desarrollo han tendido a ignorar el potencial para el desarrollo de medios de vida sostenibles de los pequeños productores y otras formas de actividades forestales realizadas a nivel local (Pokorny y de Jong, 2015). Los marcos normativos predominantes han hecho que resulte difícil para los pequeños productores competir con otros actores. Pacheco *et al.* (2016) señalan que los gobiernos de Bolivia y Ecuador comenzaron a realizar cambios en materia de políticas para promover el manejo forestal a fines de 2000, que comprenden: nuevas regulaciones sobre permisos de extracción que tienen por objeto aumentar el poder de negociación de los pequeños productores; un enfoque más integrado del manejo forestal sostenible, incluida la agricultura; apoyo financiero para la conservación y restauración; regulaciones simplificadas y mejores sistemas en línea para la verificación de la legalidad.

El impacto de estas políticas ha sido dispar. Los pequeños productores han tenido que enfrentarse a un nuevo panorama normativo e institucional que ha aumentado el problema de información “asimétrica” y tal vez ha debilitado su posición de negociación en el mercado (Pacheco *et al.*, 2016). La aplicación de las leyes forestales también continúa siendo deficiente, por lo cual la madera ilegal sigue siendo un desincentivo para el manejo forestal sostenible. En general, las reformas normativas no han resuelto el problema de los escasos incentivos económicos para que los pequeños productores participen en el manejo forestal sostenible.

3.4 EL INCREMENTO DE EVIDENCIAS AMBIENTALES POSITIVAS COMO RESULTADO DEL MANEJO FORESTAL COMUNITARIO

Se esperaba y se preveía que las reformas de tenencia en América Latina empoderarían a los pueblos indígenas y a otras comunidades locales para conservar los bosques de manera más eficaz y eficiente que los gobiernos o el sector privado. Existen cada vez más pruebas de que las PEF que participan en el MFC han reducido o detenido la deforestación a menudo grave en los límites de sus tierras. Esto no solo se ha logrado a un costo relativamente bajo en comparación con el manejo forestal estatal, sino que también ha logrado resultados más equitativos (Cronkleton *et al.*, 2011). Más adelante se incluye una reseña de la investigación que respalda lo anterior.

- En una comparación de 80 reservas indígenas y 19 reservas federales en Brasil, realizada por el Instituto de Investigación Woods Hole, se observó que las reservas indígenas eran más eficaces que los parques nacionales en áreas de colonización (Nepstad *et al.*, 2006).
- El Banco Mundial realizó una comparación global (Nelson y Chomitz, 2011) de la incidencia de los incendios en áreas estrictamente protegidas (y administradas por el Estado), áreas protegidas de “uso múltiple” (algunas bajo control de la comunidad) y territorios indígenas (todos ubicados en América Latina). Después de controlar las variables de confusión, se estimó que la incidencia de incendios se redujo en: 16 % en territorios indígenas; entre 1,5 y 5,6 % en áreas protegidas de uso múltiple y en 1–3,5 % en áreas estrictamente protegidas.
- Los estudios comparativos en México revelaron que las áreas bajo MFC han tenido un desempeño comparable o mejor que las áreas protegidas en zonas tropicales y

templadas (Bray, 2010). En la península de Yucatán, por ejemplo, las PEF dedicadas al MFC han retenido más cubierta forestal que las áreas protegidas del sur de México. En el Estado de Oaxaca, seis PEF que forman el Comité de Recursos Naturales de la Chinantla Alta (CORENCHI) han dedicado 27 000 hectáreas (79 % del total de sus tierras) como áreas de conservación comunitaria, principalmente en los bosques de neblina y de montaña y gran valor hídrico y de biodiversidad.

- En la Reserva de la Biosfera Bosawás en Nicaragua, la tasa de deforestación de 1995 a 2004 fue 16 veces menor en los territorios indígenas en comparación con la propiedad privada o las áreas sin MFC (Stocks *et al.*, 2007). Por otro lado, el 12 % de una subregión de la Reserva de la Biosfera del Río Plátano en Honduras, donde no había dicho manejo, se deforestó en seis años.
- En la Reserva de la Biosfera Maya en Guatemala, un informe reciente (Hodgdon *et al.*, 2015) que analiza las tendencias de la deforestación entre 2000 y 2013, señaló que la Reserva en su conjunto estaba perdiendo su bosque a una tasa del 1,2 % anual, pero se presentaron diferencias significativas en las tasas anuales de deforestación dentro de la misma: 5,5 % en la zona de amortiguamiento, 1 % en la zona central y solo 0,4 % en la zona de usos múltiples, en la que hay 12 concesiones de bosques comunitarios y 2 concesiones del sector privado.

3.5 ¿POR QUÉ ESTOS RESULTADOS AMBIENTALES POSITIVOS SON RELEVANTES PARA EL DESARROLLO DE LAS PEF EN AMÉRICA LATINA?

Los resultados ambientales positivos descritos anteriormente confirman la premisa fundamental que se halla en la base misma del desarrollo del MFC y las PEF: las personas que viven cerca de un recurso y cuyos medios de vida dependen directamente de él tienen más interés en su uso y manejo sostenible que las autoridades estatales o las empresas que se encuentran lejos. Por ello, sus partidarios sostienen cada vez más que el MFC y las PEF ofrecen la mejor perspectiva para cumplir con los objetivos de conservación, a la vez que mejoran la posición de las comunidades rurales empobrecidas. Los argumentos a favor de las PEF combinan la sostenibilidad ambiental y la justicia social con afirmaciones sobre la eficacia económica.

No obstante, incluso en países con un sólido sector en las PEF, solo una parte de las poblaciones rurales ha sido empoderada para asumir formalmente las responsabilidades de manejo o participación en el desarrollo de PEF viables. Por tanto, existe una apremiante necesidad de comprender mejor los principales factores que promueven o debilitan el surgimiento exitoso de las PEF. Los factores se estudian en las siguientes secciones.

3.5.1 Aspectos institucionales

Un desafío fundamental que enfrentan las PEF es el marco institucional y normativo restrictivo en el que operan. Esto se aplica no solo a la legislación, los instrumentos normativos y regulatorios que atañen al MFC y, por lo tanto, a las PEF, sino también a los mercados de productos forestales, así como al acceso y las condiciones de crédito. En su mayor parte, los reglamentos y normativas han sido planificados teniendo en cuenta a grandes actores empresariales. La entrada progresiva de los productores locales

a la producción forestal comercial no ha logrado producir un ajuste proporcional de las normas y la modificación posterior de las regulaciones.

De ahí ha surgido la exigencia de que se establezcan condiciones equitativas que permitan a los pequeños productores y las comunidades competir mejor en los mercados madereros o reducir los obstáculos institucionales que actúan en su contra. Las condiciones que se consideran como favorecedoras de los pequeños productores y las comunidades son: bajos costos regulatorios de ingreso al mercado y un marco regulatorio de bajo costo que implique licencias limitadas de aprovechamiento, transporte y venta (Scherr *et al.*, 2004). Los pequeños productores y las comunidades que no pueden ajustarse a las normas forestales a menudo participan en prácticas de mercado informales e ilegales.

Asimismo, los aspectos institucionales importantes deben abordarse a nivel comunitario. Las instituciones locales eficaces, capaces de establecer y hacer cumplir las normas que rigen el acceso y uso de los bosques y de compartir equitativamente los costos y beneficios de la actividad forestal comunitaria, son esenciales para el desarrollo de la PEF. La experiencia, tanto de América Latina y el Caribe como de otros continentes, indica claramente que las instituciones comunitarias autogeneradas adecuadas a las condiciones culturales y ecológicas locales, así como los marcos jurisdiccionales nacionales, son generalmente las más eficaces (Alcorn, 2014).

Es aquí donde el concepto de **incentivos institucionales** se vuelve importante. Las normas crean incentivos o motivaciones convincentes para ciertos tipos de comportamiento a la vez que desalientan otros. Según los incentivos y desincentivos que enfrenten, las poblaciones llevarán a cabo actividades que protegen y fomentan o perjudican y dañan los recursos forestales. Un minucioso análisis de los incentivos y desincentivos institucionales puede ayudar a los funcionarios gubernamentales y al personal de proyectos forestales a ver más allá de las explicaciones de comportamiento superficiales y con frecuencia engañosas, a fin de comprender algunas de las causas profundas que se hallan detrás de la interacción entre las poblaciones locales y su entorno. Dicho análisis también puede contribuir a identificar incentivos y desincentivos institucionales locales para las prácticas de manejo de los recursos.

Sin embargo, en el pasado los representantes gubernamentales y los jefes de proyectos han tendido a evitar estos problemas institucionales. En algunos casos se debía a que simplemente no reconocían su importancia. En otros, tenían una vaga idea de por qué podían ser importantes, pero tenían dificultades para entender cómo se podía abordar un tema que solía ser complejo y confuso.

De hecho, si bien los aspectos institucionales son de suma importancia para el éxito de las actividades forestales, el proceso de análisis y cambio institucional nunca es sencillo. La gobernanza, por definición, implica el uso del poder para adoptar y hacer cumplir las decisiones. Cuando se toman decisiones que conciernen el acceso y uso de los recursos, estas afectan invariablemente a un gran número de partes interesadas con intereses diferentes (y a menudo en conflicto). El Estado puede tener intereses diferentes al de las comunidades locales, a la vez que pueden existir intereses divergentes entre los diferentes grupos dentro de las comunidades mismas. En cada caso, determinados intereses tienen más o menos poder para influir en las decisiones que se adoptan. El

análisis institucional puede contribuir a aclarar estas diferentes dinámicas de poder y de qué manera influyen en la utilización de los recursos. En algunos casos, ese análisis puede incluso ayudar a empoderar a aquellos que han sido excluidos del debate a medida que se explican los temas y se expresan más claramente los intereses.

3.5.2 Aspectos jurídicos

Desde hace tiempo existe una tendencia a reglamentar el acceso, manejo y uso de los bosques. A menudo, la normativa sobre la tierra y las actividades forestales ha impuesto obstáculos institucionales adicionales a las PEF que procuran utilizar y beneficiarse de los bosques. Como era previsible, se ha acumulado una gran cantidad de bibliografía sobre el modo en que las reglamentaciones y otros obstáculos jurídicos restringen el acceso a la tierra y los recursos.

Cuando el acceso y manejo están muy reglamentados (como suele suceder en el caso del uso y aprovechamiento de la madera) y los costos de reglamentación son restrictivos, a menudo, la principal interrogante para las PEF es de qué manera se pueden eludir los requerimientos legales para no quedar excluidas del mercado. Por tanto, no es sorprendente que muchas PEF participen de manera sistemática (total o parcialmente) en operaciones informales, esto debido a que donde las PEF no tienen los medios para acceder a los mercados a través de los canales legales, las redes informales se convierten en un modo de acceso eficaz.

Según Pulhin *et al.* (2010), las disposiciones reglamentarias sobre tierras y bosques que repercuten en las PEF pueden clasificarse en tres tipos principales:

- sistemas de clasificación de tierras que limitan el acceso a las tierras forestales;
- normas inspiradas en la conservación que limitan las actividades en áreas protegidas;
- licencias, acuerdos, impuestos, planes de manejo y requisitos similares que limitan el acceso a la madera y a otros productos forestales valiosos.

El primer tipo limita el área disponible para las comunidades en términos de tamaño o calidad de los bosques. Podría decirse que este problema es menos apremiante en América Latina en comparación con otras regiones. De hecho, América Latina ha logrado avances significativos en la transferencia de los derechos de tenencia a las comunidades locales y a los pueblos indígenas. Sin embargo, este sigue siendo un problema que afecta las experiencias de muchas PEF latinoamericanas. En Honduras, por ejemplo, el acceso a los bosques de pino de alta calidad por parte de cooperativas forestales comunitarias estuvo restringido por varios decenios.

El segundo tipo de reglamentación hace hincapié en la conservación mediante el establecimiento de áreas protegidas y la imposición de límites para el uso de los recursos. El caso de la reserva extractiva en Porto de Moz, Brasil, se cita frecuentemente en este contexto. A pesar de que el establecimiento de la reserva en sí fue el resultado de una movilización popular, los objetivos ambientales y de conservación del gobierno han tendido a prevalecer en detrimento de las necesidades y la viabilidad de las empresas locales comunitarias.

El tercer tipo de reglamentación impone requisitos burocráticos que restringen el valor comercial de los recursos forestales comunitarios. Prácticamente todas las PEF de América Latina han enfrentado este problema, incluso en países como Ecuador y Costa Rica, que han

logrado importantes avances en la simplificación de su marco regulatorio para la actividad forestal por parte de los pequeños productores (véase el Recuadro 7). Varias experiencias de las PEF demuestran los procesos complejos y los elevados costos de transacción necesarios para el uso y la comercialización de madera y productos forestales no madereros valiosos, a veces incluso después de que las PEF han cumplido con los requisitos reglamentarios.

3.5.3 Aspectos relacionados con la comercialización y el acceso a los mercados

La comercialización y el acceso a los mercados requieren una serie de ajustes por parte de las comunidades locales. Fundamentalmente, las PEF locales deben participar en actividades comerciales de los mercados de acuerdo con normas con las que a menudo no están familiarizadas. Además, ellas no cuentan con la capacidad necesaria para influir en estos procesos o aprovecharlos de mejor manera. La comercialización aplica a las actividades forestales un marco institucional normativo que difiere de aquellas con la que las PEF están acostumbradas. Esto contribuye a explicar por qué la gran mayoría de las PEF sigue participando predominantemente en la producción primaria, con poca conexión con los actores involucrados en cadenas de valor que van más allá de los intermediarios locales. Debido a que las PEF a menudo no pueden abastecer al mercado con volúmenes o calidad constantes, su participación en la cadena de suministro o de valor puede ser esporádica (Pacheco y Paudel, 2010). Esto limita las oportunidades de aprendizaje conjunto con otros actores involucrados en la cadena de valor y, por consiguiente, las perspectivas de fortalecer su poder de negociación.

Sin embargo, en algunos países, especialmente en México y Guatemala, un mayor número de PEF se han comprometido con la integración vertical. Estas relaciones se basan con frecuencia en contratos con empresas madereras, que a veces incluyen el procesamiento de la madera a nivel comunitario (Bray *et al.*, 2006). La participación en la cadena de valor requiere que los productores locales establezcan acuerdos con actores externos, a menudo en forma de contratos escritos. Si bien es cierto que el establecimiento de algún tipo de acuerdo comercial no es algo novedoso para los productores locales, estos acuerdos formales generalmente imponen normas más rígidas y obligaciones sustanciales a las PEF locales. Por esta razón, las PEF frecuentemente dependen de la asistencia de las ONG, proyectos de desarrollo o programas estatales para negociar contratos, cumplir con sus términos y garantizar el cumplimiento recíproco con sus socios comerciales. Además, los productores locales deben cumplir con las normas de calidad, producir volúmenes mínimos y garantizar la entrega puntual de materias primas o productos semielaborados. Estas condiciones contrastan con las economías esencialmente informales en las que operan muchos productores rurales, donde los acuerdos son principalmente verbales.

Las PEF pueden ayudar a los productores locales a superar estos desafíos al proporcionarles el tipo de organización comercial necesario para facilitarles el acceso al mercado y la participación en las cadenas de valor de productos forestales. Sin embargo, los beneficios de la inserción en tales cadenas de valor dependerán no solo de las capacidades de las comunidades locales y las PEF, sino también de su influencia sobre otros participantes en la cadena de valor.

Pacheco y Paudel (2010) elaboraron una tipología para evaluar la participación de los pequeños productores y las comunidades en los mercados, en la que distinguen cuatro formas de participación:

- PEF con capacidades considerables que operan en mercados bien desarrollados;
- PEF con escasas capacidades que establecen relaciones con redes de mercado relativamente bien desarrolladas;
- PEF con capacidades y participación muy limitadas en mercados poco desarrollados;
- PEF con buenas capacidades pero con conexiones marginales en los mercados.

El análisis indica que las distorsiones en los mercados forestales (demanda monopsónica, relaciones asimétricas, información incompleta, etc.) influyen en las interacciones de las PEF en los mercados. Con frecuencia, un pequeño número de compradores determina los precios. Las restricciones normativas tienden a crear incentivos para la extracción maderera informal, lo cual debilita aún más el proceso.

Por lo tanto, la mejora de los beneficios que las PEF obtienen del uso comercial de los bosques requiere un doble proceso: mejorar sus capacidades para acceder a los mercados y modificar las condiciones bajo las cuales dichos mercados funcionan en la práctica. Lamentablemente, esta segunda prioridad a menudo ha sido desatendida por las políticas gubernamentales y los programas de los donantes.

3.5.4 Aspectos relacionados con incentivos u oportunidades emergentes para el desarrollo de las PEF

En la parte 1 de este informe se estudiaron algunas de las tendencias clave que influyen en el sector de las PEF en todo el mundo. Esta subsección amplía el análisis con un enfoque particular en los incentivos u oportunidades emergentes que estas tendencias brindan para el desarrollo de las PEF.

Cambios en el comercio e industria de la madera. En general, las tendencias del mercado mundial actúan en contra de los intereses de los productores de bajos ingresos en los países en desarrollo. La mayoría de las PEF son empresas relativamente ineficientes que luchan para hacerle frente a los desafíos creados por la competencia de los precios internacionales, con niveles bajos de rendimiento, financiación, tecnología y gestión. Sin embargo, existen tendencias simultáneas que actúan a su favor, en particular la creciente importancia de los mercados internos. La gran mayoría de la producción maderera de América Latina (más del 95 %) se destina a los mercados nacionales (Scherr *et al.*, 2004) y esto contribuye a sostener el crecimiento de las PEF. Se prevé que esta tendencia continúe a medida que las PEF encuentren una ventaja competitiva en menores costos de transporte y mayores grados de flexibilidad de suministro. Al concentrarse en los mercados nacionales, las PEF están bien posicionadas para capitalizar esta tendencia. La proximidad al cliente puede convertir la aparente desventaja de su pequeña dimensión en un activo, incluso mediante la adaptación de la producción y el desarrollo de lazos con los mercados locales.

Pagos por servicios ecosistémicos o ambientales y REDD+. Otra tendencia ha sido el uso cada vez mayor de los pagos por servicios ecosistémicos y otras formas de pagos por servicios para que las comunidades y los pequeños agricultores promuevan la

conservación de los bosques, especialmente mediante los programas de pagos por servicios ambientales. Alcorn (2014), por ejemplo, identifica y analiza brevemente varios tipos de mecanismos de incentivos: i) pagos directos para la conservación, tal como los que a veces utilizan las ONG internacionales relacionadas con temas ambientales; ii) pagos por servicios ambientales o ecosistémicos, en particular, como los programas nacionales en Costa Rica, México y Ecuador (Programa Socio Bosque) y iii) beneficios indirectos no monetarios a través de la mediación de las ONGs.

En los últimos 10 años, la agenda de REDD+ ha cobrado impulso y podría ejercer una mayor influencia en el sector de las PEF. Se ha producido una gran cantidad de bibliografía sobre el potencial de los programas REDD+ para aprovechar las experiencias exitosas del MFC. Por ejemplo, Cronkleton *et al.* (2011) y Bray (2010) señalan que los paisajes bajo MFC parecen ser a menudo proyectos REDD+ exitosos (tanto en aspectos de carbono como en beneficios sociales). En México, en un estudio exhaustivo sobre el potencial de almacenamiento y remoción de carbono en diferentes usos de la tierra, se señaló que la mejora en el manejo de los recursos naturales en tierras comunales resultaba ser el método más efectivo (de Jong *et al.*, 2010). Asimismo, su capacidad de adaptación hace que el MFC sea preferible en comparación con otros modelos de gestión.

Cambios en el contexto social y político. Los cambios sociales y políticos han provocado un cambio importante en el contexto operativo de las empresas forestales comunitarias. Una parte fundamental de esto es la tenencia de los bosques. Los bosques estatales y las áreas protegidas estatales se establecieron bajo modelos de propiedad pública cuyo predominio histórico está comenzando a disminuir. Los movimientos sociales de los pueblos indígenas y otros pueblos que dependen de los bosques, combinados con las decisiones en materia de políticas para descentralizar y transferir la responsabilidad del manejo forestal, han tenido un impacto notable. La superficie total controlada por los pueblos y comunidades indígenas en América Latina es del 23 %, de la cual el 18 % es de propiedad directa, mientras que un 5 % adicional se destina para usos comunales (RRI, 2015). En comparación con Asia y África, América Latina tiene el porcentaje más alto de regímenes de tenencia que reconocen formas más sólidas de propiedad comunitaria (RRI, 2015). A medida que ha ido aumentando el reconocimiento de los derechos de las tierras indígenas y de otras comunidades, también se ha incrementado la superficie forestal conservada activamente por las comunidades.

Estos cambios notables en la tenencia de los bosques han estado acompañados por la correspondiente transición política en la transferencia de responsabilidades gubernamentales hacia los gobiernos locales. En algunos países esto incluye reconocer la autoridad de las estructuras de gobernanza tradicionales y consuetudinarias a nivel comunitario y su responsabilidad para las funciones administrativas como la conservación y el manejo de los recursos forestales o de cuencas hidrográficas.

En los casos donde el cambio de tenencia ha sido genuino, junto con una limitada regulación y una adopción de decisiones y administración descentralizadas, el número de PEF ha aumentado significativamente, como por ejemplo en México y Bolivia (Molnar *et al.*, 2008b).

3.5.5 Aspectos relacionadas con la capacidad de desarrollo de las PEF

Durante las entrevistas llevadas a cabo en 2014, los miembros de las PEF detallaron las áreas en donde necesitan asesoramiento, información y desarrollo de capacidades. Los proveedores de asistencia técnica también identificaron las necesidades que consideraban más importantes o insuficientes y enumeraron los servicios y la información que las PEF solicitaban con mayor frecuencia.

Las actividades directas de creación de capacidades que han demostrado ser más eficaces comprenden la capacitación en competencias específicas, tales como la contabilidad, la gestión empresarial y el desarrollo de planes de manejo forestal. Los representantes también destacaron la necesidad de crear capacidades en desarrollo empresarial y comercialización, es decir, conocimientos técnicos para evaluar las ofertas de contratos del sector privado, incluso una mejor comprensión de los precios de los productos y las obligaciones contractuales.

La creación de capacidades es más eficaz si se traduce en acciones que aplican estas nuevas competencias en el largo plazo, por ejemplo, estableciendo relaciones con empresas productoras y proveedores basadas en términos y contratos mutuamente acordados.

Para aumentar la probabilidad de éxito de las PEF, Alcorn (2014) recomienda una serie de acciones, entre ellas la creación de capacidades de los miembros de las PEF, los gobiernos y otros asociados en combinación con competencias técnicas (manejo, utilización y planificación forestal), conocimientos sobre desarrollo empresarial (administración financiera y contabilidad) y capacidades de gobernanza (responsabilidad, comunicaciones y cumplimiento de las normas que rigen el acceso y el uso). Asimismo, pone de relieve que, si bien hay muchos enfoques para la creación de capacidades, una opción que ha demostrado ser particularmente valiosa son los intercambios de experiencias entre las comunidades y los integrantes de las PEF, incluso el autoanálisis. El aprendizaje bidireccional es particularmente importante para el intercambio de información y la comprensión mutua.

3.5.6 Aspectos relacionados con el acceso al capital y las finanzas

El acceso al financiamiento es a menudo problemático para las PEF debido a su ubicación y a la percepción de que representan un alto riesgo financiero. Estos riesgos incluyen la falta de acceso a un seguro de riesgos, una escasa capacidad empresarial, un marco jurídico engorroso y falta de garantías (Nhantumbo *et al.*, 2016; FAO, 2005). De hecho, se podría afirmar que la recomendación más importante para la financiación forestal es el establecimiento de un marco normativo y reglamentario propicio para las PEF, ya que reduciría el riesgo, haría al sector más atractivo para las instituciones de crédito y brindaría tipos de interés más bajos. Dado que la escasa capacidad empresarial de las PEF representa un factor de riesgo importante, el acceso a la financiación es más fácil cuando las PEF están organizadas en cooperativas o asociaciones. Esto está estrechamente vinculado a la creación de capacidades, ya que las opciones de financiación aumentan cuando la capacidad empresarial mejora (Nhantumbo *et al.*, 2016). Asimismo, existe una estrecha relación entre las finanzas y la gobernanza, ya que la extracción maderera ilegal y la corrupción aumentan los riesgos.

RECUADRO 3

Los incentivos y créditos disponibles para las PEF en Guatemala

El Programa de incentivos para poseedores de pequeñas extensiones de tierras de vocación forestal o agroforestal (PINPEP) de Guatemala otorga subvenciones a los pequeños productores con menos de 15 hectáreas que no cuentan con títulos legales de propiedad. Se estima que el programa canaliza 20 millones de USD por año y atiende a unos 400 000 beneficiarios aproximadamente. El programa de incentivos se estableció luego de una campaña de incidencia política que resultó en la asignación del 1 % del presupuesto estatal para el uso sostenible de los suelos y los bosques. El gobierno también tiene acuerdos vigentes con bancos comerciales para la financiación complementaria de pequeñas y medianas empresas, incluidas las PEF.

Fuente: Nthantumbo et al., 2016.

Si bien existen muchos mecanismos potenciales de financiación pública y privada para las PEF, incluidos los sistemas de subcontratación, los pagos por servicios ambientales y las remesas, la experiencia a nivel mundial indica que el microfinanciamiento es el mecanismo más extendido y práctico para el tercer tipo de PEF: las que compran materia prima para la transformación o comercialización (FAO, 2005). Se puede proporcionar microfinanciamiento en zonas remotas donde es probable que predominen las PEF de escaso rendimiento económico. En esas áreas, los grupos autónomos y las cooperativas de ahorro probablemente sean los más adecuados. Aquellas PEF que reciben microfinanciamiento también suelen requerir apoyo para la creación de capacidades en mantenimiento de registros, contabilidad y planificación empresarial. Sin embargo, el microfinanciamiento es menos propicio para el establecimiento de plantaciones y el manejo de bosques naturales; en tales casos es necesaria una inversión a largo plazo.

El Recuadro 3 describe una herramienta innovadora elaborada en Guatemala para enfrentar la “economía difícil” del MFC del sector maderero (Kaimowitz, 2010).

3.5.7 Aspectos relacionados con los diferentes regímenes de manejo forestal comunitario que propician el desarrollo de las PEF

Muchos de los países en desarrollo alrededor del mundo persiguen alguna forma de manejo forestal descentralizado que integra a la población local. Como se describe en la Sección 2, se usan diferentes términos para indicar la participación de las comunidades en el manejo forestal, en particular: “manejo forestal comunitario”, “forestería de base comunitaria” y “forestería comunitaria”.

Se pueden extraer dos conclusiones fundamentales del análisis del impacto de estos regímenes en el desarrollo de las PEF. Primero, los tres regímenes tienden a requerir el cumplimiento de las disposiciones de planificación e implementación establecidas por las autoridades gubernamentales. Estos no funcionan bien en las condiciones locales

para llevar adelante los objetivos del lugar. Si bien estos regímenes a menudo reconocen modelos forestales locales autogenerados, no son capaces de interpretarlos correctamente para proponer regímenes de MFC que sean aceptables para las partes locales interesadas.

En segundo lugar, las ideas expuestas en este estudio indican que solo aquellas PEF que reciben apoyo adecuado tienen alguna posibilidad real de éxito económico bajo regímenes de MFC, mientras que muchos otros continuarán operando en los márgenes y, por lo tanto, necesitarán una asistencia significativa para acceder a vías alternativas de desarrollo. Los marcos normativos que reconocen y se adaptan mejor a los intereses y capacidades de las “actividades forestales desarrolladas a nivel local” (basadas principalmente en el manejo forestal tradicional o consuetudinario) ayudarán a las PEF a desempeñar una función más activa en el desarrollo local.

En el Recuadro 4 se analiza un tercer aspecto relacionado con las escasas o no reconocidas instituciones de gobernanza local.

RECUADRO 4

La importancia de contar con múltiples instituciones de gobernanza comunitaria

Se han logrado importantes avances en Brasil y Bolivia hacia el reconocimiento de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas (tierras comunitarias de origen [TCO] en Bolivia) y de los extractores de productos forestales no madereros (reservas extractivas en Brasil). Se ha progresado menos en la creación de instituciones eficaces para la gestión territorial o de las reservas extractivas o capaces de manejar vastas áreas que abarcan decenas y, a veces, cientos de comunidades. Se genera un problema particular cuando las instituciones comunitarias que ayudan a gestionar el uso de recursos mediante normas consuetudinarias no son reconocidas, lo cual crea un vacío de gobernanza.

Muy pocas organizaciones indígenas representativas en las TCO de Bolivia se han organizado o capacitado para la administración o gestión territorial y también existen problemas evidentes con respecto a la gestión o el control de grupos no indígenas ubicados en las TCO. En las reservas extractivas, las estrictas normas de conservación y los conflictos de intereses también determinan que existan pocos incentivos para colaborar. Por el contrario, la capacidad de “gobernanza a múltiple escala” de muchos ejidos y comunidades indígenas en México se ha desarrollado gradualmente a través del tiempo.

Fuente: Cronkleton et al., 2011.

PARTE 2.

ESTUDIOS DE CASO



4 Estudios de caso: las experiencias de mayor éxito de las PEF

ESTUDIO DE CASO 1: COOPERFLORESTA, ACRE, BRASIL⁸

Desde 1999, el gobierno de Acre en la Amazonía occidental de Brasil ha implementado políticas para promover el desarrollo basado en las actividades forestales. Tomando en cuenta la disminución de la economía extractiva tradicional basada en el caucho y las castañas de Brasil, estas políticas se centran especialmente en la madera. El gobierno de Acre también ha fomentado la certificación por parte del FSC para cambiar las perspectivas sociales acerca de la extracción de madera y mejorar el acceso al mercado (Humphries y Kainer, 2006). La Cooperativa de Productores Forestales Comunitarios (COOPERFLORESTA) surgió en 2001 como parte de estos esfuerzos más amplios.

La cooperativa fue fundada por seis asociaciones locales (comunitarios, productores y trabajadores), cinco de las cuales provenían de proyectos de asentamientos agro-extractivistas y una de la Reserva Extractiva Chico Mendes. Estas “instituciones sociales” se centraban en la gobernanza y el desarrollo local, pero no tenían el mandato de producir o comercializar madera.

En 2014 COOPERFLORESTA tenía 201 miembros provenientes de las seis asociaciones originales y otras asociaciones locales que gestionaban un área combinada de 52 650 hectáreas, aproximadamente la mitad de las cuales estaba certificada por el FSC. La madera se produce a partir de parcelas forestales de los miembros individuales, pero la extracción y la comercialización se realizan colectivamente. Tras el apoyo de los donantes para obtener maquinaria y un aserradero, el aprovechamiento se mecanizó y desde entonces se ha logrado una integración vertical significativa. Los servicios de extracción de madera se proporcionan al costo para los miembros y al precio de real del mercado para los que no son miembros. El equipo adicional, si es necesario, también está disponible en las agencias del gobierno local sin cargo alguno.

La producción anual de madera en rollo superó los 9 000 m³ en 2011 y 2012, pero se redujo a 4 000 m³ en 2013 debido a un retraso en la obtención de licencias de aprovechamiento. La mayor parte de la madera se vende a la industria del contrachapado. Los buenos márgenes de ganancia reportados se deben en parte a subvenciones de donantes, pero también a los servicios forestales rentables (por ejemplo, la preparación de planes de manejo forestal) proporcionados a usuarios que no son miembros. En tal sentido, esto último representó más de la mitad del volumen anual de las operaciones en

⁸ Fuentes: Araújo *et al.* 2013; Evandro Araújo, comunicación personal, marzo de 2014.

2013. Las ganancias, que en 2013 promediaron los 27 USD por m³ (madera en rollo), se distribuyeron de acuerdo con la producción de cada miembro, excepto en el caso de una asociación, que asignó las ganancias por igual, independientemente de los volúmenes de producción relativos.

La existencia de COOPERFLORESTA se puede considerar como un resultado directo de los esfuerzos del gobierno para apoyar el manejo forestal comunitario y familiar, establecer políticas favorables e invertir notablemente en asistencia técnica y ayuda económica. La cooperativa en sí misma cumple también una función esencial para sus asociaciones afiliadas, ofreciendo un foro para abordar los problemas y proponer cambios como grupo y, lo más importante, para facilitar las ventas de madera.

Sin embargo, las normativas y reglamentaciones vigentes a nivel federal siguen siendo un gran desafío. En 1998, el Decreto 2788 estableció normas simplificadas para el MFC en Brasil (conocidas como Planes Simplificados de Manejo Forestal) y en 2002 se estableció un sistema que introduce tres mecanismos de permisos diferentes. Sin embargo, las comunidades aún enfrentan importantes obstáculos burocráticos para obtener la

RECUADRO 5

Integración horizontal y vertical de productos extractivos forestales no madereros : Cooperacre, Brasil

Cooperacre es una cooperativa de segundo nivel compuesta por numerosas cooperativas rurales en el Estado de Acre. Es probablemente la mayor cooperativa de la región amazónica, y ha desempeñado una función importante en el fortalecimiento de los sistemas de mercado regional para el caucho y las castañas o nueces de Brasil. Cooperacre, establecida en 2001 con el apoyo del Estado, participa activamente en el comercio de las castañas de Brasil, mediante la compra y procesamiento de las nueces (vendió más de 4 000 toneladas en 2011), además de manejar una instalación para su procesamiento.

Cooperacre también gestiona la logística relacionada con el suministro y transporte de caucho líquido (látex) que se vende a Natex, una fábrica de condones ubicada en el municipio de Xapuri, a la vez que desarrolla nuevos productos fabricados con caucho elaborado químicamente. Natex, inaugurada en 2008, es una asociación comunitaria-público-privada que compra látex a cientos de hogares. El Estado apoya el comercio de látex al otorgar una subvención de 2,10 USD por litro a los hogares. Natex está vendiendo alrededor de 100 millones de condones por año mediante un contrato con la Agencia Nacional de Salud de Brasil. Cooperacre también comienza a procesar frutas regionales para transformarlas en pulpa, incluido el açaí (*Euterpe precatoria*) y la cajá (*Spondias mombin*) en una pequeña planta ubicada en Rio Branco.

Fuente: Schmink et al., 2014.

⁹ AUTEX (Autorização de Exploração Florestal).

RECUADRO 6

El Comité Intercomunal Forestal de Bolivia

El Comité Intercomunal Forestal de la provincia Velasco (COINFO) es una asociación sin fines de lucro de segundo nivel en la región de Chiquitania, en el este de Bolivia. Fue establecido en 2005 por seis comunidades indígenas que contaban con planes de manejo forestal, pero que tenían poco poder de negociación de mercado o apoyo normativo. En 2014 había 17 PEF de comunidades indígenas en COINFO, 11 de las cuales contaban con planes de manejo aprobados que abarcaban una superficie de 61 712 hectáreas. COINFO es una de las 11 asociaciones indígenas regionales que conforman la Asociación Forestal Indígena Nacional (AFIN), que aboga por los derechos indígenas y el MFC.

Las funciones principales de COINFO son: prestar asistencia a los miembros para preparar instrumentos de manejo forestal (planes de manejo, planes operativos anuales, etc.), lo que implica trabajar estrechamente con la autoridad forestal; encontrar compradores para sus productos; y servicios de capacitación. A diferencia de COOPERFLORESTA, COINFO no posee los activos de capital necesarios para la extracción y procesamiento de la madera, pero ha creado una sólida red de relaciones y alianzas con instituciones públicas (por ejemplo, la autoridad forestal nacional, el gobierno regional y los municipios locales), el sector privado (tal es el caso de la Cámara Forestal y la Cámara de Exportadores) y donantes (como GIZ y SNV).

Fuentes: AFIN, 2014; Pawlowski, 2006.

aprobación de los planes de manejo (Larson *et al.*, 2008), que, según Drigo *et al.* (2010), a menudo puede llevar de dos a tres años. La experiencia de COOPERFLORESTA en 2013 (época en que su producción fue inferior a la mitad del año anterior) indica que aun los retrasos más breves en la obtención de la autorización de aprovechamiento anual pueden ser sumamente perjudiciales, ya que las operaciones de extracción solo pueden llevarse a cabo durante la estación seca. Además, si bien las autoridades brasileñas pueden haber hecho grandes esfuerzos para mejorar el control forestal, sigue siendo relativamente fácil encontrar madera ilegal en el mercado local, lo cual disminuye los precios de la madera (Drigo *et al.*, 2010).

COOPERFLORESTA ha tratado de enfrentar estos desafíos desarrollando economías de escala más grandes. Asimismo, ha intentado mantener y fortalecer su estrecha relación de trabajo con el gobierno de Acre para facilitar un enfoque conjunto a fin de relacionarse con los organismos del gobierno federal.

Los dos recuadros siguientes presentan estudios de caso complementarios al Estado de Acre en Brasil y Bolivia, respectivamente.

ESTUDIO DE CASO 2: LAS PEF COMUNITARIAS EN LOS ESTADOS DE CHIAPAS Y OAXACA, SUR DE MÉXICO¹⁰

El Ejido¹¹ Monte Sinaí en el Estado de Chiapas es un ejido establecido recientemente. Se formó en 2001 y cuenta con una superficie de 1 080 hectáreas de propiedad colectiva en manos de 56 familias indígenas. Alrededor de la mitad del área está clasificada como bosque de pino y roble de alta productividad. Las actividades de producción maderera dieron inicio en 2007. En base a sus experiencias iniciales, los miembros del ejido establecieron la “Empresa de Productos Forestales Maderables del Ejido Monte Sinaí” en 2010 para diferenciar el rol del ejido en las fases de procesamiento y la comercialización de sus productos forestales.

La relación entre la comunidad y la empresa está reglamentada por un acuerdo especial (Convenio de Comodato) a través del cual la comunidad delega responsabilidades de procesamiento y comercialización (incluida la gestión de equipos) a la empresa forestal. En concreto, el ejido vende madera en rollo a la empresa comunitaria, que procesa la madera y vende los productos a compradores locales o nacionales. Ambos niveles de administración rinden cuentas a sus asambleas respectivas, lo que garantiza la transparencia y responsabilidad.

El plan de manejo forestal actual tiene una corta anual permisible de 3 500 m³ de madera de pino y 1 000 m³ de roble. La madera de pino se procesa en el aserradero de la empresa y se vende como madera aserrada, mientras que el roble se utiliza para producir y vender carbón, lo que genera una ganancia bruta anual de 30 000 USD. Los productos se venden en los mercados locales y regionales del sur de México. La madera aserrada generó un ingreso bruto promedio de 140 USD por m³. Las ganancias brutas van de 100 000 a 150 000 USD por año, la mayoría de las cuales se reinvierte en nuevos equipos y edificios. En 2015, más de la mitad del valor de sus activos de capital (cifra superior a 500 000 USD) correspondió a equipos de aprovechamiento. Parte de las ganancias se invierte en proyectos sociales como escuelas y caminos rurales, mientras que las actividades de producción forestal han generado alrededor de 50 empleos. Todas las familias del ejido, así como las de las comunidades cercanas, son beneficiarias directas de estas actividades. En 2013, el bosque del ejido obtuvo la certificación del FSC.

El 90 % del área boscosa en el Estado de Oaxaca es propiedad de comunidades, incluidos 16 grupos indígenas. Varios estudios señalan la existencia de una combinación de una gobernanza sólida con una tenencia segura y políticas de apoyo en esta región. Por ejemplo, la Unión de Comunidades Productoras Forestales Zapotecos-Chinantecos de la Sierra (UZACHI) gestiona una superficie forestal de 20 000 hectáreas que pertenecen a cuatro comunidades indígenas. Cada comunidad ha establecido procedimientos de gobernanza, tanto oficiales como asambleas, para investigar y resolver problemas, representar a la empresa comunitaria ante terceros y vigilar el desempeño financiero. Las tradiciones comunales, como la rotación anual de puestos, la adopción de decisiones consensuada y los

¹⁰ Fuentes: Bray, 2010; Zúñiga *et al.*, 2012; Ramírez Segura, 2015.

¹¹ El término ejido en México se refiere a una porción de tierra mantenida en común por los habitantes de un pueblo mexicano y cultivada en forma cooperativa o individual.

salarios no diferenciados han fomentado la cohesión social. Otra estrategia fundamental ha sido la diversificación económica: el ingreso de la madera se complementa con el ecoturismo, la venta de agua embotellada y los pagos por servicios ambientales.

Desde 1997, la UZACHI y otras empresas forestales comunitarias en el Estado de Oaxaca se beneficiaron de un programa del Banco Mundial que fomentó un enfoque innovador y diversificado para la gestión de los recursos naturales, especialmente a través del desarrollo del ecoturismo, la comercialización de productos forestales no madereros, la capacitación y las iniciativas comunitarias sobre la biodiversidad.

Es importante señalar que México tiene una larga trayectoria de actividades forestales comunitarias y un marco institucional y normativo más propicio para las empresas forestales comunitarias que otros países de América Latina. Los ejidos y sus empresas están oficialmente reconocidos por las autoridades forestales del país. Sus líderes trabajan en estrecha colaboración con las autoridades forestales del gobierno con el fin de garantizar la transparencia y la responsabilidad de ambas partes, así como para resolver los obstáculos de la administración forestal que se presentan.

ESTUDIO DE CASO 3: LAS CONCESIONES FORESTALES COMUNITARIAS, GUATEMALA¹²

En 1990, el Gobierno de Guatemala estableció la Reserva de la Biosfera Maya para proteger la porción de Guatemala del bosque tropical más grande de América Central, que también se extiende sobre zonas de México y Belice. La Reserva abarca una superficie de 21 600 km² y se divide en tres partes: zona núcleo de áreas protegidas, donde no se permite el aprovechamiento de árboles u otros recursos; zona de usos múltiples (450 000 hectáreas), que permite el manejo forestal sostenible; y zona de amortiguamiento, para prevenir la colonización y los asentamientos humanos. Las comunidades que viven en la zona de usos múltiples, que insistieron que podían manejar el bosque de manera más eficaz que las concesionarias del sector privado, formaron la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP) en 1996. Dicha asociación ha sido fundamental para consolidar 12 concesiones forestales comunitarias otorgadas en la zona de usos múltiples entre 1994 y 2002.

Las concesiones de MFC confieren derechos de extracción, gestión y exclusión, aunque su temporalidad (25 años) ha creado cierta incertidumbre. El análisis económico indica que la madera (considerada de forma aislada) ha proporcionado únicamente ingresos marginales a los miembros de la PEF (excepto a los que están empleados); en algunas concesiones forestales (utilizadas por los inmigrantes), la ganadería y otras formas de agricultura son las fuentes de ingresos más importantes. Sin embargo, las PEF han podido complementar sus ingresos derivados de la madera con los productos forestales no madereros de alto valor comercial, especialmente el xate (una palma ornamental que se exporta a los Estados Unidos y a otros países), el chicle (goma de mascar) y las nueces de ramón.

La asociación ha brindado una amplia capacitación y apoyo a las PEF, especialmente en la elaboración de planes de manejo forestal, la obtención de la certificación del FSC (en varios casos) y la preparación de proyectos sobre ecoturismo. Un desarrollo

¹² Fuentes: Hogdgon *et al.*, 2015 ; FFF, 2016; Radachowsky *et al.*, 2012.

importante fue el establecimiento de la Empresa Comunitaria de Servicios del Bosque (FORESCOM) en 2003, que incluye personal profesional que brinda un amplio apoyo a las PEF. Asimismo, cuenta con un aserradero capaz de producir productos de entablado y machihembrado, lo que le ha permitido a las PEF agregar valor a sus productos.

La experiencia de las concesiones forestales comunitarias en Guatemala es ampliamente considerada como uno de los ejemplos más exitosos de desarrollo de las PEF en América Latina. Sin embargo, las PEF de este país aún enfrentan serios problemas. Como resultado del aumento del tráfico de drogas y el lavado de dinero en la región, un reto significativo ha sido el control y la protección eficaces contra el uso no autorizado de los recursos forestales por parte de terceros. Un método empleado por las PEF para enfrentar este reto ha sido comunicar su experiencia a nivel mundial y generar apoyo internacional para sus esfuerzos y logros, presionando a los organismos gubernamentales para que actúen. Pero este desafío está lejos de superarse. Los problemas existentes se agravan debido a que el Gobierno vacila en renovar las concesiones comunitarias después de su vencimiento de 25 años debido las presiones de otras partes interesadas. Este problema aún no se ha resuelto y su resultado sigue siendo incierto.

ESTUDIO DE CASO 4: COOPERATIVA AGROFORESTAL SAN JOSÉ DE PROTECCIÓN, HONDURAS¹³

San José de Protección, que se formó en 1973 en las tierras altas centrales de Honduras, fue una de las primeras cooperativas agroforestales del país (justo antes de la creación de la normativa social forestal nacional). Establecida por los extractores de resina, dicha sustancia sigue siendo la principal fuente de ingresos de sus 46 miembros (lo que incluye a 11 mujeres). Recientemente se introdujo la producción de madera, que al principio se limitaba a madera en rollo; en la actualidad estos últimos se procesan en el aserradero cooperativo.

La cooperativa tiene derechos de usufructo sobre 1 526 hectáreas de bosque público, y alrededor del 90 % de dicha extensión está cubierta de bosque de coníferas de propiedad del municipio local. Antes de que se estableciera la cooperativa, el bosque se dividía entre las familias de la comunidad para la extracción de resina. Por tanto, la extracción de resina se realiza sobre la base de parcelas designadas en forma individual, pero la comercialización se realiza a través de la cooperativa. Poseer una parcela del bosque para la producción de resina es una condición previa para ser miembro de la cooperativa.

Todas las actividades vinculadas con el manejo forestal son realizadas directamente por los miembros. Los profesionales forestales son llamados únicamente para elaborar planes operativos anuales y para renovar el plan de manejo forestal que tiene una periodicidad de cinco años. La asistencia técnica es generalmente pagada por la cooperativa o es proporcionada por socios locales, tales como la municipalidad. Cuando se iniciaron los trabajos de producción maderera, los miembros acordaron que se elaboraría un solo plan de manejo que abarcaría las parcelas individuales, pero considerando que los poseedores de parcelas serían tratados como propietarios privados. A cambio, éstos recibirían un pago de derechos de extracción de madera de aproximadamente 4 USD m³. En este

¹³ Fuente: Del Gatto 2016.

sentido, el área forestal es manejada en forma privada en lo que respecta a la producción de resina, pero se maneja colectivamente para los fines de producción maderera.

La cooperativa tiene su propio aserradero y almacenamiento de resina. A diferencia de otras cooperativas agroforestales en Honduras, los activos de capital se han adquirido principalmente mediante préstamos en lugar de aportes de donantes. La limitación de la asistencia externa ha sido una importante política de cooperación, motivada en parte por el deseo de evitar una interferencia externa excesiva en su proceso de gestión y adopción de decisiones.

En 2012 y 2013, la cooperativa no pudo extraer madera debido a retrasos en la renovación de su plan de manejo. Por ello, la última extracción de madera fue en 2011, con aproximadamente 1 000 m³ de madera en rollo y con ventas de 520 m³ de madera aserrada a un precio promedio de 220 USD por m³. El margen de ganancia bruta en 2011 para la madera y resina fue de alrededor del 40 %; sin embargo, los márgenes de ganancia netos para la resina fueron del 21 % y alrededor de 5 % para la madera. Este resultado refleja el elevado costo de la producción y comercialización de la madera y parece confirmar lo que en ocasiones se ha denominado como las características “anti-pobreza” de la madera (Larson *et al.*, 2008; Pacheco, 2012). Hasta 2014, la totalidad del ingreso neto de la cooperativa se reinvertió en activos de capital o se utilizó para pagar los préstamos adquiridos. Sin embargo, el empleo ha generado beneficios sustanciales, incluyendo salarios cuyo monto anual asciende a 54 000 USD, que corresponde a 5 400 jornadas de trabajo, así como a 1 500 días de empleo indirecto asociado con el transporte de madera, el suministro de insumos, los servicios alimentarios, etc. Pero la influencia de la cooperativa es aún más amplia: en 2007 fue miembro fundador de la Federación de Productores Agroforestales de Honduras (FEPROAH), que tiene una función fundamental en el fortalecimiento de la participación de los productores comunitarios en los debates sobre políticas públicas.

A diferencia de la COATLAHL (véase el estudio de caso más adelante), la Cooperativa de San José tiene derechos de tenencia asegurados y no enfrenta disputas por tierras con actores externos. Sin embargo, la cooperativa se ha visto limitada dadas las regulaciones para el uso y manejo de los recursos forestales, particularmente porque siempre se ha esforzado en limitar su dependencia de la ayuda externa o de empresas madereras. De hecho, en 2012 y 2013, la cooperativa no realizó operaciones de tala debido a retrasos en el largo proceso de renovación de su plan quinquenal de manejo forestal. Sin ayuda externa, la preparación o renovación de un plan de manejo es una tarea enorme y los costos iniciales de elaboración y aprobación imponen una carga importante en términos de tiempo y dinero.

Incluso después de la aprobación del plan, la cooperativa enfrenta obstáculos adicionales para la corta de la madera y el transporte de sus productos al mercado, ya que se requieren otros documentos que deben ser autorizados por oficinas de gobierno con poco personal y que están ubicadas lejos de la comunidad. Estos obstáculos burocráticos ayudan a explicar la razón por la cual la cooperativa nunca pudo talar y vender la totalidad de su corta anual permisible.

FLORESTA NACIONAL DO TAPAJÓS
ICMBio
BASE DE TERRA RICA



5 Estudios de caso: las experiencias más difíciles de las PEF

ESTUDIO DE CASO 5: ASOCIACIONES DE PEQUEÑOS MADEREROS (APM), GUYANA¹⁴

La mayor parte de las tierras en Guyana son públicas: los bosques estatales administrados por la Comisión Forestal de Guyana (CFG) abarcan 13,7 millones de hectáreas, es decir, el 63 % de la superficie total del país. Hoy en día, las comunidades indígenas poseen legalmente tres millones de hectáreas, una superficie que ha duplicado su tamaño desde el 2000.

Según la Ley Forestal de 2009, existe una disposición explícita para que las comunidades tengan derechos claros y seguros a largo plazo. Pero, en la práctica, los permisos forestales estatales de dos años que se asignan a las asociaciones de pequeños madereros (APM) elegibles, son renovables a discreción de la CFG. Las concesiones a largo plazo solo están en manos de grandes empresas. En 2013, 70 APM tenían 128 permisos forestales estatales en una superficie de 488 000 hectáreas.

En Guyana, las APM suministran aproximadamente el 80 % de la demanda nacional de madera. Cada APM tiene de 20 a 90 miembros, que actúan como contratistas para un mayor número de operarios de motosierra. Se estima que hay unas 18 500 personas empleadas en el sector del motoaserrío (Clarke, 2009). Un notable efecto multiplicador a nivel local supone que aproximadamente el 70 % de los ingresos de la APM se devuelve a las comunidades.

Sin embargo, varios estudios han revelado los siguientes problemas:

- Dos tercios de las APM no cuentan con personería jurídica, por lo cual no pueden obtener cuentas bancarias comerciales, negociar contratos ni recibir dinero de donantes.
- El sistema centralizado de asignación de concesiones significa que incluso las APM de pequeña escala deben realizar viajes frecuentes a la capital, Georgetown.
- El sistema fiscal forestal es sumamente regresivo, ya que les impone la misma tasa por hectárea a las licencias de pequeña escala en bosques degradados que a las concesiones de más de 300 000 hectáreas en superficies menos explotadas.

Otro desafío importante que enfrentan las APM consiste en obtener acceso a financiamiento de los organismos de crédito para mejorar su equipo técnico. Estos organismos no reconocen el período de tenencia de la tierra de dos años como garantía suficiente para acceder a préstamos.

¹⁴ Fuentes: Bulkan 2015; Palmer y Bulkan 2007; Thomas *et al.* 2003.

Además, si bien las APM tienen el derecho de utilizar los bosques para la producción de madera, la población en general también puede usar estas áreas para fines de subsistencia. Por lo tanto, las APM tienen la responsabilidad de colaborar con otros usuarios para evitar conflictos. Existen casos de agricultores que obtienen derechos legales sobre parcelas de la misma tierra bajo la jurisdicción de organismos separados, lo que a menudo implica que las APM no puedan utilizar la tierra en cuestión.

ESTUDIO DE CASO 6: COATLAHL, HONDURAS¹⁵

La Cooperativa Regional Agroforestal Colón, Atlántida, Honduras Limitada (COATLAHL) es una cooperativa regional de segundo nivel asociada con grupos comunitarios locales. La COATLAHL, ubicada en la región norte del Caribe hondureño, se estableció en 1977 y fue una de las más de 120 cooperativas promovidas por el sistema social forestal impulsado por el gobierno durante la década de 1970.

La instalación central de la cooperativa ubicada en la ciudad de La Ceiba se encarga del procesamiento y la comercialización de la madera. Cuatro grupos comunitarios gestionan en forma conjunta aproximadamente 5 450 hectáreas de tierras forestales bajo certificación FSC, las cuales son de propiedad estatal pero poseen derechos de usufructo otorgados oficialmente.

La COATLAHL ha experimentado una transición de integración vertical intensa. En sus primeros años comercializó solo un pequeño número de especies de alto valor comercial como la caoba (*Swietenia macrophylla*), el cedro (*Cedrela odorata*) y el palisandro (*Dalbergia tucurensis*), vendiendo los bloques de madera en bruto por especie.

Desde entonces, las interacciones con el mercado han cambiado notablemente. Hoy día, la COATLAHL comercializa más de 25 especies comerciales y vende una gama de productos. Se pueden identificar cuatro formas de participación en el mercado en función de sus productos y mercados principales:

- bloques de madera aserrada que se comercializan en el mercado local;
- tableros aserrados secados al horno que se venden en el mercado local;
- productos terminados (por ejemplo, molduras, muebles y puertas) que se venden en el mercado nacional;
- productos terminados (por ejemplo, felpudos y taburetes) que se exportan a nivel internacional.

Durante los últimos 15 años, la cooperativa ha realizado una gran inversión para establecer una relación comercial con una cadena minorista en Dinamarca llamada COOP Dinamarca, que ha importado productos terminados con certificación FSC de la COATLAHL desde 2004.

Un desafío evidente para la COATLAHL son los elevados costos asociados con la producción para la exportación. Esto se vio agravado por un cambio en la política de COOP Dinamarca en 2013, que tuvo como consecuencia la decisión de dejar de pagar un sobreprecio por los bienes certificados por el FSC que suministraban los productores

¹⁵ Fuente: Del Gatto, 2016.

comunitarios. Un factor relacionado ha sido un aumento del 30 % en los costos de embalaje de sus productos exportados (Herrera, 2014).

En cambio, un problema constante en los mercados locales y nacionales es la competencia de productos más baratos producidos a partir de madera de origen ilegal. La cooperativa ha intentado responder invirtiendo en calidad y diversificando su base de productos, pero la extracción ilegal sigue distorsionando los mercados de madera al deprimir los precios de la madera.

Los miembros de la COATLAHL sostienen que los instrumentos reglamentarios siguen siendo excesivamente burocráticos, con lo que imponen barreras directas a las actividades de comercialización de la cooperativa. Varios estudios confirman tales argumentos: por ejemplo, Chavarría (2010) señaló que para obtener un plan de manejo aprobado se requiere de 20 actores y más de 40 procedimientos. Las cargas adicionales dificultan el transporte y la comercialización de los productos de la cooperativa, especialmente porque los permisos de transporte también requieren varios pasos burocráticos y los controles normativos a lo largo de las carreteras principales a menudo detienen camiones cargados con madera, incluso si han obtenido la autorización de transporte. Esto provoca retrasos y aumenta los costos de transporte.

La inseguridad en la tenencia es una seria amenaza para los grupos de productores de la COATLAHL. Todos tienen un “contrato de manejo forestal comunitario” otorgado por la autoridad forestal. Sin embargo, estos contratos no siempre garantizan el respeto de sus derechos. Las áreas forestales de sus grupos miembros han estado sujetas a reiteradas reivindicaciones contrapuestas relacionadas con la participación de los campesinos pobres y los ganaderos ricos e incluso empresas interesadas en desarrollar la generación de energía hidroeléctrica o el turismo. La autoridad forestal y otras instituciones estatales han fracasado sistemáticamente en apoyar a la COATLAHL y a sus miembros para defender sus derechos de exclusión.

**PARTE 3.
LECCIONES APRENDIDAS Y
ELEMENTOS EMERGENTES
PARA EL DESARROLLO
DE LAS PEF EN AMÉRICA LATINA**



6 Lecciones y aspectos fundamentales para las PEF sostenibles

6.1 DERECHOS DE PROPIEDAD

En ausencia de una tenencia a largo plazo, las PEF tienen pocos incentivos para realizar inversiones a largo plazo. Por el contrario, el incentivo es degradar el recurso y continuar después de unos años. La seguridad en la tenencia es un factor muy determinante del bienestar humano, los niveles de conflicto y violencia, la degradación ambiental y la integridad cultural de las sociedades indígenas. El tema de los derechos de propiedad es, por lo tanto, moral y práctico (Sunderlin *et al.*, 2008).

Como se analizó en la Sección 3, ha existido avances importantes para garantizar o fortalecer los derechos de propiedad de las comunidades forestales y, en menor medida, de los pequeños productores en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, existen muchos casos de tenencia insegura o a corto plazo y transferencia parcial de derechos, como se demuestra en varios estudios de caso (3, 5, 6).

6.2 EL MARCO REGULATORIO

Luego de la tenencia, el segundo gran desafío para las PEF es sin duda el de los costos que imponen los marcos regulatorios inadecuados, originalmente planificados para minimizar los costos ambientales de las operaciones forestales industriales. Incluso los intentos de modificación de estos marcos tienen problemas para eludir algunos de los elementos de la planificación original. Estos costos debilitan la viabilidad económica y, para las PEF en el sector informal (o los operadores ilegales), representan una barrera para la legalidad.

Los reglamentos y procedimientos generalmente abarcan una amplia gama de temas, incluidos el uso y manejo de bosques, la tenencia de la tierra, las salvaguardas ambientales, el registro y funcionamiento de las empresas y el transporte y la comercialización de productos forestales. Cada reglamentación genera procedimientos y costos (especialmente los costos de transacción que implican las visitas a oficinas en zonas remotas) y reduce el flujo de beneficios para las comunidades y los pequeños productores (de Jong *et al.*, 2010). Según lo observado por Molnar *et al.* (2008a), los requisitos y procedimientos múltiples están asociados con el “carácter aditivo” de los marcos reglamentarios (que no se limitan al sector forestal): se establecen nuevas reglas y procedimientos sin eliminar aquellas reglamentaciones anteriores que ya no se ajustan a las realidades cambiantes y que a menudo contradicen las reglamentaciones posteriores.

En particular, la preparación de los planes de manejo forestal (y, a veces, los planes operativos) requiere un conjunto de conocimientos especializados que se deberán contratar o subcontratar. Realizar un inventario forestal, por ejemplo, suele significar un costo importante. Como se señala en el estudio de caso 4, la complejidad que implicó la renovación de su plan de manejo forestal hizo que la Cooperativa San José perdiera al menos dos años de producción de madera. Incluso después de que se aprobara el plan, la cooperativa necesitaba la autorización de aprovechamiento y transporte otorgada por oficinas ubicadas en zonas remotas y con poco personal. Los problemas con este proceso han impedido que la cooperativa aproveche y venda la mayor parte de su corta anual permisible (Del Gatto, 2016). Un estudio reciente de Piketty *et al.* (2016) observó que incluso en Brasil (posiblemente solo superado por México en términos de apoyo en materia de políticas para las PEF) las PEF que producen madera se veían debilitadas por una combinación de reglamentaciones engorrosas en materia de competencia del sector privado y madera ilegal.

La formalización también suele significar el pago de impuestos. Para algunas PEF, estos costos elevados determinan una dependencia del apoyo financiero y técnico de las ONG, el gobierno o los donantes. Cuando no se dispone de este tipo de ayuda,

RECUADRO 7

Simplificación de las normas forestales en el Ecuador

Millones de hectáreas de las tierras forestales de Ecuador son propiedad de decenas de miles de pequeños agricultores asentados (colonos) e indígenas. La abundancia de recursos forestales y el escaso costo de oportunidad de la mano de obra significan que incluso los precios bajos de la madera son suficientes para impulsar la extracción forestal en pequeña escala con un uso intensivo de mano de obra de los pequeños productores. Por tanto, el aprovechamiento de madera en pequeña escala está muy difundido, ya que representa la mayor parte de la extracción maderera de los bosques naturales y los sistemas agroforestales.

Como respuesta, Ecuador ha implementado múltiples reformas desde principios de 2000, con el objetivo de adaptar el marco reglamentario a las necesidades y capacidades de los pequeños productores forestales. Estas reformas han incluido la introducción de normas mínimas de manejo para las operaciones de extracción forestal. Mientras que otros países penalizaron la conversión de troncos en madera aserrada con motosierras en el propio sitio de extracción, Ecuador estableció normas simplificadas para el troceado y la extracción de pequeña escala basados en el aserrado con motosierras. Asimismo, se introdujeron requisitos de permisos menos exigentes para la madera extraída de sistemas agroforestales y pastizales. Desde 2009, estas reformas se fortalecieron con un sistema de administración forestal en línea, que acelera la aprobación de los planes de manejo y la emisión de licencias de extracción forestal y permisos de transporte.

Fuentes: Messina *et al.*, 2006; Sierra, 2001; y Wunder, 2000.

hay pocas alternativas para garantizar la promoción del financiamiento de empresas madereras interesadas en obtener materias primas de bajo costo. En virtud de estos problemas, algunos gobiernos han intentado introducir reglamentaciones simplificadas para el sector de empresas de pequeña escala (véase el Recuadro 7). Esto se ha alcanzado con un éxito relativo. Si bien los planes de manejo simplificados y otras reformas han reducido algunos costos, los gastos de cumplimiento siguen siendo demasiado altos para la mayoría de las PEF (de Jong *et al.*, 2010). En algunos casos se revocaron las normas forestales simplificadas debido a consecuencias perjudiciales o involuntarias. Por ejemplo, Bolivia tuvo de 2003 a 2006 una disposición por la cual se otorgaban permisos a los pequeños productores para realizar extracción maderera en áreas de menos de tres hectáreas sin un plan de manejo, pero la misma debió ser revocada después de que fuera sistemáticamente explotada por intermediarios que procuraban acceder a madera de bajo costo (Pacheco, 2012). Esto ilustra la tendencia de las reglamentaciones simplificadas para la madera con el fin de favorecer a los actores a lo largo de la cadena de valor debido a las imperfecciones del mercado, como las relaciones patrón-cliente y la información asimétrica. Esto determina la forma en que los pequeños productores y las comunidades interactúan con los intermediarios, los propietarios de aserraderos y el sector industrial formal (Pacheco y Paudel, 2010).

6.3 MARCO INSTITUCIONAL Y APOYO PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Un desafío institucional fundamental que se destaca en los anteriores estudios de caso consiste en las dificultades experimentadas por las PEF para generar ingresos rentables en diversas zonas de la América tropical. Como se señaló en la sección anterior, las iniciativas de desarrollo de las PEF en los países de América Latina y el Caribe se producen en un marco institucional y normativo constantemente restrictivo. Esto vale no solo con respecto a la legislación, la normativa y las reglamentaciones que afectan a las actividades forestales comunitarias, sino también al impacto que esas políticas e instrumentos jurídicos generan en los mercados de productos forestales y el acceso al crédito. Como los dos estudios de caso de Honduras (4 y 6) particularmente ilustran, los marcos reglamentarios onerosos tienden a funcionar como obstáculos institucionales que imponen costos de transacción excesivos a los productores forestales locales.

Los seis estudios de caso señalan que la mayoría de las reglamentaciones y normativas se ha elaborado teniendo en cuenta a los grandes actores empresariales. La entrada progresiva de los productores locales a la producción forestal comercial no ha generado un ajuste sustancial de las normas y la posterior modificación de las reglamentaciones. En los casos en que se han realizado modificaciones, con regularidad se producen abusos por parte de productores no locales. Como consecuencia, las simplificaciones normativas que benefician a los productores locales son a menudo revocadas.

Los partidarios del desarrollo de las PEF han indicado que las PEF representan un medio para superar estos obstáculos. Hodgdon *et al.* (2013) utilizan este argumento para las PEF en México (estudio de caso 2). Sin embargo, el desarrollo de las PEF requiere una adaptación local a una serie de prácticas y normas que los participantes locales

a menudo encuentran difíciles de asimilar y comprender. Su inserción exitosa en las cadenas de valor de productos forestales requiere mayores adaptaciones organizativas (de Jong *et al.*, 2010).

Otras condiciones restrictivas, como las que se detallan en los estudios de caso, contribuyen a las dificultades que encuentran las PEF. Estas incluyen la escasa capacidad de la mayoría de los organismos gubernamentales para brindar una asistencia técnica idónea para el desarrollo de las PEF. Las iniciativas de apoyo del gobierno se ven afectadas por una financiación inadecuada, personal técnico poco capacitado y la exigencia de cumplir con regímenes de planificación e implementación que a menudo no se adaptan a los objetivos y condiciones locales (los estudios de casos 5 y 6 son un ejemplo al respecto). Entre las sugerencias para superar estos problemas se incluye: ajustar las metas y los objetivos de las iniciativas de asistencia durante su vida útil; procesos de implementación más flexibles; utilización de equipos multidisciplinarios para abordar problemas y que se garantice la participación local en las iniciativas (Sayer y Campbell, 2004).

Asimismo, los estudios de caso indican el frecuente desajuste entre los requisitos empresariales para el desarrollo de las PEF y las prácticas, valores y prioridades que dan forma al funcionamiento de las comunidades forestales locales. Por ejemplo, es posible que las estructuras comunitarias de gobernanza no comprendan los problemas técnicos, financieros y de gestión relacionados con el desarrollo de las PEF, pero intervienen reservándose el derecho de tomar decisiones clave. Además, los miembros de la comunidad que participan en la gestión de las PEF no siempre reconocen las exigencias del trabajo (Antinori y Bray, 2005). Estos factores han presentado notables obstáculos en varios estudios de caso, en particular, en algunas PEF mexicanas (estudio de caso 2) y en la COATLAHL (estudio de caso 6).

Otro problema es que los cargos de responsabilidad internos de las PEF a menudo cambian cada dos o tres años. Este suele ser un requisito establecido por los estatutos internos o las normas consuetudinarias. Si bien los plazos cortos pueden contribuir a reducir el riesgo de corrupción y brindar oportunidades para nuevos líderes, también pueden repercutir sobre el conocimiento empresarial cuando se retiran los responsables que adquirieron experiencia en la gestión y son reemplazados por personas que carecen de competencias y experiencia (estudios de caso 2 y 6). El limitado conocimiento y la falta de capacitación pueden determinar una gestión deficiente de la contabilidad y los fondos, lo que crea confusión y sospechas aun cuando no haya habido una mala gestión, como se desprende de varios estudios de casos (las APM de Guyana, la COATLAHL y las PEF mexicanas).

6.3.1 Desarrollo empresarial y capacidad de comercialización

Numerosas PEF fracasan debido a una escasa organización empresarial. Los estudios de caso señalan que la mayoría de las PEF no presta suficiente atención a la importancia de la organización empresarial, al análisis de la cadena de valor y al desarrollo de productos. Pocas PEF tienen la capacidad de suministrar volúmenes y calidad constantes a los mercados nacionales e internacionales (Pacheco y Paudel, 2010). La capacidad empresarial tiende a ser más débil en los casos donde ha habido menos exposición al

mercado. Esto se debe a que los conocimientos empresariales y de comercialización se desarrollan con el tiempo como resultado de la interacción con los actores de la cadena de valor descendente (Pokorny y de Jong, 2015). En la región amazónica, la mayoría de los productores forestales ha tenido escasa integración con las estructuras del mercado y venden a intermediarios locales a precios mínimos. Asimismo, son pocos los que han establecido con éxito relaciones de confianza con actores externos del mercado.

La situación es diferente en México y América Central, donde la mayoría de las comunidades tiene una historia más larga de exposición al mercado y ha podido desarrollar relaciones e instituciones orientadas al mercado (Stoian, 2005. Véanse también los estudios de caso 2, 3, 4 y 6). El enfoque de “cadena de valor inclusiva” de México ha sido exitoso para muchas PEF, que han logrado establecer relaciones de confianza con empresas madereras (Bray *et al.*, 2006). Los estudios de caso de Guatemala (3) y Honduras (6) proporcionan ejemplos de comunidades locales que producen madera certificada para los mercados internacionales. Pero esto lleva tiempo y un apoyo externo prolongado. El éxito también depende del mantenimiento de sistemas sólidos de gestión y producción, programas de control de calidad, etc. A menudo, estos conceptos son un desafío cultural para muchas PEF, especialmente en las zonas más remotas.

Debido a este proceso gradual de aprendizaje de la exposición al mercado, las PEF tienden a comenzar como productores primarios y se mueven hacia abajo en la cadena de suministro a medida que aumenta su experiencia. Esta ha sido la vía de desarrollo de la COATLAHL (estudio de caso 6) durante un período de 40 años. Molnar *et al.* (2011: ix) observan lo siguiente:

En México, [los pequeños productores y las empresas forestales comunitarias] se han convertido en importantes proveedores de los cientos de miles de carpinteros de pequeña escala que están modernizando y renovando casas con madera de pino y especies duras que se encuentran en bosques naturales de comunidades vecinas, y suministran productos acabados a las mueblerías. En Guatemala y Honduras, esas empresas abastecen a los mercados nacionales de productos forestales madereros y no madereros, y exportan madera aserrada y productos de madera terminados a Europa, así como productos forestales no madereros ornamentales a los Estados Unidos.

Las PEF que carecen de experiencia en la comercialización de madera generalmente dependen de intermediarios que tienden a recibir una parte desproporcionadamente grande del precio de venta final. Por otro lado, los intermediarios desempeñan funciones esenciales, como la sistematización de los trámites burocráticos y la vinculación de las PEF con la industria de procesamiento (Pretzsch *et al.*, 2014). Con frecuencia, esto implica un grado de captación de rentas a lo largo de la cadena de valor. Entre los grupos indígenas la capacidad empresarial es a menudo escasa, pues durante milenios han basado sus relaciones socioeconómicas en la “economía de la gratuidad”, sustentada por sistemas de creencias cosmológicos. Pokorny y de Jong (2015) señalan que el “enfoque de inclusión de valor” se basa en supuestos sobre los sistemas de valores y argumentan que, para algunas culturas, la reciprocidad y la solidaridad pueden ser más importantes

que la optimización de beneficios y la acumulación de capital. De igual modo, Stoian y Donovan (2008) señalan los desafíos de reorganización social necesarios para convertirse en PEF eficaces, especialmente el desafío de conciliar los objetivos sociales y económicos.

Antinori (2005) y otros han argumentado a favor de contar con empresas mixtas entre grupos comunitarios y el sector privado como una forma de superar la escasa capacidad empresarial. En un análisis de 14 estudios de casos de empresas comunitarias en América Latina (Hewitt y Castro Delgadillo, 2009) se observó que, si bien los resultados eran variados en términos de beneficios tanto para las comunidades como para las empresas, los beneficios para las comunidades eran tales que no podían ignorarse. Los principales factores que influyeron en el éxito de las asociaciones fueron:

- el nivel de conocimientos empresariales, la gestión financiera y las capacidades humanas de las comunidades;
- el marco empresarial y normativo prevaleciente;
- el nivel de confianza establecido entre la empresa y la comunidad, en particular, mediante objetivos compartidos, por ejemplo, continuidad del suministro a largo plazo;
- esfuerzos para fortalecer las estructuras internas de la comunidad;
- beneficios económicos claros y coherentes, con una distribución efectiva dentro de la comunidad;
- sistemas de fijación de precios que incorporan costos reales;
- apoyo financiero para las comunidades por medio de créditos o préstamos en lugar de subsidios de proyectos o adelantos de las empresas;
- acuerdos escritos, normas claras y negociaciones transparentes;
- presencia de representantes de la empresa en el campo;
- facilitación de terceros que propicia la relación;
- suministro de equipos y capacitación por parte de la empresa.

6.3.2 Capacidad de gobernanza comunitaria

Todas las comunidades tienen alguna forma de gobernanza comunitaria. En América Latina, algunas comunidades han adoptado modelos tradicionales de gestión autoritaria o de liderazgo heredado, mientras que otras eligen a funcionarios de acuerdo con las leyes y reglamentaciones vigentes. Estos dos sistemas a menudo se combinan: en muchos casos, las PEF formalizadas aplican normas informales (incluidas en las normas culturales) para el acceso y uso de los recursos (Alcorn, 2014). Un estudio de Alcorn (2014) observó que las instituciones auto organizadas tienden a ser más eficaces que aquellas diseñadas por agentes externos, al menos en lo que respecta a la gobernanza de los recursos de propiedad comunal. Esto se debe a que es más probable que la gobernanza sea eficaz cuando se basa en tradiciones, valores y experiencias acumuladas en comparación cuando se basa en modelos de gobernanza importados. Si bien esto último puede parecer más democrático, a menudo suele debilitar el capital social y la autoridad consuetudinaria. Este elemento de auto organización da lugar a una gran diversidad de instituciones de MFC.

Generalmente, las comunidades en América Latina se autogobiernan por medio de una asamblea formal autorizada por el Derecho nacional y consuetudinario y compuesto por jefes de familia o por todos los miembros de la comunidad de una cierta edad. La asamblea adopta decisiones por consenso en lugar de realizar una votación formal. A menudo, en las comunidades indígenas se consulta a un consejo de ancianos para orientar las deliberaciones y aprobar las decisiones (Alcorn, 2014).

Organizaciones empresariales más sólidas son fundamentales para acceder a los mercados porque crean las eficiencias de escala y las redes que permiten introducir a los mercados volúmenes de productos significativos y de calidad fiable. Las experiencias de las PEF analizadas por Del Gatto (2016) compartían similitudes en su organización y funcionamiento, aunque su tamaño, estructura y dinámica variaban mucho según el contexto. Todas tenían una estructura que integraba (en mayor o menor grado) elementos de gobernanza comunitaria con formas de organización empresarial. Ninguna tenía administradores profesionales, sino que estaban gobernadas por comités de gestión formados por miembros y elegidos por una asamblea general, con el mandato de tomar decisiones operativas y administrar la organización. El presidente de la organización, quien presidía el comité de gestión, actuaba como gerente general.

6.3.3 Capacidad de asistencia técnica

Como se mencionó brevemente en la Sección 6.3, la capacidad del personal de extensión o divulgación del Estado, a menudo los principales proveedores de servicios, se correlaciona notablemente con los problemas de capacidad experimentados por las PEF. Los organismos forestales del gobierno tienden a carecer de presupuestos suficientes y de personal adecuadamente capacitado, en particular, en las oficinas descentralizadas donde trabaja la mayoría de las PEF. Los planes de estudio de educación forestal también han tardado en adaptarse a la labor de las PEF. Cuando los planes de estudio se basan en modelos forestales tradicionales, los graduados pueden carecer de los conocimientos especializados en lo social, la mediación y el desarrollo empresarial requeridos y les resulta difícil entender las realidades locales de las PEF y las situaciones de mercado, por lo que a menudo prefieren trabajar con modelos o paradigmas importados. Según lo enunciado por de Jong *et al.* (2010: 310), “los modelos de desarrollo forestal basados en modelos externos no duran a menos que estén arraigados en las estructuras sociales, las economías y los sistemas de valores locales”.

6.4 ACCESO A CAPITAL Y SERVICIOS FINANCIEROS

La dificultad para acceder al capital y al financiamiento es otro tema relacionado con los elevados costos que derivan de un marco reglamentario obstructivo y la dependencia del apoyo externo (secciones 6.2 y 6.3). La mayoría de los mecanismos o programas de financiación de las PEF en América Latina contiene un elemento significativo de subvención, ya que la perspectiva de préstamos comerciales no es realista. Este es el resultado de la llamada “economía difícil” (Kaimowitz, 2010) del MFC (en particular, las PEF madereras), como se demostró en Guatemala (véase el Recuadro 3) y en el programa de crédito rural PRONAF-Florestal de Brasil para la regeneración de

superficies deforestadas (Humphries *et al.*, 2012). Si la financiación subvencionada no está disponible, las PEF no tienen otra alternativa que aceptar la financiación de los actores de la fase final de la cadena de valor. Como ya se analizó, esto tiende a ser una relación desigual.

Los prestamistas también procuran reducir el riesgo al mínimo al exigir que los prestatarios utilicen su tierra (si la poseen) como garantía, pero las PEF, naturalmente, dudan en hacerlo. Sin embargo, el préstamo en grupo y la solidaridad pueden actuar como garantía sustitutiva, ya que el grupo aplica la evaluación por pares y la presión sobre los reembolsos por parte de los prestatarios individuales. Los préstamos en grupo también reducen los costos de transacción en comparación con los prestatarios individuales y son un medio para lograr economías de escala (FAO, 2005).

6.5 ASPECTOS DE EQUIDAD

Como señaló Alcorn (2014), los grupos vulnerables generalmente se benefician de los entornos forestales desarrollados a nivel local, donde los valores sociales y culturales tienden a ser centrales. Por el contrario, normalmente tienen un mayor riesgo de perder en contextos más orientados al mercado. En general, parece haber un análisis limitado en los temas de equidad social y de género en la bibliografía sobre las PEF en América Latina. Por ejemplo, la sección sobre “equidad y mitigación de la pobreza” del informe de la FAO sobre 40 años de forestería comunitaria (Gilmour, 2016) se basa en el análisis de África y Asia, pero no de América Latina. Sin embargo, está claramente establecido que la captura por la élite y otros factores de equidad en el contexto del MFC están sumamente relacionados con la gobernanza, especialmente la responsabilidad y la transparencia (Larson y Petkova, 2011). Asimismo, se reconoce que las mujeres y las poblaciones pobres dependen más de los bosques en las zonas remotas, especialmente porque los recursos forestales contribuyen a sus “estrategias de supervivencia” y en momentos de crisis (Shackleton *et al.*, 2011).

Es evidente que los serios problemas de equidad están vinculados a los productos forestales no maderables, especialmente aquellos relacionados con la comercialización de lo que hasta entonces era un producto de subsistencia o la domesticación de un producto forestal extractivo no maderable. Estos procesos cambian la disponibilidad de los productos para la subsistencia y crean nuevos conjuntos de beneficiarios, principalmente para aquellos mejor ubicados para beneficiarse (Belcher y Schreckenberg, 2007).

6.6 EL DESAFÍO DE LA VIABILIDAD ECONÓMICA

La mayoría de los desafíos antes mencionados son factores que determinarán fundamentalmente la viabilidad económica y la sostenibilidad de las PEF. Según la bibliografía, varios tipos de PEF han demostrado viabilidad económica a largo plazo, en particular los que se detallan a continuación:

- Sistemas forestales y agroforestales manejados por pequeños productores en la región amazónica, tal como el manejo en zonas más remotas donde las presiones demográficas y comerciales son menores (Pinedo-Vásquez *et al.*, 2001).

- Manejo colectivo e individual de una serie de productos forestales no maderables, por ejemplo, palmeras y frutas de açai (Shanley *et al.*, 2008), aunque siguen existiendo dudas sobre la viabilidad a largo plazo de las reservas extractivas debido a sus reglamentaciones restrictivas y a los desafíos en la gestión institucional (véase el Recuadro 5).
- Manejo forestal comunitario para la producción de madera en situaciones donde la tenencia y la gobernanza son sólidas, con bosques accesibles y no muy degradados y donde existe una notable capacidad comercial y una integración vertical significativa, como en muchos ejidos y comunidades forestales en México (estudio de caso 2).
- Manejo forestal comunitario y otros tipos de PEF donde se combinan dos o más productos forestales importantes y comercializables, generalmente madera y productos forestales no maderables, como por ejemplo en la región de Petén en Guatemala (estudio de caso 6), o bien otros flujos de ingresos forestales, como los pagos por servicios ambientales que complementan los ingresos netos derivados de la madera.
- En los casos en que los productores de madera de las PEF forman asociaciones estratégicas con socios comerciales a lo largo de la cadena de valor con acceso a mercados de mayor valor. Una asociación de este tipo que comenzó bastante bien pero que encontró mayores dificultades con el tiempo es la relación entre la COATLAHL y COOP Dinamarca, como se describe en el estudio de caso 6.

En la mayoría de los estudios de caso de MFC “exitosos” orientados al mercado, el apoyo técnico y financiero externo a largo plazo de donantes, ONG o gobiernos, ha sido fundamental. Esto se ve especialmente en los casos donde la dependencia en la madera es considerable. Dicho apoyo ha ayudado a las PEF a acceder a mercados de exportación específicos, a menudo con productos certificados. La viabilidad es, por lo tanto, condicional y bastante precaria.

Como no todas las PEF pueden acceder a ese apoyo (la calidad o el tipo de apoyo suele ser escaso o inadecuado, lo que genera ingresos bajos o marginales), ello hace que los bosques sean vulnerables a actividades económicas alternativas (sobre todo las actividades agrícolas) que ofrecen mayores ingresos en el uso de la tierra, mano de obra y capital. Si bien la producción maderera de los pequeños productores ha demostrado ser muy resiliente en la región amazónica, los datos notificados por de Jong *et al.* (2010) indican que los ingresos netos procedentes de la madera tienden a ser muy bajos. En la región meridional de Ecuador, por ejemplo, los pequeños productores de madera rara vez ganan más de 15 USD por año por hectárea, incluso con abundantes existencias de madera y distancias cortas al mercado.¹⁶ La escasa rentabilidad de la producción maderera en la región amazónica se atribuye a la baja productividad y a los elevados costos de producción.

En cambio, Pacheco (2012) da cuenta de márgenes de ganancia mucho más altos en la extracción forestal de los pequeños productores y las comunidades. En estudios de caso

¹⁶ Esta cantidad puede parecer baja, pero puede ser significativa para los hogares locales, tanto en términos absolutos (cuando poseen parcelas forestales mucho más grandes) como en términos relativos (cuando tienen pocas o ninguna oportunidad alternativa de generar ingresos).

de Bolivia, Brasil, Guatemala y Nicaragua, el ingreso neto de la producción de troncos o madera aserrada osciló entre 177 y 1 014 USD por familia. Según Pacheco (2012), esto se debió a dos factores principales: la capacidad de las comunidades para interactuar con intermediarios y empresas en los mercados de madera y las condiciones específicas del mercado. Las interacciones entre estos dos factores “influyen en la manera en que los pequeños agricultores y las comunidades se integran con los mercados de madera, con lo que contribuyen a los beneficios que pueden obtener del uso comercial de sus bosques” (Pacheco, 2012: 114).

En un estudio de varias PEF madereras en Brasil (Humphries *et al.*, 2012) también se observó una alta variabilidad en sus respectivos resultados económicos. La viabilidad era mayor cuando un grupo de PEF de pequeña escala integradas verticalmente (por ejemplo, en la Reserva de Desarrollo Sostenible Mamirauá, donde también contribuye la pesquería comunitaria de alto valor) pudo distribuir los costos de transacción y negociar las ventas. La viabilidad se redujo en las PEF más pequeñas y aisladas que producen troncos (por ejemplo, la empresa forestal comunitaria ACAF). El alcance de la extracción ilegal de madera fue otro factor importante.

Incluso las PEF de México, que tienen una mayor experiencia y derechos de propiedad más sólidos en la región, a menudo enfrentan algunos desafíos con sus especies madereras de valor medio y con la obtención de beneficios de los pagos por servicios ambientales. Un estudio en el estado sudoriental de Quintana Roo (Ellis, 2015) es ilustrativo en tal sentido. En los últimos años, los ejidos productores de madera han sido objeto de varios cambios y amenazas, en particular, las importaciones de madera barata como resultado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los cambios en las políticas nacionales agrícolas y forestales, y los huracanes. Como consecuencia, “solo unas pocas PEF son rentables”. Asimismo, el estudio observó que los ejidos parecen tener una inherente capacidad de recuperación, lo que les permite adaptarse bastante bien al cambio.

Una conclusión general es que, en la mayoría de los casos, el valor neto de la producción maderera por sí solo es rara vez suficiente para mantener las PEF y estas requerirán fuentes de ingresos complementarias (por ejemplo, de productos forestales no madereros comercializables, pagos por servicios ambientales, etc.) o asistencia técnica y financiera externa, al menos en los años de formación.



7 Síntesis de la discusión

Varias fuentes (Gilmour, 2016; Pokorny y de Jong, 2015) coinciden en que, si bien la forestería comunitaria basada en las PEF formalmente establecidas ha recibido el mayor apoyo internacional y gubernamental, ésta no ha llenado las expectativas. En cambio, el sector de los pequeños productores individuales y otros grupos informales han sido en gran medida ignorados. Antes de considerar las posibles soluciones, se debe entender claramente las causas de estos resultados decepcionantes. Cuando las PEF tienen un rendimiento deficiente, las razones generalmente pueden atribuirse a una o varias causas, según lo siguiente:

- Derechos de propiedad limitados con respecto a la tenencia y la comercialización, en particular, la falta de reconocimiento de la autoridad local para la toma de decisiones en algunos casos (Gilmour, 2016). En general, los gobiernos de América Latina no han respaldado la reforma de la tenencia con una implementación y políticas de apoyo eficaces.¹⁷ En cambio, han tendido a imponer restricciones de uso y comercialización, lo que determina una disminución de los derechos de propiedad (Larson *et al.*, 2010).
- Los altos costos impuestos por el marco reglamentario (por ejemplo, registro de empresas, planes de manejo forestal, transporte y procedimientos de comercialización), lo que vuelve a provocar la disminución de los derechos de propiedad.
- Escasa capacidad administrativa o de desarrollo empresarial, a menudo vinculada con la limitada experiencia y exposición a los mercados, así como a factores culturales (que plantean interrogantes sobre las hipótesis de valor realizadas por las PEF orientadas al mercado por parte de algunas comunidades forestales) y el correspondiente fracaso de los gobiernos, donantes y ONG para proporcionar servicios empresariales, de mercado y de apoyo técnico eficaces.
- La competencia de la madera ilegal y otros problemas en las regiones fronterizas inestables asociadas con una escasa gobernanza y la ruptura del estado de derecho y el orden.
- Deficiencias institucionales con respecto a la capacidad de gobernanza territorial o de múltiples comunidades (en territorios indígenas y reservas extractivas), especialmente en situaciones de gobernanza compleja.
- Valores bajos de la madera en pie para productos forestales debido a una anterior degradación del bosque, la distancia o la accesibilidad. Por ejemplo, Pokorny y

¹⁷ Cabe señalar que los derechos de propiedad más fuertes, en particular la seguridad de la tenencia, son una condición necesaria pero no suficiente para los medios de vida sostenibles y los beneficios ambientales. Por ejemplo, una titulación sólida de tierras no detiene automáticamente las invasiones de la tierra, y también puede determinar el desbroce del bosque para la agricultura o venta (Larson *et al.* 2010).

de Jong (2015) señalan que el enfoque de “inclusión de la cadena de valor” a menudo no es realista en términos de los valores de productos forestales marginales en riesgo.

- El fracaso de los gobiernos y los donantes para proporcionar incentivos financieros eficaces para el manejo forestal sostenible y las deficiencias en materia de políticas y del mercado reducen la viabilidad económica de las PEF (véase más adelante).

El fracaso de las PEF para cumplir con las expectativas debe ubicarse en un contexto más amplio. Como ya se señaló, un problema fundamental, especialmente cuando las PEF se manejan principalmente para la obtención de madera, es la “economía difícil” del manejo forestal sostenible (Kaimowitz, 2000). Dicho manejo conlleva costos elevados, incluidos los costos de transacción y de oportunidad, mientras que las deficiencias en materia de políticas y gobernanza y del mercado implican que los manejadores de los bosques no reciban compensación por los bienes públicos generados.¹⁸ Además, en muchos casos, los precios garantizados por los productores son sumamente bajos a causa de la producción ilegal, la falta de información del mercado, la falta de competencias empresariales y la escasa capacidad de negociación con otros actores de la cadena de valor.

Todo ello indica que las expectativas para las PEF no han sido realistas. Desde una perspectiva más realista, los resultados en muchos países han sido bastante alentadores, especialmente con respecto al medio ambiente (véase la Sección 3.4). Los resultados del desarrollo local asociados con el empleo y el efecto multiplicador económico local también han sido positivos (aunque los resultados de equidad relacionados con la captura por la élite y el género son menos claros debido a la falta de datos empíricos). Si bien la sostenibilidad a largo plazo aún puede estar en duda, en la mayoría de los casos las PEF sobreviven con una rentabilidad limitada, aunque con la ayuda de apoyo externo, con lo que se elude la inevitable deforestación y degradación de los bosques que se produciría en su ausencia (excepto en el caso de bosques remotos o de escaso valor).

Cabe afirmar que el apoyo externo (incluido el financiero) para las PEF es inevitable y está justificado. El argumento de los “bienes públicos” es especialmente sólido dado el fracaso en materia de políticas y gobernanza en muchas áreas donde se ubican las PEF y donde es probable que los modelos de gestión alternativos (públicos o privados) tengan serios impactos ambientales y sociales. Por tanto, el debate no es sobre si se debe apoyar o no a las PEF (al menos a aquellas que no incurren en prácticas de degradación de recursos), sino sobre la mejor manera de apoyarlas.

Otra conclusión es que la creación de capacidades orientada al mercado no siempre es apropiada para las PEF. Un ejemplo claro de ello son los grupos indígenas y los pequeños productores ubicados en zonas remotas de la región amazónica, con limitaciones en materia de exposición al mercado y experiencia, que pueden tener diferentes sistemas de valores (Pokorny y de Jong, 2015). Es posible que los modelos orientados al mercado no funcionen ya que a) la optimización del beneficio puede ser menos importante que

¹⁸ Cabe observar que las tierras gestionadas por la comunidad y los pequeños productores contribuyen con importantes beneficios colaterales en bienes públicos mundiales como la conservación de la biodiversidad, los servicios de los ecosistemas (incluida la captura y el almacenamiento de carbono) y la protección del patrimonio cultural, por la que están escasamente compensados.

otros objetivos como la reciprocidad o la solidaridad colectiva; b) su falta de experiencia en el mercado hace que sea poco probable que estos grupos adopten de manera eficaz sistemas y procedimientos orientados al mercado; y c) el enfoque de “cadena de valor inclusiva” puede ser inapropiado teniendo en cuenta los bajos valores de mercado (valores de madera en pie) de los productos forestales. Por lo tanto, se necesitan modelos y enfoques alternativos basados en actividades forestales exitosas desarrolladas a nivel local.



8 Recomendaciones en materia de políticas

8.1 FORTALECER LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE LAS PEF

En una revisión de Alcorn (2014: 7) se observó lo siguiente:

Las intervenciones de proyectos forestales comunitarios más importantes en América Latina se han centrado en reformas de políticas que fortalecen los derechos y apoyan la descentralización para mejorar el MFC y la comercialización de productos forestales comunitarios.

Es necesario fortalecer todo el conjunto de derechos de propiedad esenciales para las PEF, en particular, los derechos de acceso, los derechos de exclusión de terceros, los derechos para establecer y hacer cumplir las normas, los derechos de aprovechamiento, comercialización y transporte de los productos, y los derechos para tomar decisiones de manejo (Schlager y Ostrom, 1992). Debe evitarse la duración limitada de la tenencia o el usufructo, y no deben coartarse los derechos de comercialización mediante complejos procedimientos reglamentarios. Como se describió anteriormente, los derechos incompletos o coartados aumentan los costos, restan autonomía a los productores locales, reducen su poder de negociación y reducen los incentivos para la inversión a largo plazo.

8.2 ELABORAR REGLAMENTACIONES Y PROCEDIMIENTOS ADECUADOS PARA LAS PEF

Las normas y procedimientos adecuados son esenciales para la viabilidad económica de las PEF y el pleno ejercicio de sus derechos de propiedad, incluidos los derechos relacionados con la comercialización. Sin embargo, los intentos anteriores de simplificación han tenido un éxito relativo, e incluso algunos resultados negativos. Los enfoques para la racionalización y simplificación de las reglamentaciones y procedimientos relacionados con las PEF deben guiarse por las enseñanzas adquiridas de estas experiencias (véase la Sección 6.2 y el Recuadro 7). Una lección importante es que la simplificación reglamentaria debe complementarse con medidas normativas que aborden las distorsiones estructurales del mercado, en particular, las que favorecen a los actores de la fase final de la cadena de valor con un mejor acceso a la información y los recursos (Pacheco y Paudel, 2010).

8.3 FORTALECER LAS INSTITUCIONES Y CREAR CAPACIDADES EMPRESARIALES Y DE GOBERNANZA

Fortalecer las instituciones existentes

El fortalecimiento institucional y otros esfuerzos de creación de capacidades para apoyar el desarrollo de las PEF en la región de América Latina y el Caribe deben centrarse en las instituciones existentes y establecidas a nivel local, ya que es más probable que resulten eficaces. Esto significa apoyar distintas formas institucionales y organizativas y evitar los enfoques preestablecidos (Alcorn, 2014). Las actividades de creación de capacidades deben identificarse mediante una amplia consulta con las partes interesadas, en particular, con las mujeres y los grupos vulnerables. Un caso interesante que se analiza brevemente en este documento es el ejemplo de COINFO (véase el Recuadro 6).

Apoyar los procesos de planificación impulsados por la comunidad y el mapeo participativo comunitario

Los procesos de planificación impulsados por la comunidad, como los “planes de vida” o los “planes de manejo territorial” que los grupos indígenas utilizan cada vez más, son una esfera prioritaria de apoyo. El mapeo participativo comunitario es una herramienta complementaria que ha demostrado ser efectiva para el empoderamiento y contribuye a resolver los conflictos por la tierra. (Alcorn, 2014). Asimismo, la región de América Latina y el Caribe puede aprovechar el éxito del “mapeo de tenencia a escala comunitaria” en la región del Congo utilizando dispositivos portátiles GPS (www.MappingForRights.org).

Apoyo a las asociaciones de servicios de las empresas forestales comunitarias de segundo orden

El apoyo técnico, empresarial y de comercialización es más eficaz cuando lo brinda el personal responsable o los miembros de las organizaciones de base, ya que es más probable que responda a sus necesidades. Por lo tanto, una prioridad es fortalecer aún más la capacidad de las asociaciones o federaciones de segundo orden para que ofrezcan servicios a sus miembros, basándose en experiencias de buenas prácticas (por ejemplo, UZACHI [México], COOPERFLORESTA [Brasil], COINFO [Bolivia], etc.). También deben apoyarse los esfuerzos de promoción en materia de políticas de las asociaciones de segundo orden, junto con los intentos de crear un espacio político para las PEF, por ejemplo, fomentando alianzas con organismos nacionales e internacionales adecuados, como la AMPB.

Crear capacidades empresariales y de comercialización mediante cursos de capacitación de capacitadores

Un método eficaz en función de la creación de capacidades empresariales y de comercialización de las PEF es por medio de los cursos de capacitación de capacitadores que se brindan a los miembros de las asociaciones para que puedan capacitar a otras personas, organismos estatales y ONG que trabajan con las comunidades locales. La capacitación de competencias podría incluir: contabilidad; gestión financiera y

gobernanza (responsabilidad financiera hacia abajo y transparencia con los miembros de la PEF, etc.); desarrollo empresarial utilizando la herramienta de análisis y desarrollo de mercados de la FAO; y el análisis participativo de la cadena de valor. Un claro ejemplo de este enfoque es el trabajo realizado durante más de dos décadas por ACOFOP en la región guatemalteca de Petén, actualmente con el apoyo de FORESCOM (véase el estudio de caso 3).

Proporcionar a las PEF información sobre el mercado y apoyo para la comercialización

Los gobiernos, con el apoyo de donantes y ONG, deben mejorar o proporcionar información de mercado, infraestructura sobre el mercado, vínculos entre compradores y vendedores y oportunidades de mercado para productos legales y sostenibles de las PEF (por ejemplo, a través de la contratación pública). Las medidas específicas podrían incluir:

- establecimiento o apoyo de sistemas de información de los mercados existentes orientados al desarrollo de las PEF, aprovechando las herramientas de tecnología de la información y las comunicaciones y aumentando el uso de teléfonos móviles;
- apoyo a las ferias comerciales de productos forestales no madereros que pueden ser importantes para las PEF (ha habido varios ejemplos positivos de esta experiencia en la región amazónica, incluida la feria anual FLORA que tuvo lugar en Río Blanco de 1994 a 2005 [Schmink *et al.*, 2014]);
- apoyo para la integración horizontal (o desarrollo de cooperativas de comercialización) y asociaciones entre la comunidad y la empresa;
- políticas de contratación pública que priorizan los productos legales de las PEF que cumplan con las normas de calidad.

Fortalecer las capacidades del personal gubernamental para que adopte una función más facilitadora

Las capacidades del personal forestal gubernamental deben incrementarse en muchos países a fin de mejorar las competencias y actitudes necesarias para el logro de un enfoque más consultivo, participativo y facilitador con el fin de apoyar el MFC y las PEF (en su lugar, más bien se ha capacitado al personal para que adopte una función más estricta o fiscalizadora en consonancia con el enfoque de “control y mando”, y en algunos casos esto requiere un “cambio cultural institucional”). Este tipo de creación de capacidades se ha realizado, por ejemplo, en Ecuador (véase el Recuadro 7).

8.4 FORTALECER LA APLICACIÓN DE LAS LEYES Y LA GOBERNANZA

La aplicación de las leyes forestales y la mejora de la gobernanza son esenciales para inspirar la confianza de las empresas, incluso para garantizar que las PEF eviten la competencia desleal de los productos forestales baratos e ilegales. Diversas PEF en América Latina y el Caribe operan en zonas fronterizas caracterizadas por una seria inestabilidad, extracción maderera ilegal, acaparamiento de tierras, violencia, corrupción, tráfico de drogas y lavado de dinero. Por tanto, para mejorar la aplicación de las leyes y la gobernanza en esas zonas se requerirá voluntad política y apoyo internacional.

8.5 PROPORCIONAR APOYO E INCENTIVOS FINANCIEROS APROPIADOS

Llevar a cabo un análisis y consultas a escala nacional para la planificación de incentivos financieros adecuados para las PEF.

Cada país en la región de América Latina y el Caribe debe realizar un estudio de las experiencias y repercusiones derivadas del otorgamiento de incentivos financieros directos e indirectos para el MFC y otros tipos de PEF de una manera que promueva la sostenibilidad económica, social y ambiental (y se centre en la eficiencia, eficacia y equidad de los mecanismos existentes o propuestos). Este análisis debe estudiar de qué manera podrían emplearse los esquemas financieros existentes (pagos por servicios ambientales, financiación de carbono, crédito de bajo costo, incentivos fiscales, tasas forestales, asistencia técnica gratuita o de bajo costo, etc.) para apoyar el desarrollo de las PEF en América Latina y el Caribe.

8.6 EMPODERAR A LAS MUJERES

Está ampliamente reconocido que empoderar a las mujeres es un medio eficaz para mitigar la pobreza. Existen muchos obstáculos para aumentar la participación de la mujer en la gestión y la toma de decisiones, pero un enfoque potencial para aumentar la incorporación de la perspectiva de género y elevar su perfil en América Latina y el Caribe sería adaptar una herramienta como el Índice de empoderamiento de las mujeres en agricultura (WEAI) para supervisar la participación femenina (IFPRI, 2012). La herramienta fue planificada para medir las funciones y el alcance de la participación de la mujer en el sector agrícola en cinco “dominios” principales: decisiones sobre la producción agrícola; acceso y poder de decisión sobre los recursos productivos; control sobre el uso de los ingresos; liderazgo comunitario y uso del tiempo. Los indicadores se identifican para cada dominio y los datos se recopilan para hacer un seguimiento del progreso.

8.7 LLEVAR A CABO INVESTIGACIONES PARA PROMOVER LA EQUIDAD Y DAR MAYOR RELIEVE AL PERFIL NORMATIVO DE LAS PEF

Realizar investigaciones longitudinales sobre los resultados de las PEF

Según lo observado por Alcorn (2014), existe una carencia de bibliografía que contenga datos precisos y fidedignos (sociales, económicos, biofísicos) sobre los resultados de la forestería comunitaria en América Latina y el Caribe. Se debe realizar una investigación longitudinal con precisión metodológica (por ejemplo, mediante el uso de una muestra estadísticamente representativa) para medir el progreso y los resultados de las PEF frente a modelos alternativos de manejo y conservación de bosques (gobierno y sector privado). Los métodos adecuados de recopilación de datos incluyen la diferenciación por género (por ejemplo, basándose en la metodología PEN de CIFOR o el conjunto de herramientas del Banco Mundial sobre los vínculos entre la pobreza y los bosques [2012]) y la creación de bases de referencia sólidas, etc. Esos datos y análisis podrían utilizarse para justificar un mayor apoyo en materia de políticas para el sector de las PEF y contribuir a identificar las políticas e intervenciones adecuadas.



Conclusiones

América Latina es líder mundial en forestería comunitaria y tiene una serie de experiencias y enseñanzas que ofrecer sobre los pequeños productores y los modelos empresariales de las PEF. En la Parte 1 de este informe se estudiaron las tendencias y aspectos principales para el desarrollo de las PEF en América Latina y el Caribe, en particular, el creciente apoyo normativo para el MFC en cuatro países (Brasil, Bolivia, México y Honduras). En la Parte 2 se analizaron seis estudios de caso de PEF relacionados con la comercialización de la madera. Sobre la base de las conclusiones de estas dos partes, la Parte 3 se centró en las enseñanzas adquiridas y los desafíos emergentes para respaldar a las PEF en América Latina.

En Brasil y Bolivia, los movimientos sociales de los pueblos indígenas y otras poblaciones rurales que luchan por mayores derechos forestales han determinado la transferencia de extensas zonas a las comunidades. Actualmente, estas poblaciones locales tienen la oportunidad de manejar sus bosques (de manera colectiva o individual) para sus múltiples beneficios, en particular, la producción y transformación de madera comercial.

En Honduras, el reconocimiento y el apoyo del gobierno al MFC comenzaron mucho antes, pero a las comunidades no se les han otorgado los amplios derechos de tenencia obtenidos en Brasil y Bolivia. Existen procedimientos oficiales para obtener derechos más sustanciales, pero son complejos, costosos y en gran medida ineficaces, y solo proporcionan beneficios limitados. Incluso en los casos en que las comunidades tienen derechos de exclusión comercial para los bosques, los organismos gubernamentales se han mostrado renuentes o incapaces de ayudarles a defenderlos.

Vale la pena considerar la experiencia mexicana como un buen modelo, en especial los ejidos; dicha experiencia muestra las oportunidades que se están perdiendo en otras partes de la región para esforzarse más por reconocer la propiedad comunitaria formal de los bosques, mejorar los derechos del manejo comunitario y ampliar los beneficios comunitarios derivados. Además, la experiencia de México pone de manifiesto las importantes oportunidades que existen para el Estado, junto con las ONG y otros actores, para promover la capacidad de gestión local mediante estrategias de extensión adecuadas.

La revisión de literatura y los hallazgos en los seis estudios de caso indican que, en ciertas circunstancias, el desarrollo de las PEF representa una oportunidad para fortalecer los medios de vida locales y combatir la pobreza mientras se conservan los recursos naturales. Como se demostró claramente en México y Guatemala, los beneficios locales derivados del desarrollo de las PEF pueden incluir los salarios y el empleo, la participación en los beneficios, la acumulación de capital, el empoderamiento cultural y político, la inversión en bienes públicos y mayor conservación de los ecosistemas forestales.

Por otro parte, los seis estudios de caso enfrentaron desafíos significativos. Primero,

las PEF encuentran dificultades para generar ingresos rentables mediante las actividades forestales en las circunstancias ecológicas y económicas que prevalecen en muchas zonas de la América tropical. Si los productores forestales locales desean participar en las cadenas de valor de los productos forestales, deben hacer cambios organizativos sustanciales, que a menudo les resultan difícil de comprender y llevar a cabo. Si bien las nuevas tendencias del mercado han abierto nuevas oportunidades comerciales, los productores enfrentan una mayor competencia en sus mercados tradicionales y una serie de restricciones para cumplir con las normas de calidad y los requisitos para comercializar sus productos en el extranjero.

Otro desafío que deben afrontar las PEF es un persistente marco institucional y normativo restrictivo en la mayoría, si no en todos, los países de América Latina y el Caribe. Esto se puede aplicar no solo a la legislación, las políticas y los organismos reguladores que influyen directamente en la forestería comunitaria, sino también en lo que atañe a los mercados de productos forestales y al acceso y las condiciones del crédito.

Otras condiciones restrictivas incluyen la capacidad limitada de los organismos gubernamentales para proporcionar capacitación adecuada y asistencia técnica. Esto se debe en gran parte a una financiación inadecuada y a la escasez de personal técnico capacitado.

Los partidarios del desarrollo de las PEF sostienen acertadamente que la formación de las PEF es en sí misma una respuesta a estos desafíos y su existencia aumenta las oportunidades de resultados exitosos. Esto se ha demostrado una y otra vez en varios países. Al mismo tiempo, el modelo de las PEF no ha logrado los resultados previstos en numerosos casos, al menos en la región amazónica. Esto se debe en parte a los serios obstáculos que deben superar las PEF para establecerse de manera eficaz.

Esto indica que los partidarios de las PEF deben observar las experiencias de los propios modelos forestales de forma exhaustiva e interpretarlos de manera más efectiva para proponer modelos de desarrollo forestal que sean aceptables para los actores forestales locales.

Por último, este estudio ha contribuido a trazar los desafíos fundamentales que obstaculizan el desarrollo de las PEF en América Latina, así como las oportunidades que existen y el enorme potencial que tienen para alcanzar los múltiples Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre ellos figuran los objetivos de lucha para erradicar la pobreza, proporcionar trabajo decente, reducir la desigualdad, abordar el cambio climático, brindar un marco normativo, jurídico e institucional propicio, crear capacidades empresariales y facilitar el acceso a la financiación y a los mercados para las PEF y sus productos.

Bibliografía

- AFIN. 2014. Manejo Forestal Comunitario de Pueblos Indígenas de Bolivia. Informe para *Forest Trends*. Santa Cruz (Bolivia).
- Alcorn, J.B. 2010. Getting REDD Right – Best Practices that Protect Indigenous Peoples’ Rights and Enhance Indigenous Livelihoods. Nota sobre prácticas óptimas preparada para el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. (Estados Unidos).
- Alcorn, J.B. 2014. Lessons Learned from Community Forestry in Latin America and Their Relevance for REDD+. USAID-supported Forest Carbon, Markets and Communities (FCMC) Program. Washington, D.C. (Estados Unidos)
- Antinori, C. 2005. The Economics of Community Forestry. En: Bray, D.B., Merino-Pérez, L. y Barry, D. (Eds.) *The community forests of Mexico: managing for sustainable landscapes*, pp. 241-272. University of Texas Press. (Estados Unidos).
- Antinori, C. y Bray, D. 2005. Community forest enterprises as entrepreneurial firms: Economic and institutional perspectives from Mexico. *World Development* 33(9): 1529–1543.
- Araújo, E. 2014. COOPERFLORESTA. Relatório para *Forest Trends*. Rio Branco, Acre (Brasil).
- Araújo, E., Saraiva do Nascimento, E. y Hechenberger, S. 2013. Relatório Técnico Final De Atividades “Capacitação em Manejo e Certificação Florestal Comunitária no Acre-Brasil Proj. N° 04-08-011”. COOPERFLORESTA e ICCO. Rio Branco, Acre (Brasil).
- Assies, W.J. 2009. Land tenure in Bolivia: From colonial times to post-neoliberalism. En: Ubink, J.M., Hoekema, A.J. and Assies, W.J. (Eds.) *Legalising Land Rights Local Practices, State Responses and Tenure Security in Africa, Asia and Latin America*, pp. 203–323. Leiden University Press.
- Banco Mundial. 2012. Poverty-forests linkages toolkit: overview and national level engagement. Washington, D.C. (Estados Unidos).
- Barracough, S.L. 1999. Land Reform in Developing Countries: the Role of the State and Other Actors. Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Ginebra (Suiza).
- Belcher, B. y Schreckenberg, K. 2007. Commercialisation of Non-timber Forest Products: A Reality Check. *Development Policy Review* 25 (3): 355–377.
- Bray, D.B., Antoniri, 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 (2006): 470–484.
- Bray, D. 2010. Toward ‘post-REDD+ landscapes’. Mexico’s community forest enterprises provide a proven pathway to reduce emissions from deforestation and forest degradation. CIFOR Info Brief 30. Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR). Bogor (Indonesia).

- Bulkan, J.** 2015. Associations in name only: small loggers's associations in Guyana. *International Forestry Review* Vol. 17 (2): 128-140.
- Carvalho, D., Menezes, F., Bezerra, R. y Batista, J.** Manejo Florestal Comunitário como Estratégia de Gestão e Melhoria de Vida da População Tradicional da Floresta Nacional do Tapajós. ICMBio y COOMFLONA. Santarém, Pará (Brasil).
- Chavarría, A.** 2010. Incidencia de la legislación forestal en el recurso maderable de fincas agroforestales con énfasis en sistemas silvopastoriles de Copán, Honduras. Tesis de Maestría, CATIE. Turrialba (Costa Rica).
- Chao, S.** 2012. Forest Peoples: Numbers across the World. Forest Peoples Program. Moreton-in-Marsh (Reino Unido).
- Clarke, G.** 2009. Case study on chainsaw milling in Guyana. Draft, v.2.1, Project ENV/2007/133-03: Developing alternatives for illegal chainsaw lumbering through multi-stakeholder dialogue in Ghana and Guyana.
- COATLAHL.** 1989. Estatutos de la Cooperativa Regional Agroforestal "Colón, Atlántida, Honduras", Ltda. COATLAHL, La Ceiba, Honduras.
- Cornejo, C.** 2010. Manejo local de la diversidad biológica en la Amazonía Andina: Propuesta de gestión descentralizada para un desarrollo alternativo. CIAS Discussion Paper. Center for Integrated Area Studies, Kyoto University (Japón).
- Cronkleton, P., Bray, D.B. y Medina, G.** 2011. Community Forest Management and the Emergence of Multi-Scale Governance Institutions: Lessons for REDD+ Development from Mexico, Brazil and Bolivia. *Forests* 2011(2): 451-473.
- Cuéllar, S., Rodríguez, A., Arroyo, J., Espinoza, S. y Larrea, D.** 2012. Mapa de deforestación de las tierras bajas y los yungas de Bolivia 2000-2005-2010. Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN). Santa Cruz de la Sierra (Bolivia).
- Dupuits, E.** 2015. Transnational networks and community forestry in Mesoamerica: scalar dynamics in the transformation of global norms. En: *International Studies Association (ISA) 56th annual convention*, Nueva Orleans, 18-21 de febrero de 2015.
- de Jong, W., Cornejo, C., Pacheco, P., Pokorny, B., Stoian, D., Sabogal, C. y Louman, B. I.** 2010. Opportunities and Challenges for Community Forestry: Lessons from Tropical America. En: Mery, G., Kaila, P., Galloway, G., Alfaro, R.I., Kanninen, M., Lobovikov, M. y Varjo, J. (dirs. coords.) *Forests and Society – Responding to Global Drivers of Change*. IUFRO World Series Volume 25. Viena (Austria).
- Del Gatto, F.** 2016. Taking stock of community-based forest enterprises involved in timber commercialization in Latin America. FAO y Forest Trends. Roma (Italia).
- Drigo, I.G., Piketty, M.G., Pena, W. y Sist, P.** 2010. Community-based forest management plans in the Brazilian Amazon: current barriers and necessary reforms. Documento para la conferencia "Taking stock of smallholder and community forestry: where do we go from here?". Montpellier (Francia).
- Drigo, I.G., Piketty, M.G. y Abramovay, R.** 2009. Certification of community-based forest enterprises (CFEs): limits of the Brazilian experiences. *Ethics and Economics* 6 (2) 2009: 1-20.

- Ellis, E., Kainer, K., Sierra-Huelsz, J.A., Negreros-Castillo, P., Rodriguez-Ward, D. y Digiano, M. 2015. Endurance and Adaptation of Community Forest Management in Quintana Roo, Mexico. *Forests* (6): 4295-4327.
- FAO. 2005. *Las microfinanzas y las pequeñas empresas forestales*. Estudio FAO: Montes N.º 146. Roma (Italia).
- FAO. 2016. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015. Roma (Italia).
- FFF. 2016. Forest and Farm Producer Organizations. Strength in Numbers. Mecanismo para Bosques y Fincas. FAO y AgriCord. Roma (Italia).
- FEPROAH. 2014. Perfil del área forestal comunitaria de la Cooperativa Agroforestal San José de Protección, Ltda., Comayagua, Honduras, C.A. Informe para *Forest Trends*. Tegucigalpa (Honduras).
- Gilmour, D. 2016. Cuarenta años de forestería comunitaria. Un estudio sobre su alcance y eficacia. Estudio FAO: Montes N.º 176. FAO. Roma (Italia).
- Hagen, R. 2014. Lessons learned from community forestry and their relevance for REDD+. USAID-supported Forest Carbon, Markets and Communities Program, Washington, D.C. (Estados Unidos).
- Herrera, S. 2014. Cooperativa COATLAHL: Un negocio forestal comunitario. Informe para *Forest Trends*. La Ceiba (Honduras).
- Hewitt, D. y Castro Delgadillo, M. 2009. Key factors for successful community-corporate partnerships – results of a comparative analysis among Latin American cases. Rainforest Alliance, Richmond, Vermont (Estados Unidos).
- Hoch, L., Pokorny, B. y de Jong, W. 2009. How successful is tree growing for smallholders in the Amazon? *International Forestry Review* 11(3): 299-31.
- Hodgdon, B.D., Hughell, D., Ramos, V.H. y Balas McNab, R. 2015. Deforestation Trends in the Maya Biosphere Reserve, Guatemala. Rainforest Alliance, Richmond, Vermont (Estados Unidos).
- Hodgdon, B.D., Chapela, F. y Bray, D.B. 2013. Mexican Community Forestry. Enterprises and Associations as a Response to Barriers. Rainforest Alliance, RECOFTC y RRI, Richmond, Vermont (Estados Unidos).
- Humphries, S.S. y Kainer, K.A. 2006. Local perceptions of forest certification for community-based enterprises. *Forest Ecology and Management* 235: 30-43.
- Humphries, S.S., de Miranda Rocha, R., Holmes, T.P., Kainer, K. 2012. Are community-based forest enterprises in the tropics financially viable? Case studies from the Brazilian Amazon. *Ecological Economics* 77: 62-73.
- ICF. 2013. Anuario Estadístico Forestal 2012. Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Tegucigalpa (Honduras).
- ICF. 2012. Base de Datos de Organizaciones del Sistema Social Forestal. Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre Tegucigalpa (Honduras).
- IFPRI. 2012. Women's Empowerment Agriculture Index. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. (Estados Unidos).
- Kaimowitz, D. 2000. Forestry assistance and tropical deforestation: why the public doesn't get what it pays for. *International Forestry Review* 2 (3): 225-231.

- Kay, C. 1998. Latin America's agrarian reform: lights and shadows. *Land Reform* 1998/2: 9-31.
- Larson, A.M. y Petkova, E. 2011. An Introduction to Forest Governance, People and REDD+ in Latin America: Obstacles and Opportunities. *Forests* 2011(2): 86-111.
- Larson, A.M., Barry, D. y Ram Dahal, G. 2010. 'Tenure Change in the Global South'. En: Larson, A.M., Barry, D., Dahal, G.R. and Pierce Coler, C.J. (Eds.) *Forests for People. Community Rights and Forest Tenure Reform*, pp. 3-18. Earthscan, Londres (Reino Unido).
- Larson, A.M., Cronkleton, P., Barry, D. y Pacheco, P. 2008. Tenure Rights and Beyond: Community access to forest resources in Latin America. Documento ocasional N.º 50, CIFOR. Bogor (Indonesia).
- Madrid, Lucía *et al.* 2009. La propiedad social forestal en México. *Investigación Ambiental* 1 (2): 179-196.
- Markopoulos, M. 1999. The Impacts of Certification on Campesino Forestry Groups in Northern Honduras. Oxford Forestry Institute. Oxford (Reino Unido).
- Martin-Ortega, J., Ojea, E. y Roux, C. 2012. Evidence-Based Understanding of Payments for Water Ecosystem Services: the Latin American Experience. Presentación durante la 14th Annual BIOECON Conference: Resource Economics, Biodiversity Conservation and Development.
- Mayers, J., Morrison, E., Rolington, L., Studd, K. y Turrall, S. 2013. Improving the Governance of Forest Tenure: A Practical Guide. IIED y FAO. Londres (Reino Unido).
- Medina, G., Pokorny, B. y Campbell, B.M. 2009. Community forest management for timber extraction in the Amazon frontier. *International Forestry Review* Vol. 11(3): 408-420.
- Medina, G. y Pokorny, B. 2008. Avaliação Financeira do Manejo Florestal Comunitário. Belém, Pará (Brasil).
- Mejía, E., Pacheco, P., Carrasco, A., Muzo, A. y Torres, B. 2014. *Policy options for improved forest use by smallholders in the Ecuadorian Amazon*. InfoBrief No. 84. CIFOR. Bogor (Indonesia).
- Mery, G. *et al.* 2009. Making Latin American forests work for people and nature. Essential forest policies for Latin America. CATIE. Turrialba (Costa Rica).
- Messina, J. P., Walsh, S.J., Mena, C.F. y Delamater, P.L. 2006 Land tenure and deforestation patterns in the Ecuadorian Amazon: Conflicts in land conservation in frontier settings. *Applied Geography* 26: 113-128.
- 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. ITTO Technical Series #28, International Timber Trade Organization. Yokoyama (Japón).
- Molnar, A., France, M., Purdy, L. y Karver, J. 2011. Community-Based Forest Management: The Extent and Potential Scope of Community and Smallholder Forest Management and Enterprises. Rights and Resources Initiative, Washington, D.C. (Estados Unidos).
- Molnar, A., Gomes, D., Sousa, R., Vidal, N., Hojer, R.F., Arguelles, L.A., Kaatz, S., Martin, A., Donini, G., Scheer, S., White, A. y Kaimowitz D. 2008a. Community Forest Enterprise Markets in Mexico and Brazil: New Opportunities and Challenges for Legal Access to the Forest. *Journal of Sustainable Forestry* Vol. 27(1-2): 87-121.
- Molnar *et al.* 2008b. Community-based forest enterprises in tropical forest countries: status and potential. ITTO, RRI y *Forest Trends*. Washington, D.C. (Estados Unidos).

- Müller, R., Pacheco, P. y Montero, J.C. 2014. El contexto de la deforestación y degradación de los bosques en Bolivia: Causas, actores e instituciones. Documento Ocasional N° 101, CIFOR. Bogor (Indonesia).
- Nelson, A. y Chomitz, K. 2011. Effectiveness of strict vs. multiple-use protected areas in reducing tropical forest fires. *PLoS ONE* 6(8): e22722.
- Nepstad, D., Schwartzman, S., Bamberger, B., Santilli, M., Ray D., Schlesinger, P., Lefebvre, P., Alencar, A., Prinz, E., Fiske, G. y Rolla, A. 2006. Inhibition of Amazon deforestation and fire by parks and indigenous lands. *Conservation Biology* 20(1): 65-73.
- Nhamtumbo, I. *et al.* 2016. Unlocking barriers to financing sustainable SMEs: uphill struggle or attainable ambition? IIED Briefing. IIED. Londres (Reino Unido).
- Ortega, K.M. y Rodríguez, E.F. 2013. Estado de situación de la gestión forestal comunitaria de las Organizaciones Forestales Comunitarias en territorios indígenas de Bolivia. AFIN y Hivos. Santa Cruz (Bolivia).
- Pacheco, P. 2012. Smallholders and Communities in Timber Markets: Conditions Shaping Diverse Forms of Engagement in Tropical Latin America. *Conservation and Society* 10(2): 114-123.
- Pacheco, P., de Jong, W. y Johnson, J. 2010. The evolution of the timber sector in lowland Bolivia: Examining the influence of three disparate policy approaches. *Forest Policy and Economics* 12 (2010): 271-276.
- Pacheco, P. y Paudel, N.S. 2010. Communities and Forest Markets: Assessing the Benefits from Diverse Forms of Engagement. En: Larson, A.M., Barry, D., Dahal, G.R. y Pierce Coler, C.J. (Eds.) 2010. *Forests for People. Community Rights and Forest Tenure Reform*, pp. 160-179. Earthscan. Londres (Reino Unido).
- Pacheco, P., Barry, D., Cronkleton, P. y Larson, A. 2012. The recognition of forest rights in Latin America: progress and shortcomings of forest tenure reforms. *Society and Natural Resources* 25: 556-571.
- Pacheco, P., Mejía, E., Cano, W. y de Jong, W. 2016. Smallholder forestry in the Western Amazon: Outcomes from forest reforms and emerging policy perspectives. *Forests* (7): 193.
- 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. Bogor (Indonesia).
- Palmer, J. y Bulkan, J. 2007. New colonial masters, Malaysian loggers in South America: how under-valuation of forest resources exposes Guyana to unscrupulous exploitation. *CFA News* 38: 11-13.
- Pawłowski, G.W. 2006. Evaluación económica del manejo forestal comunitario de cinco comunidades de la Provincia Velasco. CIAT, COINFORMA y DED. Santa Cruz (Bolivia).
- Pellegrini, L. 2009. Forest management in Bolivia, Honduras and Nicaragua: reform failures? Documento de trabajo No. 474 de ISS. La Haya (Países Bajos).
- Piketty, M., Drigo, I., Sablayrolles, P., D'Aquino, E.A., Wagner, D. y Sist, P. 2016. Annual cash income from community forest management in the Brazilian Amazon: Challenges for the future. *Forests* (6): 4228-4244.
- Pinedo-Vasquez, M., Zarin, D.J., Coffey, K., Padoch, C. y Rabelo, F. 2001. Post-boom logging in Amazonia. *Human Ecology*, 29(2): 219-239.

- Pinto, A., Amaral, P. y Amaral, M. 2011. Iniciativas de manejo florestal comunitário e familiar na Amazônia brasileira 2009/2010. IMAZON e IEB. Belém e Brasília (Brasil).
- Pokorny, B. y de Jong, W. 2015. Smallholders and forest landscape transitions: Locally devised development strategies of the tropical Americas. *International Forestry Review* 17: 1-19.
- Pokorny, B., Sabogal, C., de Jong, W., Stoian, D., Lauman, B., Pacheco, P. y Porro, N. 2008. Experiencias y retos del manejo forestal comunitario en América Latina. *Revista Recursos Naturales y Ambiente* 54: 81-98.
- Pretzsch, J., Darr, D., Uibrig, H. y Auch, E., eds. 2014. Forests and rural development. *Tropical Forestry* Vol. 9.
- Pulhin, J.M., Larson, A.M. and Pacheco, P. 2010. Regulations as Barriers to Community Benefits in Tenure Reform. En: Larson, A.M., Barry, D., Dahal, G.R. and Pierce Coler, C.J. (Eds.) 2010. *Forests for People. Community Rights and Forest Tenure Reform*, pp. 139-159. Earthscan. Londres (Reino Unido).
- Radachowsky, J., et al. 2012. Forest concessions in the Maya Biosphere Reserve, Guatemala: A decade later. *Forest Ecology and Management* Vol. 268: 18-28.
- Ramírez Segura, E. 2015. Empresa Forestal de Productos Forestales Maderables del Ejido Monte Sinaí, SPR. Manuscrito para FAO. Chiapas (México).
- RRI. 2012. Respecting Rights, Delivering Development. Forest tenure reform since Rio 1992. Rights and Resources, Washington, D.C. (Estados Unidos).
- RRI. 2015. Who Owns the World's Land? A global baseline of formally recognized indigenous and community land rights. Washington, D.C. (Estados Unidos).
- Ruiz-Pérez, M. et al. 2005. Conservation and Development in Amazonian Extractive Reserves: The Case of Alto Juruá. *Ambio* 34 (3): 218-223.
- Sayer, J. y Campbell, B.M. 2004. *The science of sustainable development: local livelihoods and the global environment*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Scherr, S.J., A. White y D. Kaimowitz. 2004. A new agenda for forest conservation and poverty reduction: Making markets work for low-income producers. *Forest Trends*, CIFOR y UICN, Washington, D.C. (Estados Unidos).
- Schlager, E. y Ostrom, E. 1992. Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics* 68(3).
- Schmink, M., Duchelle, A., Hoelle, J., Leite, F., D'oliveira, M.V.N., Vadjunec, J., Valentim, J.F. y Wallace, R. 2014. Forest Citizenship in Acre, Brazil. En Katilla, P., Galloway, G., de Jong, W., Pacheco, P. y Mery G. (Eds.) *Forests under pressure. Local responses to global Issues*. IUFRO World Series no. 2. Viena (Austria).
- Sears, R.R., Padoch, C. y Pinedo-Vasquez, M. 2007. Amazon forestry transformed: integrating knowledge for smallholder timber management in Eastern Brazil. *Human Ecology* 35(6): 697-707.
- Segura, G. 2004. Community management for the sustainable use of forests: The case of México. Comisión Nacional Forestal, SEMARNAT. Ciudad de México (México).
- SFB. 2010. Plano anual de manejo florestal comunitário e familiar: período 2011. Serviço Florestal Brasileiro. Brasília (Brasil).
- Shackleton, S., Shanley, P. y Ndoye, O. 2007. Invisible but viable: Recognising local markets for non-timber forest products. *International Forestry Review* 9 (3): 697-712.

- Shackleton, S., Delang, C.O. y Angelsen, A.** 2011. From subsistence to safety nets and cash income: Exploring the diverse values of non-timber forest products for livelihoods and poverty alleviation. CIFOR Tropical Forestry no. 7, Springer-Verlag. Heidelberg (Alemania).
- Shanley, P., Pierce, A.R., Laird, S.A. y Robinson, D.** 2008. Beyond timber: certification and management of non-timber forest products. CIFOR. Bogor (Indonesia).
- Shapiro, E.N.** 2010. Political economy and community-level impacts of the Mexican Federal Payment for Ecosystem Services programs. Environmental Science, Policy y Management, University of California. Berkeley (Estados Unidos).
- Sierra, R.** 2001. The role of domestic timber markets in tropical deforestation and forest degradation in Ecuador: Implications for conservation planning and policy. *Ecological Economics* 36: 327-340.
- Spantigati, P. y Springfors, A.** 2005. Las microfinanzas y las pequeñas empresas forestales. Estudio FAO: Montes N.º 146. Roma (Italia).
- Stoian, D.** 2005. Reducción de la Pobreza Rural en Centroamérica: Fortalecimiento de Servicios Técnicos, Empresariales y Financieros. Síntesis de los Hallazgos de la Conferencia y Taller Internacional del 11 al 15 de abril de 2005, CATIE. Turrialba (Costa Rica).
- Stoian, D. y Donovan, J.** 2008. Capacidades empresariales para el desarrollo de empresas forestales comunitarias. En: Sabogal, C., de Jong, W., Pokorny, B. y Louman, B. (Eds.). *Manejo forestal comunitario en América Latina. Experiencias, lecciones aprendidas y retos para el futuro*. CIFOR. Bogor (Indonesia).
- Stocks, A., McMahan, B. y Taber, P.** 2007. Indigenous, Colonist, and Government Impacts on Nicaragua's Bosawas Reserve. *Conservation Biology* 21 (6): 1495-1506.
- Sunderlin, W.D., Hatcher, J. y Liddle, M.** 2008. From Exclusion to Ownership? Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform. Rights and Resources Initiative, Washington, D.C. (Estados Unidos).
- Thomas R., Macqueen, D., Hawker, Y. y DeMendonca, T.** 2003. Small and Medium Forest Enterprises in Guyana. Guyana Forestry Commission e IIED. Londres (Reino Unido).
- Utting, P.** 1993. *Trees, people and power. Social dimensions of deforestation and forest protection in Central America*. Earthscan. Londres (Reino Unido).
- Veríssimo, A., Eirivelthon, L. y Lentini, M.** 2002. Pólos madeireiros do Estado do Pará. IMAZON. Belém (Brasil).
- Wunder, S.** 2000. *The Economics of Deforestation: The Example of Ecuador*. Macmillan. Basingstoke (Reino Unido).
- Zúñiga, I., Madrid, S. y Garibay, C.** 2012. Overview of Mexico's Forest Tenure Reform. Rights and Resources Initiative, Washington, D.C. (Estados Unidos).

Si desea más información, sírvase contactarnos en:

Departamento Forestal
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación
y la Agricultura
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Roma, Italia
Correo electrónico: fo-library@fao.org
Sitio Web: www.fao.org/forestry/es

ISBN 978-92-5-131419-7



9 7 8 9 2 5 1 3 1 4 1 9 7

CA2431ES/1/05.19