

INEFAN

Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas
Naturales y Vida Silvestre

P P F

Proyecto "Asesoramiento en Política Forestal"

GTZ

Deutsche Gesellschaft für Technische
Zusammenarbeit GTZ (GmbH)

Ministerio de Agricultura y Ganadería - 7° piso - Casilla 17-21-1925 - Tel./fax: (00593)-2-508927
Quito-Ecuador

DERECHO Y EL MANEJO DEL BOSQUE AMAZONICO

SOFIA HUBER
(editora)

La realización de este taller ha sido posible
gracias a la colaboración financiera
de la Comunidad Europea DG XI

MEMORIAS

DEL TALLER SOBRE

DERECHO Y EL MANEJO DEL BOSQUE AMAZONICO

QUITO

ABRIL DE 1996

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quisieramos agradecer al INEFAN, la agencia Forestal del Ecuador que nos ha apoyado varios años a perseguir el tema que culminó en la organización del taller “Derecho y Bosque Tropical”.

Agradecemos el apoyo del Subsecretario Forestal Ingeniero Marco Vinueza y del Director Ejecutivo del INEFAN Ingeniero Barba, que han proporcionado todas las facilidades a los investigadores de la Universidad de Groningen para poder ejecutar el estudio “Derecho y Bosque Tropical”, cuyos resultados han formado la base de información para este taller. Esta misma actitud abierta y generosa, compartida por el Director de Planificación, Carlos Luzuriaga, desde el “brainstorming” sobre la forma y el contenido del taller hasta la puesta a disposición del espacio para el taller, el apoyo secretarial, y la participación en su conducción ha sido condición indispensable para poder organizar con éxito este taller.

Otra entidad que ha dado un apoyo decisivo para la realización del taller es sin duda la Comunidad Europea que nos ha ayudado a dar a este taller la presencia y participación internacional que merece el tema. Especialmente facilitó la participación de expertos en el manejo del bosque húmedo tropical de los países Amazónicos Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela.

La organización que desde el comienzo ha tenido un gran interés en la realización de esta reunión es la GTZ, a través de su Proyecto de Política Forestal de Ecuador, tiene mucha experiencia en el área forestal legal. El Dr. Vollmer participó en el diseño del programa, hizo posible la participación de sus colegas-expertos del GTZ a nivel Latinoamericano y apoyó el INEFAN en las logísticas del taller, especialmente en la excursión a Esmeraldas, región prioritaria para la promoción de un manejo del bosque legalmente más efectivo. Además de este inestimable apoyo en “especie” al taller, queremos también agradecer a la GTZ por su apoyo financiero.

Ecociencias, Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos, nos ha aydado con la traducción eficiente y rápida, del estudio “El rol del derecho en la protección del bosque húmedo tropical en Ecuador” y con la transcripción eficiente y rápida de las discusiones del taller.

Queremos agradecer a todas las personas que en las diferentes etapas de la organización de este taller nos han ofrecido su apoyo voluntario y desinteresado en la forma de sugerencias, ideas, apoyo logístico, etc. y especialmente a la Ing. Bea Coolman, experta en Medioambiente de la Embajada Holandesa.

Todo este esfuerzo de instituciones y personas habría sido en vano sino se hubiera recibido con el entusiasmo de los mismos participantes, que tenían la tarea más importante de contribuir con sus experiencias, ideas, críticas y comentarios a las discusiones y a la formulación de las recomendaciones. Una mención especial merecen los presentadores que nos estimularon para ver viejos dilemas con nuevos ojos. También quiero mencionar a los participantes de los países Amazónicos que prepararon para la reunión una información amplia sobre la situación del bosque y sus usuarios en sus respectivos países, dandonos la posibilidad de formarnos una idea de la gran variación en regulación del manejo del bosque en la Amazonía.

Dra. S. Huber
Jefe del Proyecto “Derecho y Bosque Tropical”

H.C. Vellema
Jefe del Programa, Fundación Tropenbos



TABLA DE CONTENIDOS

EXECUTIVE SUMMARY	9
RESUMEN EJECUTIVO	17
PARTE I INTRODUCCION	25
1. Enfoques y temas del taller	25
2. Las discusiones: comparación e intercambio de ideas	27
3. Excursión: la voz de los habitantes del bosque	27
4. Organización del documento	28
PARTE II ECUADOR	29
1. Introducción	29
2. El papel del derecho en la protección del bosque húmedo tropical en Ecuador	29
2.1 Presentación de los resultados del proyecto “Derecho y Bosque Tropical” por la Dra. Sofia Huber	29
2.2 Crítica al reporte del proyecto “Derecho y Bosque Tropical” por el Dr. Efraín Pérez	33
3. Legislación forestal del Ecuador: pasado, presente y futuro	34
3.1 "Ocho ponencias sobre aspectos legales del manejo del bosque" por el Ing. Jorge Barba	34
3.2 "El manual de procedimientos forestales: un instrumento para promover el desarrollo forestal", por el Dr. Udo Vollmer y el Dr. Byron Real	36
3.3 El proceso de la renovación de la Ley Forestal en Ecuador	41
3.3.1 "El proyecto de la nueva Ley Forestal Ecuatoriano", por el Dr. Eduardo Escobar	41
3.3.2 "El proceso de la elaboración de la nueva Ley Forestal del Ecuador: visión del sector maderero", por el Ing. Fernando Montenegro	47
4. Conclusiones y recomendaciones	48
4.1 Conclusiones	48
4.2 Recomendaciones	48
PARTE III LA AMAZONIA	51
1. Los países Amazónicos y el manejo del bosque húmedo tropical	51
1.1 Introducción	51
1.2 Comparación	52
1.2.1 El bosque	52
1.2.2 Los usuarios	54
1.2.3 Jurisdicción y coordinación	57
1.2.4 Normas de manejo del bosque y su cumplimiento	58
1.2.5 Cambio legislativo y participación	61
1.3 Conclusiones y recomendaciones	62
1.3.1 Conclusiones	62
1.3.2 Recomendaciones	64

2.	Los usuarios del bosque en los diferentes países Amazónicos: las discusiones	65
2.1	Introducción	65
2.2	Derecho y manejo del bosque por los pueblos indígenas	67
2.2.1	"Legislación ambiental y pueblos indígenas" por la Dra. María Clara van der Hammen	67
2.2.2	Esquema comparativo de la situación legal de los pueblos indígenas en cuatro países Amazónicos	75
2.2.3	Discusión sobre la implementación de normas de manejo del bosque húmedo tropical por los pueblos indígenas y recomendaciones	76
2.3	Derecho y manejo del bosque por los conservacionistas	79
2.3.1	Presentación por el Dr. Roberto Ulloa y el Lic. Miguel Cordero	79
2.3.2	Esquema comparativo de la situación legal de las conservacionistas en cuatro países Amazónicos	80
2.3.3	Discusión sobre la implementación de normas de manejo del bosque húmedo tropical por los conservacionistas y recomendaciones	81
2.4	Derecho y manejo del bosque por madereros	84
2.4.1	"La necesidad de un código de ética nacional para los bosques" por el Dr. Roberto Troya	84
2.4.2	"Adjudicación de tierras de Patrimonio Forestal a comunidades y a empresas madereras", por el Ing. José Franco	84
2.4.3	"Adjudicación de tierras de Patrimonio Forestal a comunidades " por el Dr. Manuel Morales Feijo	86
2.4.4	Esquema comparativo de la situación legal de los madereros en cuatro países Amazónicos	89
2.4.5	Discusión sobre la implementación de normas de manejo del bosque húmedo tropical por los madereros y recomendaciones	90
2.5.	Derecho y manejo del bosque por los colonos	101
2.5.1	"¿Cuándo importan los derechos de propiedad? Colonos, la ley, y la deforestación en la Amazonía Ecuatoriana" por el Dr. Thomas Rudel	101
2.5.2	Esquema comparativo de la situación legal de los colonos en cuatro países Amazónicos	115
2.5.3	Discusión sobre la implementación de normas de manejo del bosque húmedo tropical por los colonos y recomendaciones	116
PARTE VI	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES	123

ANEXOS

I	Lista de participantes con direcciones	127
II	Programa del Taller	133
III	Excursión a Esmeraldas por la Dra. Clara van der Hammen y Dr. Carlos Rodriguez	135

CUADROS

I	Política Forestal y Desarrollo Institucional	38
II	Reconocimiento legal de tierras a indígenas de la Amazonía, por países y población beneficiaria	70
III	Esquema comparativo de la situación legal de los pueblos indígenas en cuatro países Amazónicos	75
IV	Esquema comparativo de la situación legal de los conservacionistas en cuatro países Amazónicos	80
V	Esquema comparativo de la situación legal de los madereros en cuatro países Amazónicos	89
VI	Política del estado, mercados de tierra en la frontera y los efectos de controles informales sobre deforestación: dos casos	109
VII	Esquema comparativo de la situación legal de los colonos en cuatro países Amazónicos	115

MAPAS

I	Deforestación en Morona Santiago, Ecuador	105
----------	---	-----

EXECUTIVE SUMMARY

I. INTRODUCTION

From 14 until 20 April 1996 the Ecuadorian Institute of Forests and Natural Areas (INEFAN), the Tropenbos Foundation of the Netherlands and the Project for Forest Policy of the German Development Aid (GTZ), with financial support from the European Community, organised a workshop concerning the legal aspects of the protection and sustainable management of the Amazon forest. Seventy-six specialists¹ from different disciplines and countries including the Amazon, Latin America, the Netherlands, Germany and the United States participated. Its objectives were to:

1. Present the results of the study: 'Law and the tropical forest', supported by the Tropenbos Foundation, the University of Groningen and the Latin American Corporation for Development (CLD)²;
2. Call the attention of the international community to this neglected theme and to stimulate discussion between experts and officials involved in attempting to protect the tropical rain forest;
3. Improve the understanding of the role of law in this protection through the comparison of different experiences in the protection of the forest and evaluate the solutions applied.

These proceedings are as follows:

Part I Introduction

Part II Ecuador. A resumé of the results of the study 'Law and the Tropical Forest' detailing recent legal solutions being implemented in this country.

Part III Amazon countries. Firstly, a comparison of legal implementation in the different Amazon countries is presented on the basis of reports from the workshop participants. Secondly, forest management by the most important users of the forest is discussed and recommendations given.

Part IV Conclusions and recommendations of the workshop.

There are 3 Annexes as follows:

- * names and addresses of participants;
- * workshop programme;
- * excursion to Esmeraldas. Here, the Ecuadorian tropical forest is under the most pressure. The traditional inhabitants of the forest were also involved in the discussion. With technical assistance they are participating in an experiment to give them more rights to the forest while promoting its sustainable management. An increase in income is expected from these measures, as well as a greater endeavour by the inhabitants to protect the forest against illegal exploitation.

II. REGULATION OF FOREST MANAGEMENT IN ECUADOR

The study 'Law and the tropical forest'

The research project 'Law and the tropical forest' focussed on the regulation of the behaviour of forestry officials and colonists of the Amazon forest in Ecuador through legal criteria.

One of the conclusions drawn is that the forest agency, considering the extensive and important task it has to undertake, is ineffectual in the implementation of sustainable management. Firstly, they have to contend with the

¹ See list at Annex I.

² See "El Papel de la ley en la protección del bosque tropical en la región Amazónica del Ecuador", Tanja Taale and John Griffiths (eds.), Tropenbos Documents 11, 1995. This document is a translation of the final report of the project mentioned. A revised version, to be published by Tropenbos is in preparation.

overlapping administrative and legal jurisdictions, and the inadequate allocation of authority to many different agencies for forest resources such as land, trees, forest products, flora and fauna, minerals, genetical resources, landscape etc. This situation creates conflicts which are detrimental to the efficient organisation of the forest agency. Added to this, the forest agency holds a secondary position within the administrative hierarchy. Secondly, the diversity of interests which the wood industry, conservationists, indigenous peoples and colonists hold, makes management difficult for the forest agency. A final important factor is the fact that the international community also makes a large economic contribution (which in some years can amount to doubling the agency's budget) but the different conditions, objectives, methods, priorities etc. of the many small projects it sponsors limit the functioning of the forest agency.

The consequence of the government's weak presence in the forest is that the forest users are left with two options: to ignore the rules and pursue individual interests or to try to conform to the norms with their own inadequate means. Therefore the factors influencing the decision-making of colonists concerning forest use were also investigated. Forest management norms were studied in the context of other factors which might influence their decisions, such as: the quality of their forest resources, the usefulness of these resources for their subsistence and the market, money, work, knowledge, lifestyle and life-cycles. The conclusion is that the social organization of colonists, an important source of forest management norms, is still weak, due to the break up of the colonization frontier, the short trajectory of colonists' organisations and the different origins of the colonists. Nevertheless, colonists organizations produced forest management norms which were better observed than those of the government, especially with regard to forest access.

The recommendations of the study are as follows:

- * **Reinforce the autonomy of the forest agency**
 1. *The institutional governmental structures have to be changed, to avoid overlapping competences and to give the forest agency a higher level in the government hierarchy.*
 2. *Forest officials should use a conciliatory manner to implement the forest law because it is the most effective in the present situation*
 3. *The forest agency should relate to all the different groups of forest users, to be able to act more independently from them.*
 4. *To solve conflicts between the different forest users which are based on irreconcilable uses, territorial or other methods to separate them should be used.*
 5. *Relations with the international aid community should be disciplined by both parties involved.*

- * **Involve forest users in the regulation of forest management**
 1. *The factors influencing the forest management of colonists should be investigated to adapt the legal management norms to the limitations and possibilities of colonists, or to discover which conditions should be fulfilled to be able to implement desirable legal norms.*
 2. *The local organization of forest users should be reinforced where possible because they are more likely to generate applicable management norms which are then also more likely to be controlled.*

Dr. Perez, an independent Ecuadorian consultant, evaluated the study 'Law and the Tropical Forest'. He thought that the concept of 'local law', introduced by the study, although it was not very explicit, was interesting for lawyers, also beyond the context of the tropical forest. In general, he agreed with the analysis of the study, and with the concept of local law, but did not think the regulation of forest management could be based on it. If one takes into account what the people want, nothing ever changes.

Therefore his recommendation is to reinforce the judiciary and legal instruments for citizens (derecho de amparo) to demand better forest management.

The vision of INEFAN

Ing. Barba, Executive Director of the Ecuadorian forest agency, in analysing the implementation of Ecuadorian forest legislation, also endorsed the conclusions of the 'Law and the Tropical Forest' study. He stressed that:

1. Public law limited the functioning of the forest agency and subordinated it to other interests;

Executive summary

3. The generalized ignorance of forest management norms and the failure to define sustainability were the most important factors in the creation of irresponsible behaviour, for example by loggers.

As solutions to these problems he proposed:

1. *To create a parastatal entity based on private law to give more freedom and efficiency to the forestry organization to reach its objectives and manage the aid. This should be based on the use of private law and new international paradigms (as proposed by the Intergovernmental Panel of Forests of the United Nations);*
2. *To recognize economically the contribution of forest owners to the conservation of river basins and biodiversity protection.*

Legal training of forest officials

Dr. Real of Cordavi and Dr. Vollmer of GTZ, explained a project of legal training of forest officials, supported by German Development Aid (GTZ). Through the project the applicability of legal precepts was also evaluated. In this field the most important problem is the abundance of badly coordinated norms; the ignorance of forest officials in the understanding of these norms and the failure to apply them. Therefore a Manual of Forest Procedure was produced by the project, which is based on 70 different legal texts and 6 international treaties. The Manual also indicates which norms are not applicable. In many workshops officials were trained and inapplicable norms discussed. The Manual is also important for forest users to obtain information concerning ruling norms.

The renovation of the Forest Law of 1981

Also with the help of GTZ a participative process to renew the Forest Law of 1981 was initiated. The presentation of Dr. Escobar, an independent consultant, consists of a historical overview of the Ecuadorian forest legislation and its underlying objectives, ending with the arguments for the renewing of the existing legislation and describing the participative process to formulate it. The objectives of the new legislation are:

1. *To introduce the new concepts and solutions in forest management, such as buffer-zones, impact studies, biodiversity, joint administration of conservation areas, valorization of natural resources and services for the environment;*
2. *To solve the numerous incompatibilities of the actual Forest Law with other laws, and*
3. *To avoid the authoritarian imposition which left extensive parts of the previous forest legislation unimplemented.*

Ing. Montenegro, representing the Ecuadorian wood industry, stressed the importance of participation and agreement of the wood industry in new legislation. The government should limit itself to guarding the forest, not managing it. He opposed Ing. Barba's proposals as this task cannot be privatized.

His recommendation: If the remaining productive natural forests in Esmeraldas and Napo (500.000 has) will be adjudicated to the wood industry, it will accept conditions of sustainable management or permanent forest use and this will at least save the forest cover.

III. COMPARING REGULATION OF FOREST MANAGEMENT IN FOUR AMAZON COUNTRIES

In the first chapter of this section, the regulation of the behaviour of the forest users in Amazon countries is compared. The presentations of the participants from Bolivia, Colombia, Paraguay and Peru were used to this end. The presentations followed a questionnaire containing the following items:

- * Description of the tropical forest in the respective country and the changes produced in it;
- * Description of the different forest users and the way they are organized;
- * Government agencies with jurisdiction over (parts of) the forest, the relationships between the agencies themselves and between them and the public;

- * Norms to regulate the behaviour of the forest users, with regard to environmental planning and the access to and use of the forest; the extent to which these norms are applied and the way control, sanctions and incentives are organized.
- * Plans for legislative change and procedures used to bring about these changes.

1. The forest

Except for Paraguay, with only a 20% forest cover, the other 3 countries have half of their surface area under forest, most of which is tropical humid forest. In general, the forests are situated far from the centres of development, with the exception of Paraguay.

Deforestation figures vary from 0.3 % in Bolivia to 3.6% in Paraguay. Other impacts mentioned are 40% loss of biodiversity in Bolivia and erosion and contamination in Paraguay. Among the social processes causing deforestation, all reports mention colonization by peasants and logging, but Bolivia and Paraguay also mention the colonization by the agroindustry. In every country reforestation is mentioned, which in principle should be financed by logging fees. Until now the results of reforestation do not compensate for deforestation, not even for the deforestation by loggers. Figures of primary forest use by loggers continue to be high:

Percentages of primary forest use in four Amazon countries

YEAR 1994	%
Bolivia	73
Peru	85
Colombia	94
Paraguay	19

Source: Annual report of the World Resources Institute, 1994

2. The users

In the presentations, population figures are given only for the *indigenous peoples*. There are 200,000 jungle Indians in Peru, 150,000 in Bolivia, and 71,000 in Colombia. No information is given for Paraguay.

In Colombia, the legal position of jungle Indians is the strongest. 72% have a legally recognized, collective access to land, the average landholding per person being 375 ha; in addition, the Colombian jungle Indians have the right to organize themselves in their own communities which form part of the Colombian state organisation but have the autonomy to regulate their own development.

In Peru 62% of the jungle Indians have their collective right to land recognized but the average per person is small in comparison with Colombia: only 30 ha.

In Bolivia only 15 % of the indigenous forest population have a collective legal right to land, but with an average extension of 200 ha. per person. In general, the jungle Indians use the forest without causing much damage, but they are susceptible to change due to acculturation (especially mentioned by Paraguay and Bolivia).

Conservationists have succeeded in reserving 12% of the forest in Paraguay for conservation purposes; 16% in Colombia, 18% in Peru and 21% in Bolivia. Conservation areas are usually government property, except for Paraguay, where extensive privately owned areas are also protected. These extensions, which amount to around 10 million hectares in each country (except for Paraguay - 1.2 million hectares), combined with the weak legitimacy of the protected areas, mean that other users such as loggers, oil companies and colonists do not respect their regulations for access and use.

In Colombia and Peru the **wood industry** obtains its wood through colonists, stimulating them to log trees and to gain their plot of land, while in Bolivia and Paraguay, where loggers have stronger rights, they operate more directly. But also in these countries, logging sometimes leads to colonizing. In Bolivia in particular, the organization of loggers appears strong. They are capable of self-regulation (they have a self-imposed fee for reforestation) and of lobbying for their rights at a national level.

3. The jurisdiction over the forest

In all countries there are several government agencies which exercise jurisdiction over one or more of the forests' resources, which makes cooperation between them necessary. As these agencies have clients with opposing interests,

Executive summary

competition often ensues resulting in a lack of coordination. In Bolivia the institutional structure has little integration and many conflicts. Under the responsibility of three Ministries and the departmental secretaries of development, there is a decentralized forestry agency, two colonization institutions, one agency for conservation and one for environmental planning, all with jurisdiction over the forest and/or the land. In Colombia there were strong contradictions between the colonization and the forestry agency, resulting in the withdrawal of more than 14 million hectares of the forest reserve for colonization. It seems that with recent legislation, sufficient jurisdiction and powers have been given to the new Ministry of Environment to overcome this type of conflict in the future. In Peru and Paraguay forest and conservation areas are under the responsibility of one agency, and no problems with other agencies are mentioned. As regards relations between agencies and civil society, Bolivia mentions the representation of users at the departmental level in the forest agency, and also departmental forums where the different interest groups and government agencies try to coordinate their activities. Colombia mentions the possibility of delegating the administration of conservation areas to charity organisations.

4. Management norms and their implementation

Environmental planning

All countries in the environmental planning make a distinction between productive and protected forests.

In Bolivia, forests are distinguished according to the use that is made of them. But there are many unqualified forests or some for which qualification is disputed, which means that conflicts concerning the forest also arise at a legal level.

A special feature of the environmental planning of Peru is that the best part of the productive forest was specifically reserved for government exploitation.

Colombia has the most balanced environmental planning, where forest resources are not only reserved for the wood industry and conservationists, but also for colonists and jungle Indians.

Finally, Paraguay is implementing a national programme of environmental planning together with a rural land register and land taxes to enable the implementation of sustainable use policies.

Access to forest resources

In describing the regulation of forest management, most presentations focus on loggers. This is not justified by their impact on the forest nor by their presence in it. The *conflictions* in relation to the forest attract attention and this of course can only be solved by a broad vision on the forest instead of a narrow focus on loggers. Colombia comes closest to this criterion.

Generally loggers have access to the forest through contracts, except for Paraguay where access is through property rights. In Peru and Colombia the contracts are of short duration and concern small areas, which means there is very little relation between the logger and the land. In Bolivia contracts are longer and concern bigger areas, which gives more possibilities for individual sustainable management.

The rights to the forest of the *jungle Indians* of Colombia are more secure than those of Peru and Bolivia. No information is given about the rights to the forest of the Paraguayan Indians.

Conservationists generally have only indirect access to the forest through the government, except for Colombia where the state can pronounce them a 'Natural Reserve of Civil Society'.

Finally, *colonists* obtain access to the forest through property rights to small family units, by working the land. Generally, this is a time consuming procedure.

Use

In Colombia all uses by all users must not only be sustainable but also social. Because of the newness of this norm, it has not yet been integrated in the bylaws.

In Paraguay there have been general precepts for rational (but not sustainable) management since the 1930's but there are no bylaws.

In Peru and Bolivia loggers have to present management plans but no criterions as to the type of management are mentioned.

Implementation

In all countries there are complaints about the implementation of forest management norms, including the environmental planning. Generally, lack of implementation is attributed to uncertainty about the norms, which are often insufficient, contradictory or simply not maintained; there is also a general lack of control due to lack of funds and there is corruption. One presentation blames the lack of implementation on a lack of international support.

5. Legal change

In this area, the dilemmas most mentioned are:

1. the division of tasks between the state and civil society ;
2. how to solve the conflicts between the different groups of forest users;
3. how to stimulate good forest management and sanction bad management.

In Peru, where the government role is strongest, there is a consensus that it is necessary to involve forest users more in forest management. A pro-government movement (their legal project is already being considered in parliament) wants to bring this about by the privatization of the forest property and (in theory) penalize behaviour which is detrimental to the forest; others propose a collective management of the forest by its users under the direction of the government. The sale of different areas of the forest according to a sustainable management plan is at the core of their proposals.

In Bolivia the largest problem is how to reconcile so many institutions and groups competing for the (control) of forest resources. The debate centres on institutional change, the best type of forest tenure and the incentives and sanctions which will be most effective. An incentive which expects a good result is the certificate of good management. Projects of forest law and agrarian reform have been presented to parliament.

In Paraguay there are plans for new legislation in all areas (forest management, conservation, environment). The plans for a rural land register and taxes to sanction bad management play a central role.

In Colombia legislation has recently been renewed, but some bylaws are still missing, while a law for environmental planning has not obtained sufficient consensus to pass parliament.

Recommendations³

The objective of protecting ecosystems is gaining influence in the forest management of the Amazon countries. To implement this concept, a strong adaptation of forest regulations is necessary, which can be summarized in the following statements.

1. *It is clear that reforestation is an insufficient solution for the problem of deforestation.*
2. *Institutional and jurisdictional structures regarding the forest should be reorganised in such a way that an integral management of the forest is possible.*
3. *The role of the state should be redefined. This means a search for the balance between government intervention and private initiative, which functions best in a given country or situation.*
4. *For a good implementation of forest legislation it is very important to have adequate sanctions and incentives, especially incentives which give security to users enabling them to undertake long-term planning.*

³ These recommendations are derived from the comparison of the situation of the countries by the editor.

III.2 THE USERS OF THE AMAZON FOREST: DISCUSSIONS, CONCLUSIONS, RECOMMENDATIONS

Through presentations by international experts and discussions in working groups the following conclusions and recommendations were made, focussing on each group of forest users.

Conclusions and recommendations

Jungle Indians

The conclusion is that these Indians are a user group which in recent years, under the influence of the 107 and 169 Treaties of the OIT, have been catching up in securing the legal recognition of their territories, often through legal concepts sui generis. Nevertheless, 50% of the indigenous forest population is still awaiting the legalisation of its territories.

As a complement to land rights, they need other types of protection because they cannot defend themselves against oil companies or colonists.

The indigenous peoples thus need special access rights to the forest in the form of collective property rights or in the form of special access rights to protected areas.

Programmes for the stabilization of colonization and the diminishment of the impact of oil exploitation are recommended.

Also it is necessary to take economic, political and cultural measures to ensure the survival of indigenous peoples, such as:

- *the creation of rights of intellectual property of 'jungle knowledge';*
- *education in ecotourism;*
- *education to understand the society in which they live;*
- *the possibility to form political alliances with other groups with parallel interests;*
- *the support for the restructuring of their cultures which may already be partially lost..*

Conservationists

The conclusion is drawn that especially in view of the lack of government executing capacity, it is important to stimulate the role of Non Governmental Organizations (NGO's).

The NGO's need more legal recognition to be most effective in their role of complementing government efforts in the area of conservation.

Wood Industry

The most important conclusion is that a concept of sustainable management which the loggers can and know how to apply, still does not exist.

Therefore, the recommendation is to develop this concept, arriving at a national consensus in each country and adapting the concept to the circumstances in each country and to the acceptance of the users. To arrive at such a consensus, a national ethical code should be written up. Also, research is a high priority in the development of the concept.

Other elements to promote sustainable management are:

1. *more integral management plans relating to a larger area;*
2. *the continuity to apply such plans;*
3. *priority in the access to the forest for loggers to enable better potential for the development of sustainable management, as in the case of the Indians;*
4. *more preventive measures;*

5. *improvement of the incentives and sanctions for sustainable management, especially higher fines and a more integral assessment of the destruction of the forest caused by logging;*
6. *decentralization of respective government decisions.*

Colonists

The most important conclusion regarding colonists is that contrary to general opinion, this is a most variable group. There is a tendency to see this group as detrimental to the forest because of the deforestation which is attributed to it.

- *The first recommendation is that apart from measures to diminish the migratory flow, such as agrarian reform in their places of origin, improving employment and population control, there is no alternative left but to accept their presence in the forest and to try to influence their forest use in a positive direction.*
- *This implies their recognition as counterparts in the management of the forest. Their organizations should be strengthened, responsibilities should be delegated to them and they should be made party to the implementation of protection and environmental planning policies of the forests.*
- *To develop forest use norms, in the first instance colonists' systems of forest management should be investigated.*
- *An incentive to ensure better forest use would be the security of tenure. Generally it is believed that entitlement always promotes such security, but in actual fact such security can also be brought about by local social control. Efforts of entitlement should be concentrated in the short speculative phase of colonization, when there is a real free access to land.*
- *Entitlement in older colonization zones does not produce much more tenure security, except for the land of socially marginal and absent landholders and unowned land. Therefore in these zones an alternative to the traditional tilling programs would be the strengthening of indigenous and peasant organisations, which also limit the access to land and give tenure security.*
- *To influence landuse of colonists, it is not only necessary to take into account the time dimension, but also the geographical dimension. Environmental policies with colonists, for example promoting agroforestry, can be better implemented in isolated zones, where colonists are protected against the competition of the agro-industrial enterprises.*
- *Other incentives for good management are conditioned credits, better incomes and social services.*
- *Sanctions would be the higher valorization of the scarce resources which the colonists are using and lower prices for products as a result of extensive land use, such as cattle.*
- *Some of these measures could also be used to make colonists settle in the most suitable areas.*

RESUMEN EJECUTIVO

I. INTRODUCCION

Del 14 al 20 de abril de 1996 el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales (INEFAN), la Fundación Tropenbos de Holanda y el Proyecto Política Forestal de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) organizaron con el apoyo de la Comunidad Europea en Quito un taller sobre los aspectos legales de la protección y el manejo sustentable del bosque Amazónico. Los objetivos del taller, al que atendieron 76 especialistas multidisciplinarios de diferentes países Amazónicos y Latinoamericanos, Holanda, Alemania y Estados Unidos¹, eran:

1. Presentar los resultados del estudio "Derecho y bosque tropical"², auspiciado por La Fundación Tropenbos, la Universidad de Groningen y la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD);
2. Llamar la atención a este tema descuidado y estimular la discusión sobre el mismo entre los expertos y funcionarios involucrados en los esfuerzos para proteger el bosque húmedo tropical;
3. Mejorar el entendimiento del papel del derecho a través de la comparación de diferentes experiencias en la protección del bosque y evaluar las soluciones aplicadas.

Estas memorias del taller se dividen en cuatro partes.

Parte I A modo de introducción.

Parte II Se dedica a Ecuador. Da cuenta tanto de la investigación "Derecho y Bosque Tropical" ejecutada allá, como de las soluciones legales que actualmente se están implementando en este país.

Parte III Trata de los países de la Amazonía en general. Primero presenta una comparación de la implementación legal en los diferentes países Amazónicos en base a los informes de los participantes en el taller. Después resume las discusiones y recomendaciones sobre el manejo del bosque húmedo tropical por sus usuarios más importantes.

Parte IV De la información producida en el taller se derivan algunas conclusiones y recomendaciones en cuanto a Ecuador y la Amazonía en general.

Hay tres anexos que dan información sobre

- * los nombres y direcciones de los participantes;
- * el programa del taller;
- * la excursión a Esmeraldas, que tiene el bosque húmedo tropical más amenazado de Ecuador. Ahí se pudo involucrar en la discusión a los habitantes tradicionales del bosque. Con ellos se está llevando a cabo el experimento de concederles más derechos y apoyo técnico para una explotación sustentable del bosque. Se espera que los habitantes con este apoyo vayan a mejorar sus ingresos, conservando al mismo tiempo el bosque contra los intentos de explotación ilegal.

II. REGULACION DEL MANEJO DEL BOSQUE EN ECUADOR

Estudio "Derecho y Bosque Tropical"

Se presentaron los resultados de la investigación sobre la regulación del comportamiento de funcionarios forestales y colonos espontáneos del bosque Amazónico en Ecuador a través de normas jurídicas.

La conclusión es que la agencia forestal, a la hora de implementar las normas de manejo sustentable del bosque es muy débil, cosa que contrasta enormemente con su extensa e importante tarea. Esto se explica en primer lugar por

¹ Véase listado en anexo I.

² Véase "The role of Law in the protection of the tropical forest in Ecuador's Amazon Region", Tanja Taale y John Griffiths (eds.), Tropenbos Foundation, 1995. Existe una traducción de esta publicación en español, y una nueva versión está en preparación.

las estructuras administrativas y legales que se caracterizan por la duplicidad de jurisdicciones. Esto no favorece a la agencia forestal, porque refuerza los conflictos entre las agencias del estado que tienen alguna jurisdicción sobre los recursos del bosque como la tierra, los árboles, los productos no maderables, la flora y fauna, los productos del subsuelo, los recursos genéticos, el paisaje etc. Además, dentro de estas estructuras, la agencia forestal tiene una posición subordinada. En segundo lugar, la agencia forestal tiene una clientela potencial muy diversa, formada por madereros, colonos, indígenas y conservacionistas. Pero la agencia no logra vincularse con los colonos. Tampoco logra conciliar los intereses opuestos de sus - potenciales - clientelas, por ejemplo de los conservacionistas y los colonos. La comunidad internacional, a través de su aporte económico (que puede hasta doblar el presupuesto de la agencia forestal) ejerce una influencia debilitadora en la agencia forestal debido a diferentes condiciones, objetivos, métodos, cronogramas, prioridades etc. que introducen y que confunden el funcionamiento de la agencia.

La consecuencia de la poca presencia del estado es que los usuarios solamente tienen dos opciones: perseguir sus intereses individuales sin tener en cuenta ninguna regla o tratar de llenar el vacío de regulación con sus propios medios igualmente débiles.

Por eso se investigaron los factores que más influyen en las decisiones de colonos que impactan en el manejo del bosque. Así se estudió la influencia de factores como por ejemplo: la calidad de los recursos del bosque, la utilidad de sus cultivos para su subsistencia y para el mercado, la cantidad de plata, trabajo y conocimientos de los cuales disponen, su estilo y ciclos de vida. Por supuesto se estudió especialmente la existencia de normas en cuanto al manejo bosque surgiendo de su organización social y se encontró débil debido a la discontinuidad de la frontera agrícola, la corta trayectoria de las organizaciones de colonos y los diversos lugares de origen de los colonos. No obstante, a pesar de estos obstáculos, se halló que la organización social colona generaba normas que se cumplen mejor que las del estado, especialmente en cuanto al acceso al bosque.

Las recomendaciones de este estudio son las siguientes:

* **Reforzar la autonomía de la agencia forestal**

1. *Hay que cambiar estructuras institucionales gubernamentales, evitando la duplicidad y elevando el nivel de la agencia forestal.*
2. *Para tener más ascendencia hacia los colonos, los funcionarios de la agencia forestal deben implementar la Ley Forestal usando el estilo conciliador y no el estilo sancionador.*
3. *La agencia forestal debe incluir en su clientela todos los usuarios del bosque en vez de algunos, dependiendo así menos de ellos.*
4. *Hay que separar clientelas (territorialmente o de otra manera) que tienen intereses opuestos, para evitar en lo posible conflictos difíciles de solucionar.*
5. *Hay que disciplinar las relaciones de apoyo con la comunidad internacional de cooperación técnica, tanto por parte del gobierno como de la comunidad internacional.*

* **Involucrar los mismos usuarios del bosque en la regulación del manejo del bosque**

1. *Hay que investigar los factores que influyen en el manejo del bosque para adaptar las normas y su implementación a las posibilidades y limitaciones de los usuarios.*
2. *Hay que reforzar en lo posible la organización local de los usuarios del bosque para que puedan cooperar con el gobierno en la generación de normas de manejo del bosque aplicables y su control de cumplimiento.*

El consultor Dr. Pérez, evaluó el estudio “Derecho y Bosque Tropical”. Aunque poco elaborado, el concepto del “derecho local” introducido por el reporte le parece interesante para juristas, también fuera del contexto del bosque tropical. Comparte en grandes rasgos el análisis de la Universidad de Groningen, y acepta la existencia del derecho local; sin embargo no encuentra en ella una solución para los problemas mencionados. Si se tiene en cuenta lo que quiere la gente, nunca cambia nada.

Su recomendación: reforzar el poder judicial y los instrumentos jurídicos (derecho de amparo) para mejorar el manejo del bosque.

La visión del INEFAN

En su análisis de la implementación de la legislación forestal en Ecuador, el Ing. Barba, director ejecutivo de la agencia forestal de Ecuador, el INEFAN, igualmente apoyó las conclusiones de la Universidad de Groningen.

Resumen Ejecutivo

Enfatizó que:

1. el Derecho Público limita la actuación de la agencia forestal y lo subordina a otros intereses;
2. la agencia forestal no tiene la capacidad de manejar los 170 proyectos de cooperación técnica que recientemente se inventarizaron;
3. la ignorancia generalizada de las normas de manejo forestal y la falta de definición de la sustentabilidad, induce a comportamientos irresponsables, por ejemplo de los madereros.

Como soluciones a esta problemática propuso:

1. *el uso del Derecho Privado y los nuevos paradigmas internacionales como por ejemplo del Panel Intergubernamental de Bosques de las Naciones Unidas, para crear una entidad paraestatal de derecho privado y así darle más libertad y eficiencia a la organización forestal para cumplir con sus objetivos y manejar la cooperación técnica;*
2. *reconocer económicamente los servicios a la sociedad e.o. la conservación de cuencas y la protección de la biodiversidad, de los propietarios de bosques.*

Capacitación legal a funcionarios forestales

Los asesores Dr. Real de CORDAVI y Ing. Vollmer informaron sobre el proyecto de de capacitación legal de los funcionarios del INEFAN con el apoyo de la GTZ. Este proyecto se usó además para evaluar la aplicabilidad de los preceptos legales. En este campo los problemas más apremiantes son la abundancia de normas que muchas veces no están bien coordinadas; la entendible falta de conocimiento de este laberinto de normas, y su falta de aplicación. En este marco se elaboró el Manual de Procedimiento Forestal, que recopila 70 cuerpos legales y 6 convenios internacionales, señalando las normas inaplicables. En numerosos talleres se capacitó a funcionarios forestales en el uso del manual dándoles una visión de conjunto de la legislación forestal, abriendo la posibilidad de mencionar sus problemas prácticos en la implementación legal y proporcionándoles un respaldo para su futura práctica legal. El manual también es de gran utilidad para los usuarios del bosque para informarse sobre las reglas que rigen.

Renovación de la Ley Forestal de 1981

Igualmente con el apoyo de la GTZ se inició el proceso participativo de renovación de la legislación forestal de 1981. El consultor independiente Dr. Escobar, dió una reseña histórica de la legislación forestal y sus motivos, terminando con los motivos de la actual renovación legal y describiendo el proceso participativo para llegar a la nueva ley. Esta debe:

1. *introducir los nuevos conceptos y soluciones en el manejo forestal, como zonas de amortiguamiento, estudios de impacto, biodiversidad, coadministración de áreas de conservación, valorización de recursos naturales y servicios para el medioambiente;*
2. *solucionar las múltiples incompatibilidades de la ley forestal anterior con otras leyes y*
3. *evitar la imposición autoritaria que dejó inoperante grandes partes de la legislación forestal anterior.*

El Ing. Montenegro, representante de la comunidad maderera, enfatizó la importancia de la participación y el consenso de los madereros en la renovación de la legislación forestal. Definió el rol del estado como el de velar sobre los bosques, y no manejarlos. Esta tarea no se puede privatizar, y por esto se opuso a las propuestas del Ing. Barba.

Su recomendación: Dando la propiedad de los bosques explotables que quedan (500.000 ha. en las provincias Esmeraldas y Napo) a los madereros, estos aceptarían condiciones de manejo sostenible o por lo menos de permanente uso forestal.

III. COMPARACION DE LA REGULACION DEL MANEJO DEL BOSQUE EN CUATRO PAISES AMAZONICOS

En el primer capítulo de la Parte III, se hace una comparación de la regulación del comportamiento de los usuarios de los recursos del bosque en los países Amazónicos. Fuente para esto son las presentaciones que los participantes de Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú⁴ hicieron de su país, siguiendo una guía que se les mandó. Puntos a tocar en esta guía eran:

- * Descripción del bosque tropical en su país y los cambios que se producen en el;
- * Descripción de los diferentes usuarios del bosque y su forma de organización;
- * Las agencias estatales con jurisdicción en el bosque, su relación entre ellas y con el público;
- * Las normas para regular el comportamiento de los usuarios en el bosque, es decir de ordenamiento de tierras, de acceso y uso del bosque, grado de cumplimiento, control, sanciones e incentivos;
- * Los planes de cambio legal y los procedimientos para llegar a ellos.

1. El bosque

Salvo en el caso de Paraguay, que está cubierto por un 20% de bosque, los otros tres países tienen la mitad de su extensión cubierta de bosque predominantemente húmedo tropical. Generalmente el bosque se encuentra lejos de los polos de desarrollo.

Las cifras de deforestación varían del 0,3% en Bolivia hasta el 3,6 % en Paraguay. De los otros impactos se mencionan 40% de pérdida de biodiversidad en Bolivia, erosión y contaminación en Paraguay. En cuanto a procesos sociales que más impactan al bosque, todos mencionan la colonización por campesinos, y el uso maderero, pero Bolivia y Paraguay mencionan también la colonización por grandes empresas agropecuarias. En cada país existen actividades de reforestación, que entre otras deberían ser financiadas por los pagos de los madereros para este fin. Hasta ahora, los resultados no parecen compensar o frenar la deforestación en su totalidad y tampoco por madereros, porque los porcentajes de uso de bosque primario por madereros siguen siendo altos:

AÑO 1994 (según el reporte anual WRI, 1994, véase la nota a pie de página no. 1)

Bolivia	73%
Peru	85%
Colombia	94%
Paraguay	19%

2. Los usuarios

Sólo se dan cifras poblacionales de los *indígenas* en el bosque tropical. Los pueblos indígenas cuentan con 200.000 personas en Perú, 150.000 en Bolivia, 71.000 en Colombia y en Paraguay se desconocen las cifras.

En Colombia la posición legal de los indígenas es más fuerte, el 72% tiene acceso legal a la tierra, y el promedio de este acceso es de 375 ha. por persona (en forma colectiva); además, tienen el derecho de organizarse en cabildos propios que forman parte del estado Colombiano pero tienen autonomía para regular su propio desarrollo.

En Perú el 62% de los indígenas tienen su derecho a la tierra reconocida aunque el promedio por persona es poco comparado con Colombia: 30 ha. por persona.

En Bolivia solamente el 15% de la población indígena aseguró su derecho a la tierra, pero con una extensión promedio de 200 ha. por persona. En general se menciona que los indígenas usan el bosque sin muchos efectos nocivos, pero están susceptibles al cambio por aculturación (especialmente en Paraguay y Bolivia).

En cuanto a bosque con fines de conservación, los *conservacionistas* han logrado reservar el 12% en Paraguay, 16% en Colombia, 18% en Perú y el 21% en Bolivia. Normalmente las áreas de conservación son propiedad del estado, salvo en Paraguay, donde también existen grandes áreas privadas protegidas. Las extensiones que por país

⁴ Lamentablemente las presentaciones de los tres otros países participantes - aunque muy interesantes - no se prestaron para la comparación.

Resumen Ejecutivo

involucran unos 10 millones de hectáreas, salvo en el caso de Paraguay (1,2 millones de ha.) combinado con poca legitimidad de las áreas protegidas, hacen que otros usuarios como madereros, petroleras y colonistas no respeten sus normas de uso. Una nueva posibilidad al respecto se creó en Colombia con la modalidad de adjudicar áreas naturales a organizaciones de conservación

En Colombia y Perú los *madereros* obtienen su madera a través de los colonos, estimulándoles para ir a talar y ganarse su parcela, mientras que en Bolivia y Paraguay, donde tienen derechos más fuertes, operan más directamente, aunque también en estos países la actividad maderera conduce al cambio de uso. Especialmente en Bolivia parece que los madereros tienen una organización fuerte, es capaz de autoregularse (tasa voluntaria para la reforestación) y de presionar por sus derechos a nivel nacional.

También la *colonización* se realiza de manera diferente en Colombia y Perú si se compara con Bolivia y Paraguay. Da la impresión que en Colombia y Perú predominan los campesinos y en Bolivia y Paraguay las empresas agropecuarias. Los dos grupos generalmente hacen un uso bastante impactante del bosque hasta hacerlo desaparecer por completo, generalmente las empresas hacen el manejo menos sostenible. La organización de los colonos es débil, tanto en su autoregulación como en su representación política.

3. La jurisdicción sobre el bosque

En todos los países hay varias agencias estatales que tienen jurisdicción sobre algún o algunos recursos del bosque, lo que hace necesaria la cooperación entre ellas. Como estas agencias tienen clientelas con intereses opuestos, muchas veces no coordinan y compiten. Especialmente en Bolivia el esquema institucional es poco integrado y conflictivo. Existe la agencia forestal descentralizada, dos instituciones de colonización, una agencia para la conservación y una para el ordenamiento territorial distribuidos sobre tres Ministerios y las secretarías departamentales de desarrollo, todos con responsabilidad para el bosque y/o su tierra. Igualmente parece que en Colombia existieron fuertes contradicciones entre la agencia de colonización y la agencia forestal, resultando en la sustracción de más de catorce millones de hectáreas de la reserva forestal para colonización. Parece ser que se dió suficiente jurisdicción y atribuciones al nuevo Ministerio de Medioambiente para poder superar este tipo de conflictos. Tanto para Perú como para Paraguay las áreas forestales y de conservación son responsabilidad de una agencia, no se mencionan problemas con otras agencias.

En cuanto a la relación de las agencias con la sociedad civil, Bolivia menciona la representación de los usuarios a nivel departamental en la agencia forestal y foros departamentales donde los diferentes grupos de interés y agencias del estado tratan de coordinar sus actividades. Colombia menciona la posibilidad de delegar tareas de conservación a organizaciones sin fines de lucro.

4. Normas de manejo y su cumplimiento

Ordenamiento de tierras

Todos los países en su ordenamiento de tierras hacen una distinción entre bosques para la producción forestal y para la conservación.

En Bolivia se distinguen bosques para cada tipo de usuario forestal. Pero hay bastante bosque que todavía no se ha calificado o bien la calificación está en disputa, lo que indica que los conflictos por el bosque se expresan también a este nivel.

Lo característico del Perú es que parte del bosque productivo se reservó expresamente para la explotación estatal.

Colombia tiene un ordenamiento más equilibrado y amplio, donde no solamente se reservan los recursos del bosque para madereros y conservacionistas, sino también para colonos e indígenas.

Por último, Paraguay está implementando un programa nacional de ordenamiento territorial junto con un catastro rural e impuestos a la tierra para poder implementar políticas de uso sustentable.

Acceso a los recursos del bosque

En los informes, el enfoque principal son *los madereros*. Esto no se explica ni por su impacto ni por su presencia en el bosque. Más bien lo que se desprende de la conflictividad relacionada con el bosque es que solamente una visión del conjunto puede aportar a un buen manejo. Colombia es el país que en su legislación más se acerca a este criterio.

Generalmente los madereros tienen acceso al bosque a través de contratos, salvo en Paraguay que tienen acceso a través de la propiedad. En Perú y Colombia son generalmente contratos a corto plazo que indican que casi no hay vínculo entre el maderero y la tierra. En Bolivia hay más contratos a largo plazo, que en principio harían posible un manejo sostenible.

Los derechos a la tierra boscosa de los *indígenas* en Colombia, si se comparan con los de Perú y Bolivia, son los más seguros. No se informa sobre los derechos de los indígenas en Paraguay.

Los *conservacionistas* generalmente tienen sólo un acceso indirecto al bosque a través del estado, salvo en Colombia donde el estado les puede adjudicar una “Reserva Natural de la Sociedad Civil”.

Por último, *los colonos* tienen acceso al bosque a través de la propiedad de unidades familiares, demostrando su trabajo en el bosque, aunque generalmente conseguir el reconocimiento de esta propiedad por el estado demora bastante.

Uso

En Colombia el uso de cualquier usuario tiene que ser no sólo sostenible sino también social. Debido a la novedad de la legislación este criterio general, todavía se está reglamentando.

En Paraguay existen preceptos generales de manejo racional desde los años treinta, (aunque no sostenible) pero falta su reglamentación.

En Perú y Bolivia se exigen de los madereros planes de manejo pero no se indican criterios al respecto.

Cumplimiento

En todos los países hay quejas sobre el cumplimiento de las normas de manejo del bosque, incluyendo el ordenamiento de tierras. Generalmente lo atribuyen a incertidumbre sobre las normas, que no siempre están bien elaboradas, se contradicen o no se mantienen; falta control debido a la falta de fondos y existe corrupción. Un informe atribuye la falta de cumplimiento entre otros a la falta de apoyo internacional.

5. Cambio legal

Los dilemas que más se mencionan conciernen:

1. La división de tareas entre el estado y la iniciativa privada;
2. ¿Cómo solucionar los conflictos entre los usuarios del bosque?
3. ¿Cómo incentivar el buen manejo del bosque y sancionar el abuso?.

En Perú, donde el rol del estado es más fuerte, existe consenso sobre que es necesario involucrar más a los usuarios del bosque. Una corriente gubernamentalista (ya se está tramitando su proyecto de ley en el parlamento) quiere realizarlo mediante la privatización de la propiedad del bosque y (en teoría) penalizar fuertemente los comportamientos negativos hacia el bosque, mientras otros proponen un manejo colectivo del bosque por los usuarios, bajo la dirección del estado, donde se planifica la venta del vuelo forestal de una manera sostenible.

En Bolivia el gran problema es, cómo conciliar tantos grupos e instituciones que compiten por (el control sobre) los recursos del bosque. El debate gira en torno del cambio institucional, el tipo de tenencia y los incentivos y sanciones que más servirían este objetivo general. Están pensando especialmente en el certificado de buen manejo como incentivo. En el parlamento ya existe un proyecto de ley forestal y otro de reforma agraria.

En Paraguay hay planes de cambio legal en todos los terrenos (manejo forestal, conservación, medio ambiente, y están especialmente enfocados en un catastro rural e impuestos para desincentivar malos manejos.

En Colombia recientemente se actualizó la legislación, pero falta reglamentarla, implementarla, y especialmente falta una ley de ordenamiento de tierras.

Resumen Ejecutivo

Recomendaciones

El objetivo que está ganando peso en el manejo forestal es el de proteger ecosistemas. Para implementar esto, se necesita una adaptación fuerte en las regulaciones legales en cuanto al bosque.

1. *Está muy claro que la reforestación no es una solución suficiente para el problema de la deforestación.*
2. *Se necesita reorganizar las estructuras institucionales y la jurisdicción sobre el bosque de tal manera que haga posible el manejo integral del mismo.*
3. *Hay que redefinir el rol del estado, esto implica buscar el equilibrio entre la intervención del estado y la iniciativa privada que funcione mejor en una situación dada.*
4. *Para una real implementación de la legislación para el bosque, es de suma importancia adaptar adecuadas sanciones e incentivos, especialmente incentivos que den seguridad a los usuarios para poder planificar con un horizonte de tiempo más largo.*

III.2 LA DISCUSION: LOS USUARIOS DEL BOSQUE AMAZONICO

Mediante presentaciones y discusiones en grupos de trabajo se llegó a las siguientes conclusiones y recomendaciones, diferenciados por grupo de usuarios.

Conclusiones y recomendaciones

Indígenas

Se concluye que los indígenas son un grupo de usuarios que en los últimos años, a raíz de la ratificación de los convenios 107 y 169 del OIT, consiguió el reconocimiento de sus territorios, muchas veces mediante conceptos legales sui géneris. No obstante, el 50% de la población indígena queda a la espera de la legalización de sus territorios. Complementando los derechos a la tierra necesitan otros tipos de protección porque no se defienden muy bien contra por ejemplo las empresas petroleras y colonos.

Los pueblos indígenas necesitan pues, derechos especiales de acceso al bosque ya sea en forma de derechos de propiedad colectivos o en forma de un acceso especial a las áreas protegidas.

También se recomiendan programas de estabilización de la colonización y disminución de los impactos de la actividad petrolera.

Se necesita tomar medidas en el área económica, política y cultural para asegurar su sobrevivencia, como:

- *la educación en el área de ecoturismo*
- *la creación de un derecho de autor sobre sus conocimientos de la naturaleza*
- *la educación para poder entender la sociedad en la cual se encuentran*
- *la posibilidad de aliarse con otros con intereses afines y*
- *el apoyo a la reestructuración de sus culturas que tal vez ya se han perdido parcialmente.*

Conservacionistas

Se llega a la conclusión que especialmente en vista de la falta de capacidad del estado es importante estimular el rol de las organizaciones no gubernamentales (ONG's).

Las ONG's necesitan más reconocimiento para cumplir con este papel.

Madereros

La conclusión es que todavía no existe un concepto de manejo sustentable que los madereros pueden y saben aplicar.

Por eso se recomienda desarrollar este concepto mediante el consenso nacional en cada país, adecuando el concepto a las circunstancias de cada país y a la aceptación de los usuarios. Para llegar a este consenso habría que elaborar un código de ética nacional. También se necesita investigación al respecto.

Otros elementos para promover el manejo sustentable son:

1. *planes de manejo más globales;*
2. *la continuidad para poder aplicar estos planes;*
3. *prioridad en el acceso al bosque para madereros porque tienen más posibilidades para desarrollar un manejo sustentable al igual que los indígenas;*
4. *más medidas de prevención;*
5. *mejorar los incentivos y sanciones para el manejo sostenible, especialmente multas más altas y la valorización de todo lo que se destruye cuando se saca madera del bosque.*
6. *la descentralización de las decisiones gubernamentales al respecto.*

Colonos

La conclusión más importante sobre los colonos es que al contrario de lo que generalmente se piensa, es un grupo muy variado. Además existe la tendencia de ver este grupo como negativo para el bosque debido a la deforestación que causa.

- *Una recomendación es que además de las medidas de disminución del flujo migratorio, la reforma agraria, aumento de empleo, decrecimiento poblacional, no queda otro remedio que reconocer la presencia de los colonos y tratar de influir su manejo del bosque en un sentido positivo.*
- *Esto implica reconocerles como interlocutores cuando se trata del mejor manejo del bosque. Hay que fortalecer sus organizaciones, delegarles responsabilidades, hacerles partícipes en la implementación de políticas de protección y en el ordenamiento del bosque.*
- *Para poder desarrollar normas para su uso del bosque en primer lugar habría que investigar los sistemas colonos de manejo del bosque.*
- *Un incentivo para asegurar este mejor uso sería la seguridad de la tenencia de la tierra. Generalmente se piensa que la titulación siempre promueve esta seguridad, pero hay que concentrar los esfuerzos de titulación en la breve fase especulativa de colonización, cuando verdaderamente se puede hablar del acceso libre a la tierra.*
- *La titulación en fronteras más antiguas no arroja mucha más seguridad, salvo en los casos de terrenos de terratenientes marginales, ausentes y sin dueño. Por eso en estas zonas más estables, una alternativa a los tradicionales programas de titulación sería la vigorización de organizaciones de pueblos indígenas y campesinos, que también limitan el acceso a la tierra y dan la seguridad de la tenencia.*
- *Para influir el manejo de los colonos, no solamente se necesita un enfoque temporal, pero también geográfico. Políticas ambientales con colonos, por ejemplo promoviendo un uso agroforestal, se implementan mejor en zonas aisladas, donde los colonos están protegidos contra la competencia de las grandes empresas agropecuarias.*
- *Otros incentivos para un buen uso serían el crédito condicionado, mejores ingresos y servicios de bienestar.*
- *Desincentivos serían la valorización más alta de los recursos escasos que usan los colonos y bajos precios para productos que se producen a través de un uso extensivo de la tierra, como ganado. Algunas de estas medidas también podrían servir para fijar los colonos en las zonas más apropiadas para ellos.*

PARTE I INTRODUCCION

Del 14 al 20 de abril de 1996, el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales (INEFAN), la Fundación Tropenbos de Holanda y el Proyecto "Política Forestal de la Cooperación Técnica Alemana" (GTZ) organizaron en Quito un taller sobre los aspectos legales de la protección y el manejo sustentable del bosque Amazónico. El taller se organizó bajo auspicios de estas organizaciones y de la Comunidad Europea.

El objetivo de este taller, al que atendieron 76 especialistas multidisciplinarios de los diferentes países Amazónicos y Latinoamericanos, Holanda, Alemania y Estados Unidos⁴, era enfocar el problema del manejo del bosque húmedo tropical desde una perspectiva legal.

Otro objetivo era presentar los resultados de una investigación⁵, auspiciada por La Fundación Tropenbos, la Universidad de Groningen y la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD). Este estudio sobre el impacto de normas de manejo del bosque en el comportamiento de funcionarios forestales y colonos en Ecuador generó unas ideas que tal vez se podrían aplicarse a un universo más grande, es decir la Amazonía. A continuación llamaremos esta investigación: estudio "Derecho y Bosque tropical".

1. ENFOQUES Y TEMAS DEL TALLER

Describiremos en primer lugar los enfoques empleados en las presentaciones y discusiones en el taller:

* **Enfoque en el derecho como problema**

Se seleccionó el enfoque en el derecho porque existe una falta de información sobre el tema legal que es bastante difícil de llenar. Es cierto que no faltan análisis del problema sobre el creciente uso destructivo del bosque tropical. En estos análisis se presta atención a diversas causas de este problema: la pobreza de los colonos, la geopolítica, los determinantes económicos de las actividades de madereros, mineros, petroleros etc., las políticas de gobierno incentivando ciertas actividades etc. etc. Pero cuando hay que dar las recomendaciones del caso, se ve la necesidad de enfocar el aspecto legal porque hay que traducir estas recomendaciones en normas legales.

Como el análisis no se ha fijado en las dificultades y posibilidades de la aplicación de normas legales y el funcionamiento de las instituciones responsables, no aparecen en las recomendaciones legales. Un primer obstáculo para llegar a buenas políticas forestales, es que falta información sobre el funcionamiento de uno de sus principales instrumentos. Otro obstáculo está en la dificultad de obtener la información necesaria y confrontarse realmente con la problemática legal; esto es debido a que concierne cosas muy sensitivas como la debilidad del estado, la corrupción, el clientelismo, la demanda de autonomía por ciertos grupos etc.

En el Taller "Derecho y Bosque Tropical" los participantes del taller han tenido el coraje de enfrentarse tanto a la falta de información sobre la aplicación de las normas forestales como al tabú creado alrededor de la realidad cotidiana de esta aplicación y han puesto esta realidad en el centro de la atención.

* **Enfoque en los usuarios**

Aparte del enfoque del derecho como problema, otro enfoque del taller eran los usuarios del bosque, que muchas veces en la práctica son los más alejados del derecho! Aunque no se debe subestimar la importancia de otros actores para el bosque, hay cuatro razones para dirigirles la atención.

⁴ Véase anexo listado I.

⁵ 'The role of Law in the protection of the tropical forest in Ecuador's Amazon Region', Tanja Taale en John Griffiths (eds.), Stichting Tropenbos, 1995. Existe una traducción de esta publicación en español, y una nueva versión esta en preparación.

- 1) Los usuarios con su comportamiento causan directamente impactos en el bosque.
- 2) Ellos dependen del bosque y por ello tienen el derecho de ser tomados en cuenta cuando uno busca soluciones para el manejo del bosque.
- 3) Por esta misma dependencia los usuarios probablemente están más dispuestos a esforzarse para manejar el bosque sustentablemente.
- 4) Pueden proveer una parte importante de la solución del problema, es decir un cambio en su comportamiento.

* **Los usuarios más importantes: indígenas, conservacionistas, madereros y colonos**

Como el bosque tiene una multitud de usuarios muy diferentes (esta diversidad justamente constituye uno de los desafíos del buen manejo del bosque) hemos optado por concentrarnos en los cuatro grupos de usuarios más importantes en el contexto Amazónico, ya sea por el número de usuarios o por su ubicación en la Amazonía: los indígenas, los conservacionistas, los madereros y los colonos.

A continuación se describirán los temas más importantes que guiaron las discusiones.

a) El tema de la autonomía

Según el estudio "Derecho y Bosque Tropical", las siguientes condiciones son importantes para una buena implementación de leyes protectoras del bosque.

1. Las autoridades encargadas de algún aspecto del bosque necesitan una cierta autonomía administrativa para llevar a cabo el proceso legal de una manera equilibrada, desde el diseño de las normas hasta el sancionamiento de los infractores. Este factor se puede ver como un continuo que va desde muy autónomo hasta muy dependiente.
2. Se necesita la autonomía de los diferentes grupos de usuarios que entonces deben ser organizados, tener liderazgo, tener su propia normatividad y el poder de hacerlo respetar, en otras palabras, pueden negociar y llegar a acuerdos que después sean respetados. Esta autonomía es una condición indispensable para la implementación de cualquier ley porque permite la reproducción de las normas a nivel local. También aquí este factor está mejor representado por un continuo.

Aplicando estos criterios a las autoridades y colonos espontáneos al bosque en Ecuador, la conclusión del reporte es que los dos se encuentran en el continuo hacia el lado de muy poca autonomía. Esto se refleja en poca seguridad en cuanto a las normas que rigen. Ni los unos ni los otros tienen un liderazgo fuerte. Esto conduce a una situación caótica y lo que se crea es la mutua desconfianza y desmotivación. Comprobar la validez de estos criterios a otros grupos y autoridades relacionados con el bosque en Ecuador y otros países Amazónicos constituyó uno de los desafíos del taller.

b) El tema de la concepción del derecho

Un segundo tema importante que se introdujo en el taller fue el de la concepción del derecho. Si se quiere hacer un buen análisis de cualquier situación legal no basta con estudiar las leyes que han sido aprobadas en el parlamento y tampoco, con estudiar la práctica de implementación de los entes gubernamentales encargados de implementar estas leyes. Todavía se puede hacer menos cuando se trata del bosque tropical, donde la brecha entre la ley y la práctica es, muchas veces, abismal. Urge usar un concepto de derecho mucho más amplio. Es indudable que la ley contiene normas importantes, pero reforzando la ley, en ausencia de la misma o en contradicción a la ley, grupos sociales desarrollan "sus" normas de comportamiento que al igual que las leyes se mantienen con control, incentivos y sanciones. Pueden formar un complejo normativo bastante parecido a las leyes nacionales, como por ejemplo las normas de comportamiento que se mantienen en una cooperativa de colonos, pero también puede ser bastante informal, con normas implícitas y sanciones sociales como la desaprobación social y la exclusión de los beneficios del grupo, como en una comunidad indígena.

Hay que ver el derecho formal sólo como la punta del iceberg que en realidad regula el comportamiento de la sociedad. Ningún gobierno puede gobernar sin esta regulación informal, local, constitudinaria o cómo se le quiere llamar, porque si no, la implementación de cualquier norma simplemente tendría un coste astronómico (detrás de cada árbol un policía!). Además, esta normatividad local es mucho más flexible y se adapta mejor a las situaciones específicas o los cambios en el tiempo. Pero el precio que tienen que

Parte I Introducción

pagar las autoridades responsables es por supuesto una cierta pérdida de control sobre el contenido de las normas y su implementación.

c) El tema del proceso de legislación

El tercer tema de importancia se relaciona con los otros y concierne el proceso en el cual surgen las normas. Está claro que cuando este proceso surge de un proceso participativo donde se parte de las realidades de los usuarios, y donde se trata de llegar al consenso entre una gran parte de los usuarios es mucho más probable que las normas forestales que salen de este proceso sean más aceptables para los usuarios, y que los poderes regulativos de los diferentes grupos vayan a reforzar el derecho estatal en vez de debilitarlo.

Estos enfoques y temas estructuraron las discusiones entre los participantes del taller sobre la regulación del manejo del bosque y las medidas para mejorarlo.

2. LAS DISCUSIONES: COMPARACION E INTERCAMBIO DE IDEAS

Aparte de discutir los temas mencionados y aplicar sus conceptos, se dedicó mucha atención a la comparación de la situación legal de los diferentes usuarios en varios países. Por esto se invitaron a exponer en el taller no solamente científicos internacionales especializados en esta materia sino también expertos de los países Amazónicos. Informaron sobre la situación específica en su país en base a un cuestionario amplio. Así se aseguró la formulación de conclusiones y recomendaciones en base al intercambio y la comparación de experiencias en los diferentes países.

Lo que llama la atención en estas comparaciones es la diversidad de las regulaciones en cuanto a la tenencia y el manejo del bosque en los diferentes países y las diferencias en el acceso al y el uso de los recursos del bosque entre los diferentes usuarios. Las políticas que adoptan los países para regular el manejo del bosque que van desde los proyectos de colonización dirigida de los años sesenta hasta las propuestas de liberalización de los recursos forestales de los años noventa solamente parecen parecidas. Pero por los contextos diferentes en los que están aplicados, no lo son.

Además de las recomendaciones, otro resultado importante del taller ha sido el contacto que se facilitó entre expertos de diferentes disciplinas y países, es decir funcionarios gubernamentales y de organizaciones no gubernamentales, abogados, biólogos, ingenieros forestales, científicos sociales, madereros etc. de los países Amazónicos, todos preocupados con el tema de la efectividad de las normas de manejo del bosque, pero con pocas oportunidades de dar al tema la atención prioritaria que merece.

Aunque muchos tenían una visión muy diferente sobre que normas serían las mejores, estaban dispuestos a comparar sus ideas y experiencias para poder avanzar sus conocimientos al respecto. Para ellos y para otros que no pudieron asistir a la reunión publicamos este resumen y damos bastante atención a la lista de participantes y sus direcciones para que siga la reflexión y discusión que creemos es de mucha importancia para la protección y el manejo sustentable del bosque Amazónico.

3. EXCURSION: LA VOZ DE LOS HABITANTES DEL BOSQUE

La excursión a dos comunidades negras en Esmeraldas, una zona boscosa sobre la Costa Pacífica del Ecuador, tuvo como objetivo principal no limitar el intercambio de ideas sobre la efectividad de las normas legales para el manejo del bosque de consultores, funcionarios y científicos, pero ampliarlo a los mismos habitantes del bosque, interesados en las posibilidades y limitaciones del derecho para el manejo de su bosque y especialistas en cuanto al funcionamiento del mismo en su comunidad. Por eso se visitaron estas dos comunidades donde por un lado se realizan las actividades de sobrevivencia de los miembros de la comunidad y por el otro las de madereros, conservacionistas, mineros, comerciantes de productos del bosque, constructores de una carretera internacional etc.

Existe mucho esfuerzo del gobierno, organizaciones no gubernamentales, etc. para canalizar estas actividades de tal manera que se respeten tanto los diferentes intereses en el bosque como la sobrevivencia del bosque mismo. En este contexto, se ha decidido recientemente dar a estas comunidades el acceso exclusivo a sus bosques, a cambio de una explotación sustentable. De este arreglo se espera la protección de sus extensos bosques contra explotaciones ilegales y más nocivos.

4. ORGANIZACION DEL DOCUMENTO

- * **Parte I** introducción.
- * **Parte II** se usa para introducir el tema del taller, tomando como ejemplo el Ecuador. Se resumen las conclusiones más importantes de la investigación “Derecho y Bosque Tropical” en el capítulo 2.1. En el capítulo 2.2 el Dr. Efraín Pérez da sus comentarios a este reporte. Para ilustrar el estudio de caso del Ecuador se pidió a expertos y funcionarios Ecuatorianos que explicasen sus esfuerzos para mejorar la legislación forestal Ecuatoriana mediante procesos participativos. Sus presentaciones se hallan en el capítulo 3. Termina con conclusiones y recomendaciones en caunto al caso del Ecuador.
- * **Parte III** en el capítulo 1, se muestra una comparación de los datos aportados por las presentaciones de los países Amazónicos. En el capítulo 2, se presentan los resúmenes de las discusiones con sus recomendaciones. Cada subcapítulo se dedica a un grupo de usuarios. Al comienzo de estos subcapítulos se encuentran las presentaciones de expertos en el tema sobre los diferentes usos, intereses y visiones de cada grupo. Cuadros dando información sobre la posición legal de cada grupo en los diferentes países completan la introducción al tema.
- * **Parte IV** presenta las conclusiones y recomendaciones generales que se han derivado del taller.
- * **El Anexo I** contiene la lista de los participantes del taller.
- * **En el Anexo II** se pueden encontrar los detalles del programa.
- * **En el Anexo III** la Dra Clara van der Hammen informa sobre la excursión a Esmeraldas.

PARTE II ECUADOR

1. INTRODUCCION

Para introducir el tema legal en relación al bosque y los conceptos legales específicos que se iban a usar en el taller, el primer día se dedicó al caso del Ecuador, objeto de la investigación “Derecho y Bosque Tropical”. En el capítulo 2 se presentan algunos resultados de esta investigación que enfoca el comportamiento de colonos y funcionarios forestales al usar y proteger el bosque. En el capítulo 3 se encuentran las presentaciones de funcionarios, sus asesores y representantes de usuarios sobre las políticas forestales y los procesos participativos para crear mejores normas para el manejo del bosque. En el capítulo 4 se resumen las conclusiones y recomendaciones de esta segunda Parte.

2. EL PAPEL DEL DERECHO EN LA PROTECCION DEL BOSQUE HUMEDO TROPICAL EN ECUADOR

2.1 PRESENTACION DE LOS RESULTADOS DEL PROYECTO “DERECHO Y BOSQUE TROPICAL”⁶ por la Dra. Sofia Huber⁷

El tema de este seminario es: “Si queremos ejercer más control sobre el manejo del bosque húmedo tropical, y parece necesario, ¿cómo lo hacemos? Y más específicamente: ¿cómo podría ser el derecho un instrumento eficiente en este control?”

Mientras duró el estudio “Derecho y Bosque Tropical”, en muchas ocasiones, los funcionarios forestales han preguntado al los investigadores: “Es muy importante lo que hacen ustedes, pero ¿qué uso práctico tiene?” Estas preguntas entonces orientaron la investigación hacia la producción de un resultado aplicable. Pero se advierte que a veces para producir un resultado que realmente sirva, hay que profundizar bastante!

Derecho formal e informal

La tesis con la que se empezó la investigación era que el derecho no sólo emana del estado sino que se produce y reproduce continuamente en el quehacer diario de la gente que lo necesita para ordenar sus relaciones sociales. En el caso de los bosques, cuando el estado y algunos actores (organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales ambientalistas) quieren introducir nuevos conceptos y nuevas normas relacionadas al manejo del bosque, éstas entran en un mundo lleno de normas sobre este manejo. La suposición era que la introducción de estas nuevas normas iba a encontrar mucha resistencia por parte de los actores en el bosque, porque ya tendrían sus propias normas.

Se ha aplicado esta hipótesis en tres contextos diferentes:

1. El de la agencia estatal, concretamente el INEFAN, encargada del manejo de los bosques;
2. El de los colonos, que viven en un área destinada a la conservación bajo jurisdicción del INEFAN y
3. El de los colonos que viven en un área dejada abierta a cualquier cambio de uso bajo jurisdicción de la agencia de colonización, el IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización).

⁶ Un recuento más completo de los resultados se encuentra en el draft report 'The role of Law in the protection of the tropical forest in Ecuador's Amazon Region', Tanja Taale en John Griffiths (eds.), Stichting Tropenbos, 1995. Existe una traducción de este publicación en español, y una nueva versión en inglés esta en preparación.

⁷ La Dra. Sofia Huber era Coordinadora para la Universidad de Groningen para la ejecución del proyecto Derecho y Bosque Tropical en Ecuador.

Empezaremos con el contexto del estado.

Debilidad del estado

Se ha encontrado bastante confirmación para nuestra hipótesis que la gente, especialmente en ausencia de mucho esfuerzo del estado crea y recrea su propio ordenamiento jurídico, pero también se ha encontrado otro fenómeno: el fenómeno de la gente que se siente abandonada por el estado, por la legalidad, por la ausencia de normas, por la falta de implementación de normas. Se encontró que la gente expresa una gran necesidad de buenas normas, es decir, normas que tengan en cuenta su situación, y la seguridad de que éstas se implementen. Aunque no se lo esperaba, se ha encontrado un vacío que debería ser llenado de alguna forma, la gente esperaba que fuera el Estado quien llenara ese vacío. Ya que el Estado no hizo nada al respecto, la misma gente empezó a llenar dicho vacío, casi contra su voluntad y siempre esperando la confirmación del Estado.

Se ha tratado de averiguar las causas de esta situación y buscándolas se entra en el tema de la debilidad del estado. Según el análisis mucho más detallado del estudio, existen varias causas de esta debilidad. En el apartado siguiente enumero algunas.

Causas de la debilidad del estado son:

a) El clientelismo

La cultura política en gran parte está basada en relaciones de clientelismo. Se hace campaña electoral y se gobierna no tanto en función del interés general pero más en función de intereses muy concretos de grupos muy específicos de la población que pueden ser grandes empresarios pero también grupos más humildes como colonos, indígenas etc., que por su cantidad de votos interesan a los políticos. Esta tendencia existe en muchos países, por supuesto, pero comúnmente está amortiguada por un aparato administrativo con bastante autonomía que impone sus criterios técnicos y de interés público a la administración y que está relativamente protegida contra influencias de fuera. Este no es el caso del Ecuador.

b) Estructuras legales

Esta cultura se refleja también en las estructuras legales que en vez de combatir estas tendencias, las refuerzan. Las instituciones del estado han tenido que obedecer a continuos cambios de poder y por eso tienen jurisdicciones dobles, normas contradictorias y una práctica de aplicación de estas normas más contradictorias todavía. Todo esto para satisfacer a diferentes clientelas, muchas veces en conflicto unas con otras.

c) Influencia de la comunidad internacional

El hecho que Ecuador en cierto modo dependa de la comunidad financiera internacional en materia de bosques, agrava todavía más esta situación. Cada financiamiento tiene diferentes condiciones de aplicación, muchas veces interviniendo en la organización y las políticas institucionales, etc. sin coordinación entre donantes aumentando así el caos.

Estos factores producen en general un estado fragmentado y por eso debilitado. Las instituciones compiten entre sí en el acceso a recursos financieros (tanto nacionales como internacionales), jurisdicciones, territorios, control sobre la población, etc. Por esto, muchas veces duplican su actividad y rara vez pueden superar estas actitudes para poder coordinar sus acciones, como se supondría.

Estas, según el estudio, son las principales causas de la fragmentación y la inestabilidad del estado y un gran impedimento para la ejecución de cualquier política y para la implementación de leyes entre las cuales las forestales.

INEFAN y sus posibilidades de implementar la legislación forestal

Las causas generales de la fragmentación del estado también funcionan a nivel de INEFAN. Los clientes vinculados principalmente a INEFAN son por un lado los grandes madereros y por otro los conservacionistas nacionales e internacionales. Es una clientela muy diversa y en la práctica con intereses casi opuestos. INEFAN solamente ha podido mantener estas dos clientelas, separando muy claramente los territorios de ambos, y aún así ha causado mucho descontento, especialmente a los conservacionistas que sintieron que su influencia era menor. No obstante, en esta diversidad se nota la ausencia de unos usuarios muy importantes para el bosque como son

Parte II Ecuador

los indígenas y especialmente los colonos, que son clientes del IERAC, la agencia de colonización.

También se refleja la influencia de la clientela del INEFAN en las estructuras jurídicas que gobiernan este instituto y han dejado la Ley Forestal de 1981 en gran parte inoperante. Existe duplicidad de jurisdicción entre el INEFAN y el instituto de colonización IERAC, el primero encargado de los bosques y el segundo de las tierras baldías, en la práctica viene a ser lo mismo. Uno con la tarea de proteger los bosques, promover sus usos sostenibles y reforestar las tierras con aptitud forestal. Y el otro con la tarea de poblar estas tierras no con árboles sino con gente, que en su criterio, implica talar el bosque e implantar la agricultura o ganadería en estas tierras, que muchas veces no tienen esta vocación. Se ha descrito cómo en el pasado IERAC muchas veces ha ganado el pleito, imponiendo sus criterios y echando a perder entre 100.000 y 300.000 ha de bosque al año. Pero no siempre la institución forestal ha perdido del todo, creando grandes extensiones de áreas y bosques protegidos, produciendo a veces una gran inseguridad sobre la tenencia entre miles de colonos.

Igualmente, se ha señalado la duplicidad entre el INEFAN y el Ministerio de Energía y Minas. Aparentemente esta duplicidad se soluciona con el criterio que uno tiene jurisdicción sobre el suelo y el otro sobre el subsuelo. Pero en la práctica las determinaciones del Ministerio de Energía y Minas sobre el subsuelo tienen además un enorme impacto sobre el bosque y están tomadas al margen de las políticas del INEFAN. En realidad viceversa ocurre lo mismo (el INEFAN declara áreas protegidas en zonas de potencial petrolero) pero por la diferencia de poder entre el INEFAN y el Ministerio de Energía y Minas tiene menos impacto.

Y así se pueden dar muchos ejemplos más de la acción fragmentada del Estado en cuanto al bosque, que confunde a los usuarios en el campo y les deja al desamparo de la ley, pero a la vez les deja el campo libre para hacer lo que quieran, porque el estado se ha vuelto demasiado débil para poder sancionar comportamientos negativos hacia el bosque o la gente que habita en él.

Y por último, si en alguna agencia estatal se refleja la presencia de donantes extranjeros es en el INEFAN, donde su contribución puede llegar a la mitad del presupuesto de la institución, y donde han ejercido una profunda influencia creando por ejemplo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas que resulta muy difícil de implementar.

Se ha analizado que significan estos condicionantes de la implementación legal para el INEFAN en un estudio de caso, “el manejo y la Reserva de Cuyabeno durante los últimos 15 años” donde hubo el problema de cómo conciliar la presencia de una considerable población colona con los objetivos de conservación de la Reserva. Se ha llegado a la conclusión que el INEFAN ha tenido éxito cuando se ha basado en su baja capacidad de implementación legal. Por ejemplo, resultó más efectivo buscar la cooperación y el consenso de los habitantes del bosque (estilo conciliador) que el control estricto y la sanción (estilo sancionador) que fue demasiado costoso. También implicó una diversificación de la clientela, incluyendo los colonos, es decir, se tenía que buscar su desvinculación del IERAC y el establecimiento de una exclusiva relación entre INEFAN y los colonos, para realmente poder ejercer autoridad sobre ellos. Además, implicó la separación de los grupos con diferentes intereses dentro de la reserva, para poder manejar los conflictos entre ellos. Por último implicó poner disciplina en la relación con los donantes extranjeros dispuestos a financiar la protección de la Reserva, no prometiéndoles cosas que no se podían implementar. Todas estas estrategias, en sí basadas en la debilidad del INEFAN, pueden conducir, a largo plazo, a su refuerzo como institución independiente, aumentando su clientela, y mejorando su relación con ella, lo que forma una garantía contra la volubilidad de los gobiernos de turno. Entonces, para proteger mejor los bosques del Ecuador se llega a las siguientes recomendaciones:

Recomendación 1: En la implementación de las leyes forestales hay que usar el estilo conciliador y no el estilo sancionador.

Bien aplicado es menos costoso y a largo plazo más efectivo.

Recomendación 2: Hay que buscar la diversificación de la clientela de la agencia encargada de la protección de los bosques

Si hay varios grupos de usuarios del bosque, para manejar efectivamente el bosque hay que relacionarse con todos estos grupos de una manera positiva.

Recomendación 3: Hay que separar clientelas que tienen intereses opuestos (territorialmente o de otra manera).

Como el estado débil no tiene los medios para resolver con fuerza los conflictos entre los grupos con intereses opuestos, hay que evitar estos conflictos, separando los grupos lo mejor posible.

Recomendación 4: Hay que disciplinar las relaciones de apoyo con la comunidad internacional de cooperación técnica, tanto por parte del gobierno como por parte de la comunidad internacional.

Esta recomendación se refiere a la dependencia financiera de las organizaciones internacionales que especialmente se preocupan por el bosque. Es decir, que tanto los organismos internacionales ambientales como las instituciones relacionadas con el bosque ya no deberían permitir que la oferta internacional caótica de ayuda desestabilice a las instituciones del estado aún más de lo que lo hacen los factores internos. Esto requiere la disciplina tanto de las organizaciones internacionales (coordinar verdaderamente sus esfuerzos) como de las organizaciones que reciben la ayuda (mantener firmes sus políticas y solamente aceptar la ayuda que realmente se adapta o entra dentro de estas políticas).

Los colonos y la implementación de la legislación forestal

El otro contexto de investigación del proyecto 'Derecho y Bosque Tropical era el de los colonos, partiendo de la tesis del proyecto que la implementación de leyes depende de las características y posibilidades del estado pero también como de los colonos en este caso, en cuyo comportamiento se quiere influir. Lo siguiente se basa en la investigación que se hizo de los colonos de la Amazonía en dos contextos. Un contexto es Tarapoa en Cuyabeno, que ya se mencionó. El otro es Taracoa, un pequeño centro de colonización cerca de Coca donde también se han formado varias decenas de cooperativas de colonos, pero en un bosque sin protección legal, aunque sus tierras probablemente no difirieron mucho de las de Cuyabeno en su vocación forestal. Otra diferencia es que Taracoa cae bajo la jurisdicción del IERAC y no del INEFAN. Se investigaron los factores que influyen en el manejo del bosque por los colonos, es decir, tanto en el acceso que tienen al bosque como en el uso del mismo.

El manejo del bosque en Tarapoa y Taracoa es el resultado de cientos de decisiones de miles de colonos que toman en cuenta muchos factores, como entre otros:

- la calidad de los recursos locales como la tierra, el agua, la flora y la fauna etc.;
- la utilidad de los cultivos para la subsistencia de los colonos;
- los precios de los cultivos;
- la cantidad de plata sobre la cual disponen;
- la cantidad y calidad de trabajo sobre la cual disponen;
- sus conocimientos;
- su estilo de vida y la etapa del ciclo de vida en el que se encuentran;
- las normas sobre el acceso y uso de la tierra.

Son decisiones complicadas donde figuran factores muy objetivos e incluso muy subjetivos. En los dos sitios de investigación se ha encontrado que por ejemplo solamente el precio del café ya influye de varias maneras el uso que el colono hace de la tierra. Cuando el precio baja puede ser una razón para cambiar de cultivo e invertir en pastos, pero es más probable que el colono deje crecer el bosque de nuevo, porque el precio bajo no le da suficiente dinero para invertir en pastos.... El estado, a su vez, puede influir cada uno de estos factores y por tanto también en las decisiones de los colonos. En realidad lo hace (consciente- o inconscientemente) muy contradictoriamente! Por ejemplo, el estado influye en la cantidad de plata de que disponen los colonos a través de programas de créditos. Se ha encontrado que en la Amazonía Ecuatoriana el Banco de Fomento únicamente da créditos para la ganadería, lo que influye negativamente el manejo del bosque.

La investigación ha demostrado que conocer estos factores puede mejorar la implementación legal por dos razones.

1. Lo que exige la legislación debe ser posible. Cuando por ejemplo el ingreso de los colonos se basa únicamente en la ganadería no es posible prohibir la deforestación.
2. Para influir en el comportamiento de colonos con normas legales hay que conocer las normas ya existentes y su influencia en este comportamiento. Se ha encontrado que IERAC regula el acceso de colonos al bosque dando la prioridad sobre los indígenas, hecho que influye negativamente el manejo del bosque porque

Parte II Ecuador

generalmente los indígenas manejan mejor el bosque que los colonos. Igualmente se encontraron otras normas y prácticas de IERAC de influencia negativa al uso del bosque (aunque por falta de implementación menos de lo posible) como los planes de uso que se prescriben a los colonos y la inseguridad de la tenencia que se produce por los largos procesos de titulación. Al mismo tiempo, se nota la influencia - aunque más débil - de las normas de conservación de los bosques, implementadas por el INEFAN.

Por eso se llega a la siguiente recomendación:

Recomendación 5: Hay que investigar todos los factores que influyen en el manejo de los usuarios del bosque por dos razones. En el primer lugar hay que conocer cuales posibilidades y limitaciones tienen los usuarios para acatar las normas de manejo del bosque. En el segundo hay que saber que factores se pueden influir para mejorar el manejo del bosque.

Sin embargo, se ha encontrado que no solamente hay que estudiar las relaciones entre el estado y los colonos cuando se quiere estimar la influencia de normas de conducta en el comportamiento de los colonos. Es posible que la organización social local tenga una influencia normativa más grande en este comportamiento. Por esto se ha investigado con mucho detenimiento la organización social local y como esta intentando llenar el vacío normativo ahora que el estado es muy deficiente y lento en implementarlo. La conclusión es que en Cuyabeno las organizaciones de colonos, aunque son muy débiles debido a su corta trayectoria, a la inestabilidad social de la frontera agrícola y a la diversidad de las culturas de origen de la gente, han sido efectivos en imponer su propio sistema de tenencia entre sus socios. Incluso están empezando a regular el uso de su tierra para restringir la deforestación. Además de las propias inquietudes de los colonos en cuanto al manejo de sus fincas influye también la presión del INEFAN y de las organizaciones ambientalistas.

Pero también se llega a la conclusión que a estas organizaciones les falta ascendencia sobre sus socios y poder de representación de sus líderes, porque hasta ahora no han sido reconocidos legalmente. Entonces se recomienda reforzar en lo posible la organización local, mediante entre otros el reconocimiento legal para que hasta esta misma pueda encargarse, hasta cierta medida, del control local sobre el acceso y uso de la tierra, siempre en coordinación con el estado. Estimular de una manera seria esta organización social local es arriesgado porque implica que la población ya no va a ser tan fácilmente manipulada por los gobiernos que vienen y se van, pero es la única forma para que se cree una situación en la cual la normatividad del bosque se pueda mantener.

Recomendación 6: Hay que reforzar en lo posible la organización local para que pueda cooperar con el gobierno en la generación y el cumplimiento de normas de manejo del bosque

Estas han sido las conclusiones más importantes que han salido del proyecto "Derecho y Bosque Tropical".

2.2 CRITICA AL REPORTE DEL PROYECTO "DERECHO Y BOSQUE TROPICAL" por el Dr. Efraín Pérez⁸

El Dr. Pérez, en su evaluación del estudio de la Universidad de Groningen, lamentó la poca elaboración teórica (que queda implícita en el reporte) y la modestia en la formulación de conclusiones y recomendaciones. El concepto de "derecho local" introducido por el reporte le parece interesante, pero piensa que prevalecen las fuerzas políticas y económicas y no el derecho local. El problema está en el clientelismo, el poco estatus de los juristas y los intereses propios de la gente. Por esto no cree en el derecho local como solución, porque si se toma en cuenta lo que quiere la gente, nunca se cambia nada. En lo jurídico, se debe mejorar el manejo del bosque a través del refuerzo del poder judicial y los instrumentos jurídicos (por ejemplo el derecho de amparo).

⁸ El Dr Pérez dirige la consultora ESTADE en Quito y es miembro del Directorio de la Fundación Natura del Ecuador.

3. LEGISLACION FORESTAL DEL ECUADOR: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

En la primera parte de este capítulo, el director del INEFAN introduce los principios básicos de una buena legislación forestal, en la segunda parte se describe un esfuerzo para mejorar la aplicación de la legislación actual Ecuatoriana, y en la tercera parte se informa sobre el proceso de renovación de la legislación forestal en Ecuador.

3.1 “OCHO PONENCIAS SOBRE ASPECTOS LEGALES DEL MANEJO DEL BOSQUE” por el Ing. Jorge Barba⁹

El Ingeniero Barba enumeró los principios básicos que orientan las normas en cuanto al manejo del bosque tropical. Son los siguientes:

Puntos de partida

* ***Principio de sustentabilidad***

La legislación debe recoger los principios fundamentales de la sustentabilidad reconociendo que en primer lugar debe haber sustentabilidad ecológica, luego sustentabilidad económica para que pueda haber sustentabilidad social.

* ***Principios científicos***

Hay que incluir en la norma jurídica la importancia y las limitaciones que tienen la ciencia y tecnología en la formulación de estrategias y actividades que conducen al desarrollo sustentable.

* ***Complejidad de la naturaleza***

Es evidente que a finales del Siglo XX los seres humanos no estamos capacitados para comprender y predecir lo que puede suceder en la enorme complejidad de los procesos que se producen en la naturaleza. Ante esta situación resulta indispensable que la formulación de normas que casi siempre afectan a los recursos naturales, sean revisadas permanentemente, para modificarlas antes que los recursos desaparezcan.

Problemas

* ***Divulgación de las normas jurídicas***

El alcance de la difusión de las normas en el Ecuador es muy limitado, ni siquiera entre los funcionarios del Gobierno se conoce debidamente el contenido de las normas más importantes como la Constitución, no se diga de normas secundarias o de menor jerarquía.

* ***Aplicación de las normas***

La cantidad de normas expedidas y las restricciones que impone el Derecho Público limitan notablemente las posibilidades que tienen las instituciones del Gobierno de ejecutar sus políticas, estrategias y proyectos con la debida eficiencia y obtener resultados permanentes, especialmente aprovechar en debida forma la transferencia de tecnología.

Soluciones

* ***Nuevos paradigmas internacionales***

Es indispensable mejorar la eficiencia y las modalidades de la colaboración internacional con esquemas innovadores como el nuevo concepto de colaboración internacional que se está discutiendo en el entorno del Panel Intergubernamental de Bosques de Naciones Unidas. En las normas legales, debería enfatizarse la importancia de encontrar mecanismos eficientes para estos procesos.

En cuanto a la situación específica del Ecuador hay que tener en cuenta que las estructuras de gobierno son una gran limitación para llegar a un manejo forestal efectivo. Por esto se propone la creación de una institución paraestatal pero de derecho privado, que se encargaría del manejo de los bosques Ecuatorianos.

⁹ El Ing. Barba era Director Ejecutivo del INEFAN durante el período '92-'96.

* **Principio de reconocimiento**

El estado debe reconocer y pagar a los propietarios de bosques naturales cuando estos protegen los bosques, permitiendo de esta manera la conservación de las microcuencas hidrográficas, la protección de la biodiversidad y especialmente del agua.

Las instituciones del estado y la sociedad en general deben pagar por el uso del agua para la generación de la hidroelectricidad, el agua de riego, el agua potable etc. para de esta manera proteger la vegetación protectora.

* **Aprovechar del derecho privado**

Una alternativa ya utilizada en muchos países ha sido la formulación de entidades paraestatales de derecho privado que ejecutan una serie de actividades más eficientemente que las del derecho público.

En la aplicación de estas ponencias al caso del Ecuador, criticó a diferentes usuarios del bosque, como los madereros porque no muestran suficiente responsabilidad para el bosque natural. Lo destruyen y lo reemplazan con plantaciones. Por otro lado, el estado debe hacer posible una actitud responsable, pagando por ejemplo a los propietarios de bosques por proteger el agua y por esto generan electricidad, agua potable y de irrigación. Otro problema es que nadie, ni madereros, ni colonos, ni leñeros, ni IERAC toman responsabilidad para el bosque porque no saben qué es manejo sustentable.

Los objetivos más importantes de la política forestal son la consolidación y la recuperación de los bosques, su manejo sustentable y la promoción de la industria forestal. Para ello es indispensable el ordenamiento de tierras. Pero hay mucha debilidad en las estructuras del estado para manejar el bosque. Hubo mucho cambio institucional y por eso hay demasiadas reglas. También hay fallos en la estructura institucional actual. El directorio del INEFAN¹⁰ tiene demasiado poder comparado con la dirección ejecutiva. Tampoco hay suficiente capacidad institucional para manejar la cooperación técnica que se recibe. De un reciente inventario surgió que hay 140 proyectos de cooperación técnica en ejecución y 30 proyectos pendientes. Otro fallo en la estructura administrativa es que, aunque INEFAN tiene suficientes ingresos gracias al turismo - 3-4 millones de dólares al año - no dispone de ellos, porque quedan estancados en el Ministerio de Finanzas. En las Galápagos la protección de la naturaleza mejoró porque ahora hay 90 guardaparques.

Recomendaciones que surgieron en la discusión

- Hay que valorizar el bosque en las funciones que ahora no se valorizan, por ejemplo su efecto climático. En Colombia se utiliza esta valorización para la provisión del agua de Bogotá. Esto además, aumentaría el peso político de la institución forestal, lo que es muy necesario.
- Hay que tomar el ejemplo del manejo de los indígenas desde hace miles de años para la definición de manejo sustentable.
- Hay que mejorar la participación de la población en el manejo del bosque, esto solamente se hizo bien en las Galápagos.
- Hay que mejorar el control del manejo del bosque y de la movilización de la madera. El Ministerio de Finanzas por ejemplo, permite la exportación de troncos sin ni siquiera consultar al INEFAN!

¹⁰ Esta constituido por representantes del Ministerio de Defensa, de Energía y Minas y de Agricultura más representantes de los madereros, conservacionistas y las empresas de turismo.

3.2 “EL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS FORESTALES: UN INSTRUMENTO PARA PROMOVER EL DESARROLLO FORESTAL” por el Dr. Udo Vollmer¹¹ y el Dr. Byron Real¹²

El desarrollo forestal como objeto de la política y legislación sectorial

Los bosques y áreas naturales del Ecuador - como los de prácticamente todos los países tropicales - se encuentran desde hace décadas en un proceso de progresiva degradación y destrucción con las consecuencias ecológicas, económicas y socio-culturales conocidas a nivel local, nacional y regional. Aunque no existen datos exactos sobre esta tendencia, la deforestación anual se estima entre 140.000 y 300.000 ha, lo que equivale a un porcentaje entre 1,0 y 2,0 de la superficie forestal todavía existente en el país.

El continuo empobrecimiento biológico y la acelerada disminución de las áreas forestales y naturales es obviamente un fenómeno inseparable del proceso cada vez más acelerado de ocupación de las vastas extensiones del territorio nacional originalmente cubiertas de bosques naturales, a través del avance de la infraestructura caminera, la expansión de la frontera agrícola y las diferentes formas de aprovechamiento de los recursos naturales de tales áreas, ya sea madera, petróleo, minerales, recursos energéticos, flora y fauna etc. Originalmente este proceso formaba parte de una política de conquista, valoración y consolidación de las partes periféricas del territorio nacional, no sólo en Ecuador sino también en los países amazónicos en general. En las últimas dos décadas se iban conociendo progresivamente las consecuencias de esta apertura y progresiva conversión de las superficies y los ecosistemas boscosos en términos de erosión, desertificación, pérdidas de biodiversidad, potenciales de producción agrícola y forestal, ecoturismo y espacios de vida de las poblaciones indígenas tradicionalmente radicadas en aquellas regiones. Con esto creció gradualmente el reconocimiento que la deforestación en gran escala constituía a la vez un síntoma de un tipo de "desarrollo" que carecía de perspectivas a largo plazo, es decir caracterizaba más bien un desarrollo no "sustentable" (según la terminología moderna).

La Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre, promulgada en el año 1981 y vigente hasta hoy día, debe interpretarse, evidentemente, como un esfuerzo para corregir esta tendencia, promoviendo la estabilización de las áreas forestales y naturales, entre otros conceptos, mediante la creación de los Patrimonios forestales y de áreas naturales del Estado y una regulación del uso y manejo racional de dichas áreas. El hecho que al mismo tiempo la Ley de Reforma Agraria y Colonización seguía propiciando la tala de bosques como medio para lograr la expansión de la actividad agropecuaria y regular la tenencia de tierra, indica, sin embargo, que no existía un concepto consistente sobre desarrollo y conservación para el medio rural. Los repetidos esfuerzos para crear u organizar Servicios Forestales Estatales más eficaces para una implementación efectiva de la política sectorial reflejada en la Ley Forestal, incluso con la creación del INEFAN como entidad autónoma de persona jurídica propia y discrecionalidad institucional, hasta hoy no han logrado cambiar significativamente la tendencia de destrucción forestal a nivel nacional.

Promover el desarrollo forestal en las circunstancias de un país como Ecuador significa en primer lugar llegar a controlar el proceso de deforestación masiva e iniciar medidas y programas con tendencia a consolidar las áreas remanentes de bosques naturales y recuperar superficies degradadas mediante programas de forestación y reforestación. El Plan de Acción Forestal del Ecuador (PAFE) que se presentó en 1991 en una Mesa Redonda a la comunidad internacional, constituyó un nuevo intento de reformar la política sectorial, mejorar el marco institucional e instrumentar una nueva política sectorial a través de una serie de programas y proyectos específicos, proceso que recibe un impulso adicional con la creación del INEFAN al principio del actual gobierno.

El reto de identificar y poner en práctica formas más eficaces para controlar la deforestación, como se ilustra en el cuadro No. 1, evidentemente tiene que ver con dos aspectos fundamentales:

¹¹ El Dr. Vollmer dirige el Proyecto de Asesoramiento en Política Forestal (P.P.F.) de la cooperación técnica Alemana.

¹² El Dr. Real dirige la ONG Cordavi (Corporación para la Defensa de la Vida) y es miembro del grupo de consultores encargados de preparar el anteproyecto de la Nueva Ley Forestal Ecuatoriana.

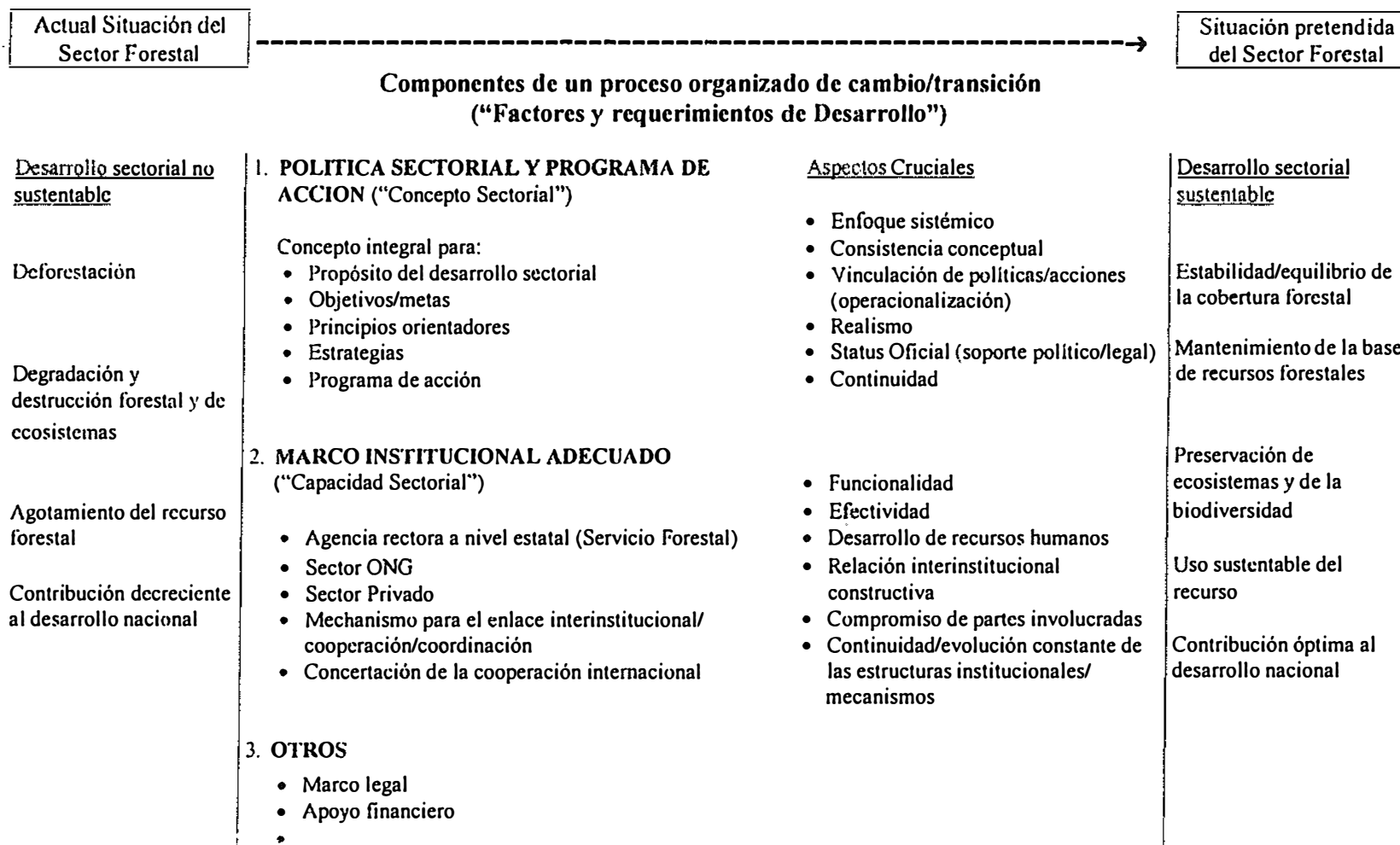
Parte II Ecuador

1. Un concepto más funcional y moderno (política innovativa) para ir solucionando los diferentes problemas del sector.
2. La capacidad institucional para poner en práctica dicha política.

En este contexto el papel del marco jurídico y de las estructuras institucionales para formalizar e instrumentar la política sectorial se convirtió en un tema de estudios específicos, especialmente por parte de los proyectos "Derecho y Bosque Tropical" auspiciado por la Universidad de Groningen y el Proyecto de "Política Forestal" (PPF), ejecutado por el INEFAN y la GTZ alemana. En el análisis efectuado sobre la poca eficacia de legislación y administración forestal resaltaron, entre otros factores, los siguientes aspectos: la abundancia y diversidad de regulaciones legales, en parte contradictorias, sobre la protección y el uso de los recursos forestales y áreas naturales; el poco conocimiento por parte de los mismos funcionarios de la administración forestal, y la falta de aplicación de gran parte de las normas legales y administrativas vigentes.

En estas circunstancias, la elaboración de un compendio que recopilara todas las normas y regulaciones legales relevantes y de aplicación obligatoria por parte de los funcionarios de la administración forestal estatal, conforme a una propuesta de la Corporación de Defensa de la Vida (CORDAVI), representaba un primer paso para conocer el universo de las múltiples normas vigentes para el sector forestal y analizar la práctica y el impacto concreto de su aplicación (o no aplicación). Un Manual de esta índole a la vez representaría un valioso instrumento para orientar y fortalecer la administración forestal en los diferentes niveles de la nueva entidad INEFAN. Para concretar este concepto se firmó en abril de 1994 un Convenio de Cooperación entre el INEFAN, CORDAVI, el Proyecto PPF y el Proyecto "Derecho y Bosque Tropical", encargando a CORDAVI la realización de los estudios y trabajos correspondientes, en estrecha colaboración con el INEFAN, los proyectos mencionados y los diferentes usuarios de las áreas y recursos forestales y naturales, el proceso se desarrolló en varias fases sucesivas en el período de abril de 1994 a julio de 1995.

Cuadro N° 1: Política Forestal y Desarrollo Institucional



Desarrollo y relevancia del Manual

Aspectos generales

Normalmente la ciudadanía confía en que los funcionarios públicos responsables de ejecutar las leyes conocen en profundidad las normas relativas a su área administrativa de trabajo. Esta presunción no ha sido del todo fundamentada al tratarse del sector forestal y de áreas naturales del Ecuador, que pese al gran volumen de sus atribuciones técnicas, administrativas y jurisdiccionales no ha perfeccionado un sistema eficaz para el conocimiento de su marco jurídico y peor todavía, una forma regular de actualizar a sus funcionarios en el conocimiento de las nuevas disposiciones normativas que van apareciendo.

Debido a la dificultad de sistematizar, reglamentar y publicar las normas expedidas, el desconocimiento de normas generales del Derecho por parte de funcionarios técnicos, entre otros factores, no se ha podido perfeccionar un mecanismo que permita a la administración forestal y de áreas naturales y de vida silvestre, cumplir y hacer cumplir regularmente las disposiciones legales y administrativas que existen en esta materia. Igualmente, el conjunto social que directa o indirectamente debe relacionarse con el campo forestal y de áreas naturales, como son los campesinos, indígenas, empresas madereras, organizaciones ambientalistas, ha tenido dificultad en conocer pormenorizadamente el conjunto normativo que regula la actividad forestal, así como su alcance.

Esta situación fue analizada por la Corporación de Defensa de la Vida, CORDAVI, institución sin finalidad lucrativa ecuatoriana especializada en derecho, política y legislación ambientales que desde 1986 asesora a varias organizaciones indígenas, campesinas y ecologistas. Una de las actividades de CORDAVI es precisamente la litigación judicial, debiendo presentar constantemente denuncias ante las autoridades forestales por infracciones en relación a áreas protegidas y de vida silvestre, por lo que el desempeño de las autoridades forestales en relación a la aplicación de la Ley fue de mucho interés para la organización.

En el desarrollo de los procesos instaurados, ha sido evidente que funcionarios con la investidura legal para aplicar la Legislación Forestal la desconocían. Frente a esta situación, CORDAVI propuso la elaboración de un Manual que resumiese todo el universo normativo del sector forestal y a su vez explicara el alcance de estas disposiciones para el conocimiento y comprensión de los usuarios forestales, es decir, de los funcionarios del INEFAN, las organizaciones indígenas y campesinas, los ecologistas, el sector industrial, los funcionarios públicos de entidades vinculadas al sector forestal y otros interesados.

Esta idea fue acogida por el INEFAN y el PPF y respaldada por el proyecto "Derecho y Bosque Tropical", organizaciones con las que CORDAVI suscribió un convenio para la elaboración, aprobación y aplicación del Manual de Procedimiento Forestal. En la elaboración del Manual fue prevista la recopilación de todos los instrumentos normativos de carácter constitucional, legal, procesal y de Derecho Internacional, que directa o indirectamente están influyendo en el ejercicio administrativo y técnico del sector forestal. También se previó la realización de una serie de consultas a los funcionarios forestales a fin de evaluar la forma de aplicación de las normas existentes.

Elaboración, estructura y contenido del Manual

El ejercicio recopilatorio de las normas forestales produjo 70 cuerpos normativos, incluyendo 6 convenios internacionales que influyen en el proceso legal y administrativo del sector forestal del Ecuador. De la consulta a funcionarios del INEFAN se determinó que muy pocos de ellos conocían el universo normativo forestal y se detectaron problemas prácticos en la aplicación de la ley básica del sector, la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre:

Con la información preliminar obtenida se desarrolló el siguiente esquema para elaborar el Manual de Procedimientos Forestales.

Volumen I

- I Generalidades del Derecho
 - Normas legales aplicables a la actividad forestal
 - Atribuciones de los funcionarios
 - Participación ciudadana
- II La entidad ejecutora, sus autoridades y las áreas de jurisdicción forestal
- III Actividades técnicas y administrativas
- IV Aplicación de la ley
- V Glosario de términos técnicos de interés en materia forestal y de áreas naturales y de vida silvestre

Volumen II

- VI Anexos: Documentos técnicos de utilidad en el ejercicio administrativo forestal
-

Fuente: Archivo propio

Este esquema que se ofrece en dos volúmenes comprende una relación explicativa de la normatividad forestal en el primer volumen y una compilación de los documentos legales y técnicos de interés en esta materia.

El Volumen I abarca todas las instituciones legales existentes en la legislación forestal, se agrega un capítulo introductorio del papel del derecho en la actividad forestal de gran utilidad para los usuarios forestales para comprender el significado, la jerarquía, el alcance, etc. de las normas forestales.

El Volumen II contiene la recopilación de todos los cuerpos normativos de interés en esta materia; el listado de todas las categorías de áreas boscosas en las que el INEFAN ejerce su competencia (parques nacionales, bosques protectores etc.), el desarrollo ejemplificativo de un proceso judicial de carácter forestal con todos sus pasos e incidencias y la recopilación de todos los formatos utilizados por el INEFAN.

Una vez concluido, el Manual ha sido sometido a la revisión de los funcionarios del INEFAN y posteriormente, mediante Resolución Administrativa este documento se declaró de uso obligatorio para los funcionarios de esta institución.

El Manual se presentó a modo formal con encuadernación fija para los usuarios forestales y tipo vademecum, con encuadernación removible (anillado) para los funcionarios del INEFAN, de manera que se les permita cambiar las páginas de las normas que hayan sido derogadas o reformadas.

En estos momentos el Manual está siendo entregado a los funcionarios forestales de todos los distritos del país, en el marco de un ciclo de seminarios/taller en el que se les instruye sobre el uso del mismo.

Entre otros aspectos, la utilidad del Manual es la siguiente:

- Ayuda a los funcionarios a formar su criterio técnico o administrativo desde la base de la revisión sinóptica e interrelacionada de las diferentes normativas del sector;
- Permite aplicar las normas a partir de la información sistemática de documentos básicos de carácter político, legal y técnico;
- Facilita la información a los usuarios forestales sobre la razón de una decisión administrativa determinada.
- Ayuda a los funcionarios a crear sus propios planes y programas de capacitación comunitaria y dar información actualizada y precisa;
- Es un apoyo para la coordinación y concertación de actividades con sectores involucrados de la sociedad civil, a nivel nacional, regional y local
- Ofrece la posibilidad de identificar los aspectos técnicos y administrativos que requieren ser robustecidos o reintroducidos en el INEFAN.

3.3 EL PROCESO DE LA RENOVACION DE LA LEY FORESTAL EN ECUADOR

3.3.1 “El proyecto de la nueva Ley Forestal Ecuatoriano” por el Dr. Eduardo Escobar¹³

Introducción

Antes de iniciar el tema propuesto, conviene mencionar que no se hará la presentación completa del proyecto de Nueva Ley Forestal del Ecuador, puesto que este trabajo aún no ha concluido. Nuestra exposición se limitará a dar a conocer los avances que el proceso participativo ha logrado hasta el presente, en relación a la formulación, al análisis y a la concertación de los documentos conceptuales previos y a la redacción de los tres primeros capítulos (de los siete que comprende) del contexto total de la Ley. El objeto es someterlos a la consideración de la comunidad nacional e internacional representada en este importantísimo foro y procurar buscar su análisis, escuchar sus valiosos comentarios y sugerencias orientadas a mejorar tanto el proceso como la redacción del proyecto final, con el propósito de entregar a las Autoridades correspondientes un instrumento jurídico que sirva como mecanismo expedito para promover el desarrollo sustentable del país y que, de alguna manera, contribuya a los elevados propósitos de conservación de la naturaleza.

A manera de introducción a la presentación del proyecto de nueva Ley forestal Ecuatoriana, me referiré brevemente a la corta historia legislativa del país en materia forestal, a fin de conocer y analizar las diversas motivaciones, estructuras y procedimientos que tuvieron las leyes precedentes, en relación directa con el proyecto de esta presentación.

A. Antecedentes

Ley Forestal (R.O. 434 del 10 de febrero de 1958)

Justificantes

Según la Exposición de Motivos formulada por el Ministro de Fomento, Federico Intriago Arrata, y el dictámen emitido sobre la Ley Forestal del año 1958, las razones para su promulgación fueron las siguientes:

- Contar, por primera vez, con una Ley que regulase los diferentes aspectos que comprendían la actividad forestal. Hasta la época ésta se regía por diversos Decretos que pretendían normar el Sector ;
- Disponer de normas jurídicas y técnicas que permitiesen el aprovechamiento de la incalculable riqueza forestal y de la repoblación de tierras agotadas por la agricultura secular;
- Controlar la explotación forestal ilegal;
- Permitir que el Ministerio de Fomento, creado el año anterior a la expedición de la Ley, contase con los preceptos legales, que hicieran posible el cumplir las labores de vigilar, fomentar y orientar la explotación forestal.

Procedimiento

- Se elaboró el proyecto de Ley en el Ministerio de Fomento;
- el Presidente de la República revisó el proyecto y
- el Congreso Nacional expidió la Ley.

¹³ El Dr. Eduardo Escobar es consultor independiente y miembro del grupo de consultores encargados de la preparación del anteproyecto de la nueva Ley Forestal Ecuatoriana.

Estructura

La Ley en cuestión estuvo formada por seis (6) Capítulos, desglosados en 33 Artículos:

Ley Forestal de 1958

Capítulo I	Generalidades
Capítulo II	Clasificación de los bosques
Capítulo III	Protección Forestal por medio del establecimiento de reservas forestales
Capítulo IV	Fomento Forestal
Capítulo V	Fondo Forestal
Capítulo VI	Infracciones Forestales

Fuente: R.O. 434 del 10 de febrero de 1958

Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre (R.O. 64 de 24 de agosto de 1981)

Justificantes

- Compilar de manera organizada y sistemática en un solo cuerpo legal, la frondosa y dispersa legislación forestal que se había dictado hasta ese año. Comprendía trece (13) instrumentos legales con categoría de Leyes, Decretos Supremos y Reglamentos, siendo los principales:
 - . Ley Forestal
 - . Ley de Bosques Protectores
 - . Ley de Repoblación Forestal
 - . Ley de Concesiones Forestales
 - . Ley de Explotación y Movilización Forestal
 - . Ley de Protección de la Fauna Silvestre y Recursos Ictiológicos
 - . Ley de Reservas y Parques Nacionales
 - . Ley de Fomento Agropecuario y Forestal
- Eliminar el Sistema de Concesiones Forestales de bosques públicos por su falta de resultados;
- Asegurar la utilización racional de los recursos forestales y su reposición;
- Definir y delimitar los patrimonios forestales y de Area Naturales del Estado para su efectiva administración por parte del Estado;
- Formular y ejecutar proyectos de forestación y reforestación con la participación de los trabajadores del campo, estudiantes y los conscriptos militares;
- Establecer incentivos fiscales a favor de las personas dedicadas al fomento forestal
- Armonizar la política agropecuaria y de ampliación de fronteras agrícolas con los programas de aprovechamiento y repoblación forestal.

Procedimiento

- La Dirección General de Desarrollo Forestal del Ministerio de Agricultura elaboró el Proyecto de Ley;
- el Presidente de la República revisó el texto y
- el Congreso Nacional expidió el texto.

Parte II Ecuador

Estructura

Esta Ley contiene cinco (5) títulos, quince (15) capítulos y ciento siete (107) artículos:

Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre de 1981

Título I De los Recursos Forestales

Capítulo I	Del Patrimonio Forestal del Estado
Capítulo II	De los Bosques y la Vegetación Protectores
Capítulo III	De las Tierras Forestales
Capítulo IV	De las Plantaciones Forestales
Capítulo V	De la Producción y el Aprovechamiento Forestales
Capítulo VI	Del Control y Movilización de Productos Forestales
Capítulo VII	De la investigación y Capacitación Forestales
Capítulo VIII	De los Incentivos
Capítulo IX	De la Protección Forestal
Capítulo X	De las Industrias Forestales

Título II De las Areas Naturales y de Vida Silvestre

Capítulo I	Del Patrimonio Nacional de Areas Naturales
Capítulo II	De la Administración del Patrimonio de Areas Naturales
Capítulo III	De la Conservación de la Flora y Fauna Silvestres

Título III Del Financiamiento

Título IV De las Infracciones y su Juzgamiento

Capítulo I	De las Infracciones y Penas
Capítulo II	De la Jurisdicción y del Procedimiento

Título V Disposiciones Generales

Fuente: R.O. 64 de 24 de agosto de 1981

B. Proyecto de nueva Ley Forestal

Justificantes

- *Insuficiencias*

Con el transcurso de los años y en ciertos casos, se observó que la ley forestal presentaba insuficiencias en materia de definiciones y conceptos básicos, referidos principalmente a:

- . El ordenamiento territorial forestal
- . La planificación forestal
- . Las normas técnicas para los estudios de impacto ambiental y los planes de manejo sustentable de los bosques
- . La valoración económica de los bosques y otros recursos
- . Los sistemas de información y monitoreo
- . La administración y coadministración de áreas naturales
- . Las zonas de amortiguamiento
- . El concepto de biodiversidad, etc.

- *Incompatibilidades*

A lo anterior se añaden evidentes incompatibilidades con otras normas de similar jerarquía, incluyendo las del propio sector agropecuario:

- Las Leyes de Reforma Agraria y de Tierras Baldías, que obligaban el desbroce (tala) de bosques de al menos el 80% del lote en posesión, como requisito previo a su adjudicación;
 - La Ley de Caminos, que prohíbe la conservación de árboles en las inmediaciones de los caminos públicos;
 - La Ley de Pesca y el reglamento de Cría y Cultivo de Especies bioacuáticas, que ha dado lugar a la concesión de zonas de playa y bahía para la actividad camaronera en tierras cubiertas de manglar, con su consiguiente destrucción;
 - La Ley de Minería, que permite actividades de prospección, exploración y explotación de minas dentro de los patrimonios administrados por el INEFAN, sin las medidas de protección pertinentes;
 - La Ley de Facilitación de las Exportaciones que preceptúa que todo producto es exportable, incluyendo los provenientes de los bosques naturales y cultivados.
- *Creación del INEFAN*
 Por otro lado la expedición de la Ley de Creación del INEFAN, en Septiembre de 1992, independizó al Servicio Forestal del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y al mismo tiempo amplió considerablemente su ámbito de acción a otras áreas y temas referidos a tierras marginales para la agricultura y la ganadería, tierras en estado silvestre y cuencas hidrográficas, lo que significa que este Instituto ejerce su competencia sobre un 40% aproximadamente del territorio nacional.
- *Participación*
 Por último, la promulgación de una Ley que no tuvo su origen en la participación de los actores vinculados y relacionados con el sector, sino más bien en la imposición del gobierno, dió como resultado la resistencia a acatar determinadas disposiciones legales, tales como las referidas a la suscripción de contratos de aprovechamiento de los bosques productores del Patrimonio Forestal del Estado; la adjudicación de tierras de este patrimonio a las empresas industriales madereras nacionales; la obligación de reforestar las tierras de aptitud forestal; etc.
- *Objetivo General*
 El objetivo general que persigue la elaboración de la Ley Forestal, las Areas Naturales Protegidas y la Biodiversidad Silvestre, es el desarrollo forestal del Ecuador, sobre la base de actualizar la legislación forestal llenando los vacíos existentes, armonizando las incompatibilidades legales y concertando los intereses de los diversos sectores involucrados, a fin de procurar la reducción sistemática de las tasas anuales de deforestación, la consolidación de las áreas forestales productivas y de las Areas Naturales protegidas, la conservación y protección de la biodiversidad silvestre, la incentivación del manejo sustentable de los recursos forestales, la recuperación de las tierras degradadas a través de la ejecución de programas de forestación y reforestación, el fortalecimiento institucional de la entidad rectora del sector forestal y sobre todo, propugnando la participación y coresponsabilidad de la población.

Procedimiento

- *Antecedentes*
 Teniendo en cuenta que la creciente dinámica de influencias y presiones sobre los bosques continuaba ocasionando procesos de deforestación y degradación de la riqueza forestal y biológica, los actores involucrados en el tema coincidieron en que se requiere una evaluación y cambios continuos tanto en la política como en la legislación forestal, para enfrentar con alguna perspectiva de éxito el reto de un desarrollo forestal sustentable.

Con este antecedente, bajo la dirección política del INEFAN y contando con el apoyo del Proyecto de Políticas Forestales de la GTZ de Alemania a fines de 1993 se organizó un Grupo Interdisciplinario integrado por dependencias y organizaciones del sector público y privado. Este grupo viene trabajando de manera organizada en un proceso participativo tendiente a la actualización de la política y legislación forestal del Ecuador y ha concluido el Documento denominado “Política Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre del Ecuador”, que fue aprobado por el Directorio del INEFAN en sesión del 6 de junio de ese mismo año y actualmente se encuentra en el proceso de elaboración de la nueva Ley Forestal, Areas Naturales Protegidas y Biodiversidad Silvestre que se resume en:

Parte II Ecuador

- *Iniciativa de la Comisión del Medio Ambiente del Congreso Nacional*
La Comisión Especial del Medio Ambiente del Congreso Nacional, con oficio No 385 del 25 de Mayo de 1995, invitó a los Organismos Gubernamentales y No Gubernamentales vinculados con el sector forestal, a una reunión de trabajo con el propósito de definir los mecanismos que permitían consolidar una propuesta de reformas a la Ley Forestal.
- *Grupo Interdisciplinario*
Acogiendo esta iniciativa, se realizaron dos reuniones de trabajo una el 31 de Mayo y la otra el 12 de Junio de 1995, en las cuales a base del documento presentado por el PPF, los asistentes decidieron iniciar un proceso para la elaboración de una nueva Ley Forestal. El grupo encargado de este trabajo sería el mismo que se acordó para la elaboración de la política forestal.
- *Carta de Entendimiento*
A fin de garantizar la seriedad y el cumplimiento del proceso, se suscribió, a base de la propuesta de CEDENMA del 20 de Julio de 1995, una carta de entendimiento entre el INEFAN, el PPF, la Comisión Especial del Medio Ambiente del Congreso Nacional, la CAAM¹⁴, CEDENMA¹⁵ y AIMA¹⁶.
- *Grupos de Trabajo*
En la mencionada carta de entendimiento, se estructuraron tres Grupos de trabajo:
 - . Un grupo de consultores. Encargados de compliar antecedentes, elaborar documentos previos y preparar el anteproyecto de Ley;
 - . Un grupo núcleo multisectorial y
 - . Un grupo ampliado de consulta. Responsable de apoyar el proceso, conocer y discutir las propuestas y aportar nuevos conceptos.
- *Cronograma*
 1. Elaboración y presentación del marco conceptual y estructura de la nueva Ley por parte del grupo de consultores, hasta Noviembre de 1995;
 2. Análisis, discusión y aprobación de los documentos previos en referencia, por el grupo Núcleo Multisectorial, hasta Febrero de 1996;
 3. Elaboración y entrega del anteproyecto de la Ley por los consultores, hasta Mayo de 1996;
 4. Consultas directas y seminarios con el grupo ampliado de consulta y otros sectores vinculados, comunas y etnias, hasta mediados de Julio de 1996;
 5. Análisis, consolidación y elaboración del proyecto definitivo de la Ley, hasta fines de Julio de 1996.
- *Avance del proceso*
Hasta abril 1996, se han elaborado y aprobado el marco conceptual y de la estructura de la nueva Ley y se han elaborado de los Títulos I, II y III del proyecto de la nueva Ley Forestal.

Estructura de la Nueva Ley Forestal

La estructura de la Nueva Ley Forestal, aprobada durante el proceso participativo referido, y que sirve de base para la elaboración del anteproyecto de Ley, está contenida en siete (7) grandes títulos y adicionalmente contiene Disposiciones Generales, Disposiciones Transitorias y Términos Técnicos de Interés en la Materia, que serán desarrollados en treinta Capítulos, en los términos que se indican a continuación:

¹⁴ Comisión de Asesoría del Medio Ambiente. Esta comisión sirve directamente bajo el presidente.

¹⁵ Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente

¹⁶ Organización de los grandes madereros

NUEVA LEY FORESTAL

TITULO I AMBITO DE LA LEY Y PRINCIPIOS BASICOS

- CAPITULO I Ambito y Régimen de la Ley
- CAPITULO II Principios básicos

TITULO II MARCO INSTITUCIONAL

- CAPITULO I El INEFAN
 - Guardia Forestal
- CAPITULO II Participación de la Población

TITULO III DE LOS INSTRUMENTOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

- CAPITULO I Del Ordenamiento Territorial
 - De las Areas Forestales Productivas
 - De las Areas Naturales Protegidas
- CAPITULO II Del Manejo Sustentable
- CAPITULO III De la Planificación
- CAPITULO IV De la Investigación y Capacitación
- CAPITULO V De la Protección
- CAPITULO VI De la Valoración Económica
- CAPITULO VII Del Financiamiento
- CAPITULO VIII De los Incentivos
- CAPITULO IX Del Sistema de Información, Control y Monitoreo

TITULO IV DE LAS AREAS FORESTALES PRODUCTIVAS

- CAPITULO I De las Tierras Forestales
- CAPITULO II Del Patrimonio Forestal del Estado
- CAPITULO III Del Fomento a la Forestación
- CAPITULO IV De los Bosques y su Clasificación
- CAPITULO V Del Aprovechamiento Sustentable
- CAPITULO VI Del Control y Movilización de Productos Forestales
- CAPITULO VII De las Industrias y Comercialización

TITULO V DE LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS

- CAPITULO I Del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas
 - Patrimonio de Areas Naturales Protegidas del Estado
 - Areas Naturales Protegidas Privadas
 - De las categorías de manejo
 - De las Zonas de Amortiguamiento
 - De los Bosques Protectores y Otras Areas de Protección Especial
- CAPITULO II De la Administración y Manejo
- CAPITULO III Del Uso y Aprovechamiento de Recursos Naturales
- CAPITULO IV De la Presencia y Participación de Comunidades locales y Propietarios Particulares.

TITULO VI DE LA BIODIVERSIDAD SILVESTRE

- CAPITULO I De la conservación en situ
- CAPITULO II De la Protección de Especies en Peligro de Extinción
- CAPITULO III Del Acceso a Recursos Genéticos Silvestres
- CAPITULO IV Del Control de Organismos Introducidos

TITULO VII DE LAS INFRACCIONES DE LA LEY Y SU JUZGAMIENTO

- CAPITULO I De las Infracciones y Penas
- CAPITULO II De Jurisdicción y Procedimiento

- Disposiciones Generales
- Disposiciones Transitorias
- Términos Técnicos de Interés en la Materia

Fuente: Archivo propio

3.3.2 Presentación por el Ingeniero Fernando Montenegro¹⁷ (resumen)

No se puede negar el sector maderero aunque actúen bien o mal. Tienen que participar en la toma de decisiones al igual que los indígenas, de todos modos, incluso los madereros están cambiando su percepción del impacto de la actividad maderera. Con la nueva ley forestal hay que definir más claramente si los bosques están para la producción o para la protección, y qué es sustentabilidad, y qué debe ser la preservación del ecosistema. También hay que reconsiderar la conservación del bosque en el Ecuador: ¿es realmente necesario dedicar 16% del territorio a la conservación? o ¿hay que proteger una extensión más pequeña pero mejor? Igualmente hay que considerar el papel del estado. El manejo del bosque tiene que ser subsidiado, pero el estado tiene que admitir la propiedad privada del bosque y no debe ser el estado el que maneje el bosque. Sí se necesita el refuerzo del estado en este area pero en su rol de guardian del bosque. Por esto el Ingeniero Montenegro se opone a la idea del Ingeniero Barba de privatizar la agencia forestal. Para que haya una ley forestal que se cumpla se necesitan en primer lugar el consenso de todos, lo que significa que todos hacen concesiones y que existen planes a largo plazo y no planes que cambian con el gobierno.

Recomendaciones que surgieron en la discusión:

- La nueva ley debe ser más objetiva que las anteriores.
- En la nueva ley, la biodiversidad debe ser el concepto global. Bajo esta rubrica debe caer también el tema forestal.
- La nueva Ley debe aclarar los nuevos conceptos de manejo forestal
- Ya se probaron varios sistemas de promover el manejo por lo menos sostenidos del bosque, pero ni las concesiones ni los contratos madereros han funcionado. En la nueva ley se debe priorizar la educación.
- También se debe diversificar el impuesto de la tala en bosque natural según el tipo de madera.
- La colonización se debe controlar con un ordenamiento de tierras e incentivos económicos para mantener la cobertura boscosa
- INEFAN debe tener más autonomía, es decir nivel de Ministerio de tal manera que se garantice la continuidad de su autonomía
- Hay que solucionar la duplicidad de jurisdicción entre INIAP (Agricultura), INP (Pesca) y el INEFAN

¹⁷ El Ing. Fernando Montenegro es Director Ejecutivo de la Fundación Forestal Juan Manuel Durini, y miembro del grupo Núcleo Multisectorial que dirige el proceso de formulación de la nueva Ley Forestal Ecuatoriana.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 CONCLUSIONES

Debilidad de la agencia forestal

En cuanto a los problemas del manejo del bosque tropical de Ecuador, todos los conferenciantes estaban de acuerdo en que una de las grandes causas de estos problemas es la debilidad de la agencia forestal. Algunos buscan la explicación de esta debilidad en:

- . Ciertas clientelas que dominan demasiado esta agencia;
- . Las estructuras administrativas y legales que producen la duplicidad y falta de coordinación entre agencias estatales y
- . La dependencia de la agencia forestal de la cooperación técnica.

Otros piensan que la corrupción y la falta de control judicial han minado la agencia forestal.

Incertidumbre sobre normas de manejo

Todos coinciden en la opinión que esta situación conduce a una incertidumbre sobre las normas de manejo del bosque (por ejemplo falta definir lo que es el manejo sustentable). Esta ignorancia también conduce a que los usuarios del bosque solamente toman en cuenta sus propios intereses.

Derecho local como respuesta

Según el estudio “Derecho y Bosque Tropical” esta falta de normas de manejo del bosque conduce a que los colonos forman su propio derecho local. Ellos necesitan estas normas para poder asegurar su posesión de la tierra y, aunque en menor grado, para regular su uso de los recursos del bosque.

4.2 RECOMENDACIONES

Debilidad de la agencia forestal

Se dieron varias propuestas para resolver este punto. Casi todos están de acuerdo que el refuerzo de la agencia forestal tiene que estar acompañado de un cambio en las normas de manejo del bosque para que sean más aceptables para algunos usuarios del bosque. Los que atribuyen los problemas de funcionamiento de la agencia principalmente a la dependencia de la agencia dentro de las estructuras de poder proponen los siguientes remedios:

- Clientela de la agencia forestal

Una propuesta es buscar el fortalecimiento de la agencia forestal desde abajo. En esta visión debería mejorar su relación con los usuarios del bosque, pero equilibrando su clientela con nuevos clientes, especialmente los colonos (estos últimos para no perder demasiada autonomía). Para lograr esto, habría que adoptar consecuentemente un estilo conciliador en vez de sancionador, teniendo en cuenta las posibilidades y limitaciones de los colonos para acatar las normas legales de manejo y delegando tareas a la organización local con su derecho local. Una propuesta puntual que concuerda con esta visión enfatiza que hay que dar más posibilidades de acatar las normas de conservación a los propietarios de bosques, reconociendo sus servicios a la sociedad, por ejemplo cuidando sus bosques para la provisión de agua para riego, hidroeléctricas etc.

- Estructuras administrativas y legales

Otra propuesta era separar la agencia forestal del estado, formando una entidad para estatal de derecho privado. Así se la hace menos dependiente del manejo político del gobierno de turno.

Parte II Ecuador

En oposición a esta propuesta se buscó la solución del mal funcionamiento de la agencia forestal a la limitación de las tareas de la agencia forestal a una: la de velar el bosque y reforzarlo aplicando normas basadas en la participación y consenso de los madereros.

En realidad, casi todos propusieron un estado más modesto, pero habían varias propuestas cómo realizarlo. Las propuestas varían desde separar las tareas del estado hasta delegarlas o compartirlas con la sociedad civil.

Había también consenso en cuanto a evitar la duplicidad de competencias entre agencias estatales. Hubo la recomendación de no solamente solucionar la duplicidad existente entre la agencia forestal y IERAC, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Obras Públicas etc. sino también de evitar las que están surgiendo nuevas, como entre el INEFAN, INP (Pesca) y INIAP (Agricultura).

- Cooperación técnica

Se propone disciplinar las relaciones de cooperación técnica, para lo cual el PAFE ya es el primer paso. Otra propuesta es acogerse a las propuestas del Panel Intergubernamental de Bosques de las Naciones Unidas.

Los que atribuyen las causas de la falta de fuerza de la agencia forestal más a su funcionamiento interno, proponen

- Reforzar el sistema judicial

Se busca la solución en el refuerzo del derecho formal, dando más poder a los jueces y reforzando los instrumentos legales de los ciudadanos (derecho de amparo).

Incertidumbre sobre normas de manejo

En la mayoría de las propuestas se menciona la participación de los interesados en la formulación de normas y el consenso como precondition para lograr que las normas de manejo se conozcan y se cumplan, pero se nota que existen diferencias en la manera de como realizar estos conceptos.

Otros, considerando los experimentos negativos con mecanismos legales para condicionar el manejo del bosque enfatizan la educación para lograr el cumplimiento de dichas normas.

Todos coinciden en la opinión que se tenía que renovar la legislación incluyendo los conceptos de biodiversidad, sustentabilidad y mecanismos como la valorización de los servicios a la comunidad, diferenciación de tasas para pie de monte, estudios de impacto, zonas de amortiguamiento etc. Una propuesta enfatiza que las normas jurídicas deben ser revisadas permanentemente para poder reaccionar antes que desaparezcan los recursos.

Derecho local como respuesta

Como ya ha sido indicado anteriormente, en vez de ver el derecho local como una situación indeseable, es posible aprovecharlo para una mejor implementación legal.

PARTE III LA AMAZONIA

1. LOS PAISES AMAZONICOS Y EL MANEJO DEL BOSQUE HUMEDO TROPICAL

1.1 INTRODUCCION

Para preparar las discusiones del taller, habíamos pedido a los participantes de cada país amazónico que preparasen un informe sobre la situación del bosque en su país y los esfuerzos (jurídicos) para controlar estos usos.

Para facilitar la comparación entre los países habíamos enviado a los participantes las siguientes preguntas:

1. *El bosque*

El primer grupo de preguntas indagó sobre la calidad, extensión y ubicación de los bosques, especialmente el bosque húmedo tropical, y cambios en los factores: deforestación y forestación, y los procesos naturales y sociales que producen esta (de)forestación.

2. *Los usuarios*

La segunda pregunta trato de los usuarios del bosque húmedo tropical. ¿Quiénes y cuántos son en cada país? ¿qué extensión de bosque usan? ¿en qué forma? ¿cuál es la importancia económica del bosque para ellos? ¿Cuál es su forma de organización y su autoregulación, especialmente para el manejo del bosque, y su presencia política?

Después de haber inventarizado la magnitud del bosque, lo que significa para los diferentes usuarios y el rol que ellos juegan en la sociedad, se enfocó en la cuestión legal.

3. *La jurisdicción y coordinación sobre el bosque*

El tercer grupo de preguntas se ocupaba de cuestiones como: ¿quién(es) toma(n) la decisión sobre el ordenamiento territorial y los cambios de uso de la tierra? ¿Quién(es) es/son en la sociedad tiene(n) la jurisdicción sobre el bosque y sus recursos? ¿quién(es) es/son el/los responsable(s) para el manejo del bosque, es decir la tierra, los árboles, otros recursos forestales, el subsuelo, los recursos genéticos? Cuando hay diferentes entes estatales con poder de decisión sobre el bosque, ¿cómo esta dividido este poder?, ¿cómo coordinan ellos sus acciones? ¿Qué rol juega la sociedad civil con sus organizaciones no gubernamentales, sus gremios y organizaciones vecinales?.

4. *Las normas y su cumplimiento*

El cuarto grupo de preguntas trataba de las diferentes normas que usan estas agencias y organizaciones para cumplir con sus tareas que se subdividen en:

- 1) ordenamiento de la tierra
- 2) dar acceso al bosque
- 3) regular el uso del bosque

Estas normas muchas veces son diferentes para cada grupo de usuarios porque tienen que adaptarse a sus posibilidades y limitaciones en cuanto al manejo del bosque y a su uso del mismo (por ejemplo pueblos indígenas versus petroleras). También son diferentes en las distintas áreas porque cada área tiene otras características y destinos. Lo más relevante de estas normas son por supuesto sus objetivos (explotación sustentable, conservación, etc.) y su grado de cumplimiento que entre otros depende del control y los (des)incentivos para un buen cumplimiento, razón por la cual añadimos preguntas sobre estos aspectos.

5. *Cambio legislativo y participación*

El último grupo de preguntas trata del cambio legislativo y en qué medida este cambio está basado en un consenso amplio porque es uno de los factores claves para una buena implementación de medidas legales. Si no hay consenso de los usuarios más importantes y/o numerosos no es muy probable que se cumpla la legislación.

De los siete países Amazónicos invitados teníamos informes adecuados sobre la situación legal del bosque de cuatro países: **Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú**. Los informes dan cuenta de una gran diversidad de situaciones del bosque dentro de los países Amazónicos en cuanto a la cantidad y calidad del bosque, la presencia de ciertos tipos de usuarios, y los arreglos legales para regular el manejo del bosque. Aún así, se ve que los países recurren a las mismas políticas para mejorar el manejo del bosque, hasta el punto que se pueden distinguir diferentes “modas” en estas políticas. Cuando se trata de los resultados de la (no) aplicación de estos instrumentos, existe un denominador común en los resultados: la medida de control sobre el manejo del bosque que se logra es muchas veces reducido, y si el bosque todavía se conserva en algunos países y situaciones, no es tanto por el control ejercido, pero por otras razones (poca presión sobre el bosque, distancia, poca accesibilidad desde los centros de desarrollo).

Por falta de espacio, no ha sido posible presentar los informes en su extensión original. Posteriormente comparamos las respuestas de cada país, terminando con algunos comentarios y conclusiones. En el siguiente capítulo, dando cuenta de las discusiones sobre la situación legal de los usuarios más importantes usamos los mismos informes para presentar unos cuadros comparativos de dicha situación. Esperamos que así se entiendan mejor los diferentes puntos de vista de los diferentes países.

Es preciso decir que hemos trabajado casi exclusivamente en base de los informes que se dieron, elaborados por personas con conocimientos profesionales diferentes. Algunos son ingenieros forestales, otros abogados y otros biólogos que trabajan en instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales. Por esto, las respuestas no solamente reflejan la situación de un país, pero también el interés y conocimientos sobre el país de la persona que contesta.

1.2 COMPARACION

1.2.1 El bosque

Extensión

En cuanto a la extensión del bosque húmedo tropical la situación en los cuatro países que pudimos comparar, la situación es bastante parecida, salvo en el caso del **Paraguay**. Los demás países, **Perú, Bolivia y Colombia**, tienen una superficie total de bosque de respectivamente 67, 56 y 56 millones de hectáreas de las cuales gran parte es bosque húmedo tropical (**Bolivia** 40 millones y **Perú**¹⁸ 67). Igualmente, en estos tres países el bosque representa alrededor de la mitad de la superficie del país. En **Paraguay** la situación es diferente, en extensión absoluta tiene menos bosque, solamente entre 10 y 11 millones de hectáreas, de las cuales solamente 4,3 millones son bosque húmedo tropical; aunque el país es más pequeño que los otros, (la mitad de la superficie de los otros países más o menos), el porcentaje que tiene de bosque es mucho menos, solamente el 20%, del cual la mitad es bosque húmedo tropical. En cuanto a la localización, la situación es diferente. Mientras que en los otros países los centros de desarrollo se encuentran lejos del bosque, en **Paraguay** el bosque húmedo tropical del Este¹⁹ está mucho más integrado a los centros de población.

Deforestación

La deforestación en **Bolivia, Perú y Colombia** aparentemente muestra similitudes mientras la situación de estos países contrasta otra vez con **Paraguay**²⁰.

En **Bolivia** entre 1977 y 1993 se deforestaron 2,7 millones de hectáreas, es decir un 4,6% de la extensión del bosque. Esto significa que en este período se ha deforestado anualmente el 0,3% del bosque. Pero existen diferencias regionales en la deforestación.

¹⁸ Las cifras del World Resource Institute en su reporte "World Resources 1994-1995", Oxford University Press, 1994, son diferentes: aproximadamente 68 millones de ha. en Perú, 49 millones de ha en Bolivia, 54 millones en Colombia, y casi 13 millones de ha. en Paraguay.

¹⁹ Este bosque en el oeste tiene mucha menos importancia económica.

²⁰ Es difícil comparar los datos: ni los períodos ni la metodología para obtener datos son iguales.

Parte III La Amazonia

En el bosque húmedo tropical por ejemplo, la tasa de deforestación es menor ya que ahí solamente se deforestan 65.000 ha al año (un 0.17%)²¹.

Los datos del **Perú** son menos ricos, porque solamente nos informaron que hasta ahora, ahí se perdió el 11 % de la extensión original de bosque.

En **Colombia** la tasa de deforestación es de entre 300.000 y 600.000 hectáreas anuales entre 1971 y 1996, lo que significa que de 7,5 hasta 15 millones de hectáreas se perdieron en total en el periodo de 1971 a 1996, es decir entre un 11,8 y un 21% de la superficie del bosque que existía al comienzo de este periodo. Significa una tasa de entre 0,5 y 0,9 % anual; lo que significaría una duración del bosque, si no se presentan cambios en su explotación, de entre 100 y 200 años.

En **Paraguay** las cosas parecen más apremiantes; sobretodo por el reciente desarrollo económico. De 1945 a 1985 se perdieron casi 5 millones de hectáreas, un 31% de la extensión del bosque en 1945; en este periodo la tasa promedio ha sido pues de 123.000 hectáreas anuales, el 0,8% (comparable con la cifra de **Colombia**), pero en los últimos años esta cifra ascendió hasta 400.000 hectáreas en 1991 y 1992 lo que significa una tasa del 3,6% y la terminación del bosque en unos 20 años.

Otros impactos al bosque

Otros impactos que se mencionan son la disminución de la biodiversidad que especialmente **Bolivia** informa una disminución de la densidad de especies animales verificandose en la disminución de un 30% de la diversidad de las especies de aves, lo que a su vez produciría una pérdida de hasta el 40% de la diversidad de las especies de plantas, así como desequilibrios en la distribución de especies en el bosque tropical.

Paraguay igualmente menciona un empobrecimiento del bosque y lo atribuye a la caza y el descreme del bosque por los madereros.

Colombia menciona que 5 millones de hectáreas son "intervenidas", pero sin explicar el término.

Sólo **Paraguay** menciona otros impactos del bosque como la erosión y la contaminación por la industrialización.

Procesos sociales que impactan negativamente al bosque

Entre los procesos sociales que impactan negativamente al bosque, todos mencionan la migración espontánea al bosque y su consiguiente cambio de uso. Pero especialmente **Bolivia** y **Paraguay** mencionan también grandes empresas agropecuarias como responsables del cambio de uso. Para **Perú**, la colonización representa el 85% de la deforestación. En **Colombia** la colonización causa entre el 60 y el 77% de la deforestación mientras que la producción de leña causaría respectivamente entre el 13 % y el 18% de la deforestación y los otros productos de madera entre el 2 y el 11%.²²

Reforestación

La reforestación no está ausente en ningún país. Casi siempre es una actividad impulsada por el estado que se presenta como una compensación e incluso como una solución a la deforestación. Por esto, siempre se comparan los porcentajes de la reforestación con la deforestación anual, pero esto no está claro.

Limitandose a los impactos de la actividad maderera, la reforestación, en el mejor de los casos, puede reemplazar la madera talada. Una reforestación bien hecha puede crear dentro de unos 30 años suficientes plantaciones para abastecer la demanda y eliminar la necesidad de usar el bosque natural. Pero el gran problema es que generalmente la reforestación no se hace bien porque el estado lo financia con las cobranzas por la tala de la madera natural que casi nunca cubre el coste de madera de plantaciones. Además, mientras que el estado no ejerza un buen control sobre los bosques naturales, la madera de plantación en muchos casos no puede competir con la madera natural. Pero un problema más grande es que la reforestación no puede ser una alternativa para las actividades de los que

²¹ Las cifras de **Bolivia** se calcularon sobre imágenes de satélite que no registran la degradación del bosque, o el aprovechamiento selectivo del mismo.

²² No se informa como calcularon el peso de estos factores en la deforestación. La actividad maderera se hace en forma de tumba y quema, pero también en forma de "descreme", el último caso no necesariamente conduce a la deforestación.

ejercen los impactos más grandes sobre el bosque como colonos, mineros etc. Y aunque el impacto de la actividad maderera, por su estrecha vinculación con la colonización, sea menos reducido de lo que parece, la reforestación en este contexto solamente es una medida que puede disminuir una pequeña parte de la presión sobre el bosque, y solamente si está bien hecha.

Con estas restricciones, presentamos algunos datos sobre la reforestación.

En **Colombia** se reforestaron 94.000 hectáreas en 6 años, lo que representa de un 5 a un 10% de lo deforestado en un año.

En **Perú** se reforesta poco porque el pago que efectúan los madereros con esta finalidad es muy bajo y los colonos y los que sacan leña no pagan.

En **Bolivia** hay una relación más directa entre la actividad maderera y la reforestación porque los madereros tienen un fondo de reforestación donde abonan voluntariamente el 50% del derecho de monte que pagan al estado para la reforestación. No se menciona el éxito de esta actividad, ni quién se encarga de la reforestación o si es suficiente para que los madereros se abastezcan a través de plantaciones en el futuro.

En **Paraguay**, se han reforestado hasta ahora 3.800 hectáreas (menos de un 1% de lo que se deforesta en un año). Es interesante completar estas cifras con datos del WRI (véase nota nr. 1 a pie de página), según las cuales en **Paraguay** solamente un 19% de la madera proviene de bosque primario, en **Bolivia** un 73%, en **Perú** el 85% y en **Colombia** el 94%. **Colombia** es pues el país que más reforesta, también es el país que más bosque primario usa para la producción de madera, mientras que Paraguay, país que menos reforesta, usa menos bosque primario. Tal vez ya no haya casi bosque primario en Paraguay.

1.2.2 Los usuarios

En todos estos países, el bosque representa valores muy diferentes para diferentes grupos de usuarios.

Indígenas

Acceso

Los habitantes más antiguos del bosque son los pueblos indígenas y en algunos países también las comunidades negras. De las presentaciones y de la exposición de Clara van der Hammen (véase parte III, capítulo 2) encontramos que en **Colombia** existe una población indígena de 71.000 personas, aparte de las comunidades negras, cuya población no se especifica. De esta población, 56.000 personas (el 79%) tiene legalmente unos 21 millones de hectáreas a su disposición en la Amazonía **Colombiana**. Esto significa que los indígenas legalmente tienen 375 ha por persona a su disposición. Existen también planes para reconocer de la misma manera la posesión del bosque de las comunidades negras en la zona Atlántica.

En **Perú** la población indígena (selvática) es tres veces mayor que en **Colombia**, alrededor de 200.000 personas, pero un 62% de esta población (133.000 personas) solamente tiene unos 4 millones de hectáreas legalmente reconocidas lo que da 30 ha por persona, mucho menos que en **Colombia**. Según los datos de Clara van der Hammen, en **Bolivia** existen unos 150.000 indígenas en la selva (el doble que en **Colombia**), que disponen legalmente de 2,5 millones de hectáreas²³ (la décima parte de lo que tienen los indígenas en Colombia), mientras que solamente el 15% de la población indígena tiene su tierra reconocida (200 ha por persona). El informe de **Paraguay** solamente menciona que el área a disposición de los indígenas se disminuyó por la presión de otros usuarios pero no da datos precisos.

Uso

Hay consenso en los informes que los indígenas usan bien el bosque. Para **Bolivia** se especifica que aplican la rotación de cultivo, toman en cuenta la calidad del suelo cuando ejercen la agricultura y tienen una forma de uso discontinuo del bosque, lo que causa menos impacto. Pero tanto para **Bolivia** como para **Paraguay** se menciona que los indígenas son susceptibles a una aculturación que podría influenciar su comportamiento con respecto al bosque de una manera negativa.

²³ Según la presentación del país esta cantidad es menor todavía: los indígenas solamente tendrían 1.6 millones de hectáreas de tierras de manera legal.

Parte III La Amazonia

Organización y autoregulación

No todos informan sobre la organización de los indígenas, tanto internamente como en su relación con el Estado etc. El informe de **Colombia** menciona la incorporación de la organización indígena con una cierta independencia del estado porque tiene cabildos con autonomía administrativa a nivel local. Consideran esto como un avance que se logró sorprendentemente sin movilización política.

Conservacionistas

Acceso

Son un grupo que está ganando espacio político en todos los países, estimulado por la preocupación mundial por la conservación de la naturaleza, preservación de los recursos genéticos y el clima. La tenencia del bosque determina en gran medida si es el estado o también los propietarios privados quienes se ocupan de la conservación del bosque. En **Colombia**, **Perú** y **Bolivia** es una tarea que mayormente se atribuye al estado, que por ley es el propietario del bosque, mientras que en **Paraguay**, donde se privatizó el bosque ya en el siglo pasado, los latifundistas forestales también juegan un rol importante.

De todos modos, aparte de la cuestión si es el estado o son más los grupos privados que controlan el bosque de conservación, los conservacionistas son un grupo de usuarios que en poco tiempo consiguieron bastante apoyo para su uso del bosque. En **Bolivia**, 12 millones de hectáreas de bosque caen bajo algún régimen de conservación²⁴. Esto es el 21 % de la superficie forestal del país. En **Perú** están involucradas 12,6 millones de hectáreas y el 18 % del bosque, en **Colombia** 9 M. hectáreas y el 16 % del bosque, y por último en **Paraguay** 1,2 millones de hectáreas están protegidas, lo que representa el 12% del bosque.

Uso

Un problema común, aunque sólo el informe de Bolivia lo menciona, es la protección de estas áreas de conservación de otros usos. Las áreas de conservación son relativamente nuevas y a veces constituidas desplazando usos y legítimos derechos de otros usuarios sin compensación; a muchos usuarios la conservación les parece menos urgente que sus propios usos y no pueden entender usos tan abstractos; dudan sobre si es necesario reservar áreas tan grandes con esta finalidad (véase J.A. Sayer, 1995²⁵). Todo esto quita legitimidad a las áreas de conservación y disminuye la voluntad de los otros usuarios de respetarlas. A su vez esto hace costoso mantener estas áreas intactas contra tanta oposición. Por esto, las estrategias de los conservacionistas están cambiando. Ya no trabajan a través del estado pero tratan de obtener la propiedad privada del bosque pero con el reconocimiento legal que se trata de áreas protegidas y con incentivos fiscales. El estado, reconoce sus limitaciones, delega las tareas de conservación de sus áreas a entidades privadas de conservación. También se trata de promover la participación de la población en la administración de estas áreas, y se desarrollan conceptos de manejo que permiten formas de explotación económica, dejando los ecosistemas lo más intactos posible.

Organización y autoregulación

Lo que no se trata en los informes es el uso que da tanto el estado como los conservacionistas a las áreas protegidas y hasta qué punto se autoregulan. Cómo financian a protección de estas áreas y su manejo (donaciones, subsidios del estado, ecoturismo, manejo sustentable), qué éxito tienen, qué consecuencias tiene esto para las áreas así protegidas, y las poblaciones alrededor de estas áreas. ¿Son esquemas reproducibles a gran escala? La experiencia de **Paraguay** con el manejo privado de áreas protegidas sería interesante de estudiar para los otros países que quieren involucrar más a la sociedad civil en la conservación de la naturaleza.

²⁴ Bajo esta rubrica se suman las áreas que se protegen por diferentes razones: valor conservacionista y protección contra la erosión o protección de un recurso específico y hasta razones de defensa nacional (Ecuador).

²⁵ Science and International Nature Conservation, Inaugural Lecture 'Prince Bernard Chair', University of Utrecht, 1995

Madereros

Acceso y uso

Aunque aquí los datos son un poco escasos, se puede tener una impresión de las similitudes y diferencias en la actividad maderera, que tal vez se relacionan con la forma en que los madereros obtienen su acceso al bosque y la importancia económica que tiene su actividad. En **Colombia** se sabe que los madereros obtienen la madera por tumba y quema (un proceso nada sostenible) lo que hace suponer que la tala se hace por colonos o habitantes del bosque, para después usar la parcela por lo menos temporalmente para la agricultura. También se menciona que los madereros usan el método del descreme. Hay de unas 40.000 a 68.000 hectáreas involucradas en estos procesos (esto representa del 2 al 11% de la deforestación).²⁶

En **Perú** la situación es parecida, generalmente no hay una relación permanente entre los madereros y la tierra, y la tala misma más bien se hace en pequeñas extensiones (menos de 1000 hectáreas para evitar legislación más exigente en cuanto al manejo del bosque) por pequeños madereros o colonos que van a vivir en el bosque. La tala comercial produce anualmente unos 15.400.000 m³ de madera entre leña, madera rolliza y madera más fina para la industria. En términos económicos la actividad maderera contribuye con el 1 % al producto bruto nacional pero si se suman a esto otras actividades extractivas en el bosque la cifra llega al 4 %. Aunque se menciona que un 2% de un área de bosque se destruye por la tala y por eso no afecta la biodiversidad, hay que tomar en cuenta que mucha tala se hace por colonos que después proceden al cambio de uso.

En **Bolivia** y especialmente en **Paraguay** la situación es diferente. Ahí sí hay una relación directa entre los madereros y el bosque. En **Bolivia** los madereros tienen concesiones de hasta 22 millones de hectáreas (el 40% del bosque total)²⁷ y en **Paraguay** desde 1893 el estado ha vendido gran parte del bosque estatal a particulares, que era la base de grandes latifundios forestales que existían hasta ahora, y que se dedicaban a la actividad maderera y a veces a la conservación. Aunque tanto en **Bolivia** como en el **Paraguay** se menciona la invasión por colonos de los bosques de la reserva forestal, parece que ahí la actividad forestal no necesariamente conduce al cambio de uso de la tierra forestal pero que el impacto de la actividad maderera se limita al "descreme" del bosque con un impacto que no se mide tanto en deforestación sino en la disminución de biodiversidad, como se menciona para **Bolivia** (véase punto 1).

Organización y autoregulación

Debido a la escasez de datos, es difícil comparar el grado de organización de los madereros en los diferentes países, y su grado de autoregulación. Solamente **Bolivia** informa que los madereros están organizados en la Cámara Nacional Forestal vinculada a la poderosa Confederación de Empresas Privadas de **Bolivia**, también existen la Asociación de Ingenieros Forestales y la de motosierristas. **Colombia** menciona la ACOFORE (Asociación **Colombiana** de Reforestadores) y la CONIF (el instituto de investigación forestal), mientras que el informe da la impresión que los gremios de madereros mayormente se organizan a nivel regional y local. En cuanto a autoregulación, tan sólo el informe de **Bolivia** menciona 1) la iniciativa de los madereros de **Bolivia** de autoimponerse una tasa para la reforestación y 2) la tradición que regula las actividades forestales y que ahora se influye por iniciativas educativas como el proyecto Bolford, que enseña técnicas forestales.

Colonos y empresas agropecuarias

Acceso y uso

Sobre colonos como usuarios del bosque no se da mucha información, aunque de los informes podemos concluir que tienen más impacto que cualquier otro usuario en el bosque. Pero tal vez el problema es que no se considera al colono o a la empresa agropecuaria como un usuario del bosque. Generalmente el colono, abandonado con sus pocos conocimientos y oportunidades económicas, da un uso al bosque que, con el tiempo, lo destruye en gran medida, lo que muchas veces está apoyado por la legislación. Del informe de **Bolivia** se desprende que aunque los colonos no usan muy sosteniblemente los recursos naturales, las empresas tienen un impacto más negativo, debido a la escala de sus actividades, los monocultivos que usan etc. También aquí, tal vez la educación pueda cambiar el

²⁶ Pero no está claro si estas hectáreas se calcularon de los m³ de madera que se usan o realmente se tomaron de la extensión de tierra donde impacta esta forma de uso.

²⁷ En 1990, año de la Pausa Ecológica, se suspendió la entrega de áreas de aprovechamiento forestal, hasta que no se dé curso a la nueva Ley Forestal, y se revertieron 1 millón de hectáreas de aprovechamiento forestal al estado. Hasta ahora no hay una nueva ley forestal.

impacto que el colono tradicionalmente tiene sobre el bosque, como en **Bolivia** donde se menciona el "Proyecto para mitigar los efectos de la quema y el chaqueo".

De todos modos, lo que llama la atención son las diferencias entre los países en la proporción de colonos y empresas agropecuarias que acceden al bosque. En **Bolivia** y **Paraguay** aparentemente dominan las empresas en la colonización del bosque. En **Bolivia** 37 de los 41 millones de hectáreas colonizadas están en manos de empresas organizadas en la Confederación de Empresarios Privados de **Bolivia**, y solamente 4 millones ocupados por colonos²⁸; en **Paraguay** la mitad del país, anteriormente cubierto por bosque, está en manos de empresas agrícolas y ganaderas y ni se mencionan cifras de colonos. De los informes de **Colombia** y **Perú** se obtiene la impresión que la mayor parte del bosque la ocupan colonos, y no se mencionan empresas agropecuarias como colonizadores.

Organización y autoregulación

En cuanto a la organización de los colonos, solamente el informe de Bolivia menciona una buena representación a nivel nacional de los colonos a través de la CSUTB (Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de **Bolivia**) y la Confederación de Colonizadores de **Bolivia**, los dos afiliados a la COB (Central de Obreros de **Bolivia**). Esto da la impresión que los colonos en general tienen poca voz a nivel nacional para poder expresar su punto de vista en cuanto al manejo del bosque.

Otros usuarios

También aquí, la información que dan las presentaciones es escasa, aunque a veces otros usuarios tienen un impacto enorme para el bosque en sentido positivo o negativo. Hay que pensar por ejemplo en las empresas mineras o petroleras. Su importancia económica hace que la legislación les de un acceso privilegiado al bosque y sin mucha restricción. Aunque la extensión de bosque que usan generalmente es limitado, no siempre lo es la contaminación que producen, y tampoco los efectos indirectos de su presencia. La infraestructura de caminos, el empleo directo y secundario que estas empresas crean en el bosque facilita el acceso de otros usuarios y cambia la vida de los habitantes originales del bosque. Por otro lado en este rubro no solamente hay que pensar en empresas grandes, o actores con actividades muy nocivas. Entran también los pequeños mineros, empresas de turismo, empresas farmacéuticas, extractores de productos forestales como los seringueiros, extractores de palmito, castaña, etc. etc., con su impacto específico al bosque que cooperan o compiten por los recursos forestales, autoregulándose o pidiendo la implementación de normas a las autoridades.

Lo que llama la atención en estas descripciones es la predominancia de ciertos usuarios en cada país o región y la variación en los niveles de organización de los usuarios. Esto influye en sus posibilidades de representación política y en sus posibilidades de participar en la regulación del manejo del bosque. Esta regulación y su implementación a veces se desequilibra por la gran influencia que ciertos usuarios pueden ejercer. Por esto son importantes no solamente los esfuerzos para mejorar la representación política de grupos débiles que muchas veces usan el bosque de una manera poco nociva, sino también los intentos de diálogo entre estos diferentes grupos. Del informe de **Bolivia** no sólo se desprende que existe un grado de organización bastante bueno de casi todos los usuarios del bosque, pero también que hacen esfuerzos para coordinar sus actividades a nivel departamental en los llamados AIFOR (Asociaciones Interinstitucionales Forestales) donde están representadas instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, académicos y gremios.

1.2.3 Jurisdicción y coordinación

Todos los países mencionan alguna autoridad forestal especializada. Lo que varía son 1) la amplitud de la jurisdicción que tiene, cómo y en qué nivel esta autoridad está conectada con el resto del aparato gubernamental y hasta qué punto esta descentralizada su actividad y 2) cómo se relaciona con la sociedad civil.

Esquema institucional

En **Paraguay** existe desde 1973 el Servicio Forestal Nacional (SFN), encargado de parques y áreas forestales. En 1989 se creó la Subsecretaría de Recursos Naturales y del Medio Ambiente como parte del Ministerio del Medioambiente y la SFN vino a funcionar dentro de esta entidad. Aunque se informa que también el ejército y las

²⁸ Pero no está claro si esto incluye la extensión que ocupan los colonos ilegalmente.

municipalidades manejan áreas de conservación, no se mencionan problemas que se derivan del esquema institucional forestal de este país.

En **Bolivia** la división de la jurisdicción sobre el bosque y sus recursos sobre diferentes entes gubernamentales complicó el manejo del bosque. La jurisdicción sobre la tierra baldía está en manos del Instituto Nacional de Colonización y/o el Consejo Nacional de Reforma Agraria (ahora paralizado), ambas instituciones descentralizadas y autónomas, el Centro de Desarrollo Forestal (CDF) del Ministerio de Desarrollo Económico tiene la jurisdicción sobre las reservas forestales (que normalmente se encuentran en tierras eriazas); la Dirección de Conservación Biológica del Ministerio del Medio Ambiente es la encargada de áreas protegidas y la tarea de ordenamiento territorial se dió a la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Recursos Naturales del mismo Ministerio. Estas dos últimas instituciones resultan de la creación del Ministerio del Medio Ambiente en 1990, que parece que en vez de resolver las fuertes contradicciones que ya existían entre las instituciones de colonización y la agencia forestal²⁹, complicó más todavía el esquema institucional. Además el CDF, una entidad ya descentralizada en 7 regiones, tiene que coordinar su actividad con las nuevas secretarías Departamentales de Desarrollo a las que se descentralizaron algunas de sus tareas. El informe plantea que el CDF (Centro de desarrollo forestal) necesita urgentemente adaptarse a esta nueva situación.

En **Colombia** hubo también tensión interinstitucional cuando INCORA (Instituto Nacional Colombiano de Reforma Agraria) adjudicó 14.250.229 hectáreas de la Reserva Forestal (el 24,5 % de la extensión actual de bosque) a colonos. Pero la reciente creación del Ministerio del Medio Ambiente, encargado de parques y reservas forestales y la descentralización de tareas gubernamentales hacia las Corporaciones regionales (CAR y CDS), parece prometedora como esquema institucional para manejar el bosque.

En **Perú** y **Paraguay**, no se mencionan problemas de coordinación entre los diferentes entes gubernamentales con alguna jurisdicción en cuanto al bosque. Sigue existiendo una autoridad forestal como parte del Ministerio de Agricultura, funcionando en las Direcciones Regionales Agrarias, y parece que la renovación legal se busca más en cambios de la propiedad del bosque y sus recursos (véase el apartado siguiente) que en cambios institucionales.

Relación con la sociedad civil

En todos los informes la información sobre la relación entre las agencias gubernamentales con la sociedad civil es escasa, aunque es una relación de suma importancia para la implementación de la legislación forestal (véase conclusiones del estudio Derecho y Bosque Tropical³⁰). En el caso **Boliviano** se informa que las direcciones regionales del CDF tienen directorios en los cuales están representados los diferentes usuarios desde 1974. En el caso de **Colombia** se creó la posibilidad de la delegación de ciertas tareas gubernamentales en el manejo de áreas protegidas a organizaciones de la sociedad civil (aunque no tareas fundamentales como la tarea sancionadora).

1.2.4 Normas de manejo del bosque y su cumplimiento

Ordenamiento de tierras

Casi todos los países mencionan algún ordenamiento de las tierras forestales diferenciándolas según su calidad y destino.

En **Perú** se distinguen bosques productivos (divididos en Bosques Nacionales, Bosques de Libre Disposición y Bosques Cultivados) y Unidades de Conservación, todos generalmente en tierras del estado. Lo que llama aquí la atención es la categoría "Bosque Nacional", donde el estado se reserva el derecho de explotación y donde hay un régimen más estricto de protección, mientras que en los otros bosques productivos todos tienen acceso a la explotación. No se informa cómo se reservan tierras para otros usos, como de colonos, indígenas etc.

²⁹ Las instituciones de colonización tienen jurisdicción sobre la tierra, la agencia forestal sobre los árboles, no han podido ponerse de acuerdo sobre la jurisdicción del bosque.

³⁰ 'The role of Law in the protection of the tropical forest in Ecuador's Amazon Region', Tanja Taale en John Griffiths (eds.), Stichting Tropenbos, 1995. Existe una traducción de esta publicación en español, y una nueva versión está en preparación.

En **Bolivia** también hay una división entre bosques de explotación y de protección. Pero aquí el rol del estado es menos importante y no existe la categoría de bosque nacional. Más bien se da la impresión que los diferentes grupos de usuarios se disputan el bosque a través de la clasificación de lo mismo en las diferentes categorías como hay bosques productivos (para la tala de madera), bosques especiales (reservas extractivas p.e.) y de uso múltiple (donde se tienen que combinar varios usos). Por la conflictividad entre los usuarios no se completó todavía la calificación de los bosques y/o está disputado nuevamente y por esto tienen la categoría de bosque que se llama "de inmovilización" donde no se puede hacer nada hasta la calificación, y la categoría de bosque no clasificado. La sobreposición de este ordenamiento de tierras con territorios indígenas y con tierras de colonización complica más todavía.

En **Colombia** hay un ordenamiento que también involucra, aparte de las categorías productivas y protectoras (la Reserva Forestal, Áreas Protegidas y Bosques Protectores), otros intereses salvo los forestales: existen las categorías "Zona de Reserva Campesina", "Territorio Indígena" y "Comunidad Negra". Pero igualmente aquí, no parece que haya una situación equilibrada en cuanto a satisfacer los reclamos de los diferentes grupos.

De **Paraguay** no se menciona una clasificación normativa del bosque, tal vez se explica por la predominancia de la propiedad privada de las tierras forestales, lo que hace el papel del estado más modesto.

Nadie menciona las actividades mineras, petroleras y la construcción de caminos etc. en relación al ordenamiento de tierras aunque es evidente que se debería involucrar a estas actividades si se quiere llegar a un ordenamiento equilibrado y efectivo de tierras.

Acceso

En casi todos los informes sobre el acceso al bosque, se enfocan en los madereros, la madera y en las normas para el uso maderero, aunque no siempre es el grupo con más presencia al bosque, salvo tal vez en **Bolivia** o **Paraguay** (véase el apartado 1.2.2). En **Colombia** por ejemplo, parecen ser los indígenas los que tienen más acceso al bosque. Tampoco este enfoque en el uso maderero se explica por su gran impacto, porque aunque tiene un impacto muy brusco para el bosque, generalmente es selectivo y temporal. Pero si se incluyen los efectos secundarios de la actividad forestal, especialmente por grandes empresas madereras, como la apertura del bosque a otros usuarios como colonos, que combinan la tala con el cambio de uso, el impacto es más grande. Sin embargo, los informes enfocan solamente en la regulación de la actividad maderera propiamente dicha, y no informan sobre el control de estos efectos secundarios. Es más, en todos los países el acceso a los recursos del bosque se comparte/disputa no solamente entre madereros y conservacionistas, pero también con indígenas, colonos, turismo y extractores grandes y pequeños de los recursos del bosque, aparte de los mineros y petroleros, está claro que solamente una regulación coordinada del acceso y uso del bosque para todos estos grupos puede hacer posible un buen manejo del bosque. De los informes se desprende que tanto la legislación como la práctica están todavía lejos de este concepto, tal vez con excepción de **Colombia**.

En **Perú**, los indígenas consiguen acceso al bosque de dos maneras: por título colectivo y por contrato de cesión de uso. Actualmente en **Perú** es muy laborioso para la población indígena obtener título. La alternativa es los contratos de cesión de uso, pero se teme que estos contratos no protejan suficientemente su acceso al bosque. Los madereros pueden obtener acceso al bosque con concesiones de a partir de 1000 hectáreas, pero generalmente se usan los de 1000 hectáreas, evadiendo así los requisitos más estrictos (estudio de factibilidad, plan de manejo etc.) de los contratos de más hectáreas. Desde 1979 las grandes empresas pueden explotar los bosques nacionales (anteriormente reservados para el estado) estando obligadas a explotar entre 50.000 y 200.000 hectáreas bajo condiciones bastante estrictas. Sobre otras categorías de usuarios no se ha dado información.

En **Colombia**, los indígenas y las comunidades negras obtienen acceso al bosque a través de títulos colectivos de propiedad. Conservacionistas tienen la posibilidad de obtener títulos de Reservas Naturales de la Sociedad Civil (R.N.S.C.), una categoría nueva. Madereros tienen acceso a través de permisos de explotación. **Colombia** es el único país que tiene en cuenta la capacidad regenerativa del bosque en la otorgación de estos permisos. A los colonos les dan el título a Unidades Agrícolas Familiares (U.A.F.), una extensión de tierra que es suficiente para la subsistencia de la familia campesina. Sobre otros usuarios no se informa.

En **Bolivia** los indígenas han obtenido acceso al bosque a través de algunos territorios pero existe la amenaza de la inconstitucionalidad sobre estas tierras. Los madereros obtienen la madera, también en sus tierras privadas con bosque natural, a través de contratos, que, además del derecho de monte, la regalía departamental y el aporte

voluntario a la reforestación (véase 1.3.2), exigen más manejo a medida que los contratos sean de mayor duración, involucran más extensión y están en bosques más calificados. Si es para uso doméstico, el acceso a la madera es libre. Los colonos pueden obtener acceso al bosque a través de contratos de aprovechamiento único, y títulos de propiedad. El acceso a la flora y fauna esta regulado entre otros por el convenio internacional de la CITES.

En **Paraguay** el acceso al bosque se da por el título de propiedad, pero no se sabe si los colonos, indígenas, etc. también hacen uso de esta norma.

Uso

En **Colombia**, la regulación del uso del bosque es el más avanzado y amplio. Los indígenas pueden fijar sus propias normas de uso en sus resguardos, bajo la condición de un uso sostenible. Lo mismo vale para los conservacionistas en los Reservas Naturales de la Sociedad Civil (R.N.S.C) y otras áreas protegidas que manejan. Los colonos tienen la obligación de un uso social y sostenible bajo pena de la extinción de la propiedad y a los madereros, que hasta ahora practican la tumba y quema o el descreme, se les va a exigir un manejo sostenible, bajo el Estatuto Unico de Aprovechamiento Forestal que se está preparando. En principio se exige sustentabilidad a la explotación de otros recursos del/en el bosque por otros usuarios. Además, se informa que en los territorios indígenas los mineros tienen que explotar de tal forma que protejan los intereses de los indígenas.

El informe de **Perú** enfoca solamente las normas de uso de madera para madereros. Ya se mencionó la generalizada evasión de contratos madereros con normas más estrictas de manejo como un plan de manejo, estudio de factibilidad y la supervisión de un ingeniero forestal. Entre 1992 y 1994 por presión nacional e internacional hubo una suspensión de la nueva contratación de concesiones forestales, pero se ha levantado en gran parte. Por lo demás se menciona una influencia internacional para asegurar la conservación pero todavía no se expresa en normas propiamente dichas. No se informa por ejemplo si en la aprobación de planes de manejo aplican criterios de conservación de ecosistemas.

El informe de **Bolivia** también enfoca solamente el manejo maderero, que trata de regular mediante diferentes contratos madereros, mientras que las normas de CITES limitan el comercio de las especies de la flora y fauna amenazadas. No se informa si hay normas específicas para otros usos y/o otros recursos, ni si la preservación de ecosistemas es un requerimiento de los contratos madereros.

En **Paraguay**, por el carácter privado de los bosques, no se puede regular el manejo del bosque a través de contratos pero a través de normas generales. El Código Rural de 1931, retomado por la Ley 422 de 1973 decreta la protección de los recursos naturales, la explotación racional del bosque y la reforestación, pero sin la necesaria reglamentación. En 1991 les prohibieron la exportación de la madera de Cedro, Lapacho, Incienso y Petereby a los madereros, pero respetando obligaciones ya existentes³¹. A los agricultores les prohibieron el desmonte de más de 100 hectáreas "sin solución de continuidad" y en pendientes de más de 15%. Para las inversiones públicas los estudios de impacto al bosque son necesarios, las quieren hacer obligatorias también para las privadas.

Cumplimiento

En la mayoría de los países ya es difícil hacer respetar el poco ordenamiento de tierras que existe, debido a las contradicciones entre los mismos entes gubernamentales encargados de los diferentes aspectos de los bosques. Especialmente **Bolivia** y **Colombia** mencionan sobreposiciones importantes de tierras que recibieron diferentes destinos de diferentes instituciones.

En cuanto a las normas de manejo de los otros recursos forestales, el énfasis de los informes está en el uso maderero. Predomina un incumplimiento y/o una evasión generalizado en cuanto a las normas contenidas en las concesiones, los contratos y/o permisos de aprovechamiento maderero, porque no hay suficiente control al respecto, con la excepción de la aplicación de sanciones y/o incentivos.

Solamente el informe de **Bolivia** menciona el funcionamiento de una Guardia Forestal desde 1969 (desde 1974 parte del CDF), recientemente se constituyó una Guardia Indígena. También se menciona que la Guardia Forestal no puede funcionar bien por falta de recursos. Otros factores que se mencionan para explicar la falta de aplicación de las normas en **Bolivia** son la corrupción y la incertidumbre sobre las normas.

³¹ Decreto Ley No. 8463.

En **Perú** también se menciona un mal cumplimiento y evasión de los contratos madereros. Todavía existen incentivos para la deforestación como p.e. la deforestación como condición para la otorgación del certificado de posesión y los créditos ganaderos para tierras deforestadas.

En **Paraguay** la implementación de normas de manejo tampoco es buena por falta de reglamentación, voluntad y apoyo internacional. Pero también aquí hay algunas medidas positivas: desde 1974 ya no existe la exoneración de impuestos a la importación de maquinaria para la industria maderera; y en 1994 con la Ley 536 se introdujo la exoneración de impuestos para la reforestación más atractiva. Además, en **Paraguay** existen programas para atenuar el impacto ambiental de la colonización y programas de educación ambiental.

En **Colombia** la situación actual del manejo del bosque no parece diferir de los otros países, pero existe bastante esperanza por las nuevas leyes anteriormente descritas que no solamente han introducido un mejor ordenamiento, nuevas normas de manejo y una nueva división de la jurisdicción más descentralizada sobre el bosque, pero también nuevos (des)incentivos y no sólo para madereros sino también para otros usuarios del bosque: títulos para colonos que manejan bien su bosque y la extinción de su propiedad si lo manejan mal; subvenciones y ventajas fiscales para bosques con certificado de buen manejo³², y más ventajas para bosques con especies nativas; proyectos de manejo de bosque para colonos y otros habitantes de los bosques; y la novedad de varias posibilidades de empezar una acción jurídica para garantizar un buen manejo del bosque como la acción popular, la acción de cumplimiento y la acción de responsabilidad.

1.2.5 Cambio legislativo y participación

En este tema son muy aparentes las diferencias entre los países, por ejemplo en **Paraguay**, un país que desde el siglo pasado ha promovido la iniciativa privada en el bosque, se está pensando cómo controlar las acciones de los propietarios mediante una legislación más intervencionista, mientras que en **Perú**, país donde toda iniciativa sobre el bosque queda formalmente en el estado, se está discutiendo en qué forma se puede fortalecer el papel de los individuos en este campo. En **Colombia** justamente se aprobaron unos cambios legislativos muy fuertes y muy amplios, los resultados se están esperando con mucha expectativa, mientras que en **Perú** y **Bolivia**, aunque existe consenso sobre la necesidad de cambios, todavía hay fuertes discusiones entre las diferentes partes, sobre el rumbo que se debe tomar.

Primero tratemos los países donde hay más discusión sobre el cambio legislativo, como **Perú** y **Bolivia**.

En **Perú** el cambio se considera necesario para promover un manejo más sostenible del bosque. Pero para algunos la solución se debe buscar en la privatización de las tierras forestales³³, dando así seguridad a los empresarios que quieren invertir en el bosque, mientras que los indígenas y los pequeños madereros temen las consecuencias de esta liberalización para la naturaleza. Otros quieren dejar la propiedad del bosque con el estado, pero mejorar la responsabilidad con la cual se maneja el bosque mediante mecanismos de participación de todos los grupos de interés. La primera posición se expresó en un proyecto oficial que busca la solución en la privatización y con la sanción de expropiación en el caso de mal uso (como en **Colombia**); la segunda en un proyecto alternativo que propone la participación de los interesados en el manejo del bosque bajo la dirección del estado. Pero aunque el último proyecto se propuso antes, ahora se postergó su discusión para dar prioridad al proyecto oficial. Además del proyecto de Ley Forestal, también existen los proyectos de Ley Orgánica de Aprovechamiento de Recursos Naturales del Ambito Agrario y el Proyecto de Ley de Garantías de Propiedad de las Tierras. En general la tendencia de las políticas gubernamentales es la liberación del régimen de propiedad de los recursos naturales, hecho preocupante porque las políticas económicas en general no favorecen la actividad forestal, lo que conllevaría a un mal uso de los suelos con aptitud forestal.

³² No se informa si estos incentivos son sólo para propietarios o para todos. Solamente en el último caso estos incentivos pueden ser significativos.

³³ Según la Constitución Peruana era imposible obtener la propiedad de la tierra forestal, pero con la nueva Constitución de 1993 parece que cambió y en 1995 se aprobó una nueva Ley de Tierras que hace posible una subasta de la tierra baldía (también forestal), salvo en zonas de protección ecológica.

En **Bolivia** también hay mucha polémica sobre cómo manejar el bosque al raíz de la Pausa Ecológica y los reclamos de los indígenas, la discusión no gira tanto alrededor de asuntos ideológicos y metodológicos, pero más bien alrededor de intereses difíciles de reconciliar. El punto de partida también es diferente. En este país, hay derechos mucho más fuertes sobre el bosque especialmente de las grandes empresas madereras, agrícolas y ganaderas, y entre los diferentes tipos de empresas, y entre ellas y los indígenas y colonos hay bastante competencia. Otra característica de Bolivia que influye en el proceso legislativo es el fuerte grado de organización de los grupos interesados en el bosque, desde los empresarios hasta los colonos y indígenas, lo que, por un lado hace posible un consenso nacional pero por los puntos de vista tan diferentes es muy difícil conseguirlo. Esto, tal vez, explica la importancia que se da en Bolivia a este consenso.

Puntos de fuerte discusión son:

- 1) el marco institucional, que por el momento tiene demasiada ambigüedad (véase el apartado 1.2.3) especialmente en cuanto a la posición del instituto forestal CDF;
- 2) el tipo de acceso al bosque, a través de la propiedad o por contrato, que por un lado tiene que asegurar un buen manejo, y por otro debe dar un acceso equilibrado a todos los usuarios;
- 3) los (des)incentivos para un buen manejo, como por ejemplo los certificados de una explotación sustentable;
- 4) cómo conciliar los intereses por ejemplo entre los ganaderos y los agraristas. Una nueva Ley Forestal y una Nueva Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA) han sido presentadas al Parlamento.

En **Paraguay**, está previsto un cambio íntegro legislativo, con nuevas leyes sobre el Medio Ambiente, Parques, Forestales, Vida Silvestre, Evaluación de Impactos Ambientales y de Ordenamiento Territorial para mejor implementar políticas de manejo sustentable. También se está pensando en promover el manejo sustentable de la tierra con impuestos sobre la tierra, para lo cual se va a implementar un nuevo catastro de la tierra rural.

En **Colombia**, como ya hemos mencionado, aparentemente la situación es muy diferente: ya si hizo un cambio institucional y legal muy fuerte, aparentemente ha sido un cambio bastante participativo, porque ha salido no solamente del Ministerio de Medio Ambiente, pero también de las comunidades organizadoras de las Corporaciones Departamentales. Además, lo que llama la atención es que estos cambios se han logrado sin mucha lucha por ejemplo por parte de los indígenas a quienes han dado un buen acceso al bosque. De todos modos, falta implementar y reglamentar todavía importantes partes como la adjudicación de tierras a las comunidades negras, el aprovechamiento maderero, y falta de una Ley de Ordenamiento de Tierras, parece que al menos para esto último existe bastante resistencia.

1.3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1.3.1 Conclusiones

Como ya hemos mencionado en la introducción, hemos encontrado mucha variación en los diferentes países en cuanto a la regulación de la jurisdicción sobre los recursos del bosque, su ordenamiento y su manejo, es decir el acceso al bosque y su uso. Igualmente varía, qué grupos han podido aprovechar los arreglos legales de su país para obtener derechos concretos de acceso y uso. Varía entonces el uso que se hace del bosque en los diferentes países debido a las diferencias en arreglos legales.

El bosque

Estos cuatro países Amazónicos tienen enormes reservas de bosque, mayormente húmedo tropical, que abarca más o menos la mitad de sus superficies, con excepción de **Paraguay** que sólo abarca la quinta parte. No obstante, ahora se están perdiendo estos bosques, aunque la rapidez varía entre el 0,17% por año para el bosque húmedo tropical de **Bolivia** y el 3,6% para **Paraguay**. Especialmente para estos dos países se mencionan otros impactos al bosque como disminución de la biodiversidad, la contaminación, erosión etc. En todos los países se menciona la colonización como la causa más importante del deterioro del bosque, aunque los actores y/o complejos de actores varían: en **Bolivia** y **Paraguay** parecen ser las grandes empresas los motores de la destrucción del bosque, en **Perú** y **Colombia** los colonos espontáneos, con o sin las grandes empresas madereras, adelantándoles o siguiéndoles. La reforestación varía entre el 1% y el 10% del bosque por año, pero ni para la actividad maderera ofrece todavía una alternativa a la deforestación, porque la madera que ellos talan mayormente viene de bosques primarios, salvo en el caso de **Paraguay**.

Acceso y uso de los usuarios

Aunque en cifras poblacionales las relaciones entre indígenas selváticos (en cada país una pequeña minoría), conservacionistas, madereros y colonos no necesariamente difieren mucho, sí difiere el acceso al bosque realizado por estos grupos o coaliciones de usuarios en cada país. Véase por ejemplo el acceso indígena al bosque: el 4% del bosque en **Bolivia** es propiedad indígena, en **Colombia** el 27%. Varía también la cantidad que cada indígena tiene legalmente a su disposición: de 30 ha. en **Perú** hasta 375 ha. en **Colombia**. El acceso al bosque de los conservacionistas es impresionante si se tiene en cuenta la novedad del fenómeno: la extensión de áreas protegidas varía del 12% del bosque en **Paraguay** hasta el 21% en **Bolivia**. Generalmente las áreas protegidas son propiedad estatal salvo en el caso de **Paraguay** donde también hay propiedad privada. Los madereros en **Colombia** y **Perú** casi no tienen vinculación directa con el bosque y prefieren el acceso a través de los colonos espontáneos, mientras que en **Bolivia** y **Paraguay** son los madereros los que dominan el acceso al bosque y compiten en vez de cooperar con los colonizadores, donde predominan las empresas agropecuarias. El acceso de grandes empresas como las mineras está regulado por sus propias normas que pueden causar un incremento enorme del acceso de colonos y otros usuarios del bosque.

De los informes también se desprende que el uso que cada grupo o coalición de grupos hace del bosque varía enormemente. Los indígenas, aunque su aculturación puede cambiarlo, usan bien el bosque, los madereros generalmente no toman medidas especiales para proteger el bosque pero el impacto final de su uso puede variar desde el simple descreme hasta el cambio de uso (dependiendo de su acceso al bosque). Los conservacionistas están reformulando su uso del bosque en formas más económicas de uso para excluir y/o incorporar los habitantes del bosque; los colonizadores, especialmente las empresas, pueden dañar bastante al bosque.

Entonces, el uso del bosque en cada país no solamente depende de las cantidades relativas de los usuarios, sino también del acceso concreto que han podido realizar los diferentes grupos al bosque con la ayuda de normas legales y la seguridad de este acceso, y esto a su vez depende de la representación política de cada grupo que igualmente varía: madereros y conservacionistas generalmente tienen una representación política mucho mejor que colonos e indígenas.

Jurisdicción

La jurisdicción sobre los diferentes recursos del bosque es decir los árboles, otros productos del bosque, flora y fauna, recursos genéticos, el paisaje, el subsuelo y la tierra, generalmente está repartida entre diferentes instancias, pero la medida de desintegración del manejo de estos recursos varía. Todos los países tienen una forma de agencia forestal, y en ningún país ni la tierra de colonización ni el subsuelo están en manos de esta agencia forestal. A veces hay una división de la jurisdicción de bosques para la conservación para la producción de diferentes instituciones, este es el caso de **Bolivia**. A veces la descentralización, generalmente a nivel de departamento o un nivel comparable, significa que instancias nacionales y locales sin una clara relación entre ellas comparten el manejo (**Bolivia, Paraguay**). La regulación menos integrada es la del manejo del bosque en **Bolivia**, la más integrada en **Colombia**.

El nivel de la agencia forestal también varía: en **Colombia** se tratan los asuntos del bosque a nivel de Ministerio porque forman parte de las responsabilidades del Ministerio de Medioambiente. En otros países las agencias forestales forman parte de un Ministerio como subsecretaría o Dirección o están vinculados a él como centro, pero el manejo forestal no es una de las actividades principales de estos Ministerios, por ejemplo el Ministerio de Agricultura o de Economía. En términos de participación ciudadana, la regulación formal es escasa, al igual que la delegación a ONG conservacionistas de la administración de áreas protegidas en **Colombia** y la participación de grupos de interés en los directorios del CDF a nivel departamental en **Bolivia**.

Normas de manejo

En todos países (salvo tal vez en **Paraguay**) un instrumento del manejo forestal es el ordenamiento del bosque según diferentes categorías. Aquí no solamente entran criterios técnicos, sino también sociales y políticos. Generalmente las instituciones forestales reservan el bosque para la explotación maderera y la conservación en diferentes formas, con la excepción del Ministerio de Medio Ambiente en **Colombia** con su jurisdicción mucho más amplia, que también reserva bosque para fines de colonización y para el manejo indígena. El acceso al bosque se regula a través de "territorios", propiedad colectiva o individual; a través de permisos, contratos o concesiones de diferentes tipos; o es libre. La tendencia es de dar territorios o propiedad colectiva a indígenas y

conservacionistas, y propiedad individual a colonos; de dar algún tipo de contrato o permiso a madereros y dar libre acceso a habitantes para su subsistencia. Excepciones son por ejemplo **Perú** donde muchos indígenas solamente tienen contratos de cesión en uso, y **Paraguay** donde los madereros muchas veces tienen propiedad. El uso se regula a través de normas generales (**Paraguay**) y las condiciones a los permisos, contratos y concesiones, mientras que los objetivos varían desde la explotación racional, la protección contra la erosión y de ciertas especies hasta la protección de ecosistemas. La protección de la subsistencia indígena y la de colonos también pueden ser objetivo del manejo (**Colombia**). Con el objetivo de proteger el bosque, en la regulación del uso hay un fuerte énfasis en la explotación maderera aunque la explotación colona o minera generalmente impacta más. La conclusión es que las jurisdicciones de las agencias forestales, generalmente limitadas, producen normas que no se prestan para manejar realmente bien el bosque, porque no cubren todas las actividades que se ejecutan en él.

Cumplimiento

La poca fuerza de las agencias forestales generalmente se manifiesta en una implementación débil de las pocas normas de manejo que les competen. A veces, por oposición política no logran concretizar sus normas de manera que se puedan aplicar, este es el caso en **Bolivia y Paraguay**. Se menciona poco control, y a veces una evasión generalizada de las normas, por ejemplo en los contratos madereros, donde los contratos intencionados para aliviar la pobreza de los pequeños madereros también son utilizados por la gran industria, como por ejemplo en **Perú**. Hay quejas sobre la falta de autoridad o de capacidad para aplicar sanciones y la falta de severidad de las sanciones. Por otro lado los incentivos para un buen manejo, como la adjudicación de la tierra, impuestos, subsidios, créditos y certificados - relatados a actividades o resultados de manejo - y proyectos de educación, generalmente no están disponibles o no se pueden aplicar a una escala suficientemente grande para tener impactos importantes. No es de asombrar que esto, junto a la falta de jurisdicción, conduzca a la desmotivación de los funcionarios hasta su corrupción. No obstante en **Colombia**, existe la confianza que los cambios recientes en la jurisdicción, las normas y los incentivos para el bosque y el incremento de las posibilidades para la ciudadanía de involucrarse en el manejo del bosque surtirán su efecto. En **Bolivia** existe un experimento con Guardias Forestales Indígenas.

Cambio legal

Toda variación anteriormente descrita en cuanto a impactos al bosque, distribución de acceso, marcos institucionales y sistemas legales de manejo, se reflejan en las propuestas de cambio en los diferentes países. Con la excepción de **Colombia** que en gran parte ya tuvo un cambio legal, en los otros países existe la convicción que es necesario urgentemente actualizar la legislación. También parece haber una convicción generalizada de que es necesario un cambio institucional hacia más integración de las jurisdicciones sobre los recursos del bosque y más descentralización de la toma de decisiones. Pero lo que inspira las discusiones no solamente es la preocupación por el bosque y el medioambiente en general, sino también los conflictos por la distribución del acceso al bosque, especialmente en **Perú y Bolivia**, lo que conduce a propuestas de cambio contrapuestas. Las diferencias en sistema legal de manejo entre los países inspiran soluciones diferentes. Así que en Perú los madereros quieren solucionar la incapacidad del estado de manejar los bosques con la liberalización de la tenencia del bosque, mientras que los conservacionistas buscan la solución en un fortalecimiento de la participación de todos los grupos en el manejo forestal dejando la propiedad estatal intacta. En **Bolivia**, donde la tenencia del bosque está menos dominada por el estado, las contradicciones se centran más directamente alrededor de la distribución de los derechos de tenencia. Solamente en **Paraguay** parece existir el consenso que el régimen de tenencia privado de los bosques tiene que ser corregido con más intervención del estado.

1.3.2 Recomendaciones

El objetivo que está ganando peso en el manejo forestal es el de proteger ecosistemas. Para implementar esto, se necesita una adaptación fuerte en las regulaciones legales en cuanto al bosque.

1. Está muy claro que la reforestación no es una solución suficiente para el problema de la deforestación.
2. Se necesita reorganizar las estructuras institucionales y la jurisdicción sobre el bosque de tal manera que haga posible el manejo integral del mismo.
3. Hay que redefinir el rol del estado, esto implica buscar el equilibrio entre la intervención del estado y la iniciativa privada que funcione mejor en una situación dada.
4. Para una real implementación de la legislación para el bosque, es de suma importancia adaptar adecuadas sanciones e incentivos, especialmente incentivos que den seguridad a los usuarios para poder planificar con un horizonte de tiempo más largo.

2. LOS USUARIOS DEL BOSQUE EN LOS DIFERENTES PAISES AMAZONICOS: LAS DISCUSIONES

2.1 INTRODUCCIÓN

En el programa del taller, hemos dado espacios apartes a diferentes usuarios del bosque, como hay madereros, colonos, indígenas y conservacionistas. Partimos de la idea, que nace de nuestra visión de cómo implementar normas legales, que cada grupo necesita un acercamiento especial para llegar a una implementación legal con éxito, por sus diferencias de visión, de posibilidades de ejecución etc. A cada usuario del bosque se dedicó medio día, empezando con una introducción realizada por un experto nacional o internacional sobre sus características y problemas. Después se formaron grupos de trabajo paralelos³⁴ que exploraron y discutieron la situación de este grupo en los diferentes países especialmente en cuanto al grado de cumplimiento de las normas de manejo que valen para este grupo, los factores responsables para este grado de cumplimiento y las recomendaciones para mejorar la regulación del comportamiento de este grupo hacia el bosque. Los grupos de trabajo se formaron de tal manera que en cada grupo había una máxima diversidad en cuanto a nacionalidad y especialidad de los participantes. Hemos pedido a varios de ellos que actúen como moderadores de estos grupos. En las plenarias que siguieron se pudieron discutir estas recomendaciones. El debate se enriqueció por las presentaciones de los representantes de los diferentes países Amazónicos sobre la situación y soluciones en su país (véase Parte III, capítulo 1).

En este capítulo presentamos los resultados más importantes de las sesiones de discusión del taller. No se da un recuento cronológico de las discusiones, más bien, se reagrupan para tenerlas en una forma más ordenada. Esto se hizo para integrar las discusiones en los grupos paralelos para evitar demasiada repetición. Se mantuvo en lo posible el texto del informe de las reuniones con lo cual contamos con el valioso apoyo de Ecociencia, Fundación Ecuatoriana para los Estudios Ecológicos. Para el ordenamiento del texto se usó el mismo esquema que guió las discusiones. Era el siguiente: ¿Qué?, ¿Porqué? y ¿Hacia donde?³⁵ Nutridas por la información más general de las presentaciones de los países (véase el capítulo anterior), las discusiones han podido enfocar el cumplimiento de las normas de manejo del bosque por los usuarios y las perspectivas al respecto. Los elementos ¿Qué?, ¿Porqué? y ¿Hacia donde? se han elaborado en las siguientes preguntas.

Contexto

1. *¿Cuál es la situación actual del bosque? (¿Qué?)*
2. *¿Qué factores pueden ser considerados como causantes de esta situación? (¿Porqué?)*

La forma en que están contestadas estas dos preguntas influye las respuestas y como consecuencia, las otras preguntas y respuestas. Demos un ejemplo: contestando la pregunta no. 1, cuando se describe la situación del bosque por ejemplo como inhóspita para la gente que vive allí, aislándoles, diciendo que es un lugar donde hay mucha enfermedad, donde los grupos subversivos se pueden esconder, que debe ser desarrollado para poder ser controlado por el estado, las siguientes preguntas y respuestas no serán iguales a las que se obtienen después de haber definido la situación del bosque como un reservorio genético, un lugar donde se encuentra una gran biodiversidad, donde uno puede ir para estudiar, recrearse, estar en contacto con la naturaleza etc.

Tema central

3. *Situación normativa: ¿en qué medida se respetan las normas de manejo del bosque? (¿Qué?)*
A veces es complicado contestar esta pregunta porque muchas veces existen tanto normas que protegen el bosque como normas que permiten que se destruya. Respetando una norma se viola la otra y viceversa.
4. *Factores que influyen en el acatamiento de las normas (¿Porqué?)*

³⁴ Por la cantidad de participantes del taller.

³⁵ Por sugerencia de Roberto Troya

- 4.1 *Las mismas normas, es decir el ordenamiento de tierras, el acceso y el uso de los recursos del bosque: ¿Son precisas para llegar a un buen manejo? ¿Son caras en su implementación? ¿Existen normas y procedimientos para el ordenamiento territorial? Las normas de manejo ¿están coordinadas con este ordenamiento? ¿Quiénes tienen acceso a los recursos del bosque (tierra, árboles, productos no maderables, recursos genéticos, productos minerales en el subsuelo)? ¿De qué modo? (propiedad, concesión, contrato, por ley)*
- 4.2 *¿Cuál es el grado de conocimiento de las normas en cuanto al bosque?*
Es evidente que no se pueden acatar normas que no están ampliamente difundidas y aceptadas como tal.
- 4.3 *Control del comportamiento hacia el bosque y incentivos y sanciones*
Hay que pensar en el control de funcionarios en diferentes formas (monitoreo del bosque, control del transporte de la madera, en la fábrica, en la aduana etc. etc.) que tienen diferentes incentivos y sanciones a su disposición (subvenciones, medidas fiscales, multas etc.). Pero también existe el control social en por ejemplo una pequeña comunidad de habitantes del bosque o una organización de madereros que puede tener sus propios medios y incentivos o sanciones para disciplinar sus miembros o terceros: guardias informales, aprobación social, aislamiento social, expulsión de la comunidad o sus beneficios, etc. Aspectos importantes de estos dos tipos de control son el grado de control y la imparcialidad del mismo. Si por ejemplo una veda del bosque o de un producto forestal se controla suficientemente por funcionarios gubernamentales, no solamente es más probable que los usuarios lo acaten sino también es más probable que se denuncie a un infractor, y que un oficial se sienta suficientemente apoyado para sancionarlo. Además, en un caso así, hay menos presión del mercado a infringir la ley para poder competir con los que la infringen. (Véase también 4.5).
- 4.4 *Origen de la regulación: ¿es constitudinaria? o ¿cómo ha sido el proceso en el que se fijaron las normas? ¿Cuál es la estabilidad de estas normas? Es decir, ¿cuál es la facilidad con la que pueden cambiar?*
En cuanto al bosque, ¿se respeta una regulación constitudinaria o más bien el resultado de procesos de legislación organizados por el estado? Y más importante tal vez, la normativa resultante ¿es adaptada a la práctica? y ¿están involucradas posiciones de poder político, económico etc.? Es evidente que la legislación que toma en cuenta la situación de grupos que impactan en el bosque necesita menos control y sanciones que la legislación que sólo se basa en teoría. Hay que considerar que es un período de transición y que las opiniones en este momento son muy cambiantes. Por esto un proceso participativo en el que surgen nuevas normativas puede facilitar la implementación posterior de dichas normativas.
- 4.5 *Autoridades u organizaciones no gubernamentales encargadas del procesamiento y la implementación de normas (tanto educación como control y la aplicación de incentivos y sanciones. ¿Quiénes son? ¿qué medios tienen? ¿cómo ejecutan su tarea? (¿cómo priorizan?, ¿Qué estilo de implementación usan, sancionador o conciliador?). ¿Cómo coordinan?*
Esta es una condición muy importante porque casi siempre la responsabilidad del bosque está en manos de varias agencias y/o grupos de la población (véase punto 4.3), que difieren en poder, visión, métodos etc. Si la división de responsabilidades y/o la coordinación de éstas no es clara y aceptada, y esto resulta en un antagonismo entre las agencias y/o la población, esto puede debilitar la normatividad y el control de las conductas hacia el bosque.

Recomendaciones

Recomendaciones para mejorar la implementación legal mediante cambios en (el proceso de) la normativa, la educación, el control, los incentivos y sanciones y la distribución de jurisdicción relacionada al manejo del bosque (¿Hacia donde?).

2.2 DERECHO Y MANEJO DEL BOSQUE HUMEDO TROPICAL POR LOS PUEBLOS INDIGENAS

2.2.1 LEGISLACIÓN AMBIENTAL Y PUEBLOS INDÍGENAS POR LA DRA. MARÍA CLARA VAN DER HAMMEN

Introducción

Es de gran importancia para toda discusión sobre la legislación ambiental, la conservación del paisaje y la biodiversidad, el considerar a los pueblos indígenas, puesto que las áreas que aún quedan en el mundo con una alta biodiversidad coinciden en gran medida con los territorios indígenas.

Conservacionistas a ultranza, basándose en la importancia de la conservación de lo que se considera “patrimonio mundial” (world heritage sites) ignoran los derechos humanos de los pueblos indígenas, sus derechos territoriales y sus derechos sobre el uso de los recursos que ellos mismos han logrado conservar. Por otro lado están quienes apoyan los pueblos indígenas y los idealizan como los pueblos que aún viven en armonía con la naturaleza y buscan su conservación. Por lo general son creencias y deseos provenientes de países del Norte, quienes imponen, a través del apoyo a proyectos y gobiernos, su agenda de conservación de lo que en el Norte ya se perdió hace mucho tiempo.

Sin embargo, los países del Sur tienen también su propia agenda donde la conservación biológica y cultural es sólo uno de los aspectos. Las áreas de alta biodiversidad significan también un potencial para el desarrollo económico de estos países, que proyectan sus deseos y creencias sobre estas áreas.

Para poder analizar, de manera muy general, la relación actual entre legislación ambiental y pueblos indígenas debemos primero definir quiénes son esos pueblos indígenas, cuál es la relación que mantienen con el medio ambiente, y mirar a grandes rasgos - puesto que un análisis minucioso sobrepasa los alcances de este documento - que ha sido la historia de la legislación indígena acerca de los territorios y los recursos que allí se encuentran. Después se discutirán los problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas en sus territorios.

Aún cuando la petición para esta presentación habla de “derecho y personas indígenas” es preferible utilizar el término de “pueblo indígena” en vez de “población indígena”, puesto que emplear el término “pueblo” implica el reconocimiento de derechos de autodeterminación, derechos territoriales y derechos sobre los recursos naturales que tradicionalmente pertenecen a estos grupos.

“Pueblo indígena” se refiere siempre a un grupo humano que a pesar de la colonización ha podido mantener su identidad separada de la de los colonizadores y que han permanecido relativamente aislados de los procesos políticos de los países donde habitan.

El proceso de colonización de los diferentes continentes por parte de los países europeos, llevó a grandes partes de la población originaria a integrarse y a perder su identidad como pueblos y, por lo tanto, sus derechos territoriales.

El término “pueblo indígena” también implica que se trata de una población que mantiene una relación muy íntima con sus territorios y los recursos que allí se encuentren. Esta estrecha relación forma parte esencial de su identidad como pueblo y ha llevado a un manejo sustentable del medio ambiente, lo cual se refleja en el hecho que los territorios indígenas por lo general coinciden con áreas bien conservadas y de alta biodiversidad.

Esta conexión entre diversidad biológica y diversidad cultural está implícita en la Convención de biodiversidad de Río; así el principio 22 de la declaración de Río dice:

" Los pueblos indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales juegan un papel vital en la conservación del medio ambiente...."

La relación de los pueblos indígenas con el territorio

El bosque húmedo tropical de la cuenca amazónica contiene un buen porcentaje de la diversidad biológica mundial, su conservación se encuentra ligada a la estrecha relación que mantienen los pueblos indígenas con sus territorios, a partir de una sabiduría popular tradicional muy consolidada acerca de las especies animales y vegetales que lo ocupan. Estudios de etnobiología han mostrado como un alto porcentaje de las especies son utilizadas de alguna manera por los pueblos indígenas.

Pero la relación con el bosque húmedo tropical va más allá de un conocimiento detallado y la utilización de una amplia gama de la diversidad biológica. El origen mítico de los pueblos está estrechamente relacionado con el territorio y los recursos, por lo que la sobrevivencia no sólo física sino también sociocultural depende de su conservación. Los pueblos indígenas han desarrollado modelos de manejo que en la terminología actual podríamos llamar sustentables, tal como lo expresa Roldán (1991):

“No se ha encontrado hasta ahora, que se tenga noticia, ningún modelo de manejo más ajustado a las condiciones de las selvas bajas del trópico que el modelo tradicional de uso y aprovechamiento de las culturas indígenas.”

Las investigaciones acerca del manejo indígena del medio ambiente muestran con claridad que los pueblos indígenas cuentan con sus propias instituciones y técnicas de conservación; en nuestros estudios de los indígenas Yukuna de la Amazonía colombiana se señala como el chamán cumple el papel de regulador de las relaciones con la naturaleza, cuya guía es el establecimiento de un balance energético entre todos los seres de la naturaleza, el cual se regula mediante el establecimiento de numerosas reglas que limitan el uso de determinados recursos y especies ya sea en ciertas áreas, en ciertas épocas y para ciertas personas (van der Hammen 1991).

Además, en lo que se refiere a pautas de manejo de las fases sucesionales del bosque se ha descrito como los Yukuna no sólo conservan su medio, sino también como sus prácticas de manejo de los campos de cultivo llevan a la creación de paisajes a través de la siembra de grandes extensiones con especies de frutales y palmas como el chontaduro (*Bactris gasipaes*), el laurel (*Tetragastris sp*), el coquito de miel (*Macoubea witotorum*) y el use; también el manejo de las basuras, en especial el de las semillas de los frutos silvestres y cultivadas (semillas de canangucho se vierten en los caños, las semillas de palmas como el milpeso se riegan a lo largo de los caminos), van creando áreas con predominio de frutales que se convertirán en lugares de gran importancia para la recolección y la cacería (van der Hammen y Rodríguez, en prensa).

Las especies silvestres que son manejadas de esta manera pueden verse como el resultado de una selección a través de milenios y que indudablemente deben de haber respondido a un mejoramiento genético.

Pero no sólo se debe considerar el manejo de especies silvestres, los pueblos indígenas llevan una trayectoria de manipulación y selección de especies domesticadas muy larga, cuya sobrevivencia depende enteramente del manejo que le dan los pueblos indígenas. Así, los indígenas Yukuna llegaban a manejar más de 120 especies y variedades de plantas en sus campos de cultivo (Rodríguez y van der Hammen en prensa).

Los Yukuna no son una excepción en este manejo de especies silvestres y domesticadas, existen numerosas descripciones de este tipo de manejo en las selvas húmedas tropicales (Balee & Gelee 1989; Denevan et al 1984; Posey 1985; Posey & Balee 1989)

En toda la cuenca amazónica aun subsisten pueblos indígenas, se ha calculado que aun existen cerca de 386 pueblos indígenas que suman unas 900.000 personas (T.C.A. 1995) que en conjunto conforman una riqueza de conocimiento y de formas exitosas de manejo invaluable; pero resulta obvio que en aquellos lugares donde los pueblos indígenas han visto reducidos sus territorios y desestructurado sus patrones culturales se les dificulta continuar con un manejo sustentable del medio.

Los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas en la Cuenca Amazónica

Para los pueblos indígenas la lucha por su sobrevivencia ha estado siempre estrechamente ligada a la lucha por sus territorios, lo cual no sorprende si se tiene en cuenta la relación tan íntima con el territorio, parte esencial de la identidad de todo pueblo indígena.

Parte III La Amazonía: los usuarios

Como se ha mencionado anteriormente, el término “pueblo indígena” está relacionado con la colonización de las Américas que dió lugar a la convivencia (muchas veces violenta) de pueblos diversos y la necesidad de regular las relaciones entre conquistadores y pueblos dominados. Durante la colonia se expidieron las llamadas “Leyes de indios” que trataban de regular la vida de los pueblos americanos de una manera paternalista. Roldán (1991) caracteriza el derecho indiano como perteneciente al Derecho público; es decir, que durante la colonia todo lo referente a los indígenas era asunto público e implicaba la intervención del Estado, desde la ocupación y titulación de las tierras y el aprovechamiento de los recursos, hasta la lengua que se debía utilizar, las relaciones de intercambio comercial e incluso las relaciones afectivas y familiares se regulaban de una manera minuciosa.

Esto cambió radicalmente durante el período de la independencia, ya que los nuevos Estados tenían que asegurar su identidad y mantener su independencia y para esto buscaban eliminar toda diversidad cultural, hasta tal punto que en las declaraciones de independencia se enfatizaba el principio de la igualdad de todos los nacionales ante la ley. Siguiendo el análisis de Roldán (1991), los asuntos de los pueblos indígenas dejaron de formar parte del derecho público, para pasar a pertenecer al derecho privado.

En todos los países sudamericanos la agenda de las nuevas Repúblicas con respecto a los pueblos indígenas era parecida: someterlos a la vida nacional mediante la abolición de sistemas de propiedad comunal de la tierra, el no-reconocimiento de formas propias de gobierno y la castellanización y cristianización con ayuda de las misiones.

El caso de Colombia no fue la excepción, sin las medidas especiales diseñadas por el Gobierno Español para regular las relaciones con los pueblos indígenas, éstos quedaron expuestos a intereses privados que estaban tras sus territorios, los cuales habían podido salvar con apoyo del Gobierno Español. Es más, las nuevas leyes ordenaban la disolución de los Resguardos y en poco tiempo (1820-1890) se fue llevando a cabo un proceso de pérdida de tierra a costa de los municipios y sobretodo de las haciendas. La presión indígena hizo desacelerar en algunos casos este proceso de repartición de tierras, y cuando en 1890, con la ley 89, el Gobierno central de Colombia replanteó su política frente a los Resguardos, ya en gran parte de la zona andina estos se habían extinguido (Pineda 1995).

Las zonas de selvas húmedas tropicales que por muchos motivos, hasta finales del siglo XIX, habían permanecido relativamente aisladas, empiezan a tener un interés como zonas de extracción de productos de los bosques, especialmente la quina y el caucho. Además a principios del presente siglo, se empiezan a sentir las presiones de las compañías petroleras en estas zonas.

La legislación reflejaba el concepto de “salvajes”³⁶ que se tenía de los pueblos indígenas de estas zonas, quienes debían ser convertidos con ayuda de las misiones; por lo general todas estas tierras se consideraban bienes fiscales o tierras baldías que pertenecían al Estado.

Así, en los años 50 el Gobierno colombiano firmó el Convenio de Misiones, que otorgó el control de una gran parte del país a los misioneros. (Este convenio aún hoy en día tiene alguna vigencia a través de un contrato entre el Estado y la Iglesia para que ésta se encargue de la educación en gran parte de las comunidades indígenas).

En los años 60 se genera una discusión acerca de la necesidad de realizar una reforma agraria e inevitablemente, los ojos se dirigen hacia lo que eran consideradas tierras baldías aún sin colonizar. Muchos programas estatales de reforma agraria incluían programas de colonización dirigidos hacia estas zonas.

Sin embargo, con la expedición, en 1961, de la Ley de Reforma Agraria en Colombia y con la ratificación del convenio de la OIT en 1967 se abrió paso al reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y la adjudicación de nuevos resguardos. Los pueblos indígenas de la zona andina fueron los que llevaron a cabo la lucha que aprovecharon en gran medida los indígenas amazónicos. Es así como en la actualidad el 80% de la población indígena amazónica de Colombia, es decir unas 60.000 personas, poseen resguardos con una extensión total de 20.690.610 hectáreas (véase el recuadro tomado de T.C.A. 1995).

³⁶ En un fallo de la Corte Constitucional, de los primeros días de abril de 1996, se abolió el término de salvajes y se cambiaron algunos conceptos de la Ley 89.

Estas cifras de la situación colombiana se pueden comparar con la situación en otros países de la cuenca:

Cuadro II

Reconocimiento legal de tierras a indígenas de la Amazonía, por países y población beneficiaria

<i>País</i>	<i>Area legal reconocida (ha.)</i>	<i>Población atendida</i>	<i>%</i>
Bolivia	2.532.500	23.900	15.25
Brasil	71.870.985	131.481	80.10
Colombia	20.690.610	56.263	77.26
Ecuador	3.459.916	79.500	58.15
Guayana	532.015	41.339	73.43
Perú	3.901.103	133.536	62.10
Guayana Holandesa	0	0	0
Venezuela	1.305.843	19.026	18.91
Totales	104.292.972	485.135	53.03

Elaborado por: Roque Roldán, 1995

Fuente : TCA

En los países de la cuenca amazónica existen, en grandes líneas, dos modelos de transferencia de tierras a los indígenas que pueden llegar a coexistir en un mismo país:

- 1) Adjudicación ordinaria, de la misma manera como se puede transferir tierra a los colonos, a través de títulos de propiedad que se ajustan a las leyes civiles. En Venezuela es la única forma para transferir tierras a los indígenas. Se trata de propiedad privada hipotecable, transferible. (Incluso en el caso de las comunas ecuatorianas ésta es la manera legal).
- 2) Entrega en forma colectiva bajo un régimen especial, sin tener para nada en cuenta el régimen privado de la libre disposición.

La ventaja del primer modelo es que se puede acceder a créditos, hipotecando la tierra. La desventaja es que como se trata de tierra comerciable y los indígenas, por lo general, se encuentran en una relación de desigualdad y desconocimiento de los trámites y el valor de la tierra, son presa fácil del engaño y arriesgan perder estas tierras. A la vez, este modelo les obliga a participar en un sistema de herencia y trámites de traspaso y se corre el peligro de una constante división y fragmentación del territorio con la cual se pierde el carácter integral que caracteriza a los territorios indígenas.

La ventaja del segundo es que se ajusta más a la forma de percibir y vivir el territorio por parte de los pueblos indígenas, y se asegura a la vez grandes extensiones bajo la modalidad de manejo sustentable por parte de los grupos indígenas, lo cual favorece la conservación del medio ambiente.

En los países como Brasil, Colombia y Perú, donde existe un modelo de manejo legal especial para entrega de territorios indígenas, existe también un procedimiento específico para la transferencia de las tierras a las comunidades. En los otros casos el procedimiento es igual a la transferencia de baldíos o tierras fiscales a particulares.

Es interesante anotar que en el caso de Bolivia y Ecuador, que dentro de la legislación nacional no conocen la figura de transferencia de territorios colectivos, se ha encontrado en el Convenio 107 de la OIT que firmaron estos países, una herramienta legal con la cual en los últimos años se han creado estos territorios colectivos.

Parte III La Amazonía: los usuarios

Bajo cualquier modalidad los trámites, en la mayoría de los casos, son complejos, toman mucho tiempo y requieren la intervención de muchas oficinas y, por lo general, la participación de las propias comunidades es mínima (T.C.A. 1995).

Los territorios y la legislación sobre recursos naturales renovables y no renovables

Son múltiples los problemas a los que se enfrentan los indígenas en sus territorios. En primer lugar, la presencia de frentes de colonización, que en el caso de Colombia va acompañado de cultivos ilícitos, ganadería y el conflicto armado entre la Fuerza Pública y los grupos guerrilleros.

Es importante anotar que los grandes Resguardos o territorios legalmente constituidos se encuentran lejos de los frentes de colonización, lo cual se refleja en el hecho de que sólo muy pocos son accesibles por carretera. Los pocos resguardos reconocidos que se encuentran en zonas de colonización son pequeños, fragmentados y en muchos casos no alcanzan a suplir las necesidades de subsistencia de los indígenas allí asentados.

Otro gran problema es la explotación petrolera y otras formas de minería que tienen lugar en los territorios indígenas; estas actividades tienen un impacto negativo, tanto en lo ambiental como en lo sociocultural (véase Roldán 1995).

Por otro lado, se han creado grandes obras de infraestructura en territorios indígenas, como las hidroeléctricas, que implican la relocalización de la población, aspecto que siempre resulta traumático y deja una secuela profunda en las comunidades.

Algunos Parques Naturales han sido creados en territorios indígenas, generando así conflictos entre los directivos del parque y las comunidades indígenas.

Y finalmente, ha surgido un interés por parte de las compañías farmacéuticas, entre otras, acerca de la biodiversidad y el conocimiento que manejan los pueblos indígenas. Esta comercialización de la biodiversidad y el conocimiento que tienen los indígenas sobre ella, puede tener efectos negativos; puede llevar a presiones para expropiar tierras e implicar una pérdida de control sobre el conocimiento; además, puede causar una degradación de dicho conocimiento a través de la violación de la sacralidad e implicar, por lo tanto, una pérdida de identidad. Veamos pues, como se ha regulado el acceso a los recursos naturales en la legislación.

En cuanto a los recursos naturales que se encuentran en los territorios indígenas, la legislación en los diferentes países varía bastante, pero lo que tienen en común los países de la cuenca es que los recursos del subsuelo pertenecen al Estado, lo cual está reglamentado de esta manera desde la época colonial. Los indígenas alegan que sus derechos sobre el territorio son ancestrales, anteriores a la colonización, y además para ellos el territorio es indivisible en tierra y subsuelo, en recursos naturales renovables y las aguas. En todos los países, el agua pertenece al Estado y se considera un bien común, lo cual tiene influencia en el manejo de los recursos hidrobiológicos en territorios indígenas, ya que no pueden disponer de manera autónoma sobre ellos y se puede entrar en conflictos de interés con otras instancias, como la pesca comercial por no indígenas, por citar un ejemplo.

Con todos los conflictos que han surgido con respecto a este tema, en algunos países como Brasil y Colombia, se han buscado normas conciliadoras. En Brasil el Congreso debe autorizar cada concesión y destina algún porcentaje de las utilidades al beneficio de los indígenas. En Colombia, a través del Código de Minas y la Constitución Política de 1991, se garantiza a los indígenas una participación y decisión en el aprovechamiento de estos recursos en sus territorios. Un aspecto muy importante es que aunque existen normas para controlar y remediar los efectos tanto ambientales como socioculturales, por lo general dañinos, de esta explotación, en la práctica se cumplen poco o nada.

Las investigaciones biológicas muestran cada día más que la aplicación del término de “recurso renovable” puede ser erróneo, ya que muchos ecosistemas al ser intervenidos no son recuperables; dado además el carácter endémico de muchas especies, la intervención sobre un espacio relativamente pequeño puede llevar a su extinción. Sin embargo, se continúa empleando el término “renovable”, puesto que así aparece en las legislaciones.

Hasta hace unas décadas los recursos renovables eran propiedad del dueño de la tierra en la cual se encontraban, pero las legislaciones actuales intentan regular el uso de los mismos.

Acerca del uso y aprovechamiento de los recursos naturales en territorios indígenas los ordenamientos legales se orientan en tres variantes:

1. La de aquellos países como Brasil, Bolivia, Colombia y Perú, cuyos ordenamientos atribuyen a las poblaciones indígenas el uso exclusivo de tales recursos;
2. La de Ecuador y Guyana cuyas legislaciones, sin señalar la exclusividad del derecho indígena, disponen que el aprovechamiento se hará sin mengua de los derechos y posibilidades de aprovechamiento de los indígenas;
3. La de Suriname y Venezuela, cuyos ordenamientos no consagran disposición alguna (T.C.A 1995).

Como se puede ver, en este punto varían mucho los diferentes ordenamientos legales. Parece que el Convenio sobre la diversidad biológica suscrito por varios países de la cuenca, en la cumbre de la tierra implica una serie de compromisos que pueden llegar a ser importantes para la defensa del patrimonio natural de las comunidades indígenas.

A manera de conclusión

En términos generales se puede decir que en las últimas décadas los pueblos indígenas de toda la cuenca amazónica han ganado mucho espacio en la legislación y han logrado el reconocimiento de territorios.

Sin embargo, aún queda un 50% de la población indígena en la cuenca amazónica a la espera de la legalización de sus territorios. Se ha constatado que existen grandes diferencias en la forma en que se legalizan los territorios indígenas en los diferentes países. Tal vez se pueden mencionar los Convenios 107 y 169 de la OIT (Organización Internacional de Trabajo) como los más básicos, puesto que marcaron la pauta para el desarrollo de toda una visión acerca de los pueblos indígenas, que actualmente se encuentra plasmada en varias constituciones políticas de los países amazónicos, en las cuales se reconoce la diversidad étnica y los derechos de las comunidades indígenas. Además es a partir de estos convenios que se crean unos conceptos legales “sui generis”, basados en la cosmovisión de los mismos indígenas a través de la cual se introduce la propiedad colectiva, imprescriptible, inalienable.

La ratificación de estos convenios abre paso al reconocimiento de los territorios indígenas, aún en países que en su legislación no reconocen la posibilidad de la adjudicación de tierras comunitarias.

- * Para hacer frente a uno de los mayores problemas que viven las comunidades indígenas, es decir la colonización, es urgente impulsar programas de desarrollo rural que busquen estabilizar a la población colona con el fin de evitar su continuo avance en la destrucción del bosque y evitar que se asienten en los territorios indígenas.
- * En cuanto a los recursos naturales “renovables” que se encuentran en territorios indígenas es urgente asegurarles el acceso a ellos, obviamente con las obligaciones de conservación. En aquellos lugares donde los territorios indígenas coinciden con áreas protegidas, se deben diseñar mecanismos para involucrar a la población en el manejo y conservación de estas áreas, reconociéndoles a la vez su derecho ancestral de uso “sustentable” de los recursos.
- * La explotación minera en territorios indígenas debe ser regulada de manera más minuciosa, asegurando a las comunidades indígenas una amplia participación y consulta, para evitar que esta explotación ponga en peligro la salud e integridad social y cultural de las comunidades indígenas. Para esto es importante la realización de estudios de impacto social y ambiental con la participación de las comunidades.
- * Con la presión de la industria farmacéutica y de biotecnología sobre la biodiversidad y los conocimientos indígenas, es importante proteger los derechos colectivos sobre el conocimiento que tienen las comunidades sobre su entorno natural.
- * En muchas regiones, el contacto con la sociedad ha llevado a una desestructuración de las comunidades indígenas. En estos casos es urgente iniciar programas de apoyo a las comunidades, que les permita la reestructuración social y cultural a través de programas educativos y de salud de acuerdo con sus usos y costumbres y en base a una autonomía política en sus territorios.

Parte III La Amazonía: los usuarios

Son tan grandes los intereses que existen alrededor de los territorios indígenas (la conservación de la vida, la diversidad biológica, el oro, el oro negro o petróleo, el oro blanco o la cocaína, los recursos genéticos), que las organizaciones indígenas deben prepararse e informarse muy bien sobre las consecuencias de todas estas acciones y presiones pues se enfrentan a intereses económicos cada vez más grandes que requieren un conocimiento cada vez mayor y más especializado.

Los pueblos indígenas de los bosques tropicales son, por lo general, pueblos con un sistema sociopolítico descentralizado, pero es inevitable que para hacer frente a estas presiones requieran organizaciones grandes y fuertes, y deban buscar todas las alianzas posibles, que pueden ir desde los sectores ambientales hasta llegar a incluir organizaciones de pequeños campesinos y colonos que dependen también de la conservación del medio ambiente para su sobrevivencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Balee, W. & A. Gely
1989 Managed forest succession in Amazonia: the Ka'apor case. En: Resource management in Amazonia: Indigenous and folk strategies. D.A. Posey & W. Balee (eds). Advances in Economic botany, vol. 7. New York Botanical Garden.
- Denevan, W.M, J Treacy, J.B. Alcorn, C.Padoch,S. Flores.
1984 Indigenous Agroforestry in the Peruvian amazon;Bora indian management of sideen fallowa En: Interciencia 9(6) 346-357.
- Van der Hammen, M.C.
1991 El manejo del mundo; naturaleza y sociedad entre los Yukuna de la amazonia colombiana. ISOR. Utrecht.
- van der Hammen, M.C. & C.A. Rodríguez
en prensa Sembrar para nietos y bisnietos, el manejo de la sucesión forestal por los indígenas Yukuna y Matapi de la Amazonia colombiana.
- Pineda, R.
1995 Pueblos indígenas de colombia, una aproximación a su historia, economía y sociedad. En: Tierra Profanada, grandes proyectos en territorios indígenas en Colombia. ONIC, CECOIN, GhK. Bogotá.
- Posey, D.A.
1985 Indigenous management of tropical forest ecosys-tems: the case of the Kayapo Indians of the Brazilian Amazon. Agroforestry System 3:139-158
- Posey D.A. & W. Balee (eds)
1989 Resource management in Amazonia: Indigenous and folk strategies. Advances in Economic botany, vol. 7. New York Botanical Garden
- Rodríguez C.A. & M.C. van der Hammen
en prensa Biodiversidad y Sustentabilidad de los sistemas agrícolas indígenas en la Amazonia colombiana. En M. Monasterio (Ed). Biodiversidad en Iberoamerica
- Roldán, R.
1991 El problema de la legalidad en la tenencia de la tierra y el manejo de los recursos naturales de territorios indígenas en regiones de selva tropical de Suramérica. En; Derechos Territoriales Indígenas y Ecológicas en las selvas tropicales de América. Fundación Gaia, Cerec. Bogotá.
- Roldán, R.
1995 Aproximacion histórica a la explotación de petroleo en territorios indígenas. En: Tierra Profanada, grandes proyectos en territorios indígenas en Colombia. ONIC, CECOIN, GhK. Bogotá
- Tratado de Cooperación Amazónica
1995 Documento de trabajo: Tierras y territorios indígenas en la amazonia; Elementos jurídicos para un diagnóstico regional. Lima.

2.2.2 ESQUEMA COMPARATIVO DE LA SITUACIÓN LEGAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN CUATRO PAÍSES AMAZÓNICOS

En el Cuadro 3 se compara la información más importante que aportaron los países Amazónicos sobre sus pueblos indígenas.

Cuadro III Indígenas

<i>Perú</i>	<i>Colombia</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Paraguay</i>
<p>Acceso</p> <p>60 % de los pueblos indígenas tiene acceso legal a su territorio a través de la propiedad o contratos de cesión de uso.³⁷ Los contratos de cesión de uso no dan suficiente protección jurídica.</p>	<p>Acceso</p> <p>75 % de los pueblos indígenas Amazónicas tiene acceso legal a su territorio a través de Resguardos.³⁸ Para las comunidades negras del bosque del Pacífico se reservaron tierras para la propiedad colectiva.</p>	<p>Acceso</p> <p>15 % de los pueblos indígenas tiene acceso legal a través de territorios por decreto presidencial. Pende un procedimiento de declararlos inconstitucionales.</p>	<p>Acceso</p> <p>No se da información sobre el % de los pueblos indígenas con acceso legal a su territorio. De hecho la presión de la colonización ha reducido las áreas de asentamiento indígena.</p>
<p>Uso</p> <p>No se da información</p>	<p>Uso</p> <p>Los indígenas deben usar sustentablemente sus Resguardos.</p>	<p>Uso</p> <p>Depende de la clasificación del bosque cómo los indígenas deben usar su territorio. El énfasis es en la educación, como el "Programa Chimanes" para promover el buen manejo del bosque</p>	<p>Uso</p> <p>Las políticas de gobierno para contrarrestar la influencia negativa de los colonos en el manejo indígena del bosque están todavía incipientes.</p>
<p>Organización</p> <p>No se da información</p>	<p>Organización</p> <p>Existen Cabildos de Indígenas que manejan los Resguardos y tienen autonomía para regular su propio desarrollo que debe ser sustentable. Pero no controlan el manejo de, por ejemplo, recursos mineros en su territorio, aunque si tienen derecho a decisión y protección en caso la explotación de estos recursos.</p>	<p>Organización</p> <p>130.000 indígenas, (40 grupos) están representados por la CIDOB y la CEPIB. Desde 1990 hay mucha protesta indígena, especialmente por parte de los Chimanes. Existe una Guardia Indígena para proteger el bosque.</p>	<p>Organización</p> <p>No se da información.</p>
<p>Planes de legislación</p> <p>Se propuso una nueva Ley Forestal liberalizando el acceso al bosque en el Parlamento.</p>	<p>Planes de legislación</p> <p>No hay planes legislativos. Recientemente se renovó la legislación.</p>	<p>Planes de legislación</p> <p>Hay planes legislativos, pero no se indica cómo éstas afectarán a los indígenas.</p>	<p>Planes de legislación</p> <p>Hay planes legislativos, pero no se indica cómo éstas afectarán a los indígenas.</p>

Fuente: presentaciones de la situación del bosque en sus países por los participantes internacionales este taller.

³⁷ Porcentaje tomado de la charla de Clara van der Hammen.

³⁸ Porcentaje tomado de la charla de Clara van der Hammen

2.2.3 DISCUSIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE NORMAS DE MANEJO DEL BOSQUE HÚMEDO TROPICAL POR LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y RECOMENDACIONES

Participantes:

Carlos Rodríguez (Moderador), TROPENBOS, Colombia
Rossana Manosalvas (Relatora), EcoCiencia, Ecuador
Antonio González, Asesor Técnico ANAP, Perú
John Griffiths, Universidad de Groningen, Holanda
Zamira Lozano, Ministerio del Medio Ambiente, Colombia
Flavia Noejovich, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Perú
Thomas Rudel, Rutgers University, Estados Unidos
Clara van der Hammen, TROPENBOS, Colombia
Joy Woolfson, EcoCiencia, Ecuador
José Yunis, Ministerio del Medio Ambiente, Colombia

En esta mesa de trabajo la discusión se basó en la exposición indistinta de cada uno de los países representados en la mesa de trabajo siguiendo, en lo posible, la guía y sus preguntas. Después de este análisis se pasó a recomendaciones generales para todos.

1. *¿Cuál es la situación actual de los indígenas en el bosque?*

En **Venezuela**, los indígenas no tienen peso político y muchas étnias son transfronterizas. Hay un proceso de invasión de sus tierras y también de aculturización o "colonización transnacional" por parte de grupos religiosos.

2. *¿Qué factores pueden ser considerados como causantes de esta situación?*

Así mismo, los pueblos indígenas están afectados por la colonización de sus tierras, produciéndose conflictos entre indígenas y colonos. Los colonos explotan la madera comercialmente y provocan un cambio de comportamiento en los indígenas, los cuales en muchos casos están siguiendo el ejemplo de los colonos.

3. *Situación normativa. ¿En qué medida se respetan las normas de manejo del bosque?*

Resguardos respaldados por la Constitución fueron entregados a indígenas **Colombianos** en tierras lejanas donde no había conflicto de intereses, por eso no se sabe si van a durar hasta el momento en el que se presente un problema. Por ejemplo, hubo un caso donde un Resguardo fue derogado porque se iba a hacer explotación. Este fue un mal precedente.

En **Ecuador** INEFAN llegó a un acuerdo con las comunidades Quichua reconociendo sus territorios. Estas comunidades eran desplazadas por otras y estaban haciendo una colonización agresiva.

4. *¿Qué factores influyen en el acatamiento de las normas?*

4.1 *Las mismas normas, es decir el ordenamiento de tierras, el acceso y el uso de la tierra y los recursos forestales: ¿Se cumplen en la práctica o es muy difícil respetarlas? ¿Son costosas en su implementación?*

En **Colombia** los indígenas tienen problemas diferentes que otros habitantes y por eso han desarrollado formas legales diferentes para afrontarlos. Hasta marzo 1996, en algunas leyes eran conocidos con el apelativo "salvajes".

Ha habido una aculturación del movimiento indígena. Los Resguardos Indígenas fueron entregados sin ninguna lucha por parte de los indígenas. Algunas de las políticas del presidente Barco eran tradición, territorio y cultura. La política de demarcación y reconocimiento de los Resguardos tiene las tres "ies" (inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad). Existen también los convenios internacionales en cuanto a los derechos de los indígenas.

Parte III La Amazonía: los usuarios

En **Perú** se entiende como comunidades nativas las de la selva y dentro de las comunidades campesinas, las de la Sierra y Costa, se distinguen las indígenas y no indígenas. Para estas últimas sirvió la Reforma Agraria.

La ley 22175 de 1978 daba concesiones de uso a las comunidades nativas, pero no de propiedad. Se da la posibilidad de titular tierras una vez inscritas y delimitadas. Las áreas destinadas para las comunidades eran de distintos tamaños y eran delimitadas por funcionarios del Estado. Existían muchas trabas para titular sus tierras. Habían unos 27 pasos a seguir para conseguir la titulación. El 75% de las comunidades están tituladas por impulso propio. El 60% de las titulaciones se ha dado bajo el Tratado de Cooperación Amazónica (Perú, Ecuador, Bolivia) como título colectivo a las comunidades nativas. En algunos casos se han titulado individualmente y luego se ha logrado un territorio grande juntando adjudicaciones. Las tierras de aptitud forestal pasan a ser privadas pero sólo para el uso y no como propiedad sobre la tierra.

Pero la titulación se ha parado, porque a partir de la nueva Constitución no hay un marco legal para titular. No hay voluntad de titular con nuevas leyes, es más difícil. La Constitución abolió garantías y ahora las tierras se pueden tratar como sea, se favorece de esta manera la parcelación e individualización de la tierra. Un marco jurídico tan amplio permite que hayan problemas entre comunidades nativas y colonos. Los conflictos también incluyen problemas sobre tierras de protección ecológica. Las ONGs y los abogados ambientalistas están muy preocupados.

No está establecido el nivel de poder de las leyes indígenas. Existe el Convenio OIT (169). La Constitución de 1979 planteaba que las tierras indígenas eran imprescriptibles, inalienables e inembargables. La nueva Constitución (entre ésta y el Convenio OIT hay divorcio) mantiene la propiedad colectiva pero si las 2/3 partes de la asamblea indígena decide vender parte de ella lo puede hacer. Este cambio se ha dado gracias a la nueva Ley de Tierras. Propone la ley de abandono para que las tierras que no tienen poseedor se les de a alguien. Pero la nueva ley de tierras puede abrir la posibilidad para que haya un reglamento específico para comunidades indígenas, ya que antes el tema del territorio se remitía al Código Civil que no considera la propiedad colectiva.

En **Ecuador** la constitución plantea propiedades comunitarias considerando al indígena como a cualquier colono; el territorio indígena se da por decreto presidencial pero el Estado se reserva el derecho sobre el suelo. Los decretos presidenciales tienen la desventaja de que en la siguiente presidencia pueden ser derogados.

En **Bolivia** existe el mismo problema que en Ecuador, a pesar de que en la Constitución hay un artículo referente a la protección de los pueblos indígenas. En una marcha por territorio lograron los títulos individuales y globales.

Existe una fragilidad de las comunidades para manejar sus territorios porque no están delimitados y por lo tanto se paraliza la titulación. El instituto de colonización y reforma agraria está intervenido y por eso desde hace tres años tampoco se hace la titulación.

4.2 *¿Cuál es el grado de conocimiento de las normas en cuanto al bosque?*

No hubo discusión

4.3 *¿Cuál es el control del comportamiento hacia el bosque y cuáles son los incentivos y sanciones al respecto?*

No hubo discusión.

4.4 *Origen de las normas y (des)incentivos: ¿son consuetudinarios?, si no ¿cómo ha sido el proceso en el cual se fijaron las normas? ¿Cuál es la estabilidad de estas normas? Es decir, ¿cuál es la facilidad con la cual pueden ser cambiadas?*

Desde la época de la Asamblea Nacional de los Constituyentes hay bastante representatividad indígena en **Colombia**.

En **Ecuador**, ha habido presión política a través de marchas indígenas para adquirir títulos comunales. Por decreto se han entregado las tierras más frágiles y no hay una linderación de estos territorios. Muchas veces las ONGs hacen los trazados para poder agilizar los procesos.

El sistema legal en el Ecuador es frágil. Por eso, los indígenas se han organizado en la CONAIE y la FECONAIE. Sin embargo, éstas no representan necesariamente las decisiones que se toman a nivel de las comunidades.

4.5 *Autoridades u organizaciones no gubernamentales encargadas ¿Cómo ejecutan su tarea y ¿cómo coordinan?*

La Ley de la Reforma Agraria y su instituto (INCORA) son muy fuertes en **Colombia**.

En **Ecuador**, se ha hecho la entrega de bosques protectores en coadministración a grupos indígenas en Macas y en el Napo. Pero los que negocian directamente con las comunidades son las empresas madereras o las petroleras. No son o casi no son los gobiernos. Lo que hacen las compañías petroleras es contratar a un antropólogo que hace las veces de negociador y lleva la carta de ofertas.

En los casos donde las comunidades indígenas han llevado a juicio a compañías extranjeras ha sido porque ya que las decisiones se tomaron en el país de la compañía se hace el juicio en él, o porque el inversionista extranjero no puede solucionar su problema aquí y se remite a su país de origen.

En **Bolivia** ha habido una superposición de territorios indígenas y parques nacionales.

5. *Recomendaciones*

Proceso de la normación

- En **Ecuador** deben crearse mecanismos de negociación para arreglar primero conflictos internos. Se debe reconocer la Ley Forestal para que el Estado no otorgue tierras en áreas protegidas. Debe haber una negociación para que indígenas puedan usar la fauna y la flora. Se deben delimitar tierras de uso dentro de los parques nacionales.
- En **todos los países** hay que acompañar a los indígenas y fortalecer, estimular y apoyar los procesos sociales y organizativos indígenas.
- Hay que fortalecer y reconocer su capacidad de interlocución.
- Hay que alentar la capacidad de coordinación entre organizaciones indígenas, las ONGs y las OGs porque las indígenas necesitan aliarse; son una minoría.
- Hay que crear mecanismos de participación y consulta ciudadana.
- Se debe reconocer el conocimiento tradicional para el manejo de los bosques.

Las normas

- En **Colombia** los modelos de uso indígenas y de uso sostenible deben conciliarse porque sino va a ser difícil hacer política de diversidad. Esto se debe incorporar como visión latinoamericana.
- En **todos los países** hay que buscar mecanismos que logren una simbiosis entre áreas protegidas y territorios indígenas para que no ocurra aquello de "nos dormimos en nuestros territorios y nos despertamos en un parque nacional" (como por ejemplo, en Perú).
- Se debe dar el reconocimiento de territorios a indígenas pero para que no entren en zonas que ya estaban designadas con otro uso.

Educación

- En **todos los países** se debe apoyar la capacitación. Es importante brindar otras alternativas, como el ecoturismo, para que los indígenas no destruyan el bosque.

Control, incentivos y sanciones

- No hay recomendaciones

Distribución de la jurisdicción

- Se recomienda coadministración de bosques protectores, como se está haciendo en el oriente de Ecuador.

2.3 DERECHO Y MANEJO DEL BOSQUE POR LOS CONSERVACIONISTAS

2.3.1 PRESENTACIONES POR EL DR. ROBERTO ULLOA ³⁹ Y LIC. MIGUEL CORDERO ⁴⁰

El Dr. Roberto Ulloa y el Lic. Miguel Cordero hicieron presentaciones sobre los aspectos legales del manejo de los bosques por los conservacionistas. Lamentablemente no disponemos de sus charlas por escrito. Nos limitamos a resumirles brevemente.

Según el Dr. Ulloa el problema de los conservacionistas no concierne al manejo del bosque sino la comunicación. Hay relaciones entre el estado y las ONG's, las ONG's y el público en general y también el estado y el público. Las ONG's tienen que convencer al estado para que representen al público para que el estado les escuche y/o que el estado pueda delegarles ciertas actividades. Por esta razón, las ONG's tienen que mantener un buen contacto con un amplio público. Por otro lado, como también hay una relación directa entre el estado y este público, hay que cuidar que haya una clara división de roles entre el estado, ONG's y el público con sus organizaciones de base y de segundo grado.

El Licenciado Cordero dió un ejemplo de las complicaciones prácticas en la otorgación de una licencia para una empresa farmacéutica para la explotación de productos forestales en Ecuador. Su ejemplo ilustró la multitud de aspectos que hay que tomar en cuenta en este tipo de casos, donde pesan tanto intereses de explotación como de conservación.

³⁹ El Dr. Ulloa es biólogo y Director Ejecutivo de Ecociencias, una ONG Ecuatoriana para la conservación de la naturaleza.

⁴⁰ El Lic. Cordero es jurista y coordinador de la Dirección Ejecutiva del INEFAN.

2.3.2 ESQUEMA COMPARATIVO DE LA SITUACIÓN LEGAL DE LOS CONSERVACIONISTAS EN CUATRO PAISES AMAZÓNICOS

En el cuadro 4 se compara la información más importante que han aportado los países Amazónicos sobre la situación legal de sus conservacionistas

Cuadro IV Conservacionistas

<i>Perú</i>	<i>Colombia</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Paraguay</i>
<p>Acceso</p> <p>12.6 M. de ha. de bosque están protegidas (el 18% del bosque total del país).</p>	<p>Acceso</p> <p>9 M. de ha. de bosque están protegidas (el 16% del bosque total del país).</p>	<p>Acceso</p> <p>12 M. de ha. (el 21% del bosque total del país) están protegidas mediante un Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP). 9 M. de ha. son bosque húmedo tropical.</p>	<p>Acceso</p> <p>1.2 M. de ha. (el 12% del bosque total del país) están protegidas en 'Reservas' manejadas tanto por propietarios privados como por diversas instancias gubernamentales hasta binacionales.</p>
<p>Uso</p> <p>Hay una tendencia positiva sobre la protección del bosque, estimulada por convenios internacionales y por la legislación nacional. Pero no se expresó todavía en normas concretas.</p>	<p>Uso</p> <p>Existen la acción popular, la de cumplimiento y de responsabilidad y vedas o la declaración de una emergencia ecológica cuando el bosque está en peligro.</p>	<p>Uso</p> <p>No se informó sobre normas de conservación.</p>	<p>Uso</p> <p>No se informó sobre las normas de conservación.</p>
<p>Organización</p> <p>El rol del estado en la conservación de los bosques es grande, porque es propietario de los bosques protegidos.</p>	<p>Organización</p> <p>El rol del estado en la conservación de los bosques es grande porque generalmente es propietario de los bosques protegidos.</p> <p>Pero existe la posibilidad de declarar areas protegidas privadas y tambien de delegar el manejo de areas protegidas a ONG's.</p>	<p>Organización</p> <p>El rol del estado en la conservación de los bosques es grande porque es propietario de los bosques protegidos.</p> <p>Las ONG's para la conservación de los bosques son muy fragmentadas.</p>	<p>Organización</p> <p>Se comparte la responsabilidad para la conservación de los bosques protegidos entre el diversas agencias estatales, propietarios privados y entes binacionales.</p>
<p>Planes de legislación</p> <p>Los planes de legislación para liberalizar la tenencia del bosque no incluyen las areas protegidas.</p>	<p>Planes de legislación</p> <p>La legislación recientemente se renovó.</p>	<p>Planes de legislación</p> <p>Existe un fuerte debate nacional sobre qué hacer con el bosque, sin haber llegado todavía a un acuerdo.</p>	<p>Planes de legislación</p> <p>Nueva legislación en cuanto a parques y vida silvestre esta proyectado pero no se informa sobre el contenido.</p>

Fuente: presentaciones de la situación del bosque en sus países por los participantes internacionales este taller.

2.3.3 DISCUSIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE NORMAS DE MANEJO DEL BOSQUE HÚMEDO TROPICAL POR LOS CONSERVACIONISTAS Y RECOMENDACIONES

Participantes:

Deborah Meadows (Moderadora), Indiana University, Estados Unidos (ahora en el Ecuador)
Sonia Pereira Wiedmann, Ministerio del Medio Ambiente, Brasil
Carlos Aguirre, Proyecto ITTO, Ecuador
Margarita Betances, República Dominicana
Érika Brockmann, socióloga y politóloga, Bolivia
Carlos Filártiga, Asociación de Abogados Ambientalistas, Paraguay
Fagny Jaramillo, INDA, Ecuador
Carlos Merenson, SRNyAH, Argentina
Jaime Nalvarte, AIDER, Perú
Alba Salvatierra, INEFAN, Ecuador
Roberto Ulloa, EcoCiencia, Ecuador

La moderadora obtiene aprobación para llevar a cabo la discusión bajo la pregunta general: ¿de qué manera se están relacionando los procesos legales con las organizaciones no gubernamentales y el Estado en el manejo del bosque? y ¿qué se recomienda para el futuro? Se adopta la propuesta de Roberto Ulloa de utilizar un diagrama en el que el Estado, las organizaciones no gubernamentales y la Sociedad Civil están interrelacionadas con flechas. De este grupo no se establecieron explícitamente recomendaciones al final de la reunión. Éstas fueron presentadas en la plenaria por la moderadora.

1. *¿Cuál es la situación actual del bosque?*
2. *¿Qué factores pueden ser considerados como causantes de esta situación?*
3. *Situación normativa: ¿en qué medida se respetan las normas de manejo del bosque?*
4. *¿Cuáles son los factores que influyen en el acatamiento de las normas?*
- 4.1 *Las normas, entre otras el ordenamiento de tierras, el acceso y el uso a los recursos del bosque: ¿Son precisas para llegar a un buen manejo? ¿Son costosas en su implementación?*
- 4.2 *¿Cuál es el grado de conocimiento de las normas en cuanto al bosque?*
- 4.3 *¿Cuál es el control del comportamiento hacia el bosque? ¿Cuáles son los incentivos y sanciones al respecto?*

No hubo discusión sobre el contexto de la regulación y tampoco sobre su grado de cumplimiento. En cuanto a los factores que influyen en la implementación de normas, la preocupación de los participantes estaba en el tema de la relación entre organizaciones no gubernamentales y el Estado. El rol que tienen dichas organizaciones puede variar desde muy crítico, denunciando malas situaciones, hasta cooperando en términos iguales con el estado o hasta implementando su propia regulación. Por esto, los temas del origen de la regulación y de la jurisdicción y actuación del estado absorbieron todo el interés.

- 4.4 *Origen de las normas, incentivos y sanciones: ¿son consuetudinarios, o si no, ¿cómo ha sido el proceso en el que se fijaron las normas? ¿Cuál es la estabilidad de estas normas? ¿cuál es la facilidad con la que pueden ser revocadas?*

Con respecto a los instrumentos legales que rigen la actuación de las organizaciones no gubernamentales ambientales y el acceso al recurso forestal, en **Brasil** el Consejo Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, establece las normas. El CONAMA es una organización paraestatal, es decir, con representantes del estado y del sector privado.

4.5 *Autoridades u organizaciones no gubernamentales encargadas: ¿cómo ejecutan su tarea? cómo coordinan?*

En **Ecuador**, hay que considerar que en la estructura hay organizaciones base de primer grado, de segundo grado y de tercer grado, y son agrupaciones de diferente nivel que las de organizaciones no gubernamentales. El instrumento legal son los estatutos jurídicos como los de cooperativas, asociaciones, federaciones de las organizaciones base, etc.

Medios de comunicación entre el Estado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil

Existe un derecho constitucional de asociarse con fines lícitos y eso permite la relación entre organizaciones no gubernamentales y la Sociedad Civil.

Otra forma legal que pueden utilizar las organizaciones no gubernamentales para acercarse a la sociedad civil son los medios de comunicación sin censura.

En el caso de **Argentina** y **Brasil** existen otras formas de interacción entre el estado, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, mediante las Audiencias Públicas (sistema legal). Los proyectos de desarrollo se presentan en estas audiencias a las que puede ir cualquier ciudadano. Estas audiencias son parte del estudio de impacto ambiental de los proyectos.

En **Paraguay** hay los "Foros Consultivos", procesos que involucran a todas las organizaciones no gubernamentales para definir las políticas y estrategias de acción en el sector; no es una ley sino una acción, es un mecanismo de consulta.

División de tareas entre el estado y las organizaciones no gubernamentales

En cuanto a la relación del estado y las organizaciones no gubernamentales, en **Ecuador** una organización no gubernamental puede ayudar en el manejo de áreas protegidas y poseer áreas propias dedicadas a reservas. No se da coadministración.⁴¹

Se ha dado en **Perú** que cuando el sector gubernamental tiene falencias en realizar ciertas acciones, se presentan las organizaciones no gubernamentales para cumplir las funciones en las que ha fallado el Estado. En **Ecuador** se pueden dar arreglos tipo comodato.

En **Brasil** se promueve la firma de Convenios, Parcerías y Tercerización. En este país se arregló que del 100% de la recaudación fiscal sería 50% para gobierno y 50% para municipalidad; este 50% incluye los gastos respectivos de administración del área. En Brasil se requiere de una licitación para poder obtener una concesión de administración de parques.

Control del Estado sobre organizaciones no gubernamentales

En **Bolivia** las organizaciones no gubernamentales son instituciones sin fines de lucro. Se les hace un seguimiento mediante informes que la organización tiene que presentar. Existe un problema de agotamiento de dichas organizaciones, unas se están eliminando por selección natural y otras se colocan en un campo determinado. Muchas de ellas funcionan como consultoras muy competentes. Existe una transformación, se llaman IPDS (institutos de promoción de desarrollo). Cuando tienen dependencia económica del Estado, también tienen dependencia política.

En **Perú** el Estado puede hacer auditorías de las organizaciones no gubernamentales, pero en la práctica, es muy difícil dar seguimiento a sus actividades.

En **Ecuador**, los proyectos de ayuda internacional que requieren de un apoyo por parte del Estado pasan a través del CONADE, el cual analiza si ese proyecto es factible o no. Se está diferenciado lo que es una organización no gubernamental de lo que es una consultora, la segunda tiene fines de lucro, pero las diferencias no siempre son claras. Se habla de crear una organización no gubernamental estatal. En cuanto a representatividad de estas organizaciones, existe el CEDENMA aunque todavía no es un movimiento fuerte de conservación, ni es alta su representatividad.

⁴¹ Si se da esta figura de coadministración entre Estado e Indígenas. Véanse las discusiones sobre indígenas y el bosque.

Parte III La Amazonía 2 Los Usuarios

En la **República Dominicana** se está haciendo un Plan de Investigaciones Forestales, que es como un inventario nacional, con prioridades de investigación.

En **Paraguay** no hay reglamentos precisos para las organizaciones no gubernamentales; estas han empezado a actuar en determinadas áreas y han canalizado fondos. Se lleva un registro de información general. Las ONGs se tienen que constituir como personas jurídicas.

En **Argentina** las ONGs deben tramitar la persona jurídica; ahora se está restringiendo bastante la creación de nuevas ONGs a través de grandes depósitos bancarios; lastimosamente se crean muchas en las que hay una sola persona. Tienen total libertad de actuar. La Secretaría del Medio Ambiente tiene un listado de aquellas que están actuando. Existe un problema de representatividad de las ONGs pues no existe un consorcio. Cuando se requiere algo urgente, no se sabe a donde acudir, que organización puede representarles. Esto sucede a menudo ahora que se están formando consejos y directorios en diferentes organizaciones gubernamentales en los que no se tiene una representación real de las ONGs.

En **Brasil** existe una duplicación de esfuerzos en las acciones entre organizaciones no gubernamentales que tienen fondos internacionales.

Control de organizaciones no gubernamentales sobre el estado

En **Brasil** la Acción Civil permite que las asociaciones organizadas puedan entrar en acción civil pública para lo que se denomina "intereses difusos", (medioambientes indígenas etc.)

En **Argentina** cualquier persona se puede presentar a la justicia diciendo que está sufriendo daños, pero tiene que presentarse a través de una organización no gubernamental que le respalda como persona jurídica.

Las finanzas

En **Bolivia**, el Banco Mundial está apoyando al Sistema de Áreas Protegidas.

En relación a fondos de medio ambiente en América del Sur, el caso de LIDEMA y FONAMA es muy interesante.

En **Brasil** hay un Fondo de Medio Ambiente (FMA). Funciona un fondo de fideicomiso. Una de las facultades del CONAMA de Brasil es el establecimiento por resolución de "mingas" (la representante brasileña hace uso de una palabra específica en portugués que equivale a esta palabra e implica trabajo colectivo con fines comunes) ambientales, para hacer fiscalización, protección, mejoramientos etc. en los parques nacionales.

Recomendaciones

Autoridades/jurisdicción

- Se ha discutido sobre el rol del Estado, las organizaciones no gubernamentales y la Sociedad Civil. Se consideró peligroso decir que las organizaciones no gubernamentales pueden ser una alternativa para el Estado. En realidad, pueden ser un apoyo pero no pueden suplantarlos. Pueden canalizar fondos para realizar acciones que el Estado halla difíciles por su aparato burocrático y por los cambios de gobierno (falta de continuidad).
- Se consideró que existen muchos tipos de organizaciones no gubernamentales que pueden enfrentar los problemas desde diferentes ópticas. Es importante reforzar las relaciones entre el Estado, las organizaciones no gubernamentales y la Sociedad Civil.
- La interrelación entre entes oficiales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones base, entre ellas las de indígenas, debe analizarse para lograr un manejo racional de los recursos forestales.

2.4 DERECHO Y MANEJO DEL BOSQUE POR MADEREROS

2.4.1 “LA NECESIDAD DE UN CÓDIGO DE ÉTICA NACIONAL PARA LOS BOSQUES.” POR DR. ROBERTO TROYA⁴²

A continuación resumimos las palabras del Dr. Troya:

“Lo fundamental es que todos somos responsables de los bosques, todos tenemos obligaciones. Pero si el estado no cumple su función de control, los usuarios no pueden hacer nada. Por esto, el ciudadano debe insistirle al estado que se cumpla la ley, y pedir al maderero, no lo imposible, pero sí voluntad y compromiso. Además, para que podamos realizar estas obligaciones hay que aclar, por lo menos para Ecuador, el concepto de la sustentabilidad. Existen muchas definiciones internacionales, por ejemplo de World Wildlife Fund, o de ITTO, etc., que varían bastante en radicalidad. Pero lo importante es formular una definición que sea aceptada en Ecuador y que se adecue a su situación. El consenso sobre todo esto es muy importante. Si no, el riesgo es fuerte de llegar a otra nueva Ley Forestal del Ecuador, sin que haya un consenso claro. Más que una nueva Ley Forestal, es de importancia un código de ética nacional para los bosques, que sea elaborado por todos los interesados.”

2.4.2 “ADJUDICACIÓN DE TIERRAS DEL PATRIMONIO FORESTAL A COMUNIDADES Y A EMPRESAS MADERERAS” POR ING. JOSÉ FRANCO⁴³

Ordenamiento territorial forestal

En el ordenamiento forestal, hay que respetar los siguientes criterios:

- Planificación y desarrollo: asignación de recursos, optimización de resultados y priorización de tareas de desarrollo;
- Clasificación de las tierras según su vocación, uso y manejo;
- Necesidad de respetar las tierras de aptitud forestal de carácter productivo;
- Prevenir el avance de la frontera agrícola en detrimento de las tierras de uso forestal (tasa de crecimiento un 2,7%);
- Manejo sustentable de bosques (planes);
- Bosques productivos, protectores, zonas de amortiguamiento, reservas y parques;

El marco legal

Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre de 1981 (a continuación: “Ley Forestal”) y otros textos legales y de políticas

- La Ley Forestal en su Art. 22 prevé la adjudicación en subasta pública de áreas cubiertas de bosques naturales. El valor de la subasta es el establecido en el inventario forestal, y el avalúo de la DINAC. Se adjudica en favor de empresas industriales madereras nacionales, cuyas maderas puedan ser aprovechadas como materia prima para su industria hasta un área para satisfacer el 50% de las necesidades de una empresa. Salvo ampliación de la capacidad de la planta, se adjudica en una sola vez. El adjudicatario quedará sujeto a las condiciones resolutorias de mantener el uso forestal permanente (penalizada con daños y perjuicios), cumplir los planes de forestación y reforestación y realizar el manejo del recurso, de conformidad con los planes previamente aprobados por el INEFAN. No puede cederse, dividirse ni gravarse.

La adjudicación de tierras bajo esta modalidad, garantiza el uso permanente forestal, el abastecimiento de materia prima de la industria maderera, y condiciona la tenencia de la tierra al cumplimiento de las exigencias técnicas y administrativas del INEFAN.

⁴² Dr. Roberto Troya es Consultor independiente en Quito, Ecuador.

⁴³ Ing. José Franco es Director Ejecutivo de la Asociación de Industriales de la Madera.

Parte III La Amazonía 2 Los usuarios

- El Documento Ejecutivo 1907 del 13 de julio de 1994 (Art. 11), ratifica la potestad del INEFAN para adjudicar áreas del Patrimonio Forestal del Estado y la no enajenación de las áreas adjudicadas. También introduce la obligatoriedad de que adjudicatarios se comprometan al aprovechamiento sustentable y a su reposición.
- El documento de Política Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre del Ecuador, aprobado por el Directorio del INEFAN, en sesión extraordinaria del 6 de julio de 1995, tras un amplio proceso participativo, establece como una de sus Estrategias y Acciones Básicas del Aprovechamiento Forestal Sustentable, la aplicación de los Artículos 21 y 22 de la Ley Forestal, que hacen referencia a la adjudicación de tierras del patrimonio forestal del Estado a las industrias nacionales.

Las limitaciones al marco legal existente

- La Ley forestal parte del concepto de tala rasa y no contempla el manejo sostenible como concepto de adjudicación
- Esta ley sólo permite el abastecimiento del 50% de las necesidades de la industria, mediante el sistema de adjudicación. Sólo se puede abastecer el 100% en caso de excepción.
- La Ley no limita la presión sobre el bosque nativo
- Existe una sobreposición de atribuciones entre el INEFAN y el INDA (instituto de colonización, anteriormente IERAC), que conduce a la indefinición de sus áreas patrimoniales y duplicidad de jerarquías

Situación actual del Patrimonio Forestal del estado

El Art 1 de la Ley Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre señala cuales son tierras forestales del Estado y el Art. 3 del reglamento prescribe su delimitación.

El Acdo. Ministerial 202 -RO 962 del 22 de junio de 1988, fija los linderos del Patrimonio Forestal en las provincias de Napo y Esmeraldas que consiste en 10 Unidades en Napo y 18 Unidades en Esmeraldas, que son alrededor de 1.600.000 ha. En este Patrimonio se prohíbe el dominio o cualquier otro derecho real, incluso por prescripción. Además se han transferido al Patrimonio Forestal las tierras afectadas por el anterior IERAC (ahora INDA) y que sean de aptitud forestal.

El Documento trabajo No. 16 INEFAN: "Estrategia del PAFE- para el desarrollo sustentable de la industria forestal" estima que el Patrimonio Forestal del Estado no sobrepasa de 500.000 ha. El promedio de deforestación es 137.500 ha./año, en los últimos 8 años. Restarían 3 años y medio para la desaparición del Patrimonio Forestal del Estado en esas 2 provincias.

Existen falta de decisión política, y de esta se derivan conflictos sociales.

La propuesta del sector privado

- Rescatar esas 500.000 ha. y colocarlas bajo el régimen de uso forestal permanente
- Proceder a su inmediata adjudicación
- Aprobar inmediatamente la normativa que permita la adjudicación de tierras del Patrimonio Forestal del Estado a las industrias
- Implementar un proyecto piloto de 20.000 ha. para un grupo de empresas que se comprometan al manejo sostenible del recurso.

Normativa para la adjudicación de tierras del Patrimonio Forestal del Estado

Los aspectos más importantes son:

- Contempla un plan básico de ordenamiento
- Establece la conformación del Comité de Subasta
- Establece la fórmula para la determinación de la superficie requerida por la empresa adjudicataria.
- Fija la calificación de los participantes y las bases para la invitación

- Conformación de asociaciones de empresas
- Determina las bases técnicas de la subasta: Programa de aprovechamiento forestal; programa de utilización del suelo; programa de manejo y repoblación forestal; programa de prevención y mitigación de impactos ambientales, programa de desarrollo de infraestructura vial, y programa de patrullaje.
- Señala las obligaciones del adjudicatario: ejecución del plan de manejo; sujetarse a inspecciones; rescisión por incumplimiento; establecimiento de daños y perjuicios.

Ventajas de la adjudicación de tierras del Patrimonio Forestal del Estado

La adjudicación de tierras permitirá:

- Garantizar el desarrollo sustentable de los recursos forestales del país, a fin de alcanzar la Meta del año 2.000, cuyo compromiso internacional es de industrializar y comercializar productos maderables procedentes de bosques manejados o plantaciones, con restricciones drásticas sobre productos que no tengan esta procedencia.
- Frenar la deforestación indiscriminada que actualmente se vive en el país, y la colonización agresiva que se ha desarrollado en los últimos años.
- El fácil monitoreo por parte del Estado ecuatoriano de las Organizaciones no Gubernamentales Ambientalistas, y en general, de la ciudadanía, sobre las áreas adjudicadas.

Inversiones en manejo sustentable

Las inversiones para desarrollar un manejo sustentable de bosques naturales es demasiado alto. Se compara con los limitados beneficios económicos que se obtienen de ellos. Los empresarios madereros están dispuestos a realizar esas inversiones únicamente en tierras de su propiedad.

Proyecto piloto de adjudicación de tierras y manejo sustentable

La Asociación Ecuatoriana de Industriales de la Madera propone que el INEFAN arranque con un plan piloto de adjudicación de tierra en favor de **industriales madereros, para demostrar al Estado que es factible desarrollar el manejo sustentable de los bosques naturales, como única garantía de un uso permanente forestal.** Este proyecto podrá ser transparentemente monitoreado por el estado y las organizaciones no gubernamentales del sector.

2.4.3 “ADJUDICACIÓN DE TIERRAS DE PATRIMONIO FORESTAL A COMUNIDADES” POR EL DR. MANUEL MORALES FEIJO⁴⁴

Primero quisiera decir que para hablar de adjudicación de tierras a comunidades es necesario diferenciar las distintas categorías de grupos humanos que en términos generales denominamos comunidades. No solo la Ley las distingue sino que la historia en su propio devenir ha ido marcando las particularidades de cada una.

En el título de mi conferencia enfoco la "Adjudicación de Tierras del Patrimonio Forestal a Comunidades *Ancestrales o de posesión ancestral*". Estas son las comunidades ligadas a una posesión ancestral o tradicional, de un espacio de tierra, cuyo derecho a la tierra hoy en día está reconocido en la actual Ley de Desarrollo Agrario y que no es un derecho inherente solo a Indígenas sino que esta Ley incorpora a los Afroecuatorianos y Montuvios.

Por su parte, la legislación forestal someramente distingue los grupos humanos cuando en el art 38 de la Ley Forestal y 102 del Reglamento a la misma, hace evidente el reconocimiento de los derechos a comunidades ancestrales, y tácitamente establece diferencias con las otras formas de agrupación social. Al contrario que las comunidades ancestrales, los últimos deben pagar por la adjudicación de tierras forestales. Esta sutil distinción en la Ley forestal a veces no es fácil de aplicar. Esta situación nos motivó a aclararnos que es lo ancestral, porque la Ley lo menciona pero ni lo reglamenta, ni lo define.

⁴⁴ Dr. Manuel Morales es Coordinador de Políticas del Proyecto SUBIR CARE-Ecuador. El proyecto Subir se ocupa del manejo sostenible de áreas protegidas.

Para ello promovimos una investigación en la provincia de Esmeraldas al noroccidente del Ecuador, con los habitantes tradicionales de la región, es decir con los Chachi y Afroecuatorianos, investigación realizada por sus propios recursos humanos capacitados, investigación que en su parte medular nos permitió conceptualizar lo ancestral como la relación con los antepasados y su legado histórico. Este concepto aplicado a la tierra sería " la ocupación continua de mínimo cuatro generaciones de un mismo espacio para interactuar con los entornos sociales y naturales, que además conlleve el compromiso de cuidar la tierra recibida de los antepasados, y que se refleje en el manejo racional de los recursos naturales por filosofía y por doctrina".

Esta definición al mismo tiempo debe ser verificada, y cuatro serían los elementos constitutivos:

- *Historia*
Es decir la memoria ancestral y colectiva en el tiempo de una ocupación consuetudinaria de un mismo entorno físico que tiene un reconocimiento social que va mas allá de las leyes del Estado y la sociedad.
- *Espacio*
Espacio físico comunitario para la reproducción social, cultural y biológica, donde se cumple actividades productivas que permitan garantizar una vida digna y armónica a los grupos que han cuidado la tierra y que la recibieron temporalmente para las futuras generaciones.
- *Coexistencia*
Los roles generacionales transmitidos culturalmente han permitido el reconocimiento mutuo de derechos adquiridos, y con ello el respeto de un pueblo por otro.
- *Manejo de Recursos*
Mandatos asumidos como actitud de vida para garantizar la secuencia generacional y la transmisión de la herencia ancestral.

Hasta aquí parecería que contamos con las premisas suficientes para proceder a la adjudicación, pero es a partir de este momento que encontramos algunos problemas ligados a las competencias interinstitucionales entre el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) y el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN) encargados de los Patrimonios de Tierras Agrarias y de Tierras Forestales y Protegidas, respectivamente.

Pero si la Ley Forestal parte del reconocimiento de la posesión, de hecho y de derecho está reconociendo que habían asentamientos humanos anteriores a las declaratorias del Patrimonio Forestal del Estado (PFE), lo que significa que dichas propiedades no forman parte del mencionado patrimonio. Por eso deben ser legalizadas mediante adjudicación del INDA, entidad competente en este caso para adjudicar tierras rústicas.

En esta situación las adjudicaciones por parte del INDA (ex-IERAC) en muchos casos se han dado sobre el patrimonio del INEFAN. Funcionarios del INEFAN concientes de esta problemática presentaron ante los Directivos de su Instituto una propuesta de "Normas Administrativas para la Adjudicación de Tierras del Patrimonio Forestal del Estado" que en muchos casos parece que se usaron pero que no fueron aprobadas. Las mismas contemplaban los requisitos para la adjudicación, pero presentan varios errores. Algunos de ellos son:

- Estaban dirigidas solamente para asociaciones agroforestales por ende deja fuera otras modalidades como comunas;
- No establecían una diferencia entre las organizaciones de colonos con las de posesión ancestral.

Es decir estas normas no consideraban el elemento básico de la posesión ancestral, porque en estos casos no se trata de una adjudicación propiamente dicho, sino de un reconocimiento de la propiedad, que de acuerdo a la Ley de Desarrollo Agrario en su art. 36 se llama legalización. Esto no es lo mismo en el caso de otros ocupantes que adquieren una tierra que nunca les pertenció o que nunca la ocuparon, de ahí la diferenciación entre poseedores ancestrales de los que no lo son. Los segundos solamente están obligados a pagar un valor por linderación y los otros por adjudicación de acuerdo al avalúo que se aplica.

Frente a este escenario promovimos un análisis de la legislación forestal y agraria vigente, a fin de esclarecer las competencias institucionales y determinar mediante un estudio que involucre a las Organismos Gubernamentales (OGs), a las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y a las Organizaciones de Base (OBs), con el propósito de proponer una reglamentación a las competencias para adjudicación de tierras del PFE cuando se encuentran asentamientos humanos anteriores a la declaratoria forestal.

Este esfuerzo generó un "Instructivo de Adjudicación de Tierras del PFE a Comunidades Ancestrales" que fue finalmente aprobado por el INEFAN mediante Resolución, y cuyo contenido más importante es que delega al INDA las competencias para adjudicar las tierras ancestrales, previa la delimitación y deslinde de esas tierras del PFE. Pese a las discrepancias de orden legal e institucional que se argumentan contra esta Resolución se ha aplicado en algunos casos. Al mismo tiempo que se inició el estudio y análisis de esta reglamentación, los sectores productivos madereros presentaron un proyecto para la Adjudicación de Tierras del PFE a empresa madereras, mismo que actualmente se encuentra aprobado bajo la denominación de "Normativa para la Adjudicación de Areas del PFE, en favor de Empresas Industriales Madereras Nacionales" que excluye de las áreas susceptibles de adjudicarse aquellas ocupadas por comunidades aborígenes.

Si bien estas disposiciones establecen los procedimientos y requerimientos para las adjudicaciones a los dos sectores, no es menos cierto el interés de las empresas de comprar tierras forestales para asegurarse materia prima para la industria, razón por la cual, antes de proceder a adjudicar tierras forestales a la industria, es necesario, urgentemente realizar un inventario de las posesiones ancestrales y delimitarlas a fin de saber los espacios de tierra que no deben ser sujeto de adjudicación a terceros.

Esta es la semilla de una propuesta de reconocimiento de la posesión ancestral para los chachis y para los negros a fin de establecer legalmente una especie de "reserva étnica" en la Provincia de Esmeraldas, que permita defender un espacio para los pobladores originales de la región. Ello al mismo tiempo permitirá:

1. Asegurar un espacio de tierra para las familias mediante la legalización de los predios comunales;
2. Facilitar el manejo forestal con base a la delimitación de espacios comunitarios amplios;
3. Proteger las Zonas de Amortiguamiento de las Reservas de la región (Cotacachi-Cayapas y Cayapas-Mataje).
4. Proteger una de las zonas mas ricas del planeta, es decir la formación Biológica "Chocó".

Aunque la industria maderera afirma que un 90% del Patrimonio Forestal Ecuatoriano está ocupado por colonos, la realidad nos mostrará que tan solo un 10% de los ocupantes son colonos, y que el 90% del Patrimonio Forestal pertenece a grupos tradicionales.

Bajo esta perspectiva el punto de partida debe ser, apoyar a los grupos locales ancestrales a legalizar su tierra y convenir con ellos para manejar el bosque sobre la base de la participación comunitaria, como única alternativa para sacar adelante la región y conservar el bosque.

Parecería que esta idea tiene asidero hoy en día cuando se ha constituido una "Unidad Coordinadora para el Desarrollo Forestal Sustentable de la Provincia de Esmeraldas", en la que estamos armonizando acciones y estrategias las ONGs, la Industria Maderera y el Estado, como único mecanismo de establecer lineamientos comunes para la región en lo relacionado a manejo de recursos y tenencia de la tierra.

2.4.4 ESQUEMA COMPARATIVO DE LA SITUACIÓN LEGAL DE LOS MADEREROS EN CUATRO PAISES AMAZÓNICOS

En el cuadro 5 se compara la información más importante aportado por los países Amazónicos sobre la situación legal de sus madereros.

Cuadro V Madereros

<i>Perú</i>	<i>Colombia</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Paraguay</i>
<p>Acceso</p> <p>A través de permisos hasta 1000 ha. porque el pago para estos permisos no abastece para la reforestación.</p> <p>La nueva Ley de Tierras permite la venta incondicional de tierras forestales Hay 45 M. de ha. de bosque productivo.</p>	<p>Acceso</p> <p>A través de permisos basados en la capacidad regenerativa del bosque.</p> <p>La propiedad se concede solamente excepcionalmente.</p> <p>Más del 50% del bosque se ha reservado para la explotación maderera.</p>	<p>Acceso</p> <p>A través de permisos que van desde 1000 m3 para un año a cambio de un pago y una tasa de reforestación hasta de 10.000 m3 para 20 años bajo la dirección de un profesional y un plan de manejo.</p> <p>No se puede tener la propiedad del bosque.</p> <p>La mitad del bosque se reserva para la explotación maderera.</p>	<p>Acceso</p> <p>A través de la propiedad privada desde 1893, cuando el estado vendió gran parte del bosque productivo.</p> <p>Mitad del bosque del país, 4,3 millones de ha. es productivo.</p>
<p>Uso</p> <p>El bosque se “descrema” por pequeños madereros. Muchas veces estos se convierten en colonos.</p> <p>Producen un 15% de la deforestación</p> <p>No se mencionan medidas para promover el manejo del bosque.</p>	<p>Uso</p> <p>La explotación maderera no es sustentable.</p> <p>Produce un 10% de la deforestación.</p> <p>Para promover un manejo sustentable se dan certificados de Incentivo Forestal. Dan derecho a ventajas fiscales y subsidios del 50 al 75 % de la inversión.</p>	<p>Uso</p> <p>La explotación no es sustentable. Abre el bosque a la colonización.</p> <p>No se informa sobre el % de deforestación que causa.</p> <p>Para promover el manejo del bosque existen iniciativas educativas para madereros.</p>	<p>Uso</p> <p>Se explota el bosque mediante el “descreme”.</p> <p>A partir de 1967 se dobló la deforestación causada por los madereros pero no se dan cifras.</p> <p>La legislación exige la explotación racional de la madera pero no está reglamentada.</p>
<p>Organización</p> <p>No se informa</p>	<p>Organización</p> <p>Los madereros estan organizados en gremios provinciales. Nacionalmente existen la ACOFORE (reforestación) y la CONIF, (investigación).</p>	<p>Organización</p> <p>No obstante la presión de los madereros a través de la CNF las políticas económicas postergan la actividad forestal sustentable.</p>	<p>Organización</p> <p>No se informa.</p>
<p>Planes de legislación</p> <p>Existen 2 proyectos de leyes forestales. Uno libera la tenencia de la tierra forestal. Otro propone la venta del suelo forestal bajo un plan de manejo participativo.</p>	<p>Planes de legislación</p> <p>Se ha renovado la legislación.</p> <p>Existen planes para reglamentar más la explotación sustentable del bosque.</p>	<p>Planes de legislación</p> <p>Las propuestas más importantes son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la liberalización de la tenencia forestal - incentivos para un mejor manejo y - democratizar el acceso al bosque. 	<p>Planes de legislación</p> <p>Hay planes para renovar la legislación forestal y de ordenamiento territorial.</p>

Fuente: presentaciones de la situación del bosque en sus países por los participantes internacionales de este taller.

2.4.5 DISCUSIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE NORMAS DE MANEJO DEL BOSQUE HÚMEDO TROPICAL POR LOS MADEREROS Y RECOMENDACIONES

Este tema, que disfrutó de gran interés, se discutió en tres grupos. Sus discusiones se han integrado para evitar repetición.

Participantes del grupo 1:

Érika Brockmann (Moderadora), socióloga y política, Bolivia
Danilo Silva y Patricio Mena (Relatores), EcoCiencia, Ecuador
Jaime Nalvarte (Moderador), AIDER, Perú
Humberto Deutler, GTZ, Ecuador
Carlos Filártiga, Asociación de Abogados Ambientalistas, Paraguay
Juan Gallegos, INEFAN, Ecuador
Antonio González, Sociólogo, Perú
Manolo Morales, CARE-SUBIR, Ecuador
Clara van der Hammen, TROPENBOS, Colombia
Bert Witteveen, Maquipucuna, Ecuador
Joy Woolfson, EcoCiencia, Ecuador
José Yunis, Parques Nacionales, Colombia

Participantes del grupo 2:

Gerardo Stöhr (Moderador), GTZ, Paraguay
Rossana Manosalvas (Relatora), EcoCiencia, Ecuador
Edgar Köpsell, GTZ, Costa Rica
Stephan Amen, Profors, Ecuador
José Ayala, Ministerio de Agricultura, Paraguay
Oswaldo Báez, Fundación Natura, Ecuador
Margarita Betances, ISA, República Dominicana
Chris Canaday, CECIA, Ecuador
Kastl, Siegfried, GTZ, Nicaragua
Fagney Jaramillo, INDA, Ecuador
Carlos Rodríguez, TROPENBOS, Colombia
Juan Salinas, Profors-Sucumbíos, Ecuador
Alba Salvatierra, INEFAN, Ecuador
Roberto Ulloa, EcoCiencia, Ecuador

Participantes del grupo 3:

Fernando Montenegro (Moderador), AIMA, Ecuador
Luis Suárez (Relator), EcoCiencia, Ecuador
Carlos Aguirre, ITTO-INEFAN, Ecuador
Lilian Benítez, Fundación Natura, Ecuador
M. Cristina Guzmán, Abogada, Bolivia
Enrique Cunamai, CONFENIAE, Ecuador
John Griffiths, Universidad de Groningen, Holanda
Delia Lanz, Consultora Independiente, Venezuela
Zamira Lozano, Ministerio del Medio Ambiente, Colombia
Ana Mariscal, Fundación Maquipucuna, Ecuador
Deborah Meadows, Indiana University, Estados Unidos
Carlos Merenson, SRNyAH, Argentina
Flavia Noejovich, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Perú
Paulina Palacios, CONAIE, Ecuador
Thomas Rudel, Rutgers University, Estados Unidos

Aunque cada grupo trató de seguir la guía de trabajo, el énfasis en sus discusiones ha sido diferente. El primer grupo se esforzó en comparar la situación de los diferentes países, la explicación de la misma y el porvenir deseado de los países presentes; el segundo se centró en el caso de Ecuador como ejemplo, y el tercer grupo se detuvo primero en definir los usuarios del bosque, objetivos del manejo, especialmente del manejo sustentable, pero después se salió del tema de la discusión enfocando el control de la colonización y la minería en vez de la cuestión maderera. Presentamos estas discusiones de una manera integrada.

I. *¿Cuál es la situación actual del bosque?*

Un grupo concuerda en que el bosque es afectado por múltiples usuarios, tales como madereros, colonos, indígenas y mineros.

Es importante reconocer que los bosques no sólo proporcionan madera; debe existir un enfoque integral que mire al bosque como proveedor de múltiples bienes y servicios, lo cual amplía el número de usuarios. Hay usuarios a nivel local que aprovechan la madera y otros productos no maderables y usuarios a nivel nacional e internacional que se benefician, por ejemplo, de procesos climáticos y de la biodiversidad. Todos estos usuarios tienen intereses y van a influir en la legislación.

Por eso el objetivo del manejo de los bosques ha cambiado; ya no sólo se pretende producir madera pero también bienes y servicios, tangibles e intangibles. Sin embargo, la regulación del acceso a los recursos del bosque todavía no se ha adaptado a este nuevo objetivo.

Hasta los años setenta, el objetivo central del manejo era la provisión de madera con perpetuidad; hoy se entiende como "manejo sustentable" a la extracción de bienes y servicios tangibles e intangibles con perpetuidad y con una mínima alteración del ecosistema. Por lo tanto implica no solamente conservación de los recursos, pero también aspectos sociales relacionados al mejoramiento de la calidad de vida y aspectos económicos relacionados con la rentabilidad.

En **Colombia** se ha cambiado la terminología: de manejo sustentable a manejo sostenible, En **Bolivia** también se usa el término sostenible.

El grupo concluye que la terminología (sustentable o sostenible) no es lo importante, sino el concepto en sí. En este sentido, lo fundamental es minimizar el impacto y mantener la estructura del bosque.

Es importante reconocer que existen intereses diferentes. Algunos usuarios del bosque tienen intereses armónicos y otros tienen intereses antagónicos. En principio se podría esperar que los indígenas y los madereros tuvieran intereses armónicos con el bosque puesto que están interesados en su persistencia. Mientras tanto, los colonos y los mineros tendrían intereses antagónicos con el bosque ya que pretenden su conversión a otros usos⁴⁵. También la tecnología puede hacer que el aprovechamiento de los recursos forestales esté más o menos en armonía con el bosque.

A pesar de este desarrollo teórico, la práctica todavía muestra una imagen de la actividad maderera bastante cruda. En **Colombia** en el proceso de extracción de la madera se pierde el 40% de la misma. La ley permite un 40%. La producción maderera es extractiva, no agremiada e indiscriminada.

En el caso de **Ecuador** no existen concesionarios extranjeros ni internacionales. Esto se debe a que hubo una protesta de los madereros nacionales. Todos los madereros son nacionales y compran y venden la madera así o hacen un procesamiento básico para su venta. Hay desperdicio e ineficiencia en el aprovechamiento, existe tala selectiva de pocas especies valiosas.

⁴⁵ En realidad, estos grupos no siempre actúan según los intereses que les atribuyen. Un colono reforesta si le dan un incentivo y la manera de trabajar de los madereros puede destruir bastante.

2. *¿Qué factores pueden ser considerados como causantes de esta situación?*

En **Ecuador**, los procesos de deforestación y colonización han estado relacionados con problemas estructurales como la falta de tierra en la Sierra y con incentivos del Estado, como la Ley de Reforma Agraria y Colonización que promovía la deforestación para asegurar la tenencia de la tierra, o las políticas de crédito del Banco de Fomento que favorecen la ganadería.

La apertura de vías (carreteras) es el factor que posibilita el acceso al bosque. Es importante mencionar el estrecho vínculo entre los colonos y las empresas madereras, a través de intermediarios que compran la madera a los colonos. La falta de servicios y de atención del Estado promueve el clientelismo, de lo cual se aprovechan las empresas, para obtener madera a cambio de la construcción de vías de penetración.

El INEFAN ha tratado de controlar la tala de los bosques con el fin de obtener madera, pero hay muchas variables que considerar, demasiados intereses y muchas veces el sector político no está de acuerdo con el sector técnico. Los madereros al tener poder económico tienen mucho poder político. Los madereros ecuatorianos tienen una de las ganancias más altas en América Latina. La política forestal no es lo suficientemente clara y esto provoca que los reglamentos no sean muy explícitos. No hay alternativas de manejo sustentable del bosque porque no hay ni los conocimientos ni la conciencia suficiente. Tampoco se ha indagado sobre los productos no maderables del bosque.

Se establece un consenso basado en la exposición colombiana que dice que las causas de la deforestación y de la falta de implementación de las leyes de conservación y manejo, son:

1. la cultura extractiva heredada;
2. la incertidumbre jurídica;
3. la falta de ordenamiento territorial;
4. el problema de acceso al crédito para el desarrollo sostenible;
5. el bosque no pertenece a nadie, y por eso a nadie le importa, nadie sufre daños y perjuicios.

Otra actividad con mucho impacto negativo en el bosque pero que también estimula la actividad maderera es la actividad petrolera. Se distinguen impactos directos e indirectos. Los impactos directos, como la contaminación, son más fáciles de controlar, pero los impactos indirectos, como la apertura de vías, son más graves ya que modifican la estructura del espacio, al fomentar la colonización de áreas frágiles.

3. *Situación normativa: ¿en qué medida se respetan las normas de manejo del bosque?*

En **Ecuador**, a pesar del trabajo de PRONAREG, el ordenamiento territorial no se aplica, ya que falta decisión para aplicar los conocimientos. Hasta ahora tampoco se ha realizado el manejo sustentable de recursos naturales, no existe un esquema de cómo hacerlo. Existe un fondo que proviene del depósito que hacen los madereros en cada concesión. Este fondo que podría utilizarse para reforestación se queda en el estado burocrático. A pesar de existir los medios en el sector privado tampoco se han encontrado casos de manejo sustentable de bosques, el modelo hasta ahora ha sido sólo de extracción. Si es una empresa sería podríamos suponer que hace algún tipo de manejo sustentable. De manera general las tierras privadas se dedican a eucalipto y pino, que muchas veces están acabando con el suelo. Estos proyectos de manejo no cumplen con los criterios sociales de sustentabilidad sino sólo con los económicos. Los madereros saben que de la manera en que están obteniendo la madera, tanto en concesiones o por la compra a colonos, no es sustentable.

No obstante, los madereros se quejan, pues ellos dicen que no son destructores del bosque. Acusan a las comunidades campesinas de ser las que en realidad destruyen el recurso. Pero las maneras ilegales de conseguir madera abundan. El plan de manejo significa para los madereros una inversión que no están dispuestos a realizar. Ellos subcontratan al campesino para tener menos de 1.000 ha. para no hacer el plan de manejo. El proceso es el siguiente: pequeños poseedores o contratistas sacan la madera, que venden a transportistas y estos la venden a las grandes compañías. Si existe un plan de manejo nunca se cumple porque no hay control. Hay propuestas absurdas como la de madereros que deforestan bosques de cedros y quieren reforestar con eucaliptos.

Otro de los problemas que se tiene es que los madereros negocian con la comunidad con condiciones nada sustentables. Existe mucha corrupción en la extracción y el transporte de la madera hasta la industria. Se dejan pasar volúmenes mayores y se paga menos.

Felizmente se están desarrollando alternativas, por ejemplo los trámites legales para dar a los madereros propiedades exclusivamente para la explotación forestal. Además, la Dirección Forestal les da licencias de aprovechamiento si presentan los planes de manejo. Pero AIMA sostiene que no hay instrucciones ni reglamentos para adjudicar tierras al sector maderero.

Otra alternativa que sí se dió, es la adjudicación de tierras a comunidades campesinas e indígenas. La adjudicación de tierras hace que las comunidades se sientan dueñas y se ha pasado de un uso dañino a otro algo más sustentable. Es el caso de los Awá que están sacando su madera selectivamente y la venden directamente al mercado internacional. Muchas veces es mejor hacer convenios con comunidades indígenas que con colonos, porque a los indígenas les importa más su tierra, tienen más conciencia, mientras que a los colonos sólo les interesa la compra y venta de las tierras. Además, las comunidades indígenas tienen mucho más territorio, mientras que los colonos tienen máximo 100 ha. Antes la tala del bosque era fomentada por el IERAC, que exigía a los finqueros el 50% de su tierra "trabajada" lo que significaba la tala de una gran hectareaje (de 25 a 50 has).

Existen también proyectos donde la madereras están trabajando con comunidades para el aprovechamiento forestal (ENDESA y comunidades Chachis, en la provincia de Esmeraldas). Todavía no se puede asegurar que el aprovechamiento sea el 100% sustentable, eso se verá con el tiempo.

Hace algunos años se daban concesiones territoriales a los madereros pero luego este procedimiento se eliminó porque hubo algunos problemas. Se exigía una reposición del bosque a través de un plan de manejo. En las cláusulas de la concesión, el Estado se comprometía a entregar la tierra sin ningún tipo de problema legal de tenencia (colonos, invasiones). Una vez tabladas las mejores especies, los mismos madereros insinuaban a la gente que tomaran posesión de las tierras. A veces el Ministerio de Gobierno intervenía tratando de expulsar a los invasores. Otras el IERAC intervenía y daba títulos sobre esas tierras. Los madereros alegaban entonces que la tierra tenía problemas legales y no cumplían con el Plan de Manejo. Esta fue una de las razones por las que se cerraron las concesiones. Otra de las causas para que las concesiones no funcionasen era que muchos colonos vendían la madera a los industriales. La tasa de reforestación en el caso de los colonos era del 0%.

En conclusión, los madereros en Ecuador obtienen poca madera de manera legal, a través de concesiones, por compra directa de la tierra o por adjudicación del IERAC. Tal vez en el caso de tierras privadas de los madereros la explotación puede ser algo sustentable. En el caso de las concesiones entregadas bajo un Plan de Manejo no se hace un monitoreo del mismo, no se sabe si lo cumplen o no. En términos generales, se acuerda que los madereros han tenido éxito económico con un proceso de deforestación informal que les apoya. Las comunidades talar los árboles y los venden a los madereros y allí tampoco se cumplen los requisitos legales. El proceso de titulación de tierras está muy atrasado (menos del 15% de las tierras tienen título)⁴⁶.

Igualmente las empresas mineras y petroleras en Ecuador ofrecen servicios a las comunidades para lograr su consentimiento para sus actividades, para evitar medidas para minimizar los impactos ambientales.

En **Perú**, desde los años sesenta se protege el bosque, estableciendo al principio 9 millones de ha. en protección. Luego, por el estímulo del gobierno de Belaúnde para la extracción maderera, se redujo a 3 millones de hectáreas para entregar los 6 millones restantes a las empresas madereras. La industria maderera fue altamente estimulada; se crearon grandes empresas. La industria maderera hace subcontratos a pequeños y medianos extractores. Ellos van con sus familias a vivir en la zona. Se extrae la madera y no

⁴⁶ Si no tienen título de sus tierras, no pueden talar legalmente porque el título es un requisito para el permiso de tala.

hay plan de manejo o reforestación. Los colonos siguen a los madereros; todo está concatenado. Existen zonas totalmente deforestadas y la maderera está cada vez más adentro. Con la colonización espontánea vinieron el cultivo de coca y el narcotráfico, los cuales ocupan valles enteros. También ingresó la subversión. En un caso se dió el permiso de extracción de 180.000 toneladas métricas para pulpa de papel. Después de la extracción de la madera la industria quebró sin que haya existido reposición del bosque.

Actualmente en **Colombia** se pierde mucha madera. La gente accede a los bosques y tala la madera para venderla a las empresas madereras. La colonización dirigida ha sido un fracaso.

En **Bolivia** se negó el permiso para que las comunidades puedan explotar la madera. También ha existido mucha corrupción en la titulación de tierras, por lo cual existe mucha superposición de títulos en una misma propiedad. En estos momentos existe una "pausa ecológica" y los procesos de titulación están detenidos. En la parte oriental del país hay minería de oro depredatoria. Hay estudios de impacto ambiental y social pero falta aplicación de los mismos y existe mucha invasión de brasileros a zonas mineras.

El problema en **Paraguay** no es la parte formal, sino la explotación informal que es muy preocupante. Hay una enorme explotación y corte de bosques que sale de contrabando a Brasil. No se sabe qué cantidad de madera se está talando. Se habla de 500.000 a 600.000 ha de deforestación por año. El drama de la deforestación en Paraguay es tremendo. Se agrava con problemas sociales de campesinos sin tierras que ocupan áreas boscosas y que limpian todo y luego salen a otro sitio. En Paraguay la parte formal está controlada. Ciertos sectores ya han presentado planes de manejo para el aprovechamiento, esto ya es un primer paso, es la base.

En **Venezuela**, la Ley de Protección del Medio Ambiente y la Ley de Ordenamiento Territorial promueven el uso racional de los recursos; sin embargo, hay graves impactos ambientales provocados por la minería.

En conclusión, en muchos países de la región los intereses económicos y políticos asociados a las actividades mineras y petroleras superan el control ambiental. Falta ordenamiento territorial o no se aplica. No hay manejo forestal sustentable, aunque sí hay planes. Según los madereros, la falta de seguridad de la tenencia de tierra les impide cumplir con normas de manejo sostenible. Se está experimentando con alternativas dando títulos a comunidades de indígenas y madereros.

4. Factores que influyen en el acatamiento de las normas

4.1 Las normas, es decir el ordenamiento de tierras, el acceso y el uso a la tierra y los recursos forestales: están en armonía con la práctica o es muy difícil respetarlas? ¿Son costosas en su implementación?

En **Ecuador** la Ley de Áreas Naturales y Vida Silvestre (1981) con su reglamento⁴⁷ es el máximo instrumento legal para promover la protección y el manejo sustentable del bosque. Existen también decretos ejecutivos específicos para el aprovechamiento de los bosques. La Ley de Creación del INEFAN trae algunos artículos relacionados al manejo forestal; el Patrimonio de las Áreas Naturales Protegidas y el Patrimonio Forestal. En cuanto al Patrimonio Forestal, existen diferentes tipos de bosques de acuerdo con la Ley. El patrimonio forestal es una categoría y Bosques Protectores son otra. Hace falta una delimitación in situ del ordenamiento territorial. La Ley Forestal es punitiva, regulativa porque da obligaciones y determina las sanciones sobre las contravenciones y también fomenta la protección a través de áreas privadas. Pero casi no hay una verdadera promoción para la protección de la madera. Esta es una ley muy proteccionista con pocas alternativas de uso. Existen muchas incongruencias entre la Ley Forestal y otras, por ejemplo, unas autorizan la explotación minera dentro de los bosques protectores pero la Ley Forestal sólo habla de actividades de educación, recreación e investigación en los mismos.

En Ecuador ya no se dan concesiones forestales, los permisos se dan en áreas de propiedad, por ejemplo de cooperativas campesinas, de las que se reconocen sus tierras. Es obligatorio realizar un plan de manejo para la extracción de madera en áreas de a partir de 1000 ha. Los modelos de planes de manejo son sólo

⁴⁷ Sucesora de un Decreto Ley de 1958, que era muy disperso.

para aprovechamiento forestal, no existen estos planes para la conservación del bosque. La concepción es mas forestal. Según la nueva normativa 016, no solamente se tiene que tener una patente y un plan de manejo sino también un estudio de impacto ambiental; además en la propuesta se tiene que especificar en qué se va utilizar la madera y se tiene que adjuntar un plan de reforestación. En el INEFAN se aprueba la propuesta, por consiguiente se otorga una guía de movilización y por último se produce la tala. Se tiene que pagar por volumen en pie. Para sacar la madera tiene que demostrarse una guía de movilización.

Colombia tiene grandes reservas forestales, divididas en 7 regiones. Los bosques son bienes públicos de la nación. Está formado por diferentes tipos de bosques, entre los que se encuentran los bosques protectores.

Los madereros Colombianos pueden acceder de cuatro modos al recurso forestal dentro del ministerio de la ley:

1. la del principio de "tengo sed y tomo el agua";
2. permisos estatales que pueden ser retirados por el ente oficial (contrato unilateral),
3. concesiones (bilaterales)
4. asociación (de usuarios).

Requieren permiso de aprovechamiento forestal sobre un número de hectáreas dado; se hace contrato de concesión sobre aprovechamiento. Lo otorgan las corporaciones autónomas de los departamentos dependiendo de la repartición de cupos que cada una de ellas maneja. De igual manera tiene permisos diferenciados tipo A, B, etc. Existe el problema que el valor de las tasas es muy bajo. Se requieren planes de manejo. La extracción actualmente se hace por volúmenes y no por hectáreas de extracción. Con la nueva aplicación de la Ley se va a cambiar a superficie explotada. El maderero tiene que demostrar un trabajo en la zona y tiene que abandonar la zona tras una extracción adecuada.

Con la nueva Constitución se han producido reformas legales que ponen énfasis en las implicaciones ambientales. Con la ley 99 se requiere licencia ambiental y hace dos meses se creó la Política de los Bosques. La autoridad ambiental es el Ministerio del Medio Ambiente y también cumplen un rol muy importante las Corporaciones Regionales, quienes pueden otorgar licencias ambientales tras estudios de alternativas y de impacto ambiental. También hay una nueva ley ambiental, la Ley 70, que permite entregar bosques a las comunidades que están asentadas en la zona del Pacífico. Bajo esta Ley, los permisos de aprovechamiento están parados, pues no se sabe que áreas van a ser adjudicadas. Se pretende adjudicarlas a las comunidades para que hagan planes de manejo.

En **Perú** se pueden establecer tres épocas de la explotación maderera: el inicio en los años 60, el gobierno militar y por último el gobierno de Fernando Belaúnde. Durante estos períodos se estimuló la extracción de madera bajo diferentes leyes, con derogatoria de hasta 70 impuestos. En Perú la extracción de la madera es económicamente necesaria. Sólo los industriales de la madera tienen el derecho de explotarla. En cuanto a manejo, el énfasis de la ley forestal está en la reforestación.

En **Bolivia** no se tiene el derecho de propiedad del bosque. Existe solamente un derecho de explotación.

En **Paraguay**, la extracción del bosque se maneja con guías perfectamente reglamentadas. En general falta voluntad política para instrumentalizar las normas existentes.

4.2 ¿Cuál es el grado de conocimiento de las normas en cuanto al bosque?

En **Ecuador** ha habido una falta de conocimiento de la ley por parte de las mismas autoridades, porque no ha habido suficiente difusión. Por ejemplo, se conoce desde hace poco la existencia de un artículo que permite la adjudicación de tierras a comunidades y empresas.

4.3 *Control del comportamiento hacia el bosque, los incentivos y sanciones al respecto*

En **Ecuador**, los mecanismos de control son muy deficientes. No hay suficientes recursos humanos para el control y manejo de los bosques protectores, del patrimonio forestal del Estado, planes de manejo y el control de la movilización de la madera y de otros recursos naturales. Por ejemplo, las guías de movilización no son claras, los documentos dicen que la madera viene de un sitio y en realidad viene de otro. No se percibe el volumen de la madera extraído. Se ha pedido ayuda a las Fuerzas Armadas pero en estos casos hay que pagar la movilización y no hay recursos para esto. Hay una desautorización a los funcionarios forestales por parte de sus jefes, por lo que éstos muchas veces no pueden castigar el delito. Hace falta decisión política para poder controlar todo esto. Se pueden hacer muy buenas leyes pero si no existe decisión política no sirve de nada. Para controlar la actividad petrolera, hay estudios de impacto ambiental, pero en muchos casos es un requisito de puro trámite y no se controla la aplicación. Falta control y monitoreo por parte del Estado. Otro de los problemas que se tiene en Ecuador es que la madera del bosque tropical está muy mal pagada a los colonos; se paga de 2 a 4 dólares, cuando en el puesto en el puerto o ya industrializada vale de unos 400 a 500 dólares. Quien gana mucho dinero es el intermediario. Hay una falta de valoración del recurso forestal (por su valor intrínseco). Se valora sólo por la madera que produce. Existe una bonificación para reforestación. Se inició con el PLANFOR y se llegaron a sembrar unas 40.000 ha. pero la verdad es que se reforesta muy poco. La reforestación que se hace es con especies exóticas. De alguna manera estas plantaciones disminuyen la presión sobre el bosque tropical.

En **Perú** los madereros requieren de un título de propiedad para tener acceso a créditos en los bancos. Existen los programas de adecuación y manejo ambiental para mejorar las condiciones ambientales de empresas que ya están operando desde hace mucho tiempo. Pero aunque hay los estudios de impacto ambiental, falta control y coordinación. En la categoría de bosques de protección, en Perú éstos han sido manejados de tal forma que no ha existido control y se ha producido deforestación como en las Cordilleras de San Carlos, San Matías, etc.

En **Paraguay** se suele dar autorizaciones en función de un Plan de Manejo pero la capacidad de controlar la ejecución del mismo es deficiente así como asegurar el manejo sustentable del bosque.

En la **República Dominicana** existe un acuerdo entre el gobierno y las organizaciones campesinas para controlar la extracción ilegal de madera de sus territorios. La madera que sale es de un bosque manejado sosteniblemente.

En conclusión, en muchos países de la región los intereses económicos y políticos asociados a las actividades mineras y petroleras superan el control ambiental. Los Estudios de Impacto Ambiental pueden ser un instrumento útil para el manejo sustentable, pero falta control, monitoreo y participación de la población. Existen dudas sobre la aplicabilidad de los estudios de impacto ambiental, pues éstos requieren fijar niveles de admisibilidad, los cuales deberían ser fijados técnicamente. Sin embargo, en la actualidad los niveles de admisibilidad son fijados políticamente debido a la falta de conocimientos científicos suficientes y a las presiones económicas. Al hablar de instrumentos legales hay que pensar en dos tipos:

- a) instrumentos de control y regulación
- b) instrumentos de fomento y promoción (incentivos).

En general, se ha puesto énfasis en instrumentos de control, pero es necesario mejorar los instrumentos de fomento. Como el fomento y el control implican asignar recursos escasos, el tema de los instrumentos legales se convierte en un tema político.

4.4 *Origen de las normas, incentivos y sanciones: ¿son costumarios?, o si no, ¿cómo ha sido el proceso en el cual se fijaron las normas? ¿Cuál es la estabilidad de estas normas? Es decir, ¿cuál es la facilidad con la cual pueden ser revocadas?*

En **Ecuador** se está cambiando la ley forestal con intervención del INEFAN y otros actores.

En **Colombia** se realizan consultas a las comunidades mediante audiencias públicas.

En **Peru** no hay consulta formal a las comunidades, sino un proceso de negociación.

En los **Estados Unidos** los ciudadanos pueden actuar en las cortes y así cambiar las leyes.

En general, se nota una falta de participación ciudadana para la creación de las leyes. Asimismo, hay insuficiente conocimiento y falta investigación para hacer buenas leyes.

4.5 *Autoridades u organizaciones no gubernamentales encargadas, cómo ejecutan su tarea? y ¿cómo coordinan?*

En **Ecuador**, el ente oficial no tiene el apoyo de las autoridades del gobierno. La política no se aplica y existen contradicciones con la Ley Agrícola, existen así mismo sobreposiciones en sus jurisdicciones, hay un conflicto de competencias interinstitucionales. Por ejemplo, lo que no está considerado actualmente en la Ley Forestal es la concesión de tierras por el INDA. Falta articular la planificación de programas viales y forestales. El Patrimonio Forestal del Estado solo está delimitado en dos provincias y eso hace que las mismas autoridades desconozcan en terreno su ingerencia. Tampoco las Áreas Protegidas han sido delimitadas en su totalidad y lo mismo ocurre con los Bosques Protectores. Esto hace que hayan incongruencias en las declaratorias de áreas protegidas, donde a veces un parque nacional es declarado patrimonio forestal del estado.

En **Colombia** los fallos de puesta en práctica legal se han dado por políticas inconexas; se hizo sustraer el 20% de las tierra forestales para la colonización. Varias entidades ambientales trabajaron sin coordinación. Hoy hay un jefe del sector que regula la política.

En **Bolivia** existe una gran descentralización administrativa otorgando mayor participación y poder a los municipios. En cada municipio se han creado Organizaciones Territoriales de Base (OTB) que entre otros vigilan los bosques.

En **Perú** hay problemas de competencias institucionales.

En general existe una carencia de políticas, políticas inconexas y autoridades con decisiones contrarias. La debilidad del estado, el centralismo y la falta de recursos constituyen un grave problema para la aplicación de instrumentos legales.

Recomendaciones

Proceso normativo

- Hay consenso en que **en todos los países** hay que mejorar la voluntad política. Para Ecuador se recomienda hacerlo tratando con los gobernantes y con los medios de comunicación.
- Hay unanimidad en que es importante discutir sobre el concepto de manejo. Tal vez no se da manejo sustentable ni les interesa implementarlo a los madereros porque no existe una idea clara sobre lo que significa manejo forestal. No es sólo madera es mucho más. Hay que definir un concepto que sea manejable y hacer planes de manejo mucho más coherentes y globales (al menos en Ecuador). Entre otras cosas, los indígenas no entienden el plan de manejo. Para este concepto hay que buscar la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad (colonos, comunidades, madereros) para lograr una plataforma de participación.
- Igualmente se concluye que es importante diferenciar las medidas porque los problemas de cada grupo de usuarios son diferentes. Un grupo concluye que las comunidades indígenas, propietarios privados de bosque y concesionarios madereros tienen posibilidades de manejar sustentablemente un bosque si se sigue un plan de manejo forestal, pero que los colonos no manejan los bosques sustentablemente.⁴⁸
- Las actividades de protección y producción se entrelazan, pero es importante distinguir las áreas de protección de las áreas de producción, aunque estas últimas también tengan zonas destinadas a la protección. Para cada situación hay que elegir entre varias alternativas, como por ejemplo la adjudicación versus el reconocimiento de territorios indígenas y el control versus los incentivos.

⁴⁸ Me parece que estas apreciaciones tienen un sesgo: Se admite en la discusión que no se sabe mucho del manejo de indígenas, concesionarios de bosques y propietarios privados de bosques y no obstante se afirma que estos tienen posibilidades de manejo sustentable del bosque, pero los colonos no.

- En resumen, se debe establecer la política forestal *real* de cada país, los planes, las estrategias y el diagnóstico en cada uno.
- No hay que confundir las políticas de gobierno con las políticas de Estado. Estas últimas son a largo plazo.

Las normas

- En **Ecuador**, impulsar el ordenamiento territorial del país y la delimitación del Patrimonio Forestal del Estado y de las Áreas Naturales Protegidas son tareas todavía por hacer.
- También se requiere una planificación regional en base a este ordenamiento territorial, especialmente para controlar la actividad petrolera y para evitar la expansión de la frontera agrícola a zonas de aptitud forestal.
- En **Ecuador** la legislación debe adaptarse más a las comunidades que también contribuyen a la deforestación pues necesitan recursos económicos. Se deben crear las guías de movilización de procedencia forestal comunitaria. Se tiene que tener un reconocimiento a la comunidad mediante el control que ellos puedan ejercer en el área. Las guías de movilización deben ser reconocidos por el INEFAN a las organizaciones regionales. Así se puede conocer de donde se saca la madera y existe mayor control por parte de la zona y se conocerá cual es el volumen de extracción. Se quiere hacer una guía para el grupo indígena de los Chachis y otro para los Afroesmeraldeños.
- La recomendación para madereros **Ecuatorianos** es que debe haber proceso de legalización de tierra para llegar al ordenamiento territorial. Hay que reconocer que las formas de manejo del bosque no se dan únicamente a través del Estado. Con la adjudicación se da la tierra donde se da el recurso. El interés de los madereros es captar el espacio de tierra, porque ahora la madera viene de las fincas de los colonos. La tierra entra en subasta. La adjudicación mantiene el control del Estado sobre la tierra. El maderero no puede vender la tierra.
- Las leyes forestales **Ecuatorianas** deberían ser más de promoción, de fomento, desarrollo y protección de los recursos naturales. La Ley Forestal actual ha fallado debido a las distintas interpretaciones que de ella se han hecho, por eso se está escribiendo un Manual Forestal de Procedimientos. También la propuesta de una nueva ley forestal debe definir mejor la sustentabilidad, antes ni siquiera se la conocía y no tenía conceptualidad. Lo único que había era la necesidad de presentar un plan de manejo forestal.
- En **Perú**, es conveniente que a las comunidades se les otorga el derecho de explotar la madera al igual que los madereros.
- En **Colombia**, se requiere modernizar la situación forestal con regímenes de propiedad claros. Se recomienda legalizar y otorgar tierras sobre la base de criterios de ordenamiento territorial que tengan en cuenta el uso y la vocación de la tierra. La nueva Constitución contempla la promulgación de una Ley de Ordenamiento Territorial, pero hay que vencer obstáculos políticos.
- También, se tiene que expedir un estatuto único sobre la extracción de los bosques y desarrollo sostenible.
- En **Bolivia** se discute sobre el derecho de explotación. Quieren cambiar sobre las tasas de volumen para cambiar al derecho de hectáreas. Una tasa bien establecida por superficie generaría un compromiso adicional y un estímulo para equilibrar la demanda sobre la tierra.
- En **todos los países** se recomienda promover el ordenamiento territorial y la planificación regional. También optimizar el uso de decretos, reglamentos y resoluciones para actualizar y aplicar las leyes.

Investigación y educación

- En **Colombia** se ha recomendado hacer un diagnóstico de la situación forestal del país y generar instrumentos de apoyo basándose en investigaciones.
- En **Ecuador** hay que obligar a los madereros a ser partícipes y responsables en el manejo sustentable del bosque. Al parecer, en la región no existen "auténticos madereros" o empresarios madereros, sino comerciantes de madera, lo cual es gravísimo para los bosques. Hay que generar el "auténtico maderero", lo cual implica manejo sustentable y a que el bosque debe ser utilizado adecuadamente (nadie se opone al uso adecuado).
- Pero en **Ecuador** hay que buscar también alternativas de manejo (como el ecoturismo) para el bosque y hay que impulsar la investigación y el desarrollo de modelos alternativos de aprovechamiento y manejo sustentable, no exclusivamente maderero.
- En **todos los países** se concluye que existe una gran falta de investigación y educación. Prioridades generalizadas son:
 - 1) la identificación de estándares e indicadores,
 - 2) la inventarización y clasificación de las zonas de bosque y sus recursos y la generación de alternativas económicas de explotación del bosque.

Parte III La Amazonía 2 Los usuarios

- La falta de educación tiene que enfrentarse a varios niveles: no es lo mismo educar a un indígena que a un congresista; prioridad tienen:
 - 1) divulgar técnicas y normas de manejo sustentable
 - 2) las leyes correspondientes en general.

Control, incentivos y sanciones

- En **Ecuador**, donde hay mucha extracción informal, se tiene que regular el proceso de comercialización. Son los intermediarios los que más ganan y a ellos hay que dirigir el control.
- Hay que mejorar el control y seguimiento de la actividad forestal a través de la unificación de datos de lo que se tala, lo que se transporta y lo que llega a la industria.
- El INEFAN ha propuesto hacer un levantamiento catastral de aquellos que utilizan la madera y que se paguen los impuestos sobre la madera en las mismas fábricas. La empresa registrada en el catastro tendría una patente. El impuesto cobrado en el patio de las madereras no sólo debería incluir el precio de la madera sino incluir en él el recurso forestal considerado globalmente. Entre otras cosas, el volumen de extracción depende de la capacidad técnica y un impuesto que no tome en cuenta estas cosas no sería justo.
- En **Colombia** hay que optimizar el certificado para recibir incentivos forestales (CIF). Otro instrumento de control es el uso de los indicadores de reforestación como metas.
- También se tiene que consolidar la posición internacional **Colombiana** sobre maderas preciosas, y encontrar el financiamiento.
- En **todos los países** se recomienda mejorar los mecanismos de control y comercialización.
- Es importante definir y fortalecer el papel del estado tanto como auditor, promotor y controlador.
- Pero más que nada hay que reconocer que el estado tiene posibilidades limitadas y por eso hay que promover la responsabilidad compartida para los bosques. En general, existen buenas leyes y normativas, pero faltan mecanismos de aplicación.
- La descentralización, como en Bolivia (véase el apartado 4.3), es fundamental para mejorar la aplicación de leyes y normas.
- Por ejemplo, se recomienda descentralizar el manejo de las guías de movilización y el control de la extracción hacia los lugares de origen del recurso.
- Especialmente se tienen que mejorar el monitoreo de los planes de manejo y los estudios de impacto ambiental.
- Solo se prevén reglas para el maderero pero no se prevén estímulos. Por eso es importante fomentar, promover y estimular el manejo sustentable y la reforestación mediante herramientas del mercado: créditos, impuestos y subsidios. Los subsidios se justifican plenamente para internalizar las externalidades. Se deben entregar subsidios a quienes conservan y a quienes restauran. Es importante por ejemplo desarrollar mecanismos para financiar la conservación de los bosques, como los impuestos del agua potable para la protección de cuencas hidrográficas, pero hay que evaluar el impacto de estas medidas económicas en la población, especialmente para los pobres.
- Otro incentivo que se debe fomentar es la "certificación" de productos y un precio justo en los mercados internacionales.
- Por otro lado, de la misma manera en que no hay incentivos, las sanciones son muy bajas y no cumplen su objetivo.
- Hay que establecer tasas y multas de acuerdo con el valor global del recurso y no solo con la madera
- Hay que establecer delitos y sanciones apropiados.

Autoridades/jurisdicción

- En **Colombia** hay que desarrollar y fortalecer la capacidad institucional.
- En **Ecuador**, se recomienda coordinar y armonizar a los distintos sectores agrícolas y forestales, interinstitucionalmente de manera eficiente y eficaz y buscar el fortalecimiento institucional de los organismos (OGs, ONGs, de base, privados) involucrados.
- Especialmente el Ordenamiento Forestal **Ecuatoriano** debe estar ligado al Ordenamiento Territorial Nacional (basarse en el trabajo del PRONAREG), para evitar la expansión de la frontera agrícola a zonas de aptitud forestal.
- Actualmente se está entregando a organizaciones no gubernamentales en **Ecuador** algunos bosques protectores en coadministración a través de un programa conjunto. El problema es que a veces las organizaciones

son fantasmas y lo único que buscan es la explotación de la madera para la venta y el mercado negro de tierras.

- En **todos los países** se recomienda analizar los problemas administrativos del Estado, como mala coordinación, corrupción y centralización.
- Hay que coordinar las instituciones relativas al manejo de los bosques y desarrollar un conjunto de medidas coordinadas entre instituciones y evitar medidas aisladas de cada institución velando por un interés parcial.

2.5 DERECHO Y MANEJO DEL BOSQUE POR COLONOS

2.5.1 “¿CUÁNDO IMPORTAN LOS DERECHOS DE PROPIEDAD? COLONOS, LA LEY Y LA DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA ECUATORIANA?” POR EL DR. THOMAS RUDEL⁴⁹

Introducción

En los últimos diez años muchos economistas han mantenido que el libre acceso al bosque tropical explica porqué la tala de bosques tropicales ha procedido con tanta rapidez en diversos países. La tesis de estos economistas, en pocas palabras, es que los recursos naturales se pueden caracterizar por el acceso libre; es decir, por la condición de que ninguna persona puede ser excluida como usuario de tal recurso. Por lo general, recursos forestales de libre acceso no son explotados porque existen en lugares inaccesibles o no tienen valor comercial. Cuando recursos que valen mucho llegan a ser más accesibles a través de la construcción de carreteras o los recursos accesibles aumentan en valor, terratenientes y empresas maderas consiguen grandes ganancias convirtiendo bosques en potrero para ganado, sacando madera para vender, o vendiendo terrenos en una manera especulativa (Dorner y Thiesenhusen, 1992; Hazlewood, 1986, Southgate, 1990; Southgate, Sanders, y Ehui, 1990; Southgate, Sierra y Brown, 1993; Southgate y Whitaker, 1992). Leyes que regulan la tenencia de la tierra puedan acelerar este proceso de deforestación cuando estipulan que uno puede hacerse dueño de algunos terrenos si empieza a trabajarlos. En términos prácticos esto significa que uno puede ser dueño de un pedazo de terreno si se tala los bosques. Por eso, los presuntos dueños de los terrenos talan más de los que pueden utilizar económicamente, para establecerse como dueños reconocidos de los terrenos. Hacen estos trabajos deprisa porque tienen miedo que otros colonizadores les quiten los terrenos y establezcan sus derechos a través de la tala de bosque (Hazlewood, 1986:83). Campesinos que talan los bosques Amazónicos en Ecuador o los bosques en las islas exteriores de Indonesia representan este problema de una forma común.

Este argumento tiene algo de validez. En Ecuador campesinos e indígenas han tumbado la selva para asegurar su posesión legítima de algún territorio (Rudel, 1983; MacDonald, 1984). Parece ser que las leyes sobre tenencia de la tierra contribuyen en una forma sustancial a la deforestación en zonas fronterizas. La cuestión es, ¿cuál es el tamaño del efecto del código legal en el proceso de deforestación?

Los abogados y economistas suelen estimar en valor excesivo la magnitud de tal efecto. Este problema empírico empieza con una imagen del control social que se puede llamar “centralismo legal”. Esta doctrina promulga que “los gobiernos son el origen principal de las reglas y los esfuerzos para implementarlas en la sociedad” (Ellickson 1991:138; Williamson, 1983:520, 537). Se puede ver este énfasis reflejado en una definición del problema de acceso libre. Según Douglas Southgate “el problema clásico de acceso libre aparece cuando las demandas de recursos naturales dejan atrás la capacidad del gobierno para manejar sus propiedades” (1990:1262). Persiguiendo el mismo tema, estos analizadores culpan a los gobiernos centrales por la tala de bosques. Según Daniel Bromley, “Hasta que no reconozcamos que los gobiernos tienen la parte más grande de culpa por la degradación de recursos naturales en el mundo tropical, las soluciones serán difíciles de encontrar” (1991:108).

La concepción centralista legal del problema de acceso libre falla porque supone que solamente los gobiernos pueden limitar acceso a los bosques. Esta visión no tiene en cuenta que los controles sociales son informales, creados por grupos de terratenientes que pueden restringir acceso a recursos naturales. Leyes consuetudinarias, creadas por grupos de indígenas, representan una forma común de estos controles sociales. También se ven estos controles informales en comunidades de mestizos e indígenas aculturadas (Eder, 1990:109).

Controles sociales informales pueden establecer una propiedad comunal abierta a los miembros del grupo, pero cerrada a los demás (McCay y Acheson, 1987:1-34). En otros casos, controles sociales e informales en un grupo de vecinos pueden gobernar como si se tratase de sus propiedades privadas. Estudios de pequeños agricultores mencionan el respeto mutuo entre vecinos. En un estudio de una aldea Colombiana Reinhardt anotó que a pesar del

⁴⁹ Dr. Rudel es Profesor de Geografía Social de la Universidad de Rutgers, New Brunswick, Estados Unidos.

hecho que nadie tenía títulos de propiedad de sus terrenos, los colonos recién llegados a la zona respetaban las linderaciones de los colonos ya residentes en la zona. Los campesinos compraban y vendían terrenos sin títulos; los precios de las parcelas varían según la ubicación de los terrenos y la cantidad de mejoras y trabajos hechos en la finca (Reinhardt, 1988:69). En la zona nordeste de Ecuador, campesinos organizados en cooperativas de colonización, tienen normas informales sobre el uso y la venta de terrenos (Huber y Taale, 1994). Un estudio de la deforestación en las zonas serranas de las Filipinas refiere a "la ley no escrita en el campo que la posesión y el uso ... son más importantes que un título oficial de los terrenos" (Cruz, Meyer, Repetto, y Woodward, 1992:52). Un terrateniente Brasileño habló de estas normas cuando le pregunté sobre las dificultades creadas por la ausencia de títulos. Dijo que generalmente no había problemas cuando uno trataba con vecinos conocidos y respetuosos, con quien uno tiene una relación social" (Wright, 1992:8).

Por cierto, títulos de propiedad bien asegurados han sido más la excepción que la regla en la mayor parte de las regiones rurales de los países en desarrollo. Estudios en Brasil (Schmink, 1982:346-47; Ozorio de Almeida, 1992:35-36; Schmink and Wood, 1992:64, 320), Colombia (Thome, 1965; Reinhardt, 1988:69), y otros países (Dorner and Thiesenhusen, 1992) analizan situaciones en las que pocos terratenientes tienen títulos de propiedad. En regiones tropicales, la ausencia de títulos refleja la presencia de estados débiles que no son capaces de poner en ejecución sus leyes por la fuerza, incluyendo leyes sobre tenencia de la tierra (Migdal, 1988). La distribución de títulos en un lugar, el porqué los hacendados tienen títulos pero los campesinos no, se explica solamente en términos políticos.

Los que propugnan el centralismo legal ven esta situación como prueba para su tesis sobre el acceso libre a los recursos naturales, que conduce a la tala rápida de bosques tropicales. Puede ser que esta tesis este equivocada en el caso de situaciones donde los controles sociales e informales restringen el acceso a los terrenos. Pero, ¿pueden verdaderamente, los controles informales restringir acceso a terrenos, y, a al mismo tiempo, conservar bosques tropicales? Trato de contestar esta pregunta de dos maneras:

1. Presentando datos etnográficos y de sensores remotos de una zona en el sudeste Ecuatoriano que indican que los controles informales pueden moderar o prevenir la deforestación hasta cierto punto.⁵⁰
2. Considerando estas tendencias en un contexto más amplio a través de una comparación con un proceso de asentamiento rural muy distinto en la Amazonia Brasileña. Esta comparación indica la variedad general de situaciones en las que se puede esperar que los controles informales vayan a disminuir la velocidad de la deforestación tropical. El artículo concluye con una discusión de las implicaciones de este análisis para esfuerzos que tienen como meta atrasar la deforestación a través de mejoramientos en el proceso de dar títulos a colonos en la cuenca Amazónica.

Controles Informales y Deforestación en Morona - Santiago, Ecuador⁵¹

Conflictos entre los intereses regionales de la Costa y la Sierra han marcado la política nacional de Ecuador desde su independencia. El Este del país, con una pequeña fracción de la población y actividad económica del país, no ha influido en estas luchas regionales. Los grupos más fuertes, como los exportadores agroindustriales de la Costa han podido reservar fondos para usos especiales, influir en la política de los organismos estatales para conseguir sus metas y han ignorado las necesidades de los grupos más débiles, como los del pueblo del Este Ecuatoriano (Lawson, 1988; Thoumi, 1990).

La marginalidad política del pueblo del Este demuestra que el gobierno ha tomado pocas iniciativas de desarrollo regional en esta zona. El gobierno militar de 1971-1978 aún realizó algún esfuerzo para desarrollarla pero no mucho. Los extranjeros han jugado un papel importante en los pocos proyectos del desarrollo regional en la Amazonia Ecuatoriana. Por ejemplo, gracias a fondos extranjeros se construían tres de las primeras cuatro carreteras de los Andes a la Amazonia en Ecuador.

⁵⁰ El autor trabajó en esta zona como voluntario del Cuerpo de Paz de 1968 a 1970. En 1986 realizó estudios en la zona durante cinco meses. En 1980, 1985, 1989, y 1995 hizo visitas cortas. Para más detalles sobre los métodos utilizados para recoger datos etnográficos y de sensores remotos, véase el Apéndice A en Rudel, 1993.

⁵¹ Uso la nomenclatura de Ecuador para las regiones grandes del país. "Sierra" refiere a la zona de los Andes; "Oriente" refiere a la planada Amazónica en el este del país.

Este énfasis “laissez-faire” influía también en la política de tenencia de la tierra. Como muchos gobiernos en países en desarrollo, el gobierno central de Ecuador considera terrenos baldíos como propiedad del estado, pero no hace nada para protegerlos. Por eso, un colono puede ocupar un trozo del dominio público y hacer una gestión para ser declarado dueño de su terreno.⁵² Cuando los mandatarios militares decretaron la segunda reforma agraria en 1973, el gobierno codificó en la ley lo que los campesinos habían practicado durante décadas, que uno puede establecer la posesión legítima de su terreno a través de trabajarlo (Barsky, 1984). Para los campesinos y algunos grupos de indígenas en el Oriente esta provisión en la ley de reforma agraria les indicó que uno tiene que tumar la selva para hacerse dueño de su terreno. En efecto, la ley empujó al colono a tumar la selva lo antes posible, para evitar que cualquier otra persona pudiese tomar posesión de los terrenos a través del tumbado de árboles.

Muchos campesinos pobres de la Sierra sureña decidían aceptar la oferta del gobierno. A partir de los años 50, los campesinos de las provincias de Azuay, Canar, y Loja emigraron de la Sierra al Oriente. Estos colonos eran mestizos que solamente hablaban castellano. Salían de una zona azotada por sequías donde poca gente poseía más de dos hectáreas de terreno. Se fueron al Oriente con la idea de tumar la selva en terrenos baldíos y, así, empezar una finca grande en un lugar tropical. En los años 50 y 60 la mayor parte de los colonos seguía las rutas de las carreteras de penetración, aún sin terminar, hacia las provincias orientales de Morona Santiago y Zamora Chinchipe. Cuando las empresas petroleras construyeron vías de penetración al nordeste durante las décadas de los 70 y 80 el rumbo de los emigrantes cambió a las zonas petroleras en las provincias de Napo y Sucumbíos (Brown, Sierra, Southgate, y Lobao, 1992).

Según la tesis de acceso abierto, la concurrencia de la construcción de carreteras, muchos emigrantes y una condición legal de acceso libre a los bosques causaría mucha deforestación en el Oriente Ecuatoriano. Pero si la tala rápida de bosques que acompañaría al acceso libre ocurría poco bajo estas circunstancias, sería evidencia en contra de la tesis de acceso abierto. Para explorar este argumento voy a examinar de una manera detallada la historia de la deforestación en la provincia de Morona Santiago entre 1965 y 1990.

La tierra y los ríos en Morona Santiago bajan hacia el este. Los cerros de la cordillera Oriental de los Andes pasan de Oeste a Este a un paisaje variado donde existen valles tropicales al lado de cordilleras auxiliares de los Andes; al este, surge una gran planada y se extiende hasta la frontera con Perú. Durante al menos quinientos años los Shuar, un grupo de gente Jívara, han vivido en los bosques tropicales y húmedos de Morona Santiago (Harner, 1972). Los últimos sesenta años los Shuar y los colonos provenientes de la Sierra han competido entre ellos y entre sí mismos para asegurar que cada uno tuviera su terreno. En 1990 la provincia tenía una población de unas 90.000 personas aproximadamente, de las cuales 35.000 eran Shuar⁵³. La mayor parte de nuestro análisis enfoca una pequeña zona entre los ríos Upano y Palora (véase la Figura 1) donde la colonización y deforestación empezó a finales de los 60.

La creación de las titulaciones informales de terrenos

En los primeros años de colonización, el mercado de tierras cambia rápidamente, y muchas veces estos cambios siguen las actividades de los trabajadores que construyen las carreteras. Eckstrom (1979:146-47) explica como durante la década de los 70, la fiebre especulativa y competitiva de los terrenos se trasladó con las actividades de los que construían las carreteras.

A principios de los años 70 la especulación de terrenos se concentró en una zona al norte de Palora; más tarde la carretera de penetración y los especuladores se había trasladado a Canelos, unos treinta kilómetros al éste (véase el Mapa I). Mientras tanto, los terratenientes en Palora se dedicaban cada vez más a los detalles de hacer productivos sus terrenos; en esta zona, la fiebre especulativa se mermó. Los acontecimientos en la zona Upano -

⁵² La definición de “terrenos baldíos” fue un tema de mucha controversia en Ecuador. Grupos de indígenas mantuvieron que no hay terrenos baldíos en el Oriente porque su gente, aunque son pocos, ocupaban todos los terrenos. Oficiales ligados a colonos provenientes de la Sierra promovieron la tesis que existían grandes trechos de terrenos baldíos en el Oriente.

⁵³ Fuentes para el cálculo de las poblaciones provinciales eran: para la población de la provincia - la Junta Nacional de Planificación, citado en R. Espinosa, “Morona - Tierras de Promesas Irrealizadas.” *El Comercio* (Quito), 9/4/89; para los Shuar, S. Espinosa, “Nosotros, los indígenas.” *Hoy* (Quito), 5/20/89.

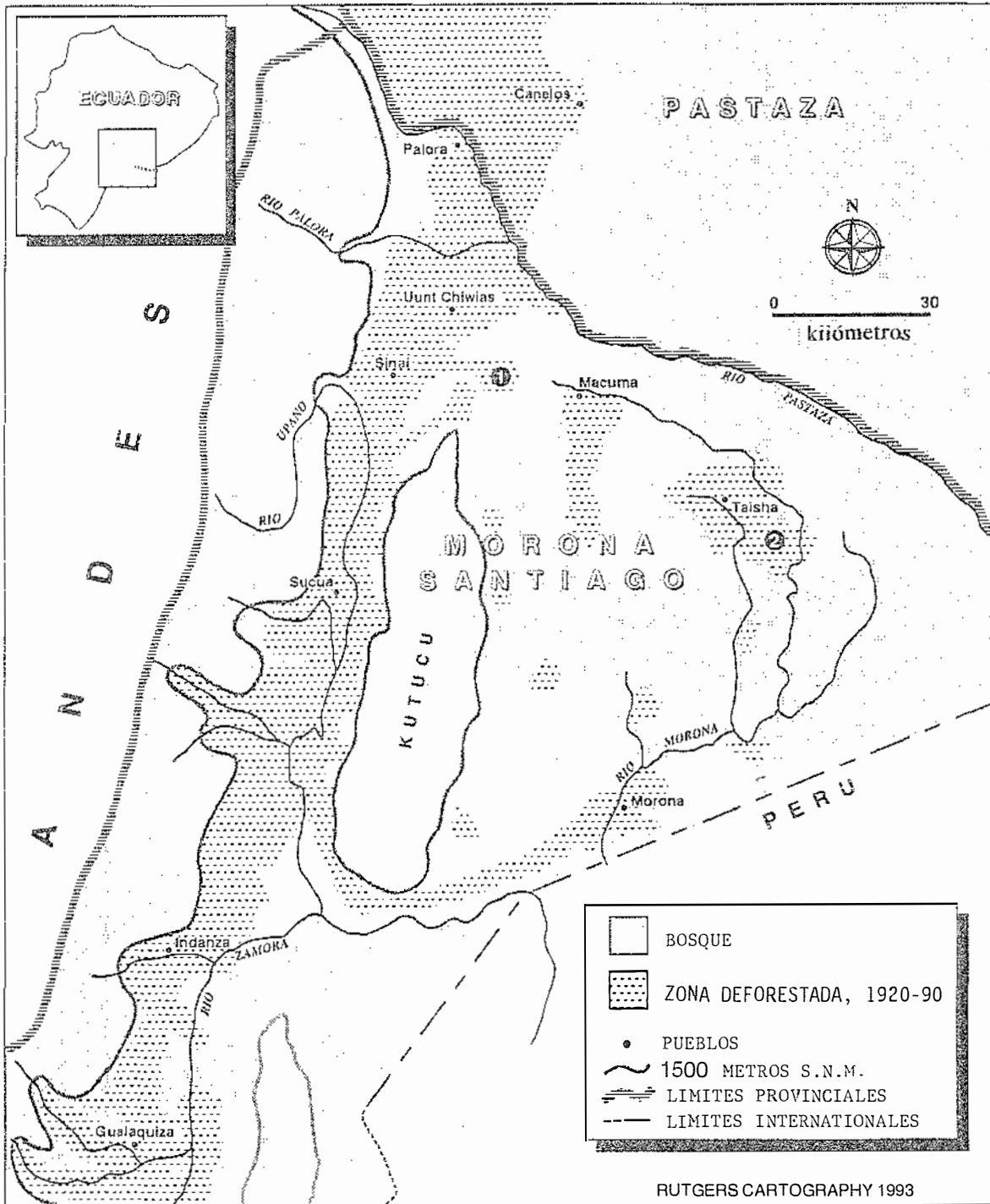
Palora siguieron un sendero semejante. En 1967 los ejecutivos de la agencia local para el desarrollo regional, CREA (Centro de Reconversión Económica de Azuay, Canar, y Morona Santiago) anunciaron que iban a construir una carretera de Macas a Puyo, la capital de la provincia de Pastaza. Esta carretera tendría que cruzar la planada Upano - Palora. Desde 1967 hasta 1970 colonos, algunos con intereses especulativos, entraron en la región y se apoderaron de terrenos. La mayor parte de estos colonos eran pobres. Según una encuesta hecha pocos años después, la mitad de estos colonos no tenían terrenos antes de entrar en la región. Los pocos que sí tenían antes de emigrar al Upano - Palora eran de menos de una hectárea.⁵⁴ Como predicaban los teóricos de acceso libre, los colonos tumbaron la selva en algunos sectores para asegurar su posesión de los terrenos. Pero, en el año 1972 la situación había cambiado. Zonas extensivas quedaron como bosque y nadie tenía título de sus terrenos, algunos de los supuestos dueños seguían tumbando árboles para reafirmar su posesión de los terrenos. Aquí, como en otras partes, la tumba de la selva para asegurar la posesión de terrenos tenía una calidad episódica; empezó y pocos años después terminó.

Entrevistas con terratenientes en la zona Upano - Palora sobre la historia del uso de terrenos en sus fincas, junto con datos derivados de imágenes de sensores remotos de la región, nos permite estimar la cantidad de terrenos que deforestaron los colonos durante la fase de acceso libre. En 1983 el único hacendado en la zona, el señor Durán, limpió el 28% de sus terrenos. Según él, hizo todos sus desmontes durante los primeros cinco años de la fundación de su finca, cuando estaba tratando de establecer la posesión de sus terrenos.⁵⁵ Los pequeños agricultores de la zona desmontaron una cantidad menor de sus terrenos, y desmontaban una proporción menor durante el período inicial de incertidumbre. Lo hicieron así porque generalmente no tenían recursos suficientes para desmontar mucho terreno en un período muy corto. La mayor parte de los pequeños agricultores en la zona desmontaron del 10 al 20% de sus terrenos hasta 1972. Como sus fincas no producían ingresos suficientes para abastecer a la familia, estos campesinos tenían que trabajar por períodos largos como trabajadores asalariados para ganar la subsistencia. Estos colonos pensaban que podían dejar de trabajar sus terrenos por un tiempo sin temor a perder sus terrenos a otros colonos. Los colonos no necesitaban trabajar una proporción grande de sus terrenos porque existían normas que estipulaban que un desmonte establecía el derecho de posesión al desmonte y a una buena cantidad de terreno con bosques alrededor. Los campesinos no especificaron la cantidad de terreno que uno puede asegurar de esta manera, pero en la práctica era bastante. Un campesino puede desmontar cuatro hectáreas de terreno y este desmonte le justifica reclamar la posesión de unas cuarenta hectáreas.

⁵⁴ Departamento de Colonización, "Estudio de las Condiciones de los Campesinos que se Integran a Programas de Colonización." CREA, Cuenca, Ecuador, 1975.

⁵⁵ Calculé el porcentaje de terrenos desmontados en la finca de Durán por un análisis de una imagen satélite, realizada en 1983 y de tipo MSS. El Sr. Durán nos dio el dibujo de su propiedad que he utilizado para localizar sus terrenos en la imagen satélite. Para calcular los porcentajes de terrenos desmontados en las comunidades adyacentes, he utilizado mapas de la zona y datos que recogí en mis trabajos de campo para establecer los linderos de las comunidades.

Mapa #1



¿Porqué respetan los vecinos los linderos en estas circunstancias? La historia de la colonización en la comunidad de Sinai sugiere dos razones: una concierne los intereses variables de los colonos; la otra trata de los controles informales dentro de la comunidad.

La composición y los intereses de los colonos empezaron a cambiar casi en seguida después de haber ocupado los terrenos. En 1970, tres años después del comienzo de la colonización en la zona, los valores de los terrenos empezaban a volverse más estables, y los colonos con intereses especulativos empezaban a salir de la zona. Bajo estas circunstancias los intereses de los colonos pasaron de establecer posesión de los terrenos a través de desmontes a aumentar los ingresos que provenían de sus fincas a través de la venta de ganado.

El crecimiento de controles informales desanimó a los colonos con planes para invadir terrenos o competir para establecer posesión a través de desmontes. Algunas circunstancias promovieron el crecimiento de controles informales. Aunque los colonos de Sinai no venían de la mismas comunidades en la Sierra, tenían que cooperar en obras de infraestructura, construir y mantener escuelas, puentes y caminos en la región. Estas actividades forjaron amistades y asistencia mútua que tenían un impacto desalentador a conflictos relacionados con terrenos. Como vecinos en una región recién repartida, los colonos sabían que tendrían que tratarse durante muchos años más. Esta perspectiva promovió la cooperación y desanimó a los que tenían ideas de invadir los terrenos boscosos de un vecino. La existencia de estas normas no asustaban a los teóricos de juego (Axelrod, 1984; Ellickson, 1991:285). De 1972 a 1989, las comunidades cambiaron, pero las normas sociales no mucho. A mediados de los 70, la migración hacia Sinai se mermó porque el gobierno se negó a construir más carreteras en la zona. Para algunos colonos fue difícil adaptarse al ambiente de la selva. En Oriente, durante el primer año casi el 60% de los colonos se desanimó y marchó. En los años siguientes la vuelta de colonos se mermó bastante. De las treinta familias presentes en Sinai en 1970, solamente dos salieron de la comunidad en los dieciseis años siguientes.⁵⁶ Durante este período el valor de los terrenos era estable aunque su fecundidad, medido por el tamaño y el color de los pastos, declinó lentamente. Se produjo diferenciación social en comunidades de colonos (Sinai) y Shuar (Uunt Chiwias). Dado el decaimiento de los pastos, los moradores más ricos dirigieron sus inversiones a negocios fuera del campo agrícola. Por eso, no hubo mucha actividad en el mercado de terrenos. Esta estabilidad en familias y en los valores de las fincas contribuyó al mantenimiento del orden informal. El garante inicial de los controles informales en Sinai, una cooperativa de colonización, desapareció a finales de los 70, pero los controles informales persistieron, apoyados en parte por la estabilidad de la población y en el mercado de terrenos.⁵⁷

El predominio de esfuerzos de grupo para colonizar zonas selváticas redujó la competencia de terrenos durante los primeros años de haber establecido un asentamiento. Desde 1960 grupos de colonizadores (mestizos y Shuar) se han apropiado de al menos un 80% de los terrenos arables en el norte de la provincia de Morona Santiago. Los mestizos formaron cooperativas de colonización; los Shuar formaron centros. Los fondos de capital común o el acceso a fondos por parte de sus organizaciones facilitaba el trabajo duro de establecer una finca en la selva. Los grupos construyeron infraestructura, consiguieron fondos para sus proyectos, y representaron los intereses de los pequeños agricultores ante las autoridades. Las asociaciones también imponían una disciplina dentro del grupo. Los líderes de los grupos distribuyeron terrenos a los miembros y solían intervenir en conflictos sobre un terreno. Al principio ni estos grupos ni los colonos, tenían títulos de propiedad de los terrenos, pero los líderes podían emplear el peso completo de las actitudes locales para restringir a los miembros que querían invadir los terrenos de otros miembros. Efectivamente, el ser miembro de un grupo daba algo de protección contra las ambiciones de vecinos que querían aumentar el tamaño de sus fincas. Los grupos no sólo protegían a sus miembros de invasiones iniciadas por otros miembros, sino también de otros grupos. A finales de los 80, un grupo de mestizos con ideas de apropiarse una zona grande de terrenos al este de Macas, abandonó su proyecto cuando descubrió que un grupo Shuar a su vez iba a reclamar ese terreno. Más tarde, en un lugar a unos sesenta kilómetros al norte, un grupo de colonos decidió tomar y desmontar unos terrenos ocupados por un grupo Shuar azotado por conflictos internos. Cuando los Shuar se unificaron para pelear con un enemigo común, los colonos abandonaron sus esfuerzos para tomar estos terrenos.

⁵⁶ Fuente: censos de familias, Sinai, 1969, 1970, 1986.

⁵⁷ Las condiciones económicas de las familias cambian bastante de un año a otro, según los precios de productos agrícolas, pero la tendencia es estable.

Esta breve historia de principios de la colonización en la zona Upano - Palora indica que, al menos en esta zona, el acceso libre desapareció cuando del 70 al 90% del bosque todavía estaba intacto. Controles informales brotaban en las comunidades nuevas y restringían el acceso a los terrenos que todavía se quedaban en bosque aunque nadie tenía títulos de los terrenos que poseían. Bajo estas circunstancias los campesinos no estaban preocupados sobre la ausencia de títulos de propiedad. A mediados de los años 80 la comunidad Shuar de Uunt Chiwias (véase Figura 1) tenía un título global y cada padre de familia tenía una finca que podía pasar a sus hijos, pero nadie tenía títulos específicos. Algunos de estos poseedores han dejado todos sus terrenos en bosque, y el 22% de los terratenientes en la comunidad más del 80% de sus terrenos. Ninguna de estas personas sentía la necesidad de desmontar sus terrenos para asegurar su posesión. En Sinai, la comunidad de mestizos, en los años 70, la mayor parte de los colonos no tenía títulos, pero algunos decidían dejar entre el 60 y 70% de sus terrenos en bosque. Estaban ocupados en manejar un gran número de ganado y tal vez sufrir pérdidas.⁵⁸ Temían que ganado comprado con dinero del Banco de Fomento pudiera morir; bajo estas circunstancias no podrían pagar sus deudas, y el banco se apoderaría de sus fincas. Durante los años 80, algunas familias perdieron sus fincas de esta manera, pero nadie perdió sus terrenos por una invasión de vecinos; por eso algunos colonos se sentían más seguros dejando sus terrenos en bosque y tratando de sobrevivir como jornaleros. Para ellos la madera fina en los bosques de sus fincas había llegado a ser una cuenta de ahorros que podían utilizar en el futuro. En ambas comunidades, Shuar y mestiza, controles informales daban protección contra invasores de tierras.

Los límites de controles informales

Los controles informales daban protección efectiva para los bosques en terrenos poseídos por miembros de comunidades con normas establecidas, pero no para los terrenos poseídos por personas que eran marginales en las comunidades y tampoco para terrenos que quedaban en el intersticio entre comunidades. En estos lugares el acceso libre persistió después del establecimiento de controles informales en las comunidades, y la tala rápida de bosques resultó. Tres tipos de terreno quedaban fuera de este sistema de protección:

- Terrenos poseídos por gente marginalizada
- Haciendas y terrenos con un poseedor ausente
- Terrenos de intersticio

Terrenos poseídos por gente marginalizada.

Un buen ejemplo de lo que puede pasar en estos casos sería Sinai. Los problemas que la Sra. Curillo tenía con sus vecinos surgieron cuando su marido la abandonó con sus cuatro hijos pequeños, pocos años después de la fundación de Sinai.⁵⁹ Su esposo no había desmontado mucho del bosque de su finca antes de partir. Na mujer de porte pequeño y con cuatro hijos para cuidar, la Sra. Curillo no podía desmontar o cultivar mucho terreno, por eso, la mayor parte de sus terrenos quedaba en bosque. Antes de que se separasen, eran miembros de una minoría de Evangélicos en el pueblo. Su identidad religiosa y su condición de mujer cabeza de familia en una comunidad donde hombres encabezan las familias le aisló de la comunidad. Las otras familias vivían en el centro del pueblo, pero ella y sus hijos se quedaban en la finca, a unos tres kilómetros del pueblo. Ella encontró en una serie de conflictos con hombres que poseían terrenos a tres lados de su finca. Los vecinos avanzaban sus linderos, tumbando la selva, para establecer su posesión. Contaban con que la comunidad no ayudase a la señora a defender su terreno y tenían razón. La Sra. Curillo perdió una porción de sus terrenos, y una buena parte de las tierras cerca de sus linderos ha sido desmontada para establecer la propiedad de otros.

⁵⁸ Algunos observadores han mantenido que, a causa de no poder obtener créditos del banco, los campesinos sin títulos no pueden invertir en mejoras conservacionistas de sus fincas. Por eso, inseguridad de título debe fomentar una explotación no sostenible de terrenos (Dorner y Thiesenhusen, 1992). Sin duda, este efecto existe pero la ausencia del acceso al crédito bancario también hace más difícil obtener los recursos para aumentar sus operaciones agrícolas. A veces estas expansiones requieren el desmonte de más terrenos. En la zona Upano - Palora el aumento en los créditos otorgados a colonos en los años 70 está ligado a un alza en las cifras de deforestación en la zona (Rudel, 1993). Por eso, los efectos ambientalistas de no tener crédito no son ciertos. Podría ser que la ausencia de crédito debido a la inseguridad en la tenencia de la tierra no tenga efectos negativos en cuanto al medio ambiente.

⁵⁹ Para proteger la identidad de mis informantes, he cambiado sus nombres y apellidos.

Haciendas y terrenos con un poseedor ausente

Pequeños agricultores controlan la mayor parte de los terrenos entre Macas y Puyo en el sudeste (Chiriboga, Landin, y Borja, 1989:23-4), pero la zona tiene cuatro haciendas, dos plantaciones de té cerca de Palora y dos fincas ganaderas cerca de Sinai. La historia de la tumba de la selva y de los conflictos sobre estas tierras es distinta de la de terrenos dominados por colonos o Shuar. En los años 70, las cuatro fincas tenían grandes reservas forestales; las dos plantaciones de té habían desmontado aproximadamente el 20% de sus terrenos a principios de los 70 (MAG, 1980:25-28). En 1983 las dos haciendas ganaderas en la zona de Sinai tenían, según datos extraídos de una imagen de sensores remotos, el 38% de sus terrenos desmontados en comparación con el 66% en las fincas de los pequeños agricultores de la zona. En la década de los 70 los colonos y otros campesinos pobres invadieron las grandes propiedades. La única propiedad en la que el dueño estuvo ausente fue invadida dos veces durante esta década. La invasión empezó cuando los entremetidos hicieron un nuevo lindero en la selva, cortando un pedazo de la hacienda para sí mismos e hicieron unos desmontes para asegurar sus reclamos. Ninguno de los grandes terratenientes era miembro de las comunidades adyacentes. Por eso los controles informales en esas comunidades no se les aplicaban y sus haciendas llegaban a ser objetos aceptables para una invasión. Los invasores esperaban oposición, pero esto no les desanimó como en los casos Shuar porque pensaban que iban a recibir un tratamiento favorable bajo las provisiones de la ley de reforma agraria en Ecuador.

Los pequeños agricultores que se adueñan de la tierra debido a la ausencia por largo tiempo del poseedor, también tienen que afrontar la amenaza de una invasión. En algunos casos en Sinai el conflicto empezaba cuando un pequeño agricultor salía de la zona por un tiempo muy largo para trabajar como jornalero en la Sierra o la Costa. Los demás colonos empezaban a dudar si el colono regresaría o no, y al fin un poseedor adyacente avanzaba con sus linderos, desmontando terrenos para asegurar sus reclamos.⁶⁰

Terrenos de intersticio

En los procesos caóticos y descentralizados de la toma de terrenos que caracterizaba Morona Santiago en el norte y el oeste durante los años 70 y 80, ningún grupo se apoderaba de terreno. A veces, especialmente grupos Shuar, dos grupos con enemistades históricas decidían dejar una franja de terrenos baldíos entre ellos. Las condiciones de acceso libre caracterizaban a estos terrenos incluso cuando las zonas adyacentes habían estado demarcadas por grupos Shuar o de colonos. Durante los años 80 en los lugares denominados #1 y #2 en la Figura 1, grupos de colonos hallaron estas tierras, hicieron una denuncia, y desmontaron grandes porciones como habían previsto los teóricos de libre acceso.

La figura 1 indica el área deforestada en Morona Santiago a mediados de la década de los 80.⁶¹ Prácticamente todo el terreno plano y arable hasta la frontera con Perú ha sido cogido y denunciado por grupos de Shuar o colonos. Como indica el mapa en la Figura 1, la mayor parte de los terrenos en el norte y oeste de Morona Santiago retienen sus bosques, y solamente una pequeña porción de estos poseedores de terrenos tenían títulos asegurados. A pesar de estas condiciones se realizaban desmontes y denuncias deprisa para tomar terrenos en pocos lugares. Las carreteras Macas - Puyo y Mendez - Morona estaban en construcción, pero solamente la región alrededor de Morona vio la tala rápida de bosques que caracteriza situaciones de acceso libre. La poca deforestación se puede atribuir a una red de controles informales establecidos por grupos Shuar y colonos cuando habían ocupado sus zonas entre 1960 y 1985.

Los efectos de controles informales sobre la tala de bosques tropicales se pueden describir de la siguiente manera. Las fronteras se mueven, y los moradores que quedan atrás establecen un orden social e informal que respeta sus posesiones. Cuando crean estas reglas informales, los colonos no están aplicando unos controles tradicionales provenientes de otros lugares. Crean sus reglas en nuevos sitios. Con estas titulaciones no es necesario desmontar grandes áreas de terrenos para asegurar su posesión. De esta manera los controles informales retardan el proceso de deforestación en una zona.

⁶⁰ Este problema también puede ocurrir cuando uno tiene título de los terrenos. Por ejemplo, en la provincia de Esmeraldas en la Costa de Ecuador un terrateniente tenía título de su propiedad, pero el banco tomó su finca y los terrenos se quedaron abandonados durante seis meses mientras que el banco trataba de venderlos. Durante esta temporada unos vecinos establecieron un reclamo a unos terrenos en esta finca a través de unos desmontes que hicieron y borraron el lindero viejo entre las dos fincas (Thomsen, 1990).

⁶¹ Fuente: imagen, MSS, Morona Santiago, Julio de 1983.

Controles informales y tala de bosques tropicales desde una perspectiva comparativa

La importancia del estudio de caso presentado aquí depende de la prevalencia en otras zonas forestales de condiciones semejantes a las que caracterizaron Morona Santiago durante las décadas de los 70 y 80. Para investigar esta pregunta, voy a describir los contornos de un caso antitético de colonización, en el sur de la provincia de Pará en la Amazonía Brasileña. Ahí, si hubieran controles informales, no aparecerían a reducir el ritmo de la colonización de una manera significativa. Esta comparación pone al relieve unos factores del contexto social que determinan la aplicabilidad de nuestra tesis sobre controles informales a otras zonas forestales.

Cuando un recurso llega a tener más valor, menor es la probabilidad que indígenas o pequeños agricultores vayan a tener control sobre este recurso (Dove, 1991; Foweraker, 1981:173). Intereses poderosos y ricos empiezan a prestar atención al recurso y tratan de controlarlo por medio de compra o a la fuerza. El sur de Pará tenía una abundancia de recursos naturales de mucho valor. Durante los años 70 y 80, mineros descubrieron oro en muchos lugares; una empresa multinacional empezó a explotar los grandes depósitos de hierro mineral en Carajas, y al mismo tiempo empresas madereras empezaron a sacar caoba de la zona (Hall, 1989; Schmink y Wood, 1992:194). Zonas de suelos féculos atraían a colonos y a compañías de colonización a un lugar en el sur de Pará (Schmink y Wood, 1992:194).

En los años 60 y 70, los mandatarios militares del gobierno Brasileño querían ligar esta rica zona más estrechamente al resto de Brasil; por eso iniciaron unos programas ambiciosos de desarrollo regional en la Amazonia. Por medio de unos polos de crecimiento, créditos en impuestos para compañías que empezaban operaciones en la Amazonia, y la construcción de carreteras junto con programas de colonización, los militares trataban de asegurar el control Brasileño sobre la región Amazonica (Hecht, 1985; Hecht y Cockburn, 1990; Schmink y Wood, 1992; Moran, 1993). Estas iniciativas públicas creaban olas adicionales de actividad económica en el sur de Pará. La construcción de carreteras por el gobierno promovía colonización espontánea y fiebres especulativas de terrenos en muchos lugares. Un programa de créditos en impuestos indujo a una empresa constructora a empezar un proyecto de colonización privada al lado de la carretera que construyeron (Schmink y Wood, 1992:136-218). De esta manera, la política del estado apoyaba la dinámica económica regional. Cada empresa nueva atraía una ola de especuladores a la región. Bajo estas circunstancias, acuerdos mutuos entre pequeños agricultores para respetar sus posesiones no iban a restringir especuladores de otros lugares; y colonos vendían a los especuladores o hacían más desmontes para fortalecer su derecho a los terrenos (Schmink y Wood, 1992:64, 341-42). Aunque no hayan testimonios directos sobre este tema en los estudios de desarrollo en Pará, no me parece probable que controles informales pudieran haber protegido a bosques en este contexto.

Cuadro VI: Política del Estado, mercados de tierra en la frontera y los efectos de controles informales sobre deforestación: dos casos

<i>Brasil - el sur de Pará</i>	<i>Ecuador - Morona Santiago</i>
Política agresiva hacia la frontera	Política pasiva hacia la frontera
Muchos recursos naturales	Pocos recursos naturales
Una burguesía que quiere invertir en la zona	Una burguesía con poco interés en la zona
Frecuente expropiación de los agricultores pequeños	Agricultores pequeños retienen control sobre la mayor parte de los terrenos en la provincia
Temporadas largas de inestabilidad, migración a la zona, y especulación en los mercados de tierras	Temporadas cortas de migración a la zona, inestabilidad, y especulación en los mercados de tierras
Controles informales sobre tierras no existen o, si existen, no tienen efectos marcados	Controles informales existen y pueden atrasar la deforestación

Fuentes: Schmink y Wood, 1992; Rudel, 1993.

Las diferencias entre el contexto Ecuatoriano en Morona Santiago y el contexto Brasileño en el sur de Pará se reflejan en el cuadro VI. Dadas las diferencias entre los dos casos, hay que preguntarse sobre la prevalencia en otras

regiones tropicales de las condiciones que hemos visto en Morona Santiago. Se ve la dinámica económica y la explotación de los pobres por los ricos en otras fronteras, con muchos recursos naturales fuera de Brasil. También se ve el modelo alternativo (lo de Morona Santiago) en otras partes. En zonas lejanas a fronteras en Colombia (Reinhardt, 1988), Costa Rica (Sewastynowisc, 1986), y Perú (Shoemaker, 1981) agricultores pequeños, ligados por la etnología, una organización, o una región de origen, han colonizado grandes áreas y retienen control sobre la tierra después de que los especuladores y los constructores de carreteras se han ido a otras partes. La política agresiva del estado y de la clase alta hacia las regiones periféricas que se ve en Brasil, también se ve en otros países, como en Indonesia donde han tenido un gobierno militar por muchos años. En otros países como Venezuela y Colombia las clases altas, como en Ecuador, no han elaborado programas ambiciosos de desarrollo regional para sus regiones periféricas (Schuurman, 1980:106-9). De todos modos, estos ejemplos sugieren que muchos lugares fronterizos disfrutaban de condiciones que facilitan el crecimiento de controles informales sobre terrenos forestales. La cantidad de terrenos desmontados en estos lugares por causa de acceso libre deben ser mínimos.

La tesis de acceso libre tiene aplicaciones importantes y obvias cuando grandes cantidades de emigrantes de otras zonas vienen a regiones arboladas. Los migrantes no se sienten obligados a respetar las normas de la comunidad, por eso presentan un desafío, hacen sus propios reclamos sobre la tierra, y desmontan muchos terrenos para asegurar su posesión legítima de la tierra. Estos ejemplos de acceso libre y la tala de bosque no contravienen la observación que el acceso libre es una condición transitoria en regiones de bosques tropicales. El acceso libre empieza cuando las cuadrillas de trabajadores que construyen carreteras abren zonas para la explotación comercial, y termina cuando los colonos, entre otros, han repartido toda el área en una zona. Bajo estas circunstancias el foco de la deforestación cambia a otras partes. Al menos en el caso del Upano - Palora la mayor parte del bosque ha sobrevivido esta fiebre inicial de desmontar los terrenos.

Implicaciones para la Política y la Práctica de Conservación

1. Una implicación importante de este estudio de caso concierne la fuerza de las organizaciones locales. Cuando las organizaciones de base llegan a ser más fuertes, los sistemas de control informal que limitan acceso a la tierra también lo son. Estos cambios políticos pueden producir cambios en los derechos de propiedad (Libecap, 1989). Las mismas organizaciones de indígenas y campesinos que restringen acceso a terrenos también trabajan para conseguir títulos de los terrenos. Por eso, una política de fortalecer las organizaciones locales podría dar fuerza a sus reclamos legales para tierra en zonas arboladas y tropicales. Las ganancias para la conservación de este tipo de asistencia pueden ser tan grandes como las que fortalecen a las instituciones que manejan la tenencia de la tierra en un país.
2. Para sacar ganancias de un programa de fortalecer a las agencias que manejan la tenencia de la tierra, habría que enfocar sus esfuerzos en ciertos lugares por períodos cortos, cuando el acceso libre verdaderamente caractere a esas zonas. Quizás se pueden ofrecer facilidades especiales a los colonos de estas zonas durante un tiempo delimitado para que consigan títulos oficiales de sus terrenos. Con títulos oficiales que garanticen su tenencia de la tierra quizás no sentirían la necesidad de tumar la selva para asegurar su posesión legítima de los terrenos. Una vez pasada la ola de especulación en una zona, los equipos de la agencia deberían retirarse de esa zona y pasar a otras donde la fiebre especulativa esté brotando y las presiones para asegurar un reclamo a través de unos desmontes estén creciendo.
3. En zonas como las del sudeste Ecuatoriano donde los grupos que poseen los terrenos son capaces de defenderlos, el gobierno central no debería suponer una disminución mayor en las cifras de deforestación cuando se pone en marcha un programa integral de titular los poseedores de terrenos. Las reformas producirán algunas ganancias conservacionistas. Terratenientes que no tienen la protección de los controles informales recibirán los beneficios de un derecho legal a los terrenos. Tierras poseídas por personas marginalizadas, tierras poseídas por hacendados y por dueños ausentes, y tierras intersticiales sin poseedor recibirán más protección si el estado reforzara su programa de titular tierras ocupadas en zonas de bosques húmedos y tropicales. Estos cambios no afectarían la frecuencia de los desmontes de la mayoría de los agricultores pequeños en Morona Santiago. En este contexto las mayores influencias de la deforestación vendrían de cambios que influyen a los que trabajan terrenos con títulos, tanto como influyen a los que trabajan terrenos sin títulos. Reformas agrarias en las comunidades de origen de los migrantes, crecimiento en oportunidades fuera del campo agrícola, una disminución en el crecimiento de la población rural, y rebajas en los precios de productos agropecuarios que se producen de una manera extensiva, como ganado, van a producir una disminución mayor en las cifras de deforestación en vez de una expansión de los programas estatales de titular terratenientes.

4. Las comparaciones de tala de bosque en Pará, Brasil, Morona Santiago y Ecuador sugieren que una política ambientalista puede ser más factible en las zonas más aisladas y empobrecidas. La burguesía nacional no ejerce presiones económicas para intensificar el uso de terrenos en estas zonas; por lo cual los pequeños agricultores que no quieren talar sus terrenos no tienen la tentación de vender a otros ni la amenaza de una invasión de vecinos. Estas variaciones en la geografía económica pueden ser una causa importante del éxito en otros esfuerzos conservacionistas con campesinos. Por ejemplo, programas agroforestales para preservar y extender la cultivación del palmo Babassu en la Amazonía Brasileña podrían tener más éxito en zonas con suelos menos fértiles (Anderson, May, y Balick, 1991:185-7). O sea, hay colonos y colonos.⁶² No todos los colonos son obstáculos a una política ambientalista. Bajo ciertas condiciones los colonos querrán desarrollar un manejo sostenible de los bosques en sus parcelas.

⁶² Sofia Huber, Taller, "Derecho y Bosque Tropical", Quito, Ecuador, Abril, 1996.

BIBLIOGRAFIA

Anderson, A., P. May, y M. Balick, 1991, *The Subsidy from Nature: Palm Forests, Peasantry, and Development on an Amazon Frontier*. New York: Columbia University Press.

Axelrod, Robert, 1984, *A Theory of Cooperation*. New York: Basic Books.

Barsky, O., 1984, *La Reforma Agraria Ecuatoriana*. Quito: Corporacion Editora Nacional.

Bromley, D., 1991, *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*. Cambridge: Basil Blackwell.

Brown L., R. Sierra, D. Southgate, y L. Lobao, 1992, 'Complementary perspectives as a means of understanding regional change: frontier settlement in the Ecuadorian Amazon.' *Environment and Planning A*. 24:1939-1961.

Chiriboga, M., R. Landin y J. Borja, 1989, *Los Cimientos de una Nueva Sociedad: Campesinos, Cantones y Desarrollo*. Quito: Instituto Interamericano de Cooperacion para la Agricultura.

Cruz, M., C. Meyer, R. Repetto, y R. Woodward, 1992, *Population Growth, Poverty, and Environmental Stress: Frontier Migration in the Philippines and Costa Rica*. Washington, D.C.: World Resources Institute

Dorner, P. y Thiesenhusen, W., 1992, *Land Tenure and Deforestation: Interactions and Environmental Implications*. Discussion Paper #34. United Nations Research Institute for Social Development. Geneva.

Dove, Michael R., 1991, *So Far from Power, So Near to the Forest: a Structural Analysis of Gain and Blame in Tropical Forest Development*. Paper presented at a conference on "Interactions of People and Forests in Kalimantan", New York Botanical Garden.

Eckstrom, J., 1979, *Colonization East of the Andes: Responding to a New Ecology*. Ph.D. Dissertation, University of Illinois.

Eder, J., 1990, 'Deforestation and detribalization in the Philippines: the Palawan case.' *Population and Environment*. 12(2):99-116

Ellickson, R., 1991, *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Foweraker, J., 1981, *The Struggle for Land: A Political Economy of the Amazon Frontier in Brazil from 1930 to the Present Day*. Cambridge, Eng.: Cambridge University Press.

Hall, Anthony, 1989, *Developing Amazonia: Deforestation and Social Conflict in Brazil's Carajas Programme*. Manchester, Eng.: Manchester University Press.

Harner, M., 1972, *The Jivaro: People of the Sacred Waterfall*. New York: Anchor Books.

Hecht, S., 1985, 'Environment, development, and politics: capital accumulation and the livestock sector in eastern Amazonia.' *World Development*. 13(6):663-684.

Hecht, S. y A. Cockburn, 1990, *The Fate of the Forest*. London: Verso Hazlewood, Peter T., 1986, 'An economic perspective on tropical deforestation.' *Tulane Studies in Zoology and Botany*. 26:77-88.

Huber S., y T. Taale, 1994, 'Law and tropical forests: a case study in Ecuador.' *Tropenbos Newsletter*, #6.

Lawson, V., 1988, 'Government policy biases and Ecuadorian agricultural change.' *Annals of the Association of American Geographers*. 78(3):433-52.

Libecap, G., 1989, *Contracting for Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.

McCay, B. y J. Acheson, 1987, 'Human ecology of the commons.' In B. McCay and J. Acheson (eds.), *The*

Parte III La Amazonía 2 Los usuarios

Question of the Commons: the Cultural and Ecology of Communal Resources. Tucson, Ariz.: the University of Arizona Press.

MacDonald, T., 1984, *De Cazadores a Ganaderos: Cambios en la Cultura y Economía de los Quijos Quichua*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

Migdal, J., 1988, *Strong Societies and Weak States: State - Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Ministerio de Agricultura, 1980, *Las Zonas Socio-economicas Actualmente Homogenea de la Region Amazonica Ecuatoriana*. Quito.

Moran, E., 1993, 'Deforestation and land use in the Brazilian Amazon.' *Human Ecology*. 21(1):1-21. Ozorio de Almeida, Anna Luisa, 1992, *The Colonization of the Amazon*. Austin: the University of Texas Press.

Reinhardt, N., 1988, *Our Daily Bread: The Peasant Question and Family Farming in the Colombian Andes*. Berkeley: University of California Press.

Rudel, Thomas K., 1983, 'Roads, speculators, and colonization in the Ecuadorian Amazon.' *Human Ecology*. 11:385-403.

Rudel T. and B. Horowitz, 1993, *Tropical Deforestation: Small Farmers and Land Clearing in the Ecuadorian Amazon*. New York: Columbia University Press.

Schmink, M., 1982. 'Land conflicts in Amazonia.' *American Ethnologist*. 9(2):341-57.

Schmink, M. and C. Wood, 1992, *Contested Frontiers in Amazonia*. New York: Columbia University Press.

Schuurman, F., 1980, 'Colonization policy and peasant economy in the Amazon basin.' In F. Barbira-Scazziochio (ed.), *Land, People, and Planning in Contemporary Amazonia*. Center of Latin American Studies. Occasional Publication #3.

Sewastynowisc, J., 1986, 'Two step migration and upward mobility on the frontier: the safety valve effect in Pejibaze, Costa Rica.' *Economic Development and Cultural Change*. 34(4): 730-53.

Shoemaker, R., 1981, *The Peasants of El Dorado: Conflict and Contradiction in a Peruvian Frontier Settlement*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Southgate, D., 1990, 'The causes of land degradation along spontaneously expanding agricultural frontiers in the third world.' *Land Economics*. 66(1):93-101.

Southgate, D., J. Sanders y S. Ehui, 1990, 'Resource degradation in Africa and Latin America: population pressure, policies, and property arrangements.' *American Journal of Agricultural Economics*. 72:1259-1263.

Southgate, D., R. Sierra y L. Brown, 1993, 'The causes of tropical deforestation in Ecuador: a statistical analysis.' *World Development*. 19(9): 1145-1151.

Southgate, D. y M. Whitaker, 1992, 'Promoting resource degradation in Latin America: tropical deforestation, soil erosion, and coastal ecosystem disturbance in Ecuador.' *Economic Development and Cultural Change*. 40(4):787-807.

Thome, J., 1965, "Title problems in rural areas of Colombia: a colonization example." *Interamerican Economic Affairs*. 19(3): 81-97.

Thomsen, M., 1990, *The Saddest Pleasure: a Journey on Two Rivers*. St. Paul, Minn.:Graywolf Press.

Thoumi, F., 1990, 'The hidden logic of irrational economic policies in Ecuador.' *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. 32:43-68.

Williamson, O., 1983, 'Credible commitments: using hostages to support exchange.' *American Economic Review*. 73:519-37.

Wright, A., 1992, *Land Tenure, Agrarian Policy, and Forest Conservation in Southern Bahia - A Century of Experience with Deforestation and Conflict over Land*. Paper, Latin American Studies Association meetings. Los Angeles.

2.5.2 ESQUEMA COMPARATIVO DE LA SITUACIÓN LEGAL DE LOS COLONOS EN CUATRO PAISES AMAZÓNICOS

En el siguiente cuadro se comparan los datos más importantes que aportaron los países Amazónicos sobre la situación legal de sus colonos.

Cuadro VII Colonos

<i>Perú</i>	<i>Colombia</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Paraguay</i>
<p>Acceso</p> <p>Vienen con un permiso forestal, pero tienen derecho al certificado de posesión de tierra cuando queman el bosque.</p>	<p>Acceso</p> <p>Tienen derecho a una Unidad Agrícola familiar (UAF). Solamente se puede colonizar en zonas de reserva campesina y las tierras baldías de aptitud agropecuaria de la Nación.</p>	<p>Acceso</p> <p>Colonos necesitan un título de las autoridades de colonización. Actualmente la titulación está paralizada.</p> <p>De las 20 M. de ha colonizadas en la Amazonía, solamente 4 han ido a colonos, el resto a empresas.</p>	<p>Acceso</p> <p>Colonos compiten con empresas madereras y agropecuarias por la tierra forestal</p>
<p>Uso</p> <p>85% de la deforestación anual está causada por los colonos.</p>	<p>Uso</p> <p>73% de la deforestación anual está causada por los colonos.</p> <p>Si los colonos no manejan su tierra sosteniblemente, extingue la propiedad. Hay proyectos para incentivar el buen manejo.</p>	<p>Uso</p> <p>Existen programas gubernamentales para orientar los colonos en el manejo de sus tierras.</p> <p>No hay normas legales al respecto.</p>	<p>Uso</p> <p>Mediante Programas ambientales dentro de programas de desarrollo para colonos se está tratando de disminuir el impacto de la colonización.</p> <p>Falta explicitar las normas para la explotación de la tierra.</p>
<p>Organización</p> <p>No se da información.</p>	<p>Organización</p> <p>No se da información.</p>	<p>Organización</p> <p>Organizaciones de colonos están afiliados a la Central Obrera Boliviana que defiende los intereses de los campesinos a nivel nacional.</p>	<p>Organización</p> <p>No se da información.</p>
<p>Planes de legislación</p> <p>No se da información.</p>	<p>Planes de legislación</p> <p>No se da información.</p>	<p>Planes de legislación</p> <p>El reto de la renovación de la legislación es la resolución de los conflictos por el bosque entre madereros, colonos y empresas agropecuarias.</p>	<p>Planes de legislación</p> <p>Se quiere promover el uso racional del bosque mediante el ordenamiento territorial, un mejor catastro e impuestos.</p>

Fuente: presentaciones de la situación del bosque en sus países por los participantes internacionales este taller.

2.5.3 DISCUSIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE NORMAS DE MANEJO DEL BOSQUE HÚMEDO TROPICAL POR LOS COLONOS Y RECOMENDACIONES

Sobre este tema, al igual que el tema anterior, se discutió en tres grupos. Sus discusiones se han integrado para evitar repetición.

Participantes del grupo 1

Manolo Morales (Moderador), CARE-SUBIR, Ecuador
Danilo Silva y Patricio Mena (Relatores), EcoCiencia, Ecuador
Antonio González, sociólogo, Perú
Jaime Nalvarte, AIDER, Perú
Clara van der Hammen, TROPENBOS, Colombia
Bert Witteveen, Maquipucuna, Ecuador
Joy Woolfson, EcoCiencia, Ecuador

Participantes del grupo 2

José Ayala (Moderador), Ministerio de Agricultura y Ganadería, Paraguay
Luis Suárez (Relator), EcoCiencia, Ecuador
Carlos Aguirre, ITTO-INEFAN, Ecuador
Margarita Betances, ISA, República Dominicana
Enrique Cunambi, CONFENIAE, Ecuador
Fagny Jaramillo, INDA, Ecuador
Carlos Rodríguez, TROPENBOS, Colombia
Alba Salvatierra, INEFAN, Ecuador
Jaime Torres, Planisoc, Ecuador

Participantes del grupo 3

José Yunis (Moderador), Ministerio de Medio Ambiente, Colombia
Rossana Manosalvas (Relatora), EcoCiencia, Ecuador
Alfredo Calderón, Proyecto Syeria, Ecuador,
Antonio González, Asesor Técnico ANAP, Perú,
John Griffiths, Universidad de Groningen, Holanda
María Cristina Guzmán, Guzmán Landívar y Asociados, Bolivia
Delia Lanz, Consultora Independiente, Venezuela
Zamira Lozano, Ministerio de Medio Ambiente, Colombia
Ana Mariscal, Fundación Maquipucuna, Ecuador
Deborah Meadows, Indiana University, Estados Unidos
Flavia Noejovich, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Perú

En los tres grupos, la discusión se basó en la exposición indistinta de cada uno de los países representados en la mesa de trabajo. Se siguió en lo posible la guía con las preguntas qué, porqué y hacia dónde. Hubo un grupo que empezó con el análisis del concepto de colono y su relación con el bosque.

1. *¿Cuál es la situación actual del bosque?*

Un grupo analiza primero el concepto de colono y su relación con el bosque

El colono es una persona que no tiene tierra y necesita subsistir. Son agricultores que llegan a otras zonas y convierten el bosque en potreros. Utilizan tecnología inapropiada debido a que no conocen el medio. Falta capacitación.

El grupo concluye que es importante diferenciar al colono. Es un grupo heterogéneo. Algunos no tienen interés en quedarse y son traficantes de tierras, otros son agricultores. Pero el colono de frontera muchas veces se ve obligado a vender la tierra ya que detrás de ellos vienen ganaderos y madereros que ejercen presiones económicas.

Los sistemas de manejo también varían entre los colonos. En general los colonos transforman el bosque para realizar una agricultura de subsistencia, ganadería extensiva y, en algunas zonas, cultivos para el

mercado (por ejemplo, café). Cuando hay acceso y mercado, también realizan explotación selectiva de maderay, en algunos casos, extracción de productos maderables y no maderables (por ejemplo, palmito). Hay combinación de usos. En ciertos casos hay un uso agroforestal, pero todavía es reducido.

En **Perú**, los colonos acceden por invasión, van en busca de su futuro y ven en la Amazonía su porvenir. Las políticas de colonización lo han fomentado. Los colonos se dedican a la agricultura pero en suelos de aptitud forestal; tumban, queman, rozan y hacen chacras. Las tierras les dan un porcentaje cada vez menor de productividad. Marchan a otras tierras inmediatamente que se abre una carretera. Esto ha generado un "mercado de tierras" y muchos conflictos entre colonos e indígenas. Otro problema es que se dedican al cultivo de la coca, por no tener empleo en la sierra y en Lima. No han existido ejemplos positivos de colonización y manejo racional del bosque.

En **Colombia**, la colonización se da en la zona amazónica baja. Existe toda una historia de colonización. No se debe generalizar el concepto de colono como alguien que siembra coca, los primeros colonos hicieron "patria" como se entendía a principios de siglo. Por falta de ordenamiento territorial los colonos están ocupando tierras de aptitud forestal. Otro problema es la falta de crédito a los colonos por no poseer título.

2. *¿Qué factores pueden ser considerados como causantes de esta situación?*

En **Perú**, en los años 80 hubo una política muy fuerte que promovía la selva amazónica como tierra inhabitada para evitar la migración a las ciudades. Los fines de la colonización han cambiado a lo largo del tiempo, ya no es colonización para el asentamiento rural. Ahora hay distintos tipos de colonización: los que utilizan todo lo que pueden del bosque, los que no utilizan nada y los que hacen un uso selectivo de los recursos del bosque.

La colonización ha sido estimulada por el Estado, desde la colonia, con leyes específicas para la colonización y con una visión de desarrollo. Los gobiernos estimularon a compañías para que trajeran colonos europeos. A principios de siglo se produjo una segunda oleada, debido al descubrimiento del caucho. La oleada más grande se da a partir de los años 80. Los migrantes eran gente pobre de los Andes, que no tenían tierras porque se las quitaron como castigo o porque nunca las tuvieron. Algunos de ellos se quedaron a trabajar bajo los cánones de los indígenas, como la agricultura migratoria, porque la tierra era pobre. La incorporación de la actividad petrolera originó el ingreso de colonos ilegales en la Amazonía Peruana. Hubo estímulos por parte del Estado a través del Banco Agrario. Tenían que producir para comer y para vender. Cuando los colonos no pudieron pagar y quebraron se dedicaron a sembrar coca, que era lo único rentable. La banca también quebró. Se crearon grandes proyectos de colonización. En el caso del valle del Pichis Palcazu el Estado Peruano originó y dirigió la colonización pero, en general, no hay focos de colonización definidos.

Las políticas forestales en el tema de colonización no existen. Se han dado programas que crearon mucha expectativa especialmente para reforestación pero fueron negativos.

En **Colombia**, la zona de bosque húmedo tropical se empieza a colonizar de forma violenta con gente expulsada de los Andes por los gobiernos. La colonización se ha dado hacia el centro y el sur del país. A fines de siglo se dió la colonización espontánea. Mediante políticas expulsaron a indígenas de sus tierras y estos tuvieron que migrar hacia las zonas de la Amazonía, la Orinoquia y el Putumayo, también hubo conflictos entre colonos e indígenas. Hubo puntos focales de colonización dirigidos por los militares y a través de empresas mineras o madereras que terminaron siendo dirigidas. La gente abrió trochas, no fue por apertura de carreteras. En los años 80 y 90 surgen nuevos procesos de violencia y un cambio en la calidad del cultivo, hay muchas tierras degradadas, la colonización se ha dado en tierras protegidas y empiezan a sembrarse la coca y la Amapola. Otra causa de deforestación es la fumigación impulsada por los Estados Unidos. Esta fumigación deja los terrenos estériles y los colonos parten hacia otras áreas en el interior de la selva, lo que fomenta el incremento de deforestación. No se ha dado una rotación. Se permitió la siembra de pastos y la ganadería con políticas de créditos agrícolas.

La colonización sólo debería ocurrir en áreas con vocación agrícola, pero falta ordenamiento territorial a nivel catastral. El Estado no ha definido parámetros para la ampliación de la frontera agrícola y no ha mandado a los técnicos al campo. Los antiguos colonos tienen un grado de conciencia ambiental de lo que tuvieron y lo que tienen ahora. Existe aún migración por violencia.

En conclusión se puede decir que las políticas de colonización son inconsistentes y altamente contraproducentes.

En **Ecuador**, cuando los españoles llegaron a la Sierra sobreexplotaron los bosques andinos. Hoy sólo queda el 5% de ellos y existen procesos de desertificación. El petróleo fue una de las principales causas de asentamientos humanos espontáneos. No fue una colonización directa sino por problemas limítrofes para armar cinturones humanos a lo largo de los límites internacionales (la "frontera viva"). Fue básicamente un proceso dirigido por las Fuerzas Armadas hacia la zona amazónica. Esto dió como resultado la deforestación y la implantación del café. Con las nuevas vías abiertas por el petróleo se amplió la colonización. Desde las provincias de Loja y Manabí, dos de las áreas con mayores problemas de erosión y desertificación en **Ecuador**, han salido colonos que no tienen conocimientos del uso de la tierra tropical y van con una visión dominante sobre las comunidades indígenas, por lo que denigran sus formas de producción y cultivo. No recogen las formas ancestrales de uso del bosque. Empiezan monocultivos de palma o pastos para ganadería. Se produce la degradación y la compactación de los suelos. Los colonos aspiran a tener ganado, aspiración desde hace 30 años que empieza la colonización. Los colonos tienen una economía de subsistencia. La colonización promovió un enfrentamiento entre indígenas y colonos recién llegados, siendo la víctima el bosque. No hay muchos casos de colonización planificada. El Estado ha dirigido de manera no muy clara algunos procesos de colonización. Los antiguos colonos tienen también más conciencia ambiental que los recién llegados pero, en general, no existe una valoración real de los recursos naturales renovables de los bosques.

La colonización es un proceso social que se origina en la presión demográfica y la falta de espacio (tierras) en otras zonas del país. En varios países, la colonización es alentada por el clientilismo político. Además, falta ordenamiento territorial, lo que provoca conflictos de uso. En muchos países de América Latina los programas de colonización han sido motivados por factores geopolíticos (seguridad nacional).

Por eso, los colonos tienen acceso al bosque por medio de los siguientes mecanismos:

- * "Invasión" de áreas previamente ocupadas.
- * "Colonización dirigida" por el Estado.
- * "Colonización espontánea" gracias a la apertura de vías de comunicación.
- * Ampliación de "fronteras vivas" o colonización por factores geopolíticos.
- * Colonización impulsada por madereros (camino a cambio de madera).

En resumen, el manejo inadecuado de los bosques se debe a:

- * Factores socioeconómicos, como la falta de tierra y su mala distribución.
- * Falta de conocimientos y traslado de prácticas agrícolas inadecuadas.
- * Falta de alternativas de uso del suelo (asistencia técnica).
- * Inseguridad en la tenencia de la tierra.
- * Falta de políticas firmes para el sector agrícola.
- * Falta de decisión política para solucionar problemas del sector agrícola en otras regiones del país, como la mala distribución de la tierra.
- * Presiones del mercado y demanda de materia prima (por ejemplo, madera).

3. *Situación normativa: ¿en qué medida se respetan las normas de manejo del bosque?*

En **Ecuador** la Ley Forestal de 1981 no se ha aplicado a colonos. Solo se presentan planes de trabajo para explotar la madera sin un compromiso a largo plazo. La Ley de Desarrollo Agrario de 1994 que tiene elementos positivos y negativos para el bosque (zonificación del uso de la tierra, pero también incentivos para el desarrollo agropecuario véase el apartado 4.1) todavía no se ha podido aplicar por falta de recursos del INDA.

Un problema que surge es que al no tener la categoría de tierras baldías ni colonización legal, lo que esta Ley hace es promover la colonización ilegal.

En **Colombia** el éxito de la Ley Forestal en áreas de colonización ha sido mínimo.

En **Perú**, las empresas madereras estimulan la colonización, el Estado les da concesiones de 80.000 ha., llevan a colonos para trabajar en ellas y ellos aprovechan la madera.

En general, ha habido un éxito parcial en programas de reforestación y agroforestería.

4. *¿Cuáles son los factores que influyen en el acatamiento de las normas?*

4.1. *Las normas, es decir el ordenamiento de tierras, el acceso y uso de la tierra y los recursos forestales: ¿están en armonía con la práctica o es muy difícil respetarlas? ¿Son costosas en su implementación?*

En **Perú** no existe una legislación que regule la situación de los colonos, no hay reconocimiento de las organizaciones de colonos aunque existen leyes para titular tierras. Se producen conflictos con las comunidades indígenas. En la propuesta de la Ley forestal que se está haciendo tampoco se considera la situación de colonos. Esto se encuentra en la Ley de Tierras. Aunque la Reserva Comunal se adecua a las necesidades de las comunidades, existe sólo una.

En **Colombia** las leyes del Reglamento Agrícola de 1963 proporcionaron un cambio administrativo y político al país. Las colonizaciones dirigidas proveyeron servicios y la posibilidad de adquirir títulos. Las 3/4 partes de la tierra adquirida debían talarse en zonas de vocación forestal. Obviamente esto produjo problemas entre el sector forestal (cuyo interés era proteger) y el agropecuario (cuyo interés era estabilizar a los colonos). La Constitución de 1991 da un vuelco y plantea que la propiedad privada se manejará con un fin social y ecológico. La Ley 160 de 1994 regula el sector agropecuario bajo un concepto de protección de los recursos naturales y el medio. Si a alguien se le da un título e incumple sus obligaciones se le quita el título. La titulación se da sólo en zonas agropecuarias. El problema es, que no existen trabajos sobre el uso que los colonos dan a los bosques. Se deben hacer estudios antropológicos y sociológicos para ver el manejo ambiental dentro de procesos de colonización. Las zonas de reserva campesina se tienen que titular sobre unidad agrícola familiar que puede ser agraria, pecuaria o forestal. Esto es una innovación legal cuyos resultados todavía no se conocen.

En **Ecuador** existen las políticas forestales y hay una nueva ley forestal en proceso. El país ha firmado varios acuerdos internacionales y también existe el Decreto 1907 que define el manejo sustentable. Antes, se tenía la Ley de Tierras Baldías y Colonización, la cual permitía la deforestación de una parte del bosque. Actualmente, se tiene la Ley de Desarrollo Agrario para dar insumos y créditos a colonos e indígenas de la Amazonía para el desarrollo agropecuario de estas tierras. Pero, esta Ley actual de 1994 que derogó casi todas las otras disposiciones, permite también otras formas de manejo como por ejemplo el ecoturismo, para demostrar la tenencia. Otro cambio es que en la nueva ley ya no existe la colonización en las llamadas 'tierras baldías': aquellas que no tienen título ni poseedores. En la nueva ley se reconocen en primer lugar poseedores ancestrales de tierras gratuitas. También campesinos con 5 años de posesión tienen acceso a ella, pagan por la adjudicación y el tercer grupo son las empresas camaroneras, madereras e industrias en general. En la Ley de Desarrollo Agrario hay un capítulo específico sobre uso y zonificación del suelo que tiene que ser elaborado por el INEFAN.

En la **República Dominicana** la Ley no está diseñada para colonos.

En **Venezuela**, existen proyectos con tierras comunales de colonos alemanes para producción agrícola, viven en esas tierras desde hace unos 300 años.

En general no existen instrumentos legales para el control del uso y acceso del bosque por parte de los colonos. Falta planificación para el uso de la tierra.

4.2. *¿Cuál es el grado de conocimiento de las normas en cuanto al bosque?*

En los fallos en las políticas hacia colonos se menciona el desconocimiento de las leyes.

4.3 *Control del comportamiento hacia el bosque, incentivos y sanciones.*

En **Ecuador** hubo proyectos piloto de colonización dirigida, auspiciados por entidades internacionales, que resultaron extremadamente costosos y fracasaron. Pero hay algunos proyectos parcialmente exitosos con colonos (por ejemplo, proyectos agroforestales), aunque esto todavía no se puede llamar manejo sustentable. En este país, la acción popular se concibe como el derecho ciudadano que puede denunciar un delito forestal.

En general falta la capacitación, extensión, asistencia técnica a los colonos, control y seguimiento.

En Perú las comunidades campesinas y las nativas están reconocidas como asociaciones. Sin embargo, los colonos no están reconocidos como asociaciones.

4.4 *Origen de las normas, incentivos y sanciones: ¿son consuetudinarias?, o si no, ¿cómo ha sido el proceso en el que se fijaron las normas? ¿Cuál es la estabilidad de estas normas? Es decir, ¿cuál es la facilidad con la que pueden ser revocadas?*

En **Colombia** la colonización en la zona cafetera dió origen a la Ley de Colonización.

4.5 *Autoridades u organizaciones no gubernamentales encargadas: cómo ejecutan su tarea y ¿cómo coordinan?*

En **Perú** existe superposición y conflictos legales de competencia entre el Ministerio de Agricultura y el Instituto Forestal. A quien otorga las tierras no le importa el bosque.

En el caso de **Ecuador** no existe ordenamiento territorial. Cada institución gobierna a su manera y hay mezcla y superposición de competencias. Existe la regulación 008 que permite que las comunidades y organizaciones no gubernamentales puedan acceder a la administración de ciertos bosques.

En **Colombia**, en 1963, se introdujo la titulación de colonos bajo condición de tala de 3/4 partes de su terreno con vocación forestal. Esto produjo problemas entre el sector forestal (cuyo interés era proteger) y el agropecuario (cuyo interés era estabilizar a los colonos).

En general las políticas hacia colonos fallan porque hay falta de decisión política para aplicar las leyes, superposición de leyes y jurisdicciones y conflictos interinstitucionales.

Recomendaciones

Proceso de normación

- En **Ecuador** se deben establecer ecoregiones y ecocontratos.
- En **todos los países** los colonos merecen el respeto y el apoyo. Muchas veces son las víctimas y no los responsables del daño al ambiente.
- Se debe distinguir entre colonos con propiedad y sin propiedad (con tierras que no son de los colonos pero de las cuales usufructan).
- La peor colonización ha resultado ser la impulsada por el Estado.
- Hay que diferenciar entre colono y campesino, lo que no siempre es fácil. Un colono es una persona que ha llegado a un sitio nuevo y desconocido. Ciertos grupos de colonos se comportan como campesinos. Al hablar de colono hay que especificar.
- Colonos deben participar en la elaboración de Planes de Manejo y en políticas que los afecten.
- Hay que enfrentar problemas sociales de fondo como alta demografía y distribución inequitativa de los recursos (especialmente tierra).
- Hay que establecer las políticas nacionales multisectoriales para enfrentar problemas en el bosque.
- Una de estas políticas tiene que referirse al ordenamiento territorial.
- Hay que definir los espacios de colonización y legalizarlos a manera de reservas campesinas o equivalentes.
- Hay que desarrollar una valoración real de los recursos naturales. Debe existir una relación economía-ecología.

Parte III La Amazonía 2 Los usuarios

Educación e investigación

- En **todos los países** se debe impulsar la investigación y el desarrollo de sistemas de manejo alternativos.
- Se debe dar educación ambiental a los colonos e impulsar su capacitación en general.
- Se debe dar asistencia técnica a colonos, previamente consultarles

Control, incentivos y sanciones

- En **todos los países** se deben establecer programas de monitoreo.
- Se debe mejorar la seguridad de la tenencia de las tierras forestales.
- Se deben promover mecanismos de titulación de áreas boscosas en manos de colonos bajo la condición de un manejo sustentable.
- Se deben dar títulos en zonas donde hay asentamientos para evitar migración.
- Hay que dar títulos reubicando gente a zonas con aptitud agropecuaria.
- Hay que desincentivar colonización hacia nuevas áreas.
- Hay que fomentar el desarrollo forestal, la conservación y la reforestación.
- Se recomienda mejorar las condiciones de vida en los focos de colonización establecidos.
- Se debe pensar en cómo llegar con instrumentos legales a los colonos para que se organicen en cooperativas y accedan a crédito (especialmente en **Perú**).
- Se debe vincular créditos con capacitación
- Hay que otorgar créditos sin necesidad de garantías (inmobiliarios) para programas forestales.
- Hay que incentivar la producción colona con valor agregado.

Jurisdicción

- En **todos los países** hay que armonizar las competencias institucionales de los organismos que trabajan en ordenamiento territorial.
- Se debe dar el "empoderamiento" a las comunidades locales para tener un control legal sobre sus recursos. En **Ecuador** el Estado no puede mantener el Patrimonio Forestal del Estado pero debe entregar ecoregiones (véase el apartado 4.5) a comunidades o colonos.
- Se recomienda fomentar la delegación de responsabilidades hacia las comunidades locales (descentralización).
- Hay que iniciar un proceso agresivo de legalización de tenencia de la tierra a comunidades ancestrales.
- Se recomienda fortalecer las organizaciones de base.

PARTE IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Revisando las conclusiones del taller se constata que la dimensión legal es muy importante en el manejo del bosque húmedo tropical. No obstante la sensibilidad del tema legal, era posible discutirlo. Sin embargo, se demostró que todavía se necesita mucha experimentación e investigación para llegar a mejores prácticas de implementación legal. A continuación se presentan unas conclusiones y recomendaciones que se hicieron después del taller sobre la base de los resultados del taller.

ECUADOR

Conclusiones

Entre los comentaristas existe consenso sobre

1. la debilidad del estado para implementar normas de manejo para el bosque húmedo tropical y
2. la desorganización y el escaso autocontrol de los usuarios.

Habría que reforzar tanto al estado como a la organización de los usuarios. Pero las opiniones sobre cómo hacerlo, difieren.

Soluciones

Las propuestas prestan bastante atención a la falta de capacidad de ejecución del Estado. Algunas buscan la solución en la disminución de la responsabilidad y de las tareas del Estado. Otras enfatizan los mecanismos para mejorar el funcionamiento del estado. Pocas prestan atención a la realidad o el potencial de autoregulación de los usuarios del bosque.

- * Una solución propone que la agencia forestal pueda reforzarse ampliando su clientela y adoptando un estilo de implementación legal más conciliador. La tarea de implementación legal se puede aliviar mediante la cooperación y la delegación a organizaciones de usuarios. En esta visión hay que integrar la agencia forestal con otros entes gubernamentales que ahora se ocupan de aspectos parciales del manejo de los bosques para evitar las luchas interinstitucionales. Así se mejoran y mejoran los servicios a los usuarios de los bosques. De igual manera, se incrementará la legitimidad del estado hacia los usuarios.
- * Otra solución que se propuso era la delegación de tareas de manejo del bosque a una institución paraestatal de derecho privado, dejando al estado la supervisión de esta institución. Así se protegerían los bosques contra el manejo político y los cambios bruscos de poder, asegurando la autonomía y la continuidad de las políticas forestales.
- * Pero en la visión maderera no es necesario delegar el manejo a un instituto, porque se puede delegar directamente a los usuarios del bosque y especialmente a los madereros mediante la privatización de los bosques para que el Estado pueda dedicarse a su tarea fundamental de velar por el buen manejo del bosque.
- * Pero también hay los que no contemplan la disminución de las tareas del Estado. Más bien piensan que dando más posibilidades al ciudadano para controlar al Estado a través del poder judicial, se mejoraría el comportamiento de las organizaciones del Estado que ahora a veces se caracterizan por la desmotivación y la corrupción. En esta visión, no hay mucha confianza en la delegación de responsabilidades para el manejo de los bosques a los mismos usuarios.
- * Una propuesta más puntual enfatiza el refuerzo del Estado a través de la capacitación legal de sus funcionarios.
- * La nueva ley forestal que se está elaborando incorpora tanto elementos de decrecimiento del estado y de delegación de sus tareas a grupos de la población como de refuerzo del control ciudadano, pero no escoge claramente entre las propuestas anteriormente mencionadas.

AMAZONIA

Conclusiones

Revisando los informes de los países sobre el manejo de sus bosques y los resultados de las discusiones sobre el manejo de diferentes grupos de usuarios se encuentran similitudes con la situación en Ecuador. Igualmente en los países Amazónicos se nota una falta de integración de las agencias estatales orientando el manejo del bosque y la consiguiente debilidad del estado en la supervisión del manejo de los diferentes usuarios. Y igualmente existe mucha desorganización y conflictos entre los usuarios. En las recomendaciones se nota la influencia de la peculiaridad de cada país.

Soluciones

Rol del estado

- * Unanimidad existe en cuanto a la integración de las jurisdicciones parciales de las diferentes agencias sobre el bosque por varias razones: posibilita la protección de ecosistemas en vez de recursos aislados; evita el desperdicio de recursos institucionales y incrementa la seguridad de los usuarios.
- * De igual modo hay consenso sobre el refuerzo del rol del estado. En las diferentes propuestas influyen el sistema de tenencia forestal existente en un país, la distribución actual del bosque y de la orientación política.
 - Una propuesta recomienda que el estado se quede con la propiedad del bosque para dirigir el manejo con participación de los usuarios;
 - Otra que el estado delegue el manejo del bosque a los diferentes tipos de usuarios bajo diversas formas de contrato, lo que le permite condicionar y controlar el uso;
 - Una tercera que el estado privatice el bosque y controle las normas generales y/o zonales para su uso.
- * De todos modos los estados necesitan más incentivos y sanciones para influir el uso del bosque. Un incentivo importante es la seguridad de la tenencia en alguna forma (no siempre a través de la titulación) para que los actores puedan planificar el uso del bosque a largo plazo.

Rol de los usuarios

Indígenas

Sobre los indígenas, se concluye que los indígenas son un grupo de usuarios que, en los últimos años, al raíz de la ratificación de los convenios 107 y 169 de la OIT, consiguió el reconocimiento de sus territorios. No obstante, el 50 % de la población indígena queda todavía a la espera de la legalización de sus territorios.

- * Hay bastante consenso que los indígenas necesitan derechos sui generis de acceso al bosque ya sea en forma de derechos de propiedad colectivos o sea en forma de un acceso especial a las áreas protegidas.
- * Complementando los derechos a la tierra se necesitan otros tipos de protección porque no se defienden muy bien contra por ejemplo las empresas petroleras y los colonos. Por eso se recomiendan medidas de protección, por ejemplo programas de estabilización de la colonización y disminuyendo los impactos de la actividad petrolera.
- * Pero la protección no es suficiente. Necesitan también medidas en el área económica, política y cultural para darles más posibilidades de sobrevivencia. Por ejemplo
 - el aprendizaje sobre ecoturismo
 - la creación y explotación del derecho de autor sobre sus conocimientos de la naturaleza
 - alianzas con otros de intereses afines
 - educación para poder entender la sociedad en la cual se encuentran y
 - el apoyo a la reestructuración de sus culturas que tal vez ya se han perdido parcialmente.

Conservacionistas

Se llega a la conclusión de que especialmente en vista de la falta de capacidad del Estado, es importante estimular el rol de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's).

Parte IV Conclusiones y recomendaciones generales

- * Las ONG's necesitan más reconocimiento para ejecutar la tarea de complementar las actividades del estado.

Madereros

La conclusión es que todavía no existe un concepto de manejo sustentable que los madereros puedan y sepan aplicar.

- * Por eso se recomienda desarrollar este concepto, pero hay que desarrollar esto mediante el consenso nacional en cada país, adecuando el concepto a las circunstancias de cada país y la aceptación de los usuarios. Para llegar a este consenso, habría que elaborar un código de ética nacional. También se necesita investigación al respecto.
- * Otros requerimientos son
 - planes de manejo más globales
 - la continuidad para poder aplicar estos planes y
 - prioridad en el acceso al bosque porque los madereros tienen más posibilidades para desarrollar un manejo sustentable al igual que los indígenas
 - más medidas de prevención y mejorar los incentivos y sanciones para el manejo sostenible, especialmente: multas más altas y la valorización de todo lo que se destruye cuando se saca madera del bosque
 - la descentralización de las decisiones gubernamentales al respecto.

Colonos

La conclusión más importante sobre los colonos es que es un grupo muy variado. Existe la tendencia de ver este grupo solamente como negativo para el bosque por la deforestación que causan.

- * La recomendación es que - al lado de las medidas de disminuir el flujo migratorio, como la reforma agraria, aumento de empleo, decrecimiento poblacional - no queda otro remedio de reconocer la presencia de colonos, y tratar de influir su manejo del bosque en un sentido positivo.
- * Esto implica reconocerles como interlocutores cuando se trata del mejor manejo del bosque. Hay que fortalecer sus organizaciones, delegarles responsabilidades, hacerles partícipes en la implementación de políticas de protección y en el ordenamiento del bosque.
- * Para poder desarrollar normas para su uso del bosque en primer lugar habría que investigar sistemas de colonos de manejo del bosque.
- * Un incentivo para asegurar este mejor uso sería la seguridad de la tenencia de la tierra. Generalmente se piensa que la titulación siempre promueve esta seguridad. Pero hay que concentrar los esfuerzos de titulación en la - breve - fase especulativa de colonización, cuando verdaderamente se puede hablar del acceso libre a la tierra. La titulación en fronteras más antiguas no arroja mucho más seguridad, salvo en los casos de terrenos de terratenientes marginales, ausentes y sin dueño. Por eso en estas zonas más estables, una alternativa a los tradicionales programas de titulación sería la vigorización de organizaciones de pueblos indígenas y campesinos, que también limitan el acceso a la tierra y dan seguridad de la tenencia.
- * En influir el manejo de los colonos, no solamente se necesita un enfoque temporal, pero también geográfico. Políticas ambientales con colonos, por ejemplo promoviendo un uso agroforestal se implementan mejor en zonas aisladas, donde los colonos están protegidos contra la competencia de las grandes empresas agropecuarias.
- * Otros incentivos para un buen uso serían el crédito condicionado, mejores ingresos y servicios de bienestar.
- * Desincentivos serían la valorización más alta de los recursos escasos que usan los colonos y bajos precios para productos que se producen a través de un uso extensivo de la tierra, como ganado. Algunas de estas medidas también podrían servir para fijar los colonos en las zonas más apropiadas para ellos.

ANEXO I

LISTA DE PARTICIPANTES AL SEMINARIO TALLER “DERECHO Y BOSQUE TROPICAL”

- Aguirre, Ing. Carlos
Proyecto ITTO con el Instituto Nacional Forestal y de Areas Naturales (INEFAN), Av. Los Shyris 530
y Bélgica, Quito, Ecuador, tel. 593-2-243766, fax. 548924
- Amend, Dr. Stephan
Proyecto Forestal Sucumbíos (PROFORS) de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) con el Instituto
Nacional Forestal y de Areas Naturales (INEFAN), Edificio MAG 7mo piso, Avs. Eloy Alfaro y
Amazonas, Quito, Ecuador, tel/fax. 593-2-504487
- Arguëlles, Alfonso
Quintana Roo, Mejico
- Arias, Lic. Verónica
Biósfera, Eloy Alfaro 1770, Quito, Ecuador, tel. 593-2-225395, fax. 553646
- Ayala, Ing. José
Cooperación Técnica Alemana (GTZ) c/o SAP, casilla 1859, Asunción, Paraguay, tel. 595-21-443846, fax.
491685
- Barba Gonzales, Ing. Jorge
Director Ejecutivo del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales (INEFAN), Edificio MAG 8vo
Piso, Avs. Eloy Alfaro y Amazonas, Quito, Ecuador, tel. 593-2-541921, fax. 564037
- Baéz, Oswaldo
Fundación Natura, América 5653, Quito, Ecuador, tel. 593-2-447342/1, fax. 434449
- Beltran, Bolívar
Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), Los Granados y 6 de diciembre,
Quito, Ecuador tel. 593-2-248930
- Benitez, Dra. Lilian
Fundación Natura, Av. America 5653, Quito Ecuador, tel. 593-2-443341, 447342 y 447341, fax. 434449
- Betances, Dra. Margarita
c/o Instituto Superior de Agricultura (ISA), Apartado 166, La Herradura, Santiago de los Caballeros,
República Dominicana, tel 1-809-2470082, fax 2470085
- Borja, Dr. Hugo
Abogado, Shirys 2260 y El Telégrafo, Quito, Ecuador, tel. 593-2-440584 y 250334, fax. 441105
- Brockmann, Dra. Erika
Multimedia, casilla 4724, La Paz, Bolivia, tel. 591 2 329278 y 392201, fax. 433656 y 392201
- Calero, Patricia
Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), Los Granados y 6 de diciembre,
Quito, Ecuador tel. 593-2-248930

- Calderón, Alfredo
Proyecto Syeria, Ecuador
- Calero, Dr. Rodrigo
CIDESA, Calle Triana 279 y Orellana, casillero postal 17-12-608, Quito Ecuador, tel. 593-2-5271 19, fax. 226303
- Canaday, Lic. Christopher
Consejo Ecuatoriano para la Conservación e Investigación de las Aves (CECIA), El Nacional 304 y Telégrafo, Quito, Ecuador, tel. 593-2-458924, fax. 433238
- Cevallos, Lic. Francisco
Coordinador de la Dirección Ejecutiva del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales (INEFAN), Edificio MAG 8vo Piso, Avs. Eloy Alfaro y Amazonas, Quito, Ecuador, tel. 593-2-541921, fax. 564037
- Coolman, Ing. Bea
Embajada de Holanda, Quito, Ecuador, tel. 593-2-525461 y 224507, fax. 567917, e-mail Beacool@uio.satnet.net
- Cordero, Lic. Miguel
Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales (INEFAN), Edificio MAG 8vo Piso, Avs. Eloy Alfaro y Amazonas, Quito, Ecuador, tel. 593-2-541921, fax. 564037
- Cunambi, Enrique
Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), Unión Base Pastaza-Puyo, Ecuador, tel./fax. 593-6-220325
- Dávalos, Raul
Ministerio de Agricultura, Edificio MAG, Avs. Eloy Alfaro y Amazonas Quito, Ecuador, tel. 593-2-432763
- Deubler, Hubert
Proyecto Gran Sumaco de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) con el Instituto Nacional Forestal y de Areas Naturales,
(INEFAN) Tena, Ecuador, tel./fax. 593-6-886444
- Escobar, Dr. Eduardo
Consultor, Quito, Ecuador, tel. 593-2-410222 y 573299
- Filártiga Lacroix, Dr. Carlos
Asociación de Abogados Ambientalistas, Benjamin Constant 973, 2do piso of. 217, Asunción, Paraguay, tel. 595 21 497666, fax. 595 21 213538 y 445434
- Franco, Ing. José
Director Ejecutivo de la Asociación de Industriales de la Madera (AIMA) Edificio las Cámaras, Quito, Ecuador, tel. 593-2-457746, fax. 453360
- Gallegos, Ing. For. Juan
Instituto Nacional forestal y de Areas Naturales (INEFAN), Edificio MAG 8vo piso, Avs. Eloy Alfaro y Amazonas, Quito, Ecuador, tel. 593-2-541955, fax.564037
- Gonzales Urday, Manuel Antonio
AIDSESEP, Av. San Eugenio 981, Urb. Santa Catalina, Lima 13, tel. 51-1-4332425, fax. 4724605

Annexo I

Griffiths, Prof. John

Universidad de Groningen, O Kijk in 't Jatstraat 5-9 9712 EA, Groningen, Holanda, tel. 31-50-635686, fax. 635635

Gutierrez, Ing. Franco

Instituto Nacional Forestal y de Areas Naturales (INEFAN), Tena, Ecuador, tel. 593-6-887154

Guzman, Dra. M. Cristina

Abogado, Av. Busch 183, casilla 1431, Santa Cruz, Bolivia, tel.591-3-329781 y 342221, fax. 591-3-342221 y 465152, e-mail guzland@em.daitecbo.com

Hammen, Dra. Clara van der

Fundación Tropenbos Colombia, Transversal 1 55-95, Bogotá, Colombia, tel. 57-1-2810128 y 2484383, e-mail ftropenb@colomsat.net.co

Henning, Ing. Nikolaus

c/o Instituto Superior de Agricultura (ISA), Apartado 166, La Herradura, Santiago de los Caballeros, República Dominicana, tel. 1-809-2470085

Huber, Dra. Sofia

Antropóloga de derecho, Oude Zijds Achterburgwal 119, 1012 DE, Amsterdam, Holanda, tel./fax. 31-20-6279840, e-mail M.Huber@tip.nl

Janka, Dr. Helmut

Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Av. el Progreso No 5, Coyoacan, Apartado Postal No. 21-429, Código Postal 04321, Mexico 21, D.F., Mexico, tel. 6580665, fax. 6586265

Jaramillo, Fagney

Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), León Vivar y Carrión, Quito, Ecuador, tel. 593-2-545222 y 528455

Kastl, Siegfried

Proyecto BOSAWAS, MARENA/Cooperación Técnica Alemana (GTZ) c/o Servicio de Administración de Proyectos de la CST 6c al sur 20 vs. abajo No. 1206, apartado postal 489, Managua, Nicaragua, tel. 505-2-2775797, fax. 331594

Köpsell, Dr. Edgar

c/o CATIE 7170, Apartado 126, Turrialba, Costa Rica, tel. 506-5566438, fax. 5561891

Lanz, Lic. Delia

Centro de Investigaciones Economicas y Sociales (CIES), Avda Ciudad Universitaria, Edif. Aurora, Of 1-c, Los Chaguaramos, Caracas, Venezuela, tel. 6930370, fax. 6621739

Lozano Bechara, Dra. Zamira

Subdirección de Planificación y Administración de Bosques y Flora, Ministerio de Medioambiente de Colombia, Carrera 10 No. 20-30, piso 4o Bogotá, Colombia, tel. 57-1-2830646, 2433676 y 2847026, fax. 2830850

Luque de Jaramillo, Lic. Lourdes

Directora ejecutiva de la Fundación Huancavilca, Icaza 200, Bco Pacífico, Guayaquil, Ecuador, tel. 593-1-480186, fax. 480189

Luzuriaga, Dr. Carlos
Director General de Planificación del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales (INEFAN),
Edificio MAG 8vo piso, Avs. Eloy Alfaro y Amazonas, Quito, Ecuador, tel. 593-2-564037, fax. 541955

Mansur, Eduardo
Unión Internacional de la Conservación de la Naturaleza (UICN), Atahualpa 955 y República, Quito,
Ecuador, tel. 593-2-466622, fax. 466624

Mariscal, Ana
Proyecto PIES, Baqueriso 228 y Tamayo, Quito, Ecuador, tel./fax. 593-2-228691

Marx Carneiro, Dr. Carlos
Proyecto de la FAO con el Instituto Nacional Forestal y de Areas Naturales (INEFAN), Edificio MAG
7mo piso, Avs. Eloy Alfaro y Amazonas, Quito, Ecuador, tel. 593-2-508510, fax. 508510

Meadows Steketee, Lic. Deborah
Indiana University, SPEA RM 441 Indiana University, Bloomington IN 47401 USA, tel. 1-817-8556181

Merenson, Ing. Carlos
Presidencia de la Nación, Secretaría de Recursos Naturales y Areas Naturales, San Martín 459, 2do piso
Cap. Fed., Argentina, tel. 541-3488489, fax. 541-3488480

Montalvo, Lic. Ramiro
Estudios de la Estructura y Administración del Estado (ESTADE), Quito, Ecuador, tel. 593-2-467830, fax.
467830

Montenegro, Ing. Fernando
Fundación Forestal Juan Manuel Durini, PO Box 150, Quito, Ecuador, tel. 593-2-670631, fax. 674016

Morales, Dr. Manuel
Coordinador de Políticas y Asuntos Legales del proyecto SUBIR, CARE Ecuador, Av. Eloy Alfaro 333
y 9 de Octubre, apartado 17-21-1901, Quito, Ecuador, tel. 593-2-528689, 528696, 528697, 528762 y
528763, fax. 565990, e-mail subir@care.org.ec

Nalvarte Armas, Ing. Jaime
Director ejecutivo de la Asociación Para la Investigación y Desarrollo Integral (AIDER), Av. 6 de agosto
589-604 Jesús María Lima 11, Perú, tel. 51-1-4336851, fax. 4336851

Narvaez, Ramiro
FUNADE, Rumipamba 1744, Quito, Ecuador, tel. 593-2-253564

Noejovich, Dra. Flavia
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Plaza Arrósmele No. 9, Lima 27, Peru, tel. 51-1-4488549 y
4224033, fax. 4424365, e-mail flavia@spda2.org.pe

Orbe, Ing. Jorge
Instituto Nacional Forestal y de Areas Naturales (INEFAN), Edificio MAG 8vo piso, Avs. Eloy Alfaro
y Amazonas, Quito, Ecuador, tel. 593-2-564037, fax. 541955

Palacios, Paulina
Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), Los Granados y 6 de Diciembre,
Quito, Ecuador, tel. 593-2-248930

Annexo I

Palacios, Walter

Fundación Jatun Sacha, Rio Coca 1734, Quito, Ecuador, tel. 593-2-441592, fax. 250976

Parra B., Arq. David

Corporación Ecuatoriana de Turismo (CETUR), Ministerio de Industrias y Turismo, Eloy Alfaro 1214 y Tobar, Quito, Ecuador tel. 593-2-225191, fax 507564; también Presidente Fundación Antisana, Mariana de Jesús s/n y Carvajal (La Granja), apartado postal 17-03-1486, Quito, Ecuador, tel. 593-2-433850 y 433851, fax. 433851, e-mail correo@funan.ecxec

Pereira Wiedmann, Dra. Sonia Maria

Procuradora Autárquica do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Av. L-4 Norte Quadra 603-Sain-Brasilia DF., tel. 55 61 2254352 y 3161037 y 3222609, fax. 55 61 3224115

Pérez, Dr. Efraín

Estudios de la Estructura y Administración del Estado (ESTADE), Quito, Ecuador, fax. 593-2-467830

Pérez Weisson, Dr. Carlos

Abogado, P. Icaza 407, Guayaquil, Ecuador, tel. 593-1-310318, fax. 565856

Polit, Lic. Vicente

Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (CEDENMA), Quito, Ecuador, fax. 593-2-230743

Real, Dr. Byron

Corporación para la Defensa de la Vida (CORDAVI), Quito, Ecuador, tel. 593-2-451597, fax. 451596 e-mail e-law@cordavi.org.ec

Reis, Ing. Mauros

ITTO, Rug Tenente Brito Melo 1633, Belo Horizonte, Brasil, tel. 55-31-2924222, fax. 2924296

Reitzenstein, Dr. Wolfgang von

Proyecto Forestal Sucumbíos (PROFORS) de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y del Instituto Nacional Forestal y de Areas Naturales (INEFAN), Edificio MAG 7mo piso, Avs. Eloy Alfaro y Amazonas, Quito, Ecuador, tel./fax. 593-2-504487

Rodriguez, Dr. Carlos

Tropenbos-Colombia, Transversal 1 55-95, Bogotá, Colombia, tel.57-1-2484383 y 2810128 e-mail: ftropenb@colomsat.net.co

Rudel, Prof. Thomas K.

Rutgers University, Dept. of Human Ecology, Cook College, Rutgers University, P.O. Box 231, New Brunswick, NJ 08903, United States, tel. 1-908-9329624, fax. 908-9326667, e-mail Rudel@rci.rutgers.edu

Salinas Torres, Ing. Juan

Proyecto Forestal Sucumbíos (PROFORS) de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y el Instituto Nacional Forestal y de Areas Naturales (INEFAN), Edificio MAG 7mo piso, Avs. Eloy Alfaro y Amazonas, Quito, Ecuador, tel./fax. 593-2-504487

Salvatierra, Ing. Alba

Jefa del Departamento de Manejo Forestal, Instituto Nacional Forestal y de Areas Naturales (INEFAN), Edificio MAG 8vo piso, Avs. Eloy Alfaro y Amazonas, Quito, Ecuador, tel. 593-2-541988, fax. 541926

- Stöhr, Dr. Gerhard
Cooperación Técnica Alemana (GTZ) c/o SAP, casilla 1859, Asunción, Paraguay, tel. 595-21-443846, fax. 491685
- Suárez, Dr. Luis
Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos (Ecociencia), San Cristobal 1523 y Seymour, P.O. Box 17-12-257, Quito, Ecuador, tel. 593-2-451339 y 567917, fax. 451338, e-mail ecocia@ecocia.ec
- Tobar, Ing. Galo
Proyecto Banco Internacional de Desarrollo (BID) y el Instituto Nacional Forestal y de Areas Naturales (INEFAN), Edificio MAG 7mo piso, Avs. Eloy Alfaro y Amazonas, Quito, Ecuador, tel. 593-2-523269
- Troya, Dr. Roberto
Quito, Ecuador, fax 593-2-225395, 565809
- Ulloa, Dr. Roberto
Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos (Ecociencias), San Cristobal 1523 y Seymour, P.O. Box 17-12-257, Quito, Ecuador, tel. 593-2-451339, fax. 451338, e-mail ecocia@ecocia.ec
- Vallejo, Dr. Francisco
Congreso Nacional, 6 de diciembre y Pidrahita, Quito, Ecuador, tel./fax. 593-2-541221
- Vasquez, Dr. Edgar
Consultor, Eloy Alfaro 4820, Quito, Ecuador, tel. 593-2-254820, fax. 255065
- Vellema, Drs. Hans
Fundación Tropenbos, P.O. Box 232, 6700 AE Wageningen, Holanda, tel. 31-317-426262, fax. 423024
- Vollmer, Ing. Udo
Proyecto Político Forestal de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) con el Instituto Forestal y de Areas Naturales (INEFAN), Edificio MAG 7mo piso, Avs. Eloy Alfaro y Amazonas, Quito, Ecuador, tel./fax 593-2-508927
- Witteveen, Bert
Fundación Maquipucuna, Baquerizo 238 y Tamayo, casilla 1712167, Quito, Ecuador, tel. 593-2-507200-201, fax 504571,
- Woolfson, Lic. Joy
Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos (Ecociencias), San Cristobal 1523 y Seymour, P.O. Box 17-12-257, Quito, Ecuador, tel. 593-2-451338, 451339 y 567917, fax. 451338, e-mail ecocia@ecocia.ec
- Yunis Mebarak, Dr. José
Coordinador del Grupo Jurídico, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Ministerio del Medio Ambiente, Carrera 10 N. 20-30 piso 8, fax. 57-1-2868643 y 2811320

ANEXO II

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DERECHO Y BOSQUE TROPICAL

AGENDA DE LA REUNION

Domingo, 14 de abril de 1996

Durante el día, llegada de los participantes extranjeros

19:00 Reunión informal en el hotel.

Lunes, 15 de abril de 1996

- 08:30 Inauguración del Seminario por el Ing. Jorge Barba, Director Ejecutivo del INEFAN.
- 09:00 Palabras del Dr. Carlos Luzuriaga, Director de Planificación del INEFAN
- 09:30 Palabras del Dr. Hans vellema, Fundación Tropenbos. "El papel del derecho en la protección y manejo sustentable del Bosque Tropical en la Amazonía Ecuatoriana", Prof. John Griffiths y Dra. Sofia Huber, Universidad de Groningen.
- 10:30 Discusión
- 11:00 Coffee Break
- 11:30 Evaluación del reporte de la Universidad de Groningen, Sr. Efraín Pérez (ESTADE)
- 12:00 Presentación "Implementación de la política y la Ley Forestal en el Ecuador", Ing. Jorge Barba
- 12:30 Discusión
- 13:00 Almuerzo
- 14:30 "Manual de Procedimiento Forestal: un instrumento para promover el desarrollo forestal", Dr. Udo Vollmer, Dr. Byron Real
- 15:00 Discusión
- 15:30 Coffee Break
- 16:00 Presentación del "Proyecto de la Nueva Ley Forestal Ecuatoriana", Dr. Eduardo Escobar, Fernando Montenegro AIMA, Vicente Pólit CEDENMA
- 17:00 Discusión
- 20:00 Cóctel de bienvenida

Martes 16 de abril de 1996

- 09:00 "Derecho y Manejo Sustentable del Bosque por parte los madereros", Sr. Roberto Troya, "Adjudicación de tierras de Patrimonio Forestal a Comunidades y a Empresas Madereras", Ing. José Franco, AIMA y Dr. Manolo Morales de SUBIR
- 9:30 Trabajo de grupos
- 11:00 Coffee Break
- 11:30 Sesión Plenaria
- 12:30 Presentación de participantes por países (tres países)
- 13:30 Almuerzo
- 15:00 Presentación sobre "Derecho y Manejo del Bosque por parte de los Colonos", Sr. Thomas Rudel.
- 15:30 Trabajo de Grupos
- 17:00 Coffee Break
- 17:30 Sesión Plenaria

Miércoles, 17 de abril de 1996

- 09:00 Presentación sobre "Derecho y Manejo del Bosque por Indígenas", Dra. Clara Rodríguez.
- 09:30 Trabajo de Grupos
- 11:00 Coffee break
- 11:30 Sesión Plenaria
- 12:30 Presentación de participantes por países (tres países)
- 13:30 Almuerzo
- 14:30 "Derecho y manejo del Bosque por Conservacionistas", Lic. Miguel Cordero y Roberto Ulloa
- 15:00 Trabajo de grupos
- 16:30 Coffee Break
- 17:00 Sesión plenaria
- 18:00 Clausura del Seminario

Jueves, 18 de abril de 1996

- 07:30 Reunión de los participantes que van a la visita de campo
- 08:00 Llegada al Aeropuerto Mariscal Sucre
- 09:00 Salida del vuelo a la ciudad de Esmeraldas para realizar la visita de campo
- 12:30 Llegada a Borbón. Visita a diferentes sitios programados en la excursión

Viernes, 19 de abril de 1996

- 08:00 Salida en canoa de dos grupos
 - Grupo 1 por el Río Santiago a Playa de Oro. Visita a proyectos de diferente índole
 - Grupo 2 por el Río Cayapas a Arenales. Visita a proyecto de manejo sustentable del bosque.

Sábado, 20 de abril de 1996

- 08:00 Regreso a Borbon. Viaje de regreso a Quito.

Domingo, 21 de abril de 1996

Regreso de los participantes internacionales a sus respectivos países.

ANEXO III

EXCURSIÓN A ESMERALDAS

Clara van der Hammen & Carlos A. Rodríguez

Como complemento al seminario sobre legislación y bosques tropicales se organizó una excursión a la Provincia de Esmeraldas, ya que allí se extrae el 60% de la madera que se consume en el país, además de aquella destinada para la exportación. La deforestación en Esmeraldas está por encima del promedio ecuatoriano y llega al 4% anual, pero aún así el 60% de su superficie se encuentra cubierta por bosques (cerca de un millón de hectáreas), mientras 450.000 ha. han sido adjudicadas con títulos de propiedad por el IERAC y 230.000 ha. han sido asignadas como áreas protegidas (Reserva Cotacachi Cayapas y la Reserva Awa).

Parte del Choco biogeográfico es una de las zonas de mayor biodiversidad en el mundo y por lo tanto, recibe mucha atención de organizaciones no gubernamentales locales y de agencias internacionales que adelantan proyectos con el fin de aportar un desarrollo sustentable. Bajo la dirección de la Gobernación de Provincia se ha creado una instancia conocida como la Coordinadora, que busca integrar el trabajo de los 17 proyectos que se adelantan en la zona.

La economía de la provincia gira alrededor de la explotación de madera en la cual intervienen diferentes actores e intereses: comunidades indígenas, negras y colonas, comerciantes, conservacionistas y el Estado a través del INEFAN. Para explotar madera se requiere un permiso que sólo se da sobre terrenos con título de propiedad que además cuenten con un inventario y un plan de manejo; sin embargo, la corrupción es alta, los permisos se obtienen con facilidad y el control sobre la real procedencia de la madera es difícil de realizar, más aún si no se cuenta con la participación de las comunidades.

El INEFAN ha cambiado recientemente su estrategia; anteriormente se buscaba reducir al máximo el tamaño de las parcelas explotadas, pero la experiencia ha mostrado que se requiere un mínimo de 1.000 a 2.000 ha. para poder adelantar un manejo adecuado y permitir un desarrollo sustentable de la comunidad.

Los participantes al seminario se dividieron con el fin de visitar dos proyectos o comunidades diferentes. Un grupo visitó la comunidad de "Arenales" que exporta madera a Gran Bretaña. Se hará un breve resumen de la visita a "Playa de Oro", una bellísima población ubicada en el río Santiago, la última comunidad antes de llegar a la Reserva Natural Cotacachi Cayapas, a unas cuatro horas navegando desde Borbón.

Esta comunidad negra está formada por 55 familias, con un total de unas 250 personas. Según cuentan, este fue el primer asentamiento en la zona, existiría ya desde hace 400 años y habría estado ocupado desde entonces de manera permanente. Uno de los mayores atractivos del lugar es, como lo indica el nombre, el oro aluvial que allí se encuentra; diversas compañías mineras han operado en este lugar, también hubo explotación de caucho y se llegaron a sembrar más de 9.000 árboles. Posteriormente entraron compañías que estimularon el cultivo de banano. Además, hasta hace pocos años se hicieron intentos para la explotación de la tagua.

Aún cuando en la comunidad de Playa de Oro no se cuenta con títulos personales de propiedad, a cada cual se le adjudica un terreno para mantener ahí su chacra, incluso a los que han migrado a Guayaquil. La emigración ha sido grande (hace treinta años había 600 personas en la comunidad) debido a la falta de trabajo y actividades generadoras de ingreso, como también la dificultad para el acceso a la educación.

En la actualidad la comunidad se encuentra a la espera de la adjudicación de terrenos comunales (15.000 ha.) que quedarían colindando con la Reserva Cotacachi Cayapas, es decir que funcionan como una zona de amortiguamiento.

Playa de Oro forma parte, junto con la comuna de Angostura, de la Parroquia Luis Vargas Torres. La estructura de

representación de la comunidad se encuentra dividida entre el consejo parroquial y el cabildo de la Comuna. La gente le da más importancia al cabildo, aunque éste se elija por tan sólo un año, tiempo considerado por la misma gente como demasiado corto.

En Playa de Oro se vienen adelantando una serie de proyectos e iniciativas dentro del concepto de manejo sustentable del bosque y mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones locales, apoyados por diversas organizaciones: SUBIR (AID/Care), GTZ, Ecociencia, Cuerpos de Paz, INEFAN, Jatun Sacha, entre otros.

Dentro de los proyectos visitados destacan el manejo forestal comunitario participativo, el proyecto de agroforestería, el proyecto de ecoturismo y el proyecto de cría de ratones, de los cuales se hará una breve descripción.

Proyecto Manejo Forestal Participativo.

En la visita a las parcelas de manejo forestal nos acompañaron el presidente del comité forestal de la comunidad, el presidente del cabildo de la comunidad, un ingeniero forestal ecuatoriano encargado de la asistencia técnica, y un ingeniero forestal mejicano que acababa de realizar una consultoría al proyecto forestal. La comunidad de Playa de Oro cuenta con 10.000 hectáreas que colindan con la reserva natural. De esta área han elegido 600 hectáreas, de fácil acceso desde el río, para manejo forestal y explotación maderera sustentable, bajo un modelo de rotación de parcelas. En primer lugar se realizó un censo forestal en un área de 6.5 ha., allí se contaron los árboles con diámetros superiores a 30 cm (DAP). Se calcula que se podrían extraer cerca de 36 m³/ha., cifra un poco más alta para los bosques vecinos.

Los árboles maderables no corresponden a especies de madera dura, pero sí ofrecen una buena gama de madera para triplex, muebles y construcción. Anualmente se explotarán 20 hectáreas, de manera que cada parcela será explotada una vez cada 30 años. La explotación será selectiva, extrayendo sólo las especies comerciales con un diámetro mayor de 60 centímetros, La primera parcela ya cuenta con una demarcación de los árboles a extraer. Para los cálculos se basan en unas estimaciones del proyecto forestal de la FAO en San Lorenzo, que da un crecimiento promedio de 1 centímetro anual.

El comité forestal de la comunidad coordinará el trabajo de demarcación, extracción y transporte de la madera hasta Borbón, centro de acopio. Los participantes recibirían una remuneración en jornales y después de la venta del producto se repartirá el 50% de las ganancias entre los participantes. El 50% restante formará el capital de trabajo. La venta del producto será manejada por el cabildo de la comunidad. Se espera así poder generar ingresos para 15 familias. Más adelante con el montaje de un aserrío comunitario se quiere doblar el número de familias beneficiadas. Por ahora las técnicas de explotación, corte y transporte serán las utilizadas tradicionalmente en la región pero se está pensando en introducir paulatinamente nuevos métodos como el transporte por aire en el bosque a través de poleas, para causar un menor impacto. En el mes de junio del presente año se espera realizar un primer ensayo de extracción y comercialización.

Paralelamente a este programa se está buscando la forma de crear mecanismos de control sobre la explotación en la que participen también las comunidades, pues actualmente no existe ningún control, muchos de los pobladores venden de manera ocasional un árbol, sin el permiso de la comunidad. Por otra parte, los permisos de explotación se consiguen en Borbón y requieren de un plan de manejo, pero pocas veces se cumple, por lo cual el proyecto de manejo comunitario busca que en verdad se funcione bajo un plan de manejo real con sus controles respectivos.

El proyecto de manejo forestal comunitario incluye también una capacitación en el corte de la madera, la dirección de la caída, el proceso "in situ" mediante del uso de motosierras de arco para cortar bloques y tablas, ya que de esta manera se consiguen mejores precios que simplemente con la madera rolliza.

Para el montaje del proyecto se ha contado con la asistencia del proyecto piloto de manejo forestal de Quintana Roo México, que ya en sí constituye una experiencia muy valiosa; por otra parte, coincide con la política de INEFAN que busca manejar grandes áreas para una explotación sustentable.

Proyecto de Ecoturismo.

Con el apoyo de Subir Care, la comunidad ha montado un proyecto de ecoturismo, para el que se han construido cabañas en el interior de la comunidad. La comunidad ha trazado una serie de senderos por el bosque. Durante el

Anexo III

tiempo de la excursión se pudo disfrutar de las instalaciones y la atención, pero desafortunadamente el tiempo no alcanzó para visitar estos senderos. Se reciben grupos de máximo 20 personas y toda la parte logística (alojamiento, camas, mosquiteros, comidas y servicios sanitarios) es manejada por la comunidad y significa un ingreso adicional. Parece importante impulsar proyectos de ecoturismo, teniendo en cuenta su impacto social y económico sobre las comunidades, ya que Ecuador es uno de los países con amplia experiencia, dada la importancia de las Islas Galápagos, las cuales aportan un ingreso significativo a través del turismo.

Cría de ratón silvestre (Proechymidae)

Con el apoyo de la organización no gubernamental Ecociencia del Ecuador, se viene adelantado un proyecto experimental de cría del ratón silvestre, ya que este constituye una fuente de proteína muy apreciada por las comunidades locales y se ha convertido además en parte del menú regional, preparado como encocado de ratón.

El proyecto incluye un diseño experimental en jaulas, con distintas condiciones y dietas, hasta el momento se ha llegado a definir un pie de cría de un ratón macho con tres hembras, lo cual evita conductas agresivas. Se conocen muy bien los periodos de cría y se pueden alcanzar hasta tres partos al año, generalmente con tres crías. Una vez se hayan determinado los mejores patrones de dieta y crecimiento se comenzará a implementar con algunas familias de la comunidad. El proyecto cuenta con la participación de un zootecnista y de asistentes de la comunidad. Se espera que sea una alternativa productiva, por lo menos para mejorar el consumo local de proteínas.

Agroforestería.

En Playa de Oro se adelantan también algunos ensayos de agroforestería en campos de cultivo o huertas familiares. Se pretende enriquecer los cultivos tradicionales con especies frutales y maderables y con prácticas agronómicas que mejoren la producción; en la actualidad se cuenta con 15 parcelas demostrativas en la comunidad.

En principio se está trabajando con plantaciones de Laurel, algunos Cedros, Caucho, Cacao y plantas leguminosas en conjunto con los cultivos tradicionales de plátano, yuca, bore, Se espera que estas alternativas puedan generar ingresos más estables en el futuro a partir de la comercialización de sus productos.

El conjunto de proyectos que se adelantan en Playa de Oro pretende generar alternativas económicas para la población local bajo un esquema de manejo sustentable y conservación del bosque. De la evaluación permanente de este proyecto piloto se podrán extraer las mejores experiencias y aplicarlas en otras áreas con condiciones similares.

