

# El manejo de los recursos de uso común: mercados, cadenas productivas y certificación

Leticia Merino y Jim Robson (Compiladores)

Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C. / The Christensen Fund  
Fundación Ford / Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Instituto Nacional de Ecología







El manejo de los recursos de uso común:  
mercados, cadenas productivas y  
certificación



El manejo de los recursos de uso común:  
mercados, cadenas productivas y certificación

LETICIA MERINO Y JIM ROBSON  
(COMPILADORES)

CONSEJO CIVIL MEXICANO PARA LA SILVICULTURA SOSTENIBLE A.C.  
THE CHRISTENSEN FUND  
FUNDACIÓN FORD  
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES  
INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

DR © 2006 CSMSS, The Christensen Fund, Fundación Ford, SEMARNAT, INE

COORDINACIÓN EDITORIAL, DISEÑO DE INTERIORES

Y FORMACIÓN: Raúl Marcó del Pont

CORRECCIÓN DE ESTILO: Raúl Marcó del Pont con el apoyo

de Ma. Teresa Ruiz Ramírez y Susana Escobar Maravillas

REVISIÓN TÉCNICA: Jim Robson

PORTADA: Álvaro Figueroa

FOTO DE LA PORTADA: Claudio Contreras Koob

EDICIÓN PARA INTERNET: Susana Escobar Maravillas

ISBN: 968-817-767-9

Impreso y hecho en México/Printed in Mexico

# Índice

<b>PRESENTACIÓN</b> Elinor Ostrom	9
<b>PRÓLOGO</b>	11
<b>ABREVIATURAS Y SIGLAS</b>	14
<b>INTRODUCCIÓN TEMÁTICA. ¿PUEDEN PALIAR LA POBREZA LOS REGÍMENES DE PROPIEDAD COMÚN? LA AUSENCIA DEL TEMA DE LOS MERCADOS EN LA BIBLIOGRAFÍA SOBRE LA PROPIEDAD COMÚN</b> David Barton Bray	16
<b>TIEMPO PARA ALGO DIFERENTE: PONER LOS MERCADOS AL SERVICIO DE LOS HABITANTES EMPOBRECIDOS DEL BOSQUE</b> Sara J. Scherr, Andy White, Augusta Molnar y David Kaimowitz	22
<b>¿QUIÉN DICE QUÉ ES ORGÁNICO? LA CERTIFICACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS EN EL MERCADO GLOBAL</b> Alma Amalia González y Ronald Nigh	46
<b>MAPEO DEL ACCESO A LOS BENEFICIOS EN CAMERÚN POR MEDIO DEL ANÁLISIS DE LA CADENA PRODUCTIVA: ESTUDIO DE CASO DE LA CADENA MADERERA DE AZOBÉ</b> Wynet Smith	60
<b>EL MANEJO DE LOS RECURSOS DE USO COMÚN: MERCADOS, CADENAS PRODUCTIVAS Y CERTIFICACIÓN. TEMAS CLAVE, RECOMENDACIONES Y PREGUNTAS</b> Dan Klooster	76
<b>ACERCA DE LOS AUTORES</b>	82





# Presentación

Elinor Ostrom

ES UN PLACER para mí escribir el prólogo para este conjunto de excelentes instrumentos de referencia. Al hacerlo, regresan a mi mente agradables e intensos recuerdos de la Décima Conferencia Bienal de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Común (IASCP, por sus siglas en inglés) que tuvo lugar en Oaxaca, México, en agosto de 2004. Las reuniones fueron muy concurridas por académicos de todas partes del mundo, por hacedores de políticas, por voluntarios y personal de muchas comunidades, por miembros de comunidades indígenas, y por estudiantes. Los intercambios multidisciplinares y en diversidad de lenguas que surgieron durante las sesiones, y en las fabulosas instalaciones donde se llevaron a cabo las reuniones, fueron intensos, amenos y emocionantes. Todos regresamos de la Conferencia enriquecidos por nuevos hallazgos y motivados para realizar un mejor trabajo a futuro.

Son muchos los libros publicados por académicos que se centran primordialmente en temas científicos de interés exclusivo para una disciplina. Estos cuatro libros difieren de manera significativa de otras publicaciones realizadas después de una conferencia. Los artículos están escritos por expertos, quienes abordan temas amplios cuyo interés entrecruza disciplinas científicas y diversas regiones del mundo, y resultan de sustancial importancia para los ciudadanos y los hace-

dores de políticas en todas partes del orbe. Si los científicos han de impactar en el mundo de las políticas, es necesario contar con esfuerzos esenciales como éste para ofrecer síntesis legibles que documenten descubrimientos importantes y sus implicaciones para las políticas.

En el libro dedicado a *Mercados, cadenas productivas y certificación*, Scherr, White, Molnar, y Kaimowitz revisan los descubrimientos acerca de la devolución de la propiedad a las comunidades locales y enfatizan que contar con algunos derechos sólidos relacionados con los de propiedad, como por ejemplo los derechos de acceso, puede ser más importante que tenerlo todo. Amalia y Nigh utilizan los hallazgos de la teoría de acción colectiva y propiedad común para cuestionarse acerca del impacto de abrir la certificación e incluir una diversidad más amplia de participantes que conlleve el riesgo de que se saque ventaja\* de las prácticas existentes. W. Smith sigue a detalle la cadena productiva maderera: desde el uso de las sierras eléctricas para la explotación forestal en Camerún hasta la venta de madera en cadenas comerciales en todo el

\* *N. de la T.* El término *free riding* se refiere a las actitudes o acciones de un gorrón: persona que tiene por hábito comer, vivir, regalar o divertirse a costa ajena. Real Academia Española. 2001. *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid.

TÍTULO ORIGINAL: Foreword

TRADUCCIÓN AL ESPAÑOL: Ma. Teresa Ruiz Ramírez

mundo. Klooster resume una docena de recomendaciones de políticas relacionadas con los procesos de mercado y certificación que pueden derivarse de los artículos del libro para centrarse después en algunas de las preguntas pendientes acerca de la manera a través de la cual se puede mitigar la inequidad global.

Plantea la posibilidad de que las transacciones de mercado desgasten las formas de organización cooperativa.

Todos estamos inundados por un exceso de publicaciones que anegan nuestras bandejas de entrada, tanto electrónicas como en papel, y tenemos que tomar difíciles decisiones

para elegir cuáles tenemos posibilidad de leer. Estos libros ofrecen, en sí mismos, excelentes resúmenes de una gran cantidad de investigaciones escritas por autoridades en la materia, que conocen bien este campo.

¡Les recomiendo que coloquen estos libros donde tengan la certeza de leerlos!

# Prólogo

ESTE VOLUMEN es uno de cuatro libros elaborados para dar seguimiento a la Décima Conferencia Bienal de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad (IASCP), celebrada los días 9 a 13 de agosto de 2004 en Oaxaca, sur de México.

Un breve análisis corroboró que esta conferencia IASCP ha sido la de mayor participación y diversidad geográfica que se haya organizado hasta el momento, lo que testifica la importancia global de IASCP y la relevancia de los temas abordados. La Conferencia conjuntó una nueva configuración de conocimientos en las áreas disciplinaria, institucional, regional y generacional, produciendo diversos análisis sobre su relevancia directa y contemporánea para las instituciones e individuos responsables de crear políticas e introdujo nuevos tópicos para debate y análisis específico en un acontecimiento IASCP.

Desde la perspectiva regional, la conferencia contó con la mayor participación latinoamericana que hasta ahora haya tenido cualquier sesión IASCP. De tal suerte, dio voz importante a las inquietudes y problemas latinoamericanos pertinentes al uso y la gobernanza de recursos de uso común en la era de la globalización. En consecuencia, enfatizó la centralidad del estudio de los Recursos de propiedad común (RPC) en el programa de debates sobre el manejo de recursos en América Latina y países en desarrollo, elevó

el perfil de la erudición latinoamericana en el debate IASCP y al mismo tiempo, alertó al cuerpo de conocimientos sobre el valor de IASCP como vehículo para la colaboración internacional.

Ante semejante logro, como organizadores de IASCP 2004 nos pareció de extraordinaria importancia que se hiciera un esfuerzo concertado para dar seguimiento a la Conferencia con una serie de proyectos posteriores a corto, mediano y largo plazo. Este conjunto de cuatro publicaciones es resultado del proyecto a largo plazo para producir una serie de instrumentos de referencia de avanzada, fundamentados en los temas abordados en la conferencia de Oaxaca que fueron considerados más interesantes y pertinentes. Esperamos que estas publicaciones: fomenten el intercambio de conocimiento entre distintas disciplinas, regiones, áreas de estudio y tipos de recursos; promuevan políticas y diseños institucionales que fortalezcan el desarrollo sostenible y las estrategias para el manejo sostenible de recursos; y sean el fundamento de una estructura más permanente para el estudio de recursos comunes en América Latina y en idioma español.

Esto último tiene especial importancia porque, no obstante los recursos comunes desempeñan un papel sustancial en la vida rural latinoamericana, su estudio entre los especialistas de la región todavía no está lo

TÍTULO ORIGINAL: A Word from the Editors  
TRADUCCIÓN: José Ignacio Rodríguez Martínez  
COORDINACIÓN Y COTEJO DE LA TRADUCCIÓN:  
Ma. Teresa Ruiz Ramírez

suficientemente desarrollado. Mas aún, la mayoría de los textos sobre recursos de uso común sólo está disponible en inglés y son muy pocas las publicaciones en español, aun cuando América Latina sea el tema medular. Por ello, las cuatro publicaciones se han elaborado en inglés y español, haciendo un esfuerzo especial para distribuir los textos en toda América Latina.

Como se mencionó, estos cuatro instrumentos de referencia abarcan lo que consideramos los temas más interesantes y relevantes derivados de los debates durante la Conferencia: Pago por servicios ambientales; Conservación de la biodiversidad; Mercados, cadenas productivas y certificación, y Derechos indígenas, desarrollo económico e identidad. Estamos ciertos que dichos temas son trascendentales para el proceso contemporáneo de creación de políticas y que la teoría e investigación en RPC brinda una perspectiva novedosa e importante a la gobernanza de recursos naturales en el nuevo siglo.

Los temas fueron seleccionados con base en un análisis de los informes del panel de la conferencia, los resúmenes temáticos entregados en la ceremonia de clausura y en la retroalimentación y las evaluaciones de los participantes. Creemos que estos temas son de vital importancia para muchos de los problemas y desafíos pertinentes al manejo de recursos naturales y que el trabajo aquí pre-

sentado es sólo un atisbo de la riqueza y relevancia de algunas de las investigaciones más interesantes que hoy se realizan en el campo del estudio RPC.

En cada tomo, la primera sección proporciona información introductoria sobre el tema de análisis, su relevancia para el estudio RPC, una descripción de los aspectos más pertinentes al tema y analizados en la conferencia IASCP 2004, así como una introducción de los tres artículos reseñados. Estos artículos no son simples reproducciones sobre trabajos presentados durante la conferencia, sino que han sido modificados para crear textos claros y concisos, no excesivamente técnicos y lo bastante accesibles para ser utilizados y asimilados por una gran variedad de actores. Además, los artículos de cada publicación están vinculados conceptual y temáticamente de manera que se complementen como parte del mismo instrumento de referencia. La última sección de cada tomo analiza los aspectos clave que emergen de cada artículo y trata de llegar a un conjunto de conclusiones y recomendaciones principales que proporcionen indicadores para futuras investigaciones y políticas dirigidas al tema en cuestión.

#### **AGRADECIMIENTOS**

Los siguientes textos son, en gran medida, producto de una importante inversión en acción

colectiva y queremos aprovechar la oportunidad para agradecer a todos cuantos han sido responsables de concretizar este proyecto.

En primer término, queremos hacer un reconocimiento muy especial a nuestro estupendo equipo de expertos temáticos, quienes participaron en: la evaluación y selección de los artículos señalados para inclusión en estos libros, y son autores de las excelentes introducciones temáticas y secciones concluyentes que dan cierre a cada tomo de estas publicaciones. Estas personas son: David Bray, Daniel Klooster, Augusta Molnar, Peggy Smith, Heidi Wittmer, Susan Kandel y Hernán Rosa (PRISMA), Vincenzo Lauriola, Elaine Moreira y Victoria Edwards. Sin su asesoría, generoso apoyo, puntualidad y experto comentario, estos libros jamás se habrían elaborado o ciertamente, no serían tan buenos como son. También expresamos nuestro profundo agradecimiento a Elinor Ostrom, por su apoyo para el proyecto y por haber proporcionado a estas publicaciones un prólogo que abre bellamente cada uno de los presentes volúmenes.

En segundo término, nuestro agradecimiento a todos los autores de los artículos reseñados, por su apoyo continuo para el proyecto, espíritu de colaboración y disposición a mostrarse flexibles cuando llegó el momento de editar sus trabajos. También queremos agradecer a todos aquellos que

amablemente nos proporcionaron fotografías y diferentes ilustraciones para enriquecer estas publicaciones.

Desde la perspectiva editorial, hay numerosas personas con quienes estamos agradecidos y que fueron indispensables para la edición y traducción de los textos, así como para el diseño y formato de estos libros. En primer término, agradecemos mucho la labor de María Teresa Ruiz Ramírez, quien además de traducir algunos artículos, se hizo cargo de coordinar la traducción y edición de todos los textos en español con su equipo de traductores: José Ignacio Rodríguez Martínez, Adriana Villagra Peña, Fátima Andreu Marín y Ayari Pasquier Merino. Teresa y su equipo trabajaron arduamente para garantizar que las versiones en español fueran lo más fieles posibles a

la contraparte en inglés. En cuanto al diseño y formato de estos libros, debemos agradecer a Raúl Marco del Pont Lalli, director de publicaciones del Instituto Nacional de Ecología (INE) del gobierno mexicano, quien es responsable de haber conjuntado estos textos en tomos de gran atractivo.

Por último, pero no por ello menos importante, debemos agradecer a nuestros patrocinadores —la Fundación Ford (Deborah Barry, Funcionaria de Programas), la Fundación Christensen (Enrique Salmón, Funcionario de Programas), el Instituto Nacional de Ecología (INE) y el Consejo Civil para la Silvicultura Sostenible (CCMSS; Sergio Madrid, Director ejecutivo)— por todo su apoyo, tanto financiero como administrativo, el cual ha sido absolutamente crucial. Estas organi-

zaciones dieron su apoyo a IASCP 2004 desde sus inicios y su participación también ha sido indispensable para el éxito de todo el trabajo pertinente a la conferencia en los últimos años, una labor que se remonta a principios de 2003 y culmina con éste, el más reciente proyecto, a casi tres años de distancia: las publicaciones derivadas de la Conferencia.

Queremos manifestar un último agradecimiento a Michelle Curtain, directora ejecutiva de IASCP y Alyne Delaney, coeditora de la publicación trimestral oficial de la Asociación, el *CPR Digest*, por su ayuda para publicar estos libros y hacerlos llegar al público más extenso posible.

¡Disfrútenlos!

*Leticia Merino Pérez y Jim Robson*

# Abreviaturas y siglas

ACICAFOC	Asociación para la Agroforestería Comunitaria en Centro América	EU	European Union
		EUA	Estados Unidos de América
AERA	Autorizaciones especiales de corto plazo para retirar árboles	FAO	The Food and Agriculture Organization of the United Nations
AMAN	Aliansi Masyarakat Adat Nusantara	FECOFUN	Federation of Community Forestry Users in Nepal
CBD	Convention on Biological Diversity	FIRA	Fideicomiso de Intereses Relacionados con la Agricultura
CCOF	California Certified Organic Farmers (Agricultores Orgánicos Certificados de California)	FMU	Forest Management Unit
		FSC	Forest Stewardship Council
CDB	Convención sobre la Diversidad Biológica	GWZ	Company Gebroeders Wijma En Zonen
CI	Conservation International	IASCP	International Association for the Study of Common Property (Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva)
CIBEC	Compagnie Industrielle & Commerciale des Bois Exotiques		
CIFOR	Centre for International Forestry Research	IMECAFE	Instituto Mexicano del Café
EFC	Empresas forestales comunitarias	INFC	International Network of Forests and Communities

ITTO	International Tropical Timber Organization	PATPO	Proyectos y Asistencia Técnica en Productos Orgánicos, S.C.	TRC	Transformation Reef Cameroon
JUNAFORCA	Junta Nacional Forestal Campesina	PFNM	Productos forestales no maderables	TRP	Timber Recovery Permits
MINEF	Ministère de l'Environnement et des Forêts	PRA	Permisos para recuperar árboles	TRSA	Special Authorizations for Timber Removal
NFPP	Natural Forest Protection Program	PROCYMAF	Proyecto para la Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México	UE	Unión Europea
NGO	Non-governmental Organization	RAMSAR	The Ramsar Convention on Wetlands	UMF	Unidades de manejo forestal
NTFPs	Non-Timber Forest Products	RPC	Regímenes de propiedad común	USAID	US Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)
OCIA	Organic Crop Improvement Association	SMBC	Smithsonian Migratory Bird Center	VVP	Ventas por volumen de madera en pie
ONG	Organización no gubernamental	SSV	Sales Of Standing Volume	WTO	World Trade Organization (Organización Mundial del Comercio)



# Manejo de los recursos de uso común: mercados, cadenas productivas y certificación

## Introducción temática

¿Pueden paliar la pobreza los regímenes de propiedad común? La ausencia del tema de los mercados en la bibliografía sobre la propiedad común

David Barton Bray

TÍTULO ORIGINAL: Can Common Property Regimes Alleviate Poverty? Markets and their Absence in the Common Property Literature

TRADUCCIÓN: Adriana Villagra Peña

COORDINACIÓN Y COTEJO DE LA TRADUCCIÓN:  
Ma. Teresa Ruiz Ramírez

HASTA HACE MUY POCO, las consideraciones teóricas y los estudios de caso acerca de la propiedad común prestaban poca atención al tema de los mercados. El interés se centraba casi exclusivamente en la manera como las comunidades locales habían desarrollado sistemas de gobernanza que les permitían regular la producción y lograr un uso sostenible de sus bosques, pastizales y pesquerías. La mayoría de estos Regímenes de propiedad común (RPC) producían bienes para consumo o mercados locales. Era frecuente considerar los mercados más amplios como una fuerza externa que desintegraba los RPC (Agrawal 2002). El manejo de la propiedad común se pensaba totalmente distinto de los mercados, e incluso, se le ubicaba en el otro extremo del continuo de éstos. Por ejemplo, Ostrom sugirió que “las situaciones de RPC pocas veces tienen la misma fuerza para llevar a los participantes [...] hacia la eficiencia que tienen los mercados competitivos [...]. En el ámbito de los RPC, el simple hecho de seguir una maximización de ganancias a corto plazo, como respuesta al precio del mercado de una unidad de recurso puede ser la estrategia precisa para destruir el RPC, por lo cual los actores quedan peor que antes” (Ostrom 1990: 207). En tres tomos importantes, editados a lo largo de diez años, sobre instituciones de propiedad común se hacen pocas y pasajeras referencias al papel que juegan los mercados en los RPC (Bromley 1992; Burger

*et al.* 2001, National Research Council 2002), y en su mayoría comentan sus efectos de desintegración. Otra revisión importante sobre el manejo comunitario de los bosques (Arnold 1998) sugiere que los RPC contemporáneos se pueden clasificar en los que han ‘resistido’ desde el pasado y los que han ‘surgido’ en tiempos más recientes. Sin embargo, casi todos los que han surgido lo han hecho debido a las políticas gubernamentales, no a las fuerzas del mercado, lo cual sugiere que existe una relación sumamente problemática y poco analizada entre los mercados y los RPC.

Siempre se ha considerado que las virtudes propias de los RPC han sido la importante función que desempeñan para frenar el deterioro o mantener la sostenibilidad de un recurso natural, donde se concentran todas las energías intelectuales para contrarrestar la inevitable ‘tragedia de los recursos comunes’. Sin embargo, como sugiere lo anterior, en la mayoría de los casos empíricos estos regímenes no han desarrollado reglas para gobernar la producción colectiva o el mercadeo de productos de recursos de uso común. Por ejemplo, aunque el octavo principio de diseño de Ostrom se refiere a “empresas anidadas”, una lectura cuidadosa del texto muestra que no alude a empresas en términos de mercado, sino a múltiples estratos organizacionales de gobernanza del recurso que no son de mercado (Ostrom 1990: 101-102).

Así, en la mayoría de los estudios de caso presentados en los libros antes citados se analizaban situaciones en que una comunidad local desarrollaba, de manera colectiva, reglas para gobernar el acceso a una propiedad común, pero en éstas tanto la apropiación o cosecha y el consumo o venta se hacían de manera completamente individual. El hecho que éste haya sido el caso empírico más frecuente muestra lo difícil que les resulta a las comunidades locales participar en otras formas de acción colectiva que trasciendan el manejo del recurso de uso común. Antinori (2000, 2005) fue uno de los primeros en señalar que la bibliografía sobre propiedad común no analizaba casos que incluyeran un “enfoque sistemático por parte de los grupos de interés por un recurso de propiedad común que respondiera a mayores oportunidades de mercado como una fuente alternativa de beneficios proporcionada por el activo de propiedad común”.

Por ende, parecería que los mercados mantienen una relación dificultosa y confusa con las instituciones de propiedad común, tanto conceptual como empíricamente. ¿Existe una base teórica para la relación entre los mercados y las instituciones de propiedad común? ¿Hay ejemplos empíricos de instituciones de propiedad común que sobrevivan o incluso se vean fortalecidas conforme el recurso de propiedad común se integra al mercado?

Como se ha comentado con frecuencia, en años recientes el foco de interés internacional por los países en vías de desarrollo ha cambiado de los temas de conservación y desarrollo al de la paliación de la pobreza. En una de las exposiciones actuales de mayor peso en torno a la paliación de la pobreza como prioridad para el desarrollo global, Jeffrey Sachs menciona como las “Cinco grandes intervenciones para el desarrollo”, capaces de “acabar con la pobreza” a: los insumos agrícolas; la inversión en salud básica; la inversión en educación, la electricidad, los servicios de transporte y comunicaciones; y el agua potable y saneamiento (Sachs 2005: 233-34). Sin embargo, no aborda el tema de la función que desempeñan los RPC como medios de paliación de la pobreza, aunque sí menciona un “mecanismo grupal de seguimiento y cumplimiento” en las aldeas, que se puede tomar como una referencia tácita a los temas de RPC (Sachs 2005: 238). El argumento básico de Sachs es que las inversiones masivas en las Cinco grandes áreas son vitales, pues la gente sana, con educación y productiva podrá responder a las oportunidades de mercado. ¿Pero qué papel juegan los derechos de propiedad, en general, y los RPC, en particular, en relación con la paliación de la pobreza?

En términos generales los artículos que se presentan en este libro adoptan la postura de que se deben abordar las imperfecciones del

mercado para liberar el potencial de paliación de la pobreza de los RPC, aunque no hablan del papel que juegan el tipo de intervenciones para el desarrollo que propone Sachs. Todo esto sugiere que necesitamos pensar con más claridad sobre los vínculos que existen entre el manejo sostenible de los recursos, la paliación de la pobreza, las inversiones en infraestructura y capital humano, y los regímenes y recursos de propiedad común.

#### **MERCADOS, PALIACIÓN DE LA POBREZA Y LOS BOSQUES DE PROPIEDAD COMÚN**

Con pocas excepciones, los trabajos que se presentaron el año pasado en la Décima Conferencia Bienal de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Común (IASCP), no abordaron de manera directa los temas teóricos relacionados con la confluencia de los mercados, la paliación de la pobreza y los RPC. En su lugar, se centraron en las prácticas y los análisis más pragmáticos, como las empresas comunitarias, la certificación y el análisis de las cadenas productivas. Pero como se ha mencionado, parecería que todos estos enfoques asumen que la relación entre los mercados y la propiedad común no es problemática, y que ésta es el elemento más importante para incrementar los ingresos. Así mismo todos son temas relativamen-

te novedosos en relación con las inquietudes tradicionales sobre la propiedad común. Por ejemplo, la certificación es una intervención socialmente impulsada, que se basa en el mercado para diseñar un mecanismo de precios que recompense el manejo sostenible, aumentando el rendimiento del trabajo. En la medida en que esta prima fluya hacia las comunidades locales y los productores más empobrecidos es como podría ayudar a paliar la pobreza. Las empresas forestales comunitarias pueden definirse como un nuevo acuerdo institucional de los patrones de gobernanza comunitaria tradicionales, cuyo propósito también es aumentar el ingreso y paliar la pobreza (Antinori y Bray 2005). El análisis de las cadenas productivas cae dentro de una categoría un tanto distinta, puesto que es un método analítico diseñado para resaltar las inequidades en el rendimiento del trabajo y la extracción de recursos para las comunidades locales.

Antes de entrar en una discusión más específica acerca de cada una de estas categorías, es importante tener en mente varias distinciones analíticas relacionadas con las características particulares de las existencias y el flujo de los recursos naturales. Las distintas existencias y flujos tienen diferentes implicaciones para los recursos comunes y la paliación de la pobreza. Si usamos como ejemplo los bosques, podemos decir que un

bosque natural de buena calidad comercial es una opción viable para la producción comercial de madera destinada a diversos usos. Si nos referimos a la regeneración de fragmentos forestales, como es el caso de India y gran parte de Asia, entonces su uso tiene más fines de subsistencia que de mercado. La segunda distinción tiene que ver con el flujo, y con si el producto forestal involucra productos maderables (en este caso, ¿es con propósitos de mercado o comerciales?) o no maderables. En general, los productos maderables parecerían ser los que más prometen para la paliación de la pobreza, mientras que los no maderables son mucho más problemáticos (Wunder 2001). Las distinciones que se sugieren en esta introducción pueden resultar útiles para agudizar el análisis que hacen Scherr *et al.* (en el artículo publicado en este libro), el cual presenta una fuerte postura de defensa.

#### **EMPRESAS FORESTALES COMUNITARIAS**

Las empresas forestales comunitarias (EFC) son poco comunes históricamente, sobre todo si las definimos a partir de su forma con mayor integración vertical, es decir como comunidades que conciben y hacen valer reglas —o reconocen las leyes forestales naturales— para el manejo forestal sostenible, que poseen un

bosque, propiedad de la comunidad como un todo, y establecen un negocio comunitario en el cual se maneja colectivamente la producción, el procesamiento y el mercadeo del producto forestal. En un artículo de reciente publicación, presentado por primera vez en la conferencia IASCP 2004, Antinori y Bray (2005) argumentan que la presencia de un gran sector de EFC en México, así como EFC incipientes en otras partes del mundo, pone de manifiesto la importancia de comprender las ramificaciones teóricas y las consecuencias empíricas de este muy notable reacomodo de las instituciones comunitarias tradicionales. Los autores sugieren que las EFC, como organizaciones productivas, tienen características institucionales y económicas poco usuales las cuales demandan un replanteamiento de las teorías de la empresa, resaltan la diversidad de acuerdos institucionales viables sobre existencias y flujos del recurso natural, y además, la particular importancia de este tipo de EFC tanto para la paliación de la pobreza como para el manejo sostenible. El éxito de un número considerable de EFC en México y en otros sitios patentiza la relevancia de la producción maderera en bosques naturales con buena calidad comercial como la base para cualquier posibilidad de paliación de la pobreza a través del manejo forestal. Nuevas investigaciones realizadas en México empiezan a respaldar las pruebas obtenidas a partir

de la observación, las cuales sugieren que el manejo de bosques naturales por parte de las EFC puede tanto paliar la pobreza como generar un desarrollo económico (Bray y Tardano 2005). Esta meta resultaría mucho más problemática para los productos forestales no maderables derivados de fragmentos boscosos en regeneración, y por ende se esperarían ver pocos o ningún RPC integrado verticalmente en estos escenarios. Los problemas relacionados con la creación de EFC viables también puede aminorar el grado en el cual se pueden utilizar los bosques como medio para paliar la pobreza.

## CERTIFICACIÓN

Se puede pensar en la certificación como un intento por regular la producción a través de los mercados en lugar de vía la creación de reglas por parte del gobierno (Cashore *et al.* 2004, Taylor 2005). A diferencia de los estándares regulatorios de la agricultura orgánica establecidos actualmente por los gobiernos en Estados Unidos, Europa y otros sitios, la certificación maderera sigue siendo en gran medida una estrategia basada en el mercado y promovida por organizaciones no gubernamentales. El objetivo inicial de la certificación forestal en particular era “proporcionar un incentivo económico a quienes manejen los bosques y muestren un interés

voluntario para promover prácticas de manejo forestal acordes con los principios de desarrollo sostenible” (Elliott y Donovan 1996). En un principio no existía una preferencia especial por las comunidades locales y desde luego no había un vínculo establecido con la propiedad común. En la medida en que se materializa la supuesta prima de mercado para los productos certificados, debe darse cierto efecto en la paliación de la pobreza, aunque parece los estudios sobre este tema parecen ser escasos.

Sin embargo, como se ha observado ampliamente, la mayoría de los bosques certificados se ubica en áreas templadas y son manejados por grandes productores, mientras un porcentaje mínimo se ubica en bosques tropicales y uno menor aún, en comunidades forestales tropicales, principalmente en México y Guatemala. Como también se ha señalado, la certificación maderera resulta muy costosa para las comunidades forestales y les ha dejado pocos beneficios en los primeros diez años de experiencia. Conforme la certificación se extiende y se convierte en un nuevo requisito tan sólo para poder competir en el mercado, los pequeños productores comunitarios aún tienen problemas para competir como productores de costos relativamente altos y bajo volumen. La certificación agrícola orgánica, mencionada con más detalle en el artículo de Nigh y Amalia publicado en este libro, casi

siempre se otorga a productores individuales vía su organización, y por lo tanto está relacionada más estrechamente con asuntos de acción colectiva y capital social que con la propiedad común *per se*. La comunidad investigadora de la propiedad común se ha interesado por este tema debido a la existente y más amplia inquietud acerca de las estrategias de producción alternativa, de la sostenibilidad y de la paliación de la pobreza.

Tanto en la agricultura orgánica como en la producción maderera, los grandes productores acaparan el nicho y lo extienden hacia el mercado principal. Desde el punto de vista ambiental esto es conveniente, pero deja a la deriva la paliación de la pobreza. Empieza a surgir el reconocimiento de la necesidad de contar con algún tipo de certificación para las comunidades que tome en cuenta su producción como un nicho especializado dentro del mercado, y paralelamente debe existir la posibilidad de que algunos de los acuerdos de propiedad común sean económicamente competitivos (Molnar 2003). Ya se pueden encontrar algunos modelos, como el programa ‘Héroe local’ del estado de Massachusetts, enfocado tanto en los productores como en los consumidores, que promueve el consumo de productos producidos localmente ([http://www.mass.gov/agr/news/fmr/2000/fmr\\_2000\\_06.pdf](http://www.mass.gov/agr/news/fmr/2000/fmr_2000_06.pdf)). Este tipo de programas puede proporcionar un modelo

para algo a mayor escala que se centre tanto en los pequeños agricultores como en las comunidades locales. Sin embargo, no parece muy factible que haya un sello estandarizado que reconozca el manejo de la propiedad común como tal, aunque algo parecido se pudiera tener como meta futura.

### CADENAS PRODUCTIVAS

Dado que el análisis de las cadenas productivas se desarrolló para seguir las transformaciones y las ganancias generadas por un producto desde su producción hasta su consumo y, por ende, es un análisis de mercado, también se había aplicado y usado poco en el análisis de la propiedad común y apenas se ha incorporado recientemente. El análisis de la cadena productiva se centra en la distribución de los beneficios a lo largo de la cadena de oferta, específicamente en las ganancias o el excedente. Como tal, el artículo de Smith, presentado en este libro usa como ejemplo el comercio de madera tropical en Camerún, para concentrarse en cuándo y dónde se da la explotación, y si puede decirse o no que los productores principales reciben una parte que refleje el valor del producto final y que a su vez, satisfaga sus necesidades económicas.

### CONCLUSIONES

La interrogante sobre la relación entre los mercados y los RPC despliega toda una gama de preguntas estimulantes la cual, en su mayoría, no ha sido abordada en la bibliografía acerca de la propiedad común. Este análisis propone la necesidad de romper con este silencio a la brevedad. La bibliografía referente a la propiedad común ha sido bastante exitosa para demostrar que el manejo de la propiedad común local, tanto en su forma duradera como emergente, puede tener éxito en el manejo sostenible de los recursos de uso común existentes y en regeneración. Sin embargo, ha prestado poca atención al grado en que estas instituciones de manejo están paliando la pobreza. Esto parecería ocurrir porque son muy pocos los casos empíricos donde las comunidades locales con propiedad comunitaria han usado estos recursos como medio para organizarse con el fin de manejar los recursos y producir, procesar y vender productos en los mercados. México presenta un caso empírico en el que esto pasa a gran escala, y hay otras iniciativas similares que empiezan a surgir en todo el mundo (Bray *et al.* 2005). Este libro contribuye a proporcionar más pruebas empíricas para empezar a abordar la pregunta acerca de si los RPC también pueden paliar la pobreza a través de un acceso a los merca-

dos mejorado y más justo, y si esto se puede convertir en una de las intervenciones para el desarrollo recomendadas tanto para el manejo sostenible de los recursos naturales como para “terminar con la pobreza”.

### BIBLIOGRAFÍA

- Agrawal, A. 2002. Common Resources and Institutional Sustainability. En: E. Ostrom, T. Dietz, N. Dolsak, P.C. Stern, S. Stonich y E.U. Weber (eds.). *The Drama of the Commons*. Committee on the Human Dimensions of Global Change. National Research Council Division of Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington, D.C.
- Antinori, C. 2000. Vertical Integration in Mexican Common Property Forests. Tesis de doctorado no publicada. Departamento de Economía Agrícola y de Recursos, Universidad de California, Berkeley.
- . 2005. Vertical integration in the community forestry enterprises of Oaxaca. En: D. Bray, L. Merino-Pérez y D. Barry (eds.). *The Community Forests of Mexico: Managing for Sustainable Landscapes*. Texas University Press, Austin, EE.UU.
- y D.B. Bray. 2005. Community Forest Enterprises as Entrepreneurial Firms: Economic and Institutional Perspectives from Mexico. *World Development* 33(9): 1,529-1,543.

- Arnold, J.E.M. 1998. *Managing Forests as Common Property*. FAO Forestry Paper No. 136. Organización para el Alimento y la Agricultura de las Naciones Unidas: Roma, Italia.
- Bray, D.B. y R. Tardanico. 2005. Forest Incomes and Common Property Forest Management: Towards Poverty Alleviation and Economic Development. Ponencia presentada en la Reunión Human Dimensions of Global Climate Change Conference, octubre. Bonn, Alemania.
- , L. Merino-Pérez y D. Barry (eds.). 2005. *The Community Forests of Mexico: Managing for Sustainable Landscapes*. University of Texas Press, Austin, Texas.
- Bromley, D.W. (ed.). 1992. *Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy*. Institute for Contemporary Studies Press, San Francisco, California.
- Burger, J., E. Ostrom, R.B. Norgaard, D. Policansky y B.D. Goldstein (eds.). 2001. *Protecting the Commons: A Framework for Resource Management in the Americas*. Island Press, Washington, D.C.
- Cashore, B., G. Auld y D. Newsom. 2004. *Governing through Markets: Forest Certification and the Emergence of Non-State Authority*. Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- Elliott, C. y R. Z. Donovan. 1996. Introduction. En: V.M. Viana, J. Ervin, R.Z. Donovan, C. Elliott y H. Gholz. *Certification of Forest Products: Issues and Perspectives*. Island Press, Washington, D.C.
- Molnar, A. 2003. *Forest Certification and Communities: Looking Forward to the Next Decade*. Forest Trends, Washington, D.C.
- National Research Council, E. Ostrom, T. Dietz, N. Dolsak, P.C. Stern, S. Stonich y E.U. Weber (eds.). 2002. *The Drama of the Commons*. Committee on the Human Dimensions of Global Change. Division of Behavioral and Social Sciences and Education. National Academy Press, Washington, D.C.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons*. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- Sachs, J.D. 2005. *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. The Penguin Press, New York.
- Taylor, P.L. 2005. In the Market But Not of It: Fair Trade Coffee and Forest Stewardship Council Certification as Market-Based Social Change. *World Development* 33(1): 129-147.
- Wunder, S. 2001. Poverty alleviation in tropical forests-what scope for synergies *World Development* 29 (11): 1,817-1,833.

# Tiempo para algo diferente: poner los mercados al servicio de los habitantes empobrecidos del bosque

Sara J. Scherr, Andy White,  
Augusta Molnar y David Kaimowitz

TÍTULO ORIGINAL: Time for Something Different: Putting Markets to the Service of the Forest Poor  
TRADUCCIÓN: José Ignacio Rodríguez Martínez.  
COORDINACIÓN Y COTEJO DE LA TRADUCCIÓN:  
Ma. Teresa Ruiz Ramírez

## INTRODUCCIÓN

UN CRECIENTE CUERPO de investigación revela que los mercados forestales proporcionan oportunidades reales para que los habitantes empobrecidos de esas regiones obtengan ingresos sustanciales; también indica que los segmentos del mercado en los cuales participa esta población son amplios, sólidos, van en aumento y resultan globalmente significativos. Por desgracia, las oportunidades potenciales están seriamente limitadas por políticas y estructuras de mercado derivadas a su vez de políticas, las cuales ponen en gran desventaja a los productores comunales. Scherr, White y Kaimowitz (2003) propusieron un 'Nuevo plan para alcanzar los objetivos de conservación forestal y reducción de la pobreza', según el cual es necesario identificar y desarrollar oportunidades de mercado adecuadas a los productores de bajos ingresos, para fortalecer organizaciones locales y desarrollar empresas forestales. En este artículo, profundizamos en el análisis de este 'Nuevo plan', identificamos las prioridades más altas para reformar políticas, señalamos restricciones y ejemplificamos medidas para alcanzar los objetivos del plan a partir de las evidencias empíricas obtenidas en numerosos países como Bolivia, Brasil, China y México, entre otros.

## PALIACIÓN DE LA POBREZA Y CONSERVACIÓN FORESTAL: NUEVAS TENDENCIAS Y OPORTUNIDADES DE MERCADO

Existe un inextricable vínculo entre los futuros de los millones de habitantes empobrecidos del mundo y los bosques del planeta. Cerca de 130 millones de personas viven en ecosistemas eminentemente forestales de los trópicos y cientos de millones más viven en mosaicos forestales-agrícolas o en regiones deforestadas donde los agricultores trabajan activamente para reconstituir la cubierta forestal. La cuarta parte de los pobres del mundo dependen total o parcialmente de productos forestales para satisfacer sus necesidades de subsistencia (World Bank 2000). Entre los pobres rurales, dicho porcentaje es sustancialmente mayor. Aunque los bosques constituyen uno de los contados activos económicos importantes de que disponen las comunidades rurales pobres, esas personas no pueden apuntalarlos con eficacia para su propio desarrollo. Sin embargo, la implementación de cambios fundamentales en la demanda, oferta y gobernanza forestales ofrecen nuevas oportunidades para los productores de bajo ingreso en mercados donde tienen o pueden desarrollar una ventaja competitiva (Scherr, White y Kaimowitz 2003).

*Transiciones forestales globales crean oportunidades para productores a pequeña escala*

*Creciente demanda de producto:* aunque en las naciones desarrolladas la demanda de productos forestales crece lentamente, en los países en desarrollo aumenta con gran celeridad (más de tres por ciento anual) y debe satisfacerse, principalmente, con la producción local. Las nuevas tecnologías de procesamiento están creando una demanda de madera de pequeño diámetro y especies arbóreas de menor calidad que las comunidades pueden producir y ya producen. Los habitantes de los bosques situados cerca de centros poblados, con una creciente demanda local, sobre todo ciudades del interior alejadas de puertos comerciales, tienen costos de transportación menores, están más familiarizados con las preferencias locales, poseen la flexibilidad necesaria para proporcionar las pequeñas cantidades que requieren los comerciantes locales y ofrecen suministros más frescos de Productos forestales no maderables (PFNM).

*Mayor control local de los bosques:* como consecuencia del reciente reconocimiento gubernamental de las reclamaciones locales y la devolución, casi una cuarta parte de los bosques de los países en desarrollo más forestados se encuentra hoy bajo el régimen de propiedad legal (14%) o bajo la adminis-

tración de comunidades indígenas y rurales (8%). La propiedad local ofrece oportunidades para capitalizar los activos del bosque, que se han duplicado en los últimos 15 años y parecen seguir la misma tendencia en los próximos quince (White y Martin 2002). Dichos activos, sobre todo las extensiones de maderas duras en bosques naturales, son cada vez más valiosas conforme disminuye su disponibilidad a consecuencia de la deforestación, la cosecha excesiva, el establecimiento de áreas protegidas y el conflicto civil. La escasez de bosques, el incremento del precio de la madera con respecto al del grano, la expansión agrícola hacia tierras marginales, la domesticación arbórea y los acuerdos de pequeñas plantaciones han estimulado una extensa siembra de árboles y comercialización en pequeñas granjas. Por ejemplo, en Bangladesh las granjas (pequeñas) aportan la mayor parte de la producción maderera del país (Vergara 1997).

*Costos de producción competitivos:* algunos pequeños productores locales pueden proporcionar productos a precio más bajo que los proveedores comerciales a gran escala. Muchos tienen costos de oportunidad inferiores para tierras y mano de obra, y valoran los beneficios colaterales del empleo comunitario o los servicios de ecosistema. En los sistemas agrosilvícolas agroforestales, el costo de la producción de árboles puede ser infe-

rior debido a la producción conjunta de cultivos y ganado. Los árboles incluso podrían tener un efecto positivo en el ingreso de los cultivos asociados, como sería el caso de las plantaciones cortavientos. Algunas comunidades forestales pueden ser competitivas debido a que cuentan con propietarios/administradores residentes, en contraste con las corporaciones que deben tomar en cuenta el costo de la administración y mano de obra contratada. Dada su proximidad y el hecho de que están muy motivados a proteger sus intereses comunitarios a largo plazo, los habitantes locales pueden vigilar y proteger mejor los recursos forestales contra riesgos como la expansión de la mancha urbana, el robo y los incendios (Eyre y Mundy 2000).

*Nuevos nichos de mercado para productores forestales a pequeña escala*

Aunque la globalización suele favorecer a los productores a gran escala altamente eficientes, también abre oportunidades para los proveedores más pequeños y no tradicionales conforme surgen nuevos nichos de mercado y los compradores se vuelven más propositivos en la búsqueda y el aseguramiento de fuentes confiables de productos forestales escasos. Los habitantes de los bosques tienen una ventaja al poner su sello dentro de los mercados de especialidades, lo cual les da acce-



so a consumidores o inversionistas objetivo, quienes son sensibles a la reputación o están interesados en los rápidamente crecientes nichos de mercado socialmente responsables. Las preocupaciones ambientales están creando nuevos mercados para productos forestales certificados, servicios de ecosistema como captura de carbono (para mitigar el cambio climático), protección de cuencas y protección de biodiversidad (Scherr, White y Khare 2004).

Los productores de bajo ingreso pueden desarrollarse bien en mercados donde las tecnologías de procesamiento de bajo costo son conocidas y accesibles, donde existen rendimientos de producción neutros o declinantes, y para la producción o recolección de especies silvestres difíciles de domesticar o reemplazar. Se desempeñan mejor en mercados que no son atendidos por fuentes por debajo del costo, como despeje de tierras, tala ilegal en gran escala o plantaciones industriales subsidiadas, y donde los costos de transportación a los principales mercados son bajos. La producción comercial les resulta más atractiva si es posible combinar productos forestales con servicios de ecosistema, agricultura y otras fuentes para desarrollar una cartera de actividades económicas más amplia. Los productores de bajo ingreso necesitan manejar riesgos mediante una 'cartera' de productos en diferentes categorías de ingreso/riesgo debido a

que mantiene la capacidad para cambiar de productos conforme se modifica la demanda. Los flujos de ingreso compuestos pueden derivarse de la cosecha de diferentes productos a partir de un árbol de usos múltiples, una cosecha en diferentes edades o cosecha de una combinación de especies diversas.

Por el lado de la demanda, los productores de bajo ingreso se benefician de un mercado competitivo que incluya gran cantidad de clientes, ofertas abiertas y transparentes, y bajos costos para ingresar en el mercado. El ingreso es más sencillo en mercados cuyos requisitos de calidad y volumen sean más flexibles y donde los intermediarios tengan experiencia en el trato con productores a pequeña escala.

#### *Políticas que obstaculizan el desarrollo empresarial forestal*

A pesar de estas prometedoras tendencias, hay importantes políticas que obstaculizan seriamente el desarrollo forestal comunitario y la contribución de la silvicultura al objetivo de reducir la pobreza. En las siguientes secciones, argumentamos que, a fin de tener un efecto importante en la reducción de la pobreza y la conservación de los bosques, es necesario contar con políticas de acción para: asegurar la propiedad y el acceso a los bosques; reducir la carga reguladora para

los productores forestales locales; equilibrar las condiciones para los productores locales; incrementar la inversión pública y cívica en el desarrollo de mercados e involucrar a los productores empobrecidos en la gobernanza y las políticas.

Es consistente que, en vez de promover estrategias alternativas, los países inviertan en las reformas políticas necesarias para que los mercados forestales operen adecuadamente en la reducción de la pobreza, por las siguientes razones:

- ✦ La silvicultura utiliza como base los activos existentes de los habitantes empobrecidos e incrementa el valor de dichos activos.
- ✦ Las estrategias que incrementan el valor financiero de la silvicultura, como uso de suelo, serán esenciales para la conservación de aproximadamente 90 % de los bosques (y sus servicios de ecosistema) fuera de las áreas públicas protegidas, a fin de permitirles competir con otros usos de suelo.
- ✦ Dichas estrategias están dirigidas a las numerosas regiones forestales que son espacios de pobreza arraigada.
- ✦ El desarrollo de activos y economías forestales es el fundamento de una fuente renovable de recursos diversos para las poblaciones en crecimiento.

- El desarrollo comercial forestal y la conservación de bosques crean una gran variedad de capacidades locales relevantes para el desarrollo rural y comunitario.
- La reforma de políticas que actualmente discriminan de manera aguda a los más pobres, está justificada como un tema de justicia elemental.

Por medio de una ayuda bien diseñada para empresas comunitarias, políticas de apoyo y la participación activa del sector privado, decenas de millones de familias empobrecidas podrán beneficiarse de los mercados forestales. Sin embargo, a menos que en la próxima década se lleve a cabo un importante esfuerzo global para asegurar y desarrollar sus oportunidades, las comunidades forestales no sólo serán incapaces de capitalizar sus activos forestales, sino que tendrán pocos incentivos para protegerlos.

#### **ASEGURAR LA PROPIEDAD FORESTAL Y LOS DERECHOS DE USO DE LA POBLACIÓN LOCAL**

##### *Limitaciones de tenencia para las empresas forestales locales*

El acceso forestal restringido, los controles al uso y la inseguridad en la tenencia son las limitaciones más graves al desarrollo de em-

presas forestales locales. Los gobiernos coloniales y postcoloniales reclamaron la mayor parte de las tierras boscosas para el Estado. Incluso hoy día, de la mitad a dos terceras partes de los bosques están controlados por el Estado, incluyendo grandes áreas deforestadas, tierras boscosas degradadas y tierras agrícolas en las laderas de mayor pendiente. La mayoría de los parques y las áreas protegidas están bajo el control estatal y cuentan con estrictos límites al uso local.

En la actualidad, este control estatal tan extenso de los bosques es motivo de constante cuestionamiento. Abundantes pruebas han demostrado que no puede haber desarrollo económico y social en lugares donde el acceso de la mayoría de los habitantes a los recursos es limitado o inseguro y la protección ambiental se ve entorpecida. Otra consideración práctica es la inadecuada capacidad fiscal de la mayoría de los países de bajos ingresos para manejar sus bosques públicos. Un estudio del gasto forestal de los gobiernos africanos durante la década de 1990 reveló que, en promedio, gastaron apenas 82 centavos de dólar (estadounidense) por hectárea. De dieciséis países que proporcionaron información, el gasto había caído a diez centavos (FAO 2003). Semejantes niveles son insuficientes para satisfacer objetivos ambiciosos de conservación forestal; más aún, es improbable que aumenten a niveles adecuados en el futuro próximo.

Hacen falta mayores esfuerzos para asegurar y fortalecer los derechos forestales locales, incluidos la devolución o transferencia de bosques públicos a la propiedad privada de comunidades y familias rurales; el fortalecimiento del uso local y derechos de manejo en bosques públicos, y la salvaguarda de los derechos locales sobre los servicios de ecosistema forestal (White y Ellsworth 2004, Agrawal y Ostrom 2001). En vez de utilizar recursos públicos para proteger y manejar los bosques, los gobiernos pueden reducir costos y seguir conservando valores ambientales al brindar apoyo a las comunidades indígenas para que defiendan sus áreas protegidas y a los agricultores locales, para que establezcan sistemas agroforestales.

##### *Reconocer la propiedad local*

Las reformas legislativas de muchos países están reestableciendo los derechos históricos de propiedad sobre tierras forestales de los habitantes locales (Ford 1998, Lynch y Talbott 1995). La proporción de bosques en propiedad o bajo administración de comunidades se ha duplicado en los últimos quince años y hoy suma alrededor de 350 millones de hectáreas (White y Martin 2002). La transferencia de activos forestales a la propiedad de los pobres, el reconocimiento de la propiedad comunitaria y la garantía de

derechos de uso a largo plazo son estrategias política y financieramente factibles para reducir la pobreza. También son una condición necesaria para que los productores participen activamente en contratos de negocios a largo plazo y aprovechen los incentivos financieros de conservación y uso eficiente que conllevan los derechos privados.

Los derechos pueden ser de muchas formas. Algunos países han otorgado (o formalizado) derechos de propiedad individuales o de grupo, particularmente para pueblos indígenas, sobre tierras anteriormente solicitadas por el gobierno. Aun cuando la legislación prescribe una indicación precisa para designar bosques a las comunidades, la implementación ha ocurrido con lentitud (Djeumo 2001, FAO 2001, Lazo 2001). Mientras tanto, los bosques de mayor calidad suelen seguir en manos del Estado o bien éste reclama una parte desproporcionada del ingreso derivado de ellos (Mariki 2001). Para que los habitantes locales puedan desarrollar empresas forestales exitosas que les permitan superar la pobreza, es necesario transferir una mayor proporción de recursos forestales que sean comercialmente más valiosos.

Las leyes que rigen el manejo forestal local deben cambiarse para fortalecer y esclarecer los derechos locales mediante condiciones que mejoren la seguridad a largo plazo y mantengan la flexibilidad (Meinzen-Dick y Knox

2002, Wollenberg e Ingles 1998). Las comunidades pueden enfrentar desafíos internos de manejo sin leyes estatales claras, pero éstas son necesarias para definir las reglas para interactuar con personas del exterior, establecer los límites del poder estatal, proporcionar protecciones individuales básicas contra el abuso del poder local y proporcionar lineamientos básicos para la protección de los intereses más amplios de la sociedad (Lindsay 1998). A fin de que las empresas comunitarias participen lucrativamente en el arrendamiento forestal y otros esquemas, es necesario que los mecanismos de gobernanza forestal promuevan condiciones de negociación equitativa, consentimiento informado, notificación adecuada, formalización de personalidad local legal y de comunidad, así como apoyo de terceros para negociaciones de reparto de beneficios (Lynch y Talbot 1995).

#### *Fortalecer los derechos locales para el uso de bosques públicos*

Han proliferado nuevos mecanismos para delegar el uso y los derechos de manejo de bosques públicos a comunidades locales, aldeas, grupos de usuarios y familias, aun cuando el Estado conserva la propiedad. Un fuerte derecho de acceso a los bosques a menudo resulta más útil que un derecho de propiedad débil. Entre los esquemas específicos de sitios

se encuentran los acuerdos de comanejo (particularmente en el sur de Asia), las reservas forestales de aldeas, y los contratos de arrendamiento forestal a largo plazo para comunidades o familias, muchas veces al momento de negociar el manejo de las áreas según un plan pactado (Christy, Mekouar y Lindsay 2000). En Nepal, por ejemplo, el Leasehold Forestry Development Program (Programa de Arriendo para Desarrollo Forestal), iniciado en 1990, proporciona a grupos de aldeanos empobrecidos el arriendo, durante 40 años, de tierras productivas en las cuales sembrar árboles y criar ganado. El programa opera actualmente en 26 distritos y ha permitido que 11,000 familias (casi todas de grupos étnicos en desventaja) soliciten 7,000 hectáreas de tierras en las laderas. Los ingresos han aumentado y diversos estudios revelan que 6% de las familias del proyecto han recuperado uno de sus familiares que anteriormente había emigrado a otra parte en busca de empleo (Pant 2003).

Grupos locales de varios países han negociado con éxito nuevos derechos de uso de suelo demostrando su disposición a adoptar prácticas de manejo sostenible y controlar la deforestación. Estudios recientes en Ecuador, Guatemala, India, Uganda y Estados Unidos han descubierto que en ciertas circunstancias, los grupos comunitarios locales pudieron regular eficazmente el uso de bos-

ques amenazados para los cuales recibieron los derechos de manejo (Poteete y Ostrom 2001). El éxito fue más factible donde las agencias gubernamentales no socavaron los esfuerzos locales para dar seguimiento al uso forestal, sancionar abusos y resolver conflictos; donde los bosques eran lo bastante pequeños para vigilarlos con facilidad; donde los grupos locales percibieron la importancia de los bosques; donde los grupos tenían experiencia organizacional previa y compartían un entendimiento común de lo que estaba sucediendo en el bosque; y donde el sistema político empoderaba a los grupos de las comunidades que favorecían el manejo sostenible de los bosques en vez de aquellos que tenían fuertes intereses creados en actividades no sostenibles.

#### *Garantizar derechos locales a servicios de ecosistema forestales*

Los derechos a la mayor parte de los servicios de ecosistema forestales no han sido establecidos legalmente en la mayoría de los países. Conforme aumenta el valor de estos servicios y se crean nuevos mercados y esquemas de pago para estos, habrá –y ya hay– considerable debate sobre los derechos para negociar. Es fundamental que los derechos de los habitantes locales sean fortalecidos y esclarecidos antes que se formalicen los reglamentos que

rigen dichos mercados. Una vez establecidas las compensaciones financieras para cuencas o servicios de biodiversidad, las definiciones o los derechos se volverán más específicos y podrían cambiar, potencialmente, en detrimento de los usuarios locales (Powell, White y Landell-Mills 2001). Si se impone el cumplimiento de los derechos locales y se desarrollan sistemas equitativos, transparentes y eficaces para organizar transferencias de recursos y dar seguimiento a su aplicación, los esquemas de pago por servicios de ecosistema podrían redundar en grandes beneficios financieros para las comunidades rurales pobres (Scherr, White y Khare 2004).

#### **REDUCIR LA CARGA DE REGULACIÓN DE LOS PRODUCTORES LOCALES**

##### *Limitaciones de regulación a la empresa forestal local*

A menudo es necesario reducir la carga de regulación excesiva para los productores forestales locales a fin de permitirles participar de manera rentable en los mercados silvícolas. Incluso los productores propietarios de sus bosques o que cultivan sus propios árboles, suelen enfrentar prohibiciones o restricciones al uso comercial y la comercialización, las cuales se traducen en altos costos económicos y de bienestar. Muchos sistemas de permisos

para agencias forestales se implementaron inicialmente para generar un ingreso y difícilmente están vinculados con un objetivo específico de manejo o conservación.

##### *Regulación excesiva*

La actividad del mercado forestal de la mayoría de los países en desarrollo está sofocada por la regulación estatal excesiva (Scherr, White y Kaimowitz 2003). Sistemas de permisos, requisitos de planes de manejo y designación de especies y áreas fuera de límites para la cosecha comercial imponen obstáculos incluso a los productores que utilizan métodos artesanales o se dedican exclusivamente a la recolección. El obstáculo burocrático que deben superar quienes desean vender madera está ejemplificado en el caso de Bengala Occidental, donde existen por lo menos diez requisitos para vender madera cultivada en tierras privadas (Saxena 2000). Hay países que también imponen numerosas reglas comerciales, desde requisitos de ubicación de aserraderos (con vistas a la instalación de acceso a los reguladores, más que al recurso forestal), hasta restricciones al uso de motosierras entre taladores a pequeña escala (recientemente eliminadas en Honduras). En India, casi todos los aspectos de recolección y mercadotecnia PFM están estrictamente reglamentados (Mallik 2000). En la escala

global, las prohibiciones legislativas al corte de especies de madera dura para tallado por parte de habitantes locales rara vez son observadas y crean confusión (Belcher *et al.* 2002). Muchos países han adoptado ya prohibiciones completas a la tala, situación que ha tenido consecuencias sociales y económicas terribles. Por ejemplo, en 1998 el gobierno de la República Popular de China adoptó un conjunto de políticas para reducir importante-mente la tala. El Natural Forest Protection Program (NFPP Programa para la protección de bosques naturales) incluyó una prohibición a la tala en las regiones superiores de los ríos Yangtzé y Amarillo, donde las comunidades son propietarias de la gran mayoría del bosque, y redujo la tala en las regiones noreste e interior de Mongolia, donde predominan los bosques de propiedad estatal. Esta limitante abarcó cerca de 27 millones de hectáreas de bosques colectivos, alrededor de 40% del área total contemplada por el NFPP. Se calcula que fueron despedidos entre 750 mil y un millón de trabajadores de empresas forestales y alrededor de 500 mil trabajadores de los bosques colectivos perdieron su fuente de ingreso primaria. Antes de la prohibición contra la tala, los bosques colectivos producían entre 40 y 60% de toda la leña, madera aserrada, chapa y tablero de fibra de China. En la provincia Sicuani, en la cabecera del río Amarillo, la producción de los bosques comunitarios cayó

en promedio, al 6% de los niveles previos a la prohibición (Katsigris 2001).

En otros países, las comunidades indígenas tienen derechos de largo plazo a grandes extensiones de bosque natural, pero se les niega el derecho de explotarlas comercialmente. Brasil ejemplifica los inconvenientes de esta situación para todos los interesados. Aunque los derechos de los pueblos indígenas ya han sido reconocidos en grandes áreas de bosque, existe una estricta prohibición para utilizar comercialmente el recurso, de modo que los habitantes deben hacerlo ilegalmente y terminan vendiendo caoba por una fracción del precio comercial debido a que no pueden reunir capital ni tienen acceso a la asistencia técnica que les permita instituir sistemas de manejo sostenibles (White y Martin 2002).

Aun cuando los productores locales tratan de apegarse a las reglas, los costosos, complejos, mal comprendidos y contradictorios reglamentos dificultan su cumplimiento. Muchas veces una misma área forestal está sujeta a la supervisión reguladora de múltiples agencias, sobre todo en aspectos de manejo forestal, manejo de vida silvestre y NTFP. De tal suerte, es fácil abusar de las reglas forestales aplicándolas como controles sociales o políticos de cumplimiento selectivo. El elevado costo del cumplimiento ante gran cantidad de agencias también fomenta las operaciones ilegales, sobre todo entre productores de bie-

nes de escaso valor o volumen reducido. Por ejemplo, los intentos brasileños de controlar el comercio de exportación de caoba ha incrementado la corrupción, sobre todo la mala especificación de especie, y la desviación de caoba hacia mercados nacionales menos discriminadores donde los problemas de gobernanza son más graves (Richards *et al.* 2003). Penalizar el uso de bosques locales daña a los más empobrecidos, socava las iniciativas locales para la conservación y el establecimiento de bosques, y desvía recursos públicos que pueden destinarse a la protección forestal.

#### *Planes de manejo forestal problemáticos*

Los proyectos obligatorios para el manejo forestal son otro persistente obstáculo a los productores de bajos ingresos, bien para ser aprobados y tener uso de bosques y derechos de comercialización o para recibir apoyo técnico o financiero. Dichos planes suelen incluir requisitos complejos, tomados de los modelos de concesión a gran escala, que obligan a contratar asistencia técnica exterior y elementos que son por completo irrelevantes a la administración de pequeñas áreas forestales (Christy, Mekouar y Lindsay 2000, Kaimowitz 2003). Las recomendaciones de manejo desarrolladas externamente son, a menudo, técnicamente inadecuadas para las condiciones locales (Molnar y White 2001).

La principal restricción política para desarrollar acuerdos comunitarios, según cita un estudio de setenta y cinco empresas productoras de maderas tropicales en Brasil, era la dificultad de obtener la aprobación para un proyecto de manejo forestal. El proyecto mismo es difícil de preparar, pero una vez presentado ante la agencia reguladora, la aprobación puede demorar varios meses. Los esquemas de reglamentación suelen favorecer a las plantaciones silvícolas grandes sobre el manejo forestal natural. En Brasil es mucho más fácil obtener la aprobación de un proyecto para manejo de plantaciones que para el manejo forestal natural. No obstante, incluso las compañías que operan como plantaciones consideran que la actual legislación ambiental ofrece tantas restricciones que se vuelve económicamente impráctico establecer un bosque de plantación en un área menor a cincuenta hectáreas (Vidal 2003). Para tener más información acerca de la colaboración entre comunidad y compañías véase el recuadro.

*La regulación estricta no ha redundado en la conservación de bosques*

La resistencia a la apertura de mercados para productores forestales de bajos ingresos se deriva, en parte, de las consideraciones para la conservación forestal. Sin embargo, diver-

sas pruebas sugieren que el complejo enfoque regulador no ha logrado, en gran medida, fomentar un adecuado manejo forestal. Los recursos de las agencias son inapropiados, las regulaciones son ecológicamente inadecuadas a las condiciones locales, los habitantes locales desconocen los reglamentos y la generalizada corrupción discrimina sobre todo a los pobres. Además, esta postura ignora el hecho de que la mayoría de las áreas de 'espesura' restantes y que importantes grupos ambientales internacionales han identificado como zonas de protección prioritaria, tienen habitantes indígenas con derechos legítimos sobre la tierra. También se pasa por alto el hecho de que las comunidades son tan buenas y en ciertos casos, incluso mejores para manejar sus bosques locales que las organizaciones gubernamentales (Molnar, Scherr y Khare 2004).

Bajo las políticas promovidas por algunos grupos ambientales y cabildos de la industria, en el futuro próximo la mayor parte de la madera industrial debería proceder de plantaciones industriales, fortaleciendo así a la industria forestal y aislando más a las comunidades forestales y agrícolas de ingresos potenciales (Victor y Ausubel 2001). Esta teoría, no obstante, tiene una pequeña aplicación en las regiones forestales densamente pobladas y de bajos ingresos. En primer término, la oferta de las plantaciones no reduce la demanda interna de madera y otros produc-

tos forestales, ni la amenaza más importante para los bosques naturales: la agricultura. Sin proponérselo, las plantaciones reducen los incentivos económicos para invertir en una producción más sostenible en los bosques naturales, orillando a los productores a utilizar sistemas no sostenibles, a menudo ilegales y de bajo rendimiento. Estas distorsiones se ponen de manifiesto en los subsidios a la producción, que suman más de 30 millones de dólares en los países en desarrollo (Bazett, Bull y White 2004). Ciertamente, en muchas de esas áreas es poco probable que pueda alcanzarse la conservación en gran escala sin involucrar a los residentes locales en la comercialización de sus productos y servicios.

*Enfoques de la reforma reguladora*

Es esencial reducir la excesiva carga reguladora que pesa sobre los productores forestales locales a fin de que puedan utilizar sus bosques propios o públicos para el desarrollo económico. En vez de seguir ignorando y privando a los indígenas y otras comunidades del derecho a usar sus bosques, los conservacionistas y la industria forestal deben aceptarlos y apoyar su visión para la conservación y la producción sostenible. Este cambio extendería mucho el área de bosques naturales que hoy opera bajo regímenes de conservación a largo plazo, sin menguar los derechos locales.

Hay cuatro recomendaciones generales para la reforma reguladora que podrían aplicarse en diferentes situaciones:

1) Enfocar las regulaciones y el cumplimiento forzoso de las mismas en problemas críticos

La primera recomendación es enfocar las reglamentaciones y su cumplimiento forzoso sólo en las exterioridades, los sitios y operadores más importantes:

- Limitar las regulaciones a las exterioridades más importantes. Las regulaciones públicas limitan los derechos de propiedad. Por ello, deben utilizarse con cautela y sólo en las exterioridades más importantes para el interés público. Esta precedencia permite que los funcionarios gubernamentales dediquen sus escasos esfuerzos para obligar al cumplimiento a los asuntos que se consideran más críticos para el público.
- Enfocar el cumplimiento en los sitios más importantes. No todos los bosques son iguales desde la perspectiva de biodiversidad o función de ecosistema. Gran parte del trabajo realizado en la última década ha consistido en identificar los sitios de cumplimiento forzoso con valor de conservación particularmente alto. Dirigir el cumplimiento forzoso a estos sitios en

particular, ya sean tierras gubernamentales o particulares, permitiría un uso más eficaz de los recursos gubernamentales.

- Enfocar el cumplimiento obligatorio en los operadores más importantes. Las ‘medidas enérgicas’ necesarias contra el uso forestal ilegal deben enfocarse en los actores a gran escala con el mayor potencial para causar daños a gran escala en el corto plazo. Otra razón de proceder contra los actores a gran escala es que son, con mucho, los principales beneficiarios de las concesiones forestales públicas en los países en desarrollo y tienen obligaciones contractuales para proteger los recursos forestales públicos.

2) Simplificar las regulaciones

La segunda propuesta consiste en simplificar las regulaciones forestales para reducir el costo y la complejidad, y acabar con la discriminación contra productores locales de menor escala. Una revisión de los programas exitosos para el manejo de recursos naturales en África reveló que un enfoque alternativo y más eficaz para la regulación forestal estriba en establecer estándares mínimos, especificar metas, determinar objetivos y crear restricciones y lineamientos al uso y manejo del ambiente. Cualquier organización, individuo o dependencia gubernamental que opere

dentro de dichas restricciones no requiere de autorización del gobierno o de un proyecto de manejo para utilizar o manejar recursos. Este enfoque da cabida a la innovación e iniciativa, así como al desarrollo de responsabilidad en el ámbito local (Anderson *et al.* 2002).

La liberalización de mercados y la eliminación de controles burocráticos podrían implementarse de inmediato en lugares donde los mercados no ofrezcan riesgos ambientales, por ejemplo, donde una parte significativa de la producción se deriva de árboles sembrados en tierras agrícolas en regiones donde los mercados agrícolas funcionan bastante bien, y se cosechan PFNM de valor reducido para la venta (N.C. Saxena 2001, comunicación personal).

3) Fomentar la reglamentación local y el cumplimiento voluntario

La tercera recomendación es dejar en manos de los gobiernos locales la reglamentación gubernamental y fomentar el cumplimiento voluntario. En general, las reglamentaciones forestales deben adecuarse a las condiciones locales y supervisarse localmente. En vez de recurrir a controles reguladores punitivos para productores y usuarios forestales locales, los conservacionistas deberían adoptar un enfoque más gradual, pero más sostenible, para desarrollar expectativas sociales y ejercer presión por prácticas mejoradas. Este enfoque en

la educación ayudaría a los actores a comprender la lógica de las recomendaciones de manejo forestal y podría apoyar incentivos sociales para el cumplimiento. En muchos casos, los planes detallados de manejo podrían ser sustituidos por 'paquetes de mejores prácticas de manejo' voluntarias, con procesos transparentes y participativos que supervisen el cumplimiento, aunados a leyes de 'mal actor' que castiguen graves fallas en el cumplimiento. En general, el manejo forestal comunitario debe fundamentarse en las realidades locales y utilizar reglas locales conocidas y ya establecidas como punto de partida (Kerkhoff 2000, Smith, Scott y Merkel 1995).

#### 4) Fomentar la certificación

En algunas situaciones, la certificación privada de terceros puede ser una solución para garantizar resultados de conservación con menor costo del de las regulaciones sobre uso y manejo de bosques y el cumplimiento de las mismas. Ya hay gobiernos que exentan a los productores forestales certificados del cumplimiento de las regulaciones gubernamentales, debido a que parte del proceso de certificación asegura el uso de prácticas de manejo oportunas. Meidinger (2003) señala que la certificación forestal funciona de facto como una forma de legislación ambiental a cargo de la sociedad civil global. Algunas

redes internacionales de actores políticos trabajan metódicamente para crear esquemas de certificación que definen e implementan reglamentos bajo los cuales deben operar las empresas de manejo forestal, y verifican asimismo el cumplimiento de los estándares.

#### 5) Reforma institucional

A fin de responder a los desafíos de regulación para productores forestales de pequeña escala y comunitarios, Kaimowitz (2003) argumenta la necesidad no sólo de una reforma legal silvícola, sino también una reforma en las instituciones que participan de la regulación forestal, el cumplimiento de las leyes existentes que favorecen el sustento rural y aseguran una mayor observancia comunitaria. Es necesario que los gobiernos reduzcan y descentralicen las funciones de las agencias reguladoras para mejorar su eficacia y capacidad de respuesta a las condiciones locales. Lo más recomendable es un enfoque de manejo y aprendizaje adaptable, dados los grandes vacíos en el conocimiento de las prácticas de observancia y sus consecuencias. Las inquietudes de conservación legítimas relacionadas con la desregulación pueden resolverse adoptando reformas piloto y supervisando sus efectos. Nuevos sistemas de vigilancia a distancia y organizaciones de vigilancia forestal comunitaria pueden proporcionar una supervisión confiable de la

actividad forestal y precipitar una intervención donde surjan importantes amenazas a los bosques. Los residentes locales también pueden organizar sus propias estrategias de supervisión basadas en indicadores aceptados localmente (Ottke *et al.* 2000).

### **IGUALAR LAS CONDICIONES PARA LOS PRODUCTORES LOCALES**

*Las reglas de mercado injustas limitan a las empresas locales*

La participación de la población empobrecida en los mercados forestales a menudo está restringida por debilidades inherentes al mercado tales como aislamiento físico, bajo valor comercial de los bosques, elevados costos de transporte y mercados muy fragmentados con altos costos de transacción. Sin embargo, en otras zonas con recursos forestales económicamente valiosos, buen acceso al mercado y economías integradas, las políticas de mercado forestal que discriminan a los pobres imponen obstáculos aún más formidables para las empresas locales. Los gobiernos suelen subsidiar o brindar acceso privilegiado a los productores y procesadores de gran escala, establecen reglas de mercado especialmente gravosas para los productores de pequeña escala, fijan políticas de precio que subvalúan el recurso forestal, establecen monopolios de



compradores oficiales, crean incentivos artificiales para actores externos que despejan bosques locales y determinan impuestos y cargos excesivos por los servicios de agencias forestales. Con la creciente consolidación de las compañías forestales, los compradores de gran escala pueden manipular el mercado en detrimento de los proveedores más débiles y los grandes productores verticalmente integrados pueden imponer barreras insuperables para los nuevos participantes en el mercado.

En México, por ejemplo, donde la mayoría de los bosques y muchos aserraderos son propiedad comunitaria, los estándares de mercado exigen que la madera cruda exceda las dimensiones reales en 25%. Es decir, un leño de 2 por cuatro mide en realidad 2.5 por 5.0 pulgadas. En Estados Unidos, donde los productores de leña han incrementado su poder político y ejercido presión activa para modificar los estándares nacionales desde la década de 1960, un leño de dos por cuatro mide actualmente 1.75 por 3.5 pulgadas –situación que incrementa en 25% el volumen y valor de todas las ventas. Este ejemplo indica la forma como un cambio de estándares, en apariencia simple, puede tener consecuencias radicales en la distribución de utilidades.

Impuestos y cuotas son un importante obstáculo a la inversión privada en el manejo forestal sostenible de China. Dichas cuotas no sólo son elevadas (con frecuencia repre-

CUADRO I. IMPORTANCIA DE LOS IMPUESTOS Y COBROS COMO PORCIÓN DEL VALOR DEL PRODUCTO FORESTAL

Formas de gravamen	Área forestal		Área forestal y agrícola	Área agrícola montañosa	
	Prefectura Huaihua, Hunan	Condado Xiushui, Jiangxi	Condado Lingxiang, Hunan	Condado Yueyang, Hunan	Condado Yongxiu, Jiangxi
Gravamen	25%	21%	16%	16%	18%
Cobros legales	23%	30%	26%	22%	29%
Cobros legales	2%	7%	3%	0%	11%
Total	50%	58%	45%	38%	58%

Fuente: Liu, J. *et al.* 2001, Lu, W. *et al.* 2002.

sentan más de 50% del valor del producto), sino también numerosas, de forma que los productores a menudo deben enfrentar hasta 15 cargas distintas; asimismo, introducen gran incertidumbre y el potencial de corrupción en el mercado (Lu *et al.* 2002). Los datos de campo realizados en las provincias de Hunan y Jiangxi, indican que los cargos locales componen casi 70% del total de cargos. Más aun, en China, Níger y otros países donde se han estudiado las políticas fiscales, se observa que dichas políticas discriminan a los pequeños propietarios (Ribot 1996, Sun 2002). En Estados Unidos e Indonesia, las cuotas

de derecho de monte que se cobran a grandes madereras industriales por la madera de bosques públicos, a menudo se fijan muy por debajo del costo de manejo y reemplazo forestal, en tanto que las empresas de pequeña escala deben pagar más o no tienen derecho de compra (Barber, Johnson y Hafild 1994).

Los subsidios para las plantaciones forestales industriales de países en desarrollo equivalen a más de 30 mil millones de dólares al año y están dirigidas, casi en su totalidad, a beneficiar a los productores de gran escala (Bazett, Bull y White 2004).

### *Promover mercados competitivos*

Los productores forestales más pobres se benefician mayormente cuando existen igualdad de condiciones: mercados con muchos compradores y vendedores, pocas limitaciones al ingreso o la operación en el mercado, requisitos flexibles para la calidad y el volumen, y la ausencia de subsidios o regulaciones que favorezcan a los actores de gran escala.

Deben realizarse esfuerzos para eliminar los monopolios y monopsonios de los mercados forestales y diversificar el fondo de intermediarios de mercado. Por ejemplo, debe desalentarse el uso de acuerdos de crédito 'condicionados' que obligan a los productores locales a vender a comerciantes privados individuales. Los productores locales que cosechan en bosques públicos deben tener libertad para vender a cualquier comprador, sin la restricción de vender a una agencia forestal monopolizadora. Las agencias no deben estar autorizadas para vender el derecho de recolectar PFNM en bosques públicos.

Deben reducirse o eliminarse las reglas de volumen mínimo para competir por concesiones o compras forestales, así como los límites de área para participar en planes de desarrollo y conservación. Hay que instar a los intermediarios a ofrecer productos de productores en pequeña escala a fin de lograr economías de escala.

Es posible utilizar diversas estrategias. En áreas remotas, podría ser necesario que terceras partes ayuden a los productores locales a negociar con monopsonios comerciales. En las áreas bien comunicadas, los gobiernos pueden favorecer la competencia. Por ejemplo, en Kalimantan, Indonesia, se han establecido mercados de subasta de rattan para introducir mayor competencia y romper el rígido control de un cártel de comerciantes. En consecuencia, los criterios de precio y calidad se han vuelto también más transparentes para los usuarios públicos (Belcher 1998).

Podrían ser necesarias nuevas legislaciones que faciliten sociedades y contratos comunitarios de productor-industria. Pueden desarrollarse estándares legales e industriales para los contratos de negocios justos que contribuyan a proteger los intereses de productores locales menos poderosos; organizar servicios de información pública que proporcionen información confiable de precios y mercado, así como orientación práctica para ingreso en el mercado. Las comunidades locales pueden estar capacitadas para desempeñar un papel más activo en la regulación del gobierno, como se hizo en los mercados de combustible maderero de Níger (Ribot 1999).

Aunque la mayor parte de las oportunidades comerciales para productores de bajo ingresos se encuentran en los mercados na-

cionales, es importante que los negociadores comerciales tengan presente los intereses de dichos productores al conformar los regímenes comerciales nacionales e internacionales. Las políticas comerciales nacionales suelen desalentar a los productores de bosques comunitarios. Por ejemplo, los políticos indonesios aplican elevados impuestos a la madera aserrada y los leños para promover el procesamiento de madera nacional, perjudicando a millones de cultivadores que venden madera de caucho (ASB 2001). En el ámbito internacional, la Organización Mundial de Comercio debe abstenerse de definir las inversiones y los programas para apoyar la silvicultura comunitaria sostenible como 'subsidios' prohibidos, y en cambio, asegurarse de que los productos forestales sean etiquetados como 'socialmente responsables' con base en una práctica comercial aprobada (Sizer, Downes y Kaimowitz 1999). Las leyes internacionales de comercio e inversión deben encontrar la manera de no socavar la silvicultura local sostenible inundando el mercado con fuentes ilegales no sostenibles y a gran escala.

### *Eliminar políticas fiscales discriminatorias*

En general, hay pocas pruebas convincentes sobre la forma como los regímenes fiscales afectan el manejo forestal en los países en desarrollo. Los regímenes fiscales cambian con

frecuencia. Ha sido difícil obtener suficientes datos para analizar el tema y muchos factores confunden los resultados. Suelen surgir muchas discrepancias entre las estructuras fiscales teóricas y lo que la gente paga en realidad (Kaimowitz 2003). No obstante, es obvio que la mayor parte de los subsidios forestales e incentivos fiscales favorecen a terratenientes adinerados y a la gran industria forestal.<sup>1</sup> A fin de igualar las condiciones para los productores locales de bajo ingreso, es necesario reformar impuestos, cuotas, regalías y sistemas de subsidio discriminadores. Las agencias pueden simplificar y reducir los requisitos de escala para participar en subastas públicas de madera, concesiones, subsidios públicos y programas técnicos. Conforme se desarrollen nuevas reglas para regir los emergentes programas de pago por servicios de ecosistema, dichas reglas deberán promover explícitamente la participación de los propietarios y productores de bosques comunitarios.

<sup>1</sup> En Chile, por ejemplo, los subsidios se pagaban mucho después de sembrar y con pruebas de establecimiento exitoso. Pero los pequeños agricultores de bajos ingresos no podían esperar tanto para que les pagaran (Contreras y Gregerson 2001). En Costa Rica, los subsidios para conservación forestal y forestación estaban reservados para parcelas con área mínima definida, de modo que excluían a la mayoría de los agricultores pobres y propietarios de bosques (Chomitz, Brenes y Constantino 1999).

Las agencias forestales y de otra índole pueden idear estrategias de ingreso alternativas que agilicen la recaudación de costos, sean más equitativas y no trastoquen la actividad económica (Landell-Mills y Ford 1999). Es importante que las estructuras de ingreso forestal no hagan cargos anticipados por los permisos; es posible reunir más dinero con un gravamen posterior, como se hace en la mayoría de los sectores económicos y resulta más justo para los productores locales y de bajo ingreso. Los derechos de monte sobre madera de bosques públicos pueden determinarse como un reflejo del valor real, de manera que no compitan ventajosamente con los derechos de monte de los bosques en propiedad privada. Los subsidios para despeje de tierras y plantaciones forestales habrán de eliminarse o bien, en caso de mantenerse para las plantaciones, deberán diseñarse de manera no discriminadora. La reforma se ha facilitado por el hecho de que muchos gobiernos han desarrollado fuentes de ingreso alternativas y más lucrativas, como los impuestos sobre mercados de venta al mayoreo y menudeo.

Bolivia ofrece un impresionante ejemplo del efecto potencial de una política forestal amplia y reformas de tenencia que favorecen la participación en el mercado global. Hasta la nueva Ley Forestal de 1996, todos los recursos forestales eran propiedad del Estado y su explotación y manejo se llevaban a cabo bajo

la modalidad de concesiones gubernamentales otorgadas a la industria del sector privado. Unas 50 compañías controlaban más de 22 millones de hectáreas de bosque, aproximadamente 40% de los bosques del país. Los derechos indígenas y de otras comunidades eran ignorados y su participación (y beneficio) en la explotación se limitaba al empleo ocasional. El nuevo paquete de reformas forestales y de tenencia pone un énfasis mucho mayor en los derechos y la participación de los indígenas, e incluye una estructura de gobierno fiscal e institucional reformada que alienta el manejo forestal sostenible (Contreras-Hermosilla y Vargas-Ríos 2002). Los cambios abarcaban exenciones a los requisitos del plan de manejo, cuotas de concesión reducidas, acceso simplificado a los bosques municipales y apoyo municipal para las comunidades tras la descentralización.

El efecto de las reformas de 1996 para las comunidades forestales ha sido sorprendente. Con anterioridad, no había empresas forestales comunitarias indígenas que manejaran activamente los bosques. Tres años más tarde, en 1999, se habían implementado nueve de dichas iniciativas y había 90 planes de manejo en preparación. Para mediados del año 2000, el gobierno había aprobado planes de manejo comunitario indígena para cerca de un cuarto de millón de hectáreas (Contreras-Hermosilla y Vargas-Ríos 2002). Para 2002, operaban

32 empresas forestales comunitarias indígenas, de las cuales 16 tenían planes de manejo aprobado y 11 de ellas cosechaban activamente la madera (Cronkelton 2002). Aunque los efectos han sido relativamente rápidos, persisten muchos problemas. El gobierno cuenta con fondos y capacidad insuficientes para implementar y supervisar el cumplimiento de las nuevas leyes. El desarrollo de empresas forestales viables en un mercado cada vez más competitivo entre oleadas de proveedores extranjeros de bajo costo, también ha sido un reto para muchas comunidades.

## **INVERSIÓN PÚBLICA Y CÍVICA EN EL DESARROLLO DEL MERCADO**

### *Inversión en infraestructura de mercado*

Durante el largo periodo de producción forestal e industrialización controlada por el Estado, los gobiernos realizaron enormes inversiones en producción, caminos, transporte, almacenamiento, mercados y la infraestructura necesaria para el desarrollo de la silvicultura comercial, no obstante el tamaño de la población beneficiada era pequeño. Por desgracia, mucha de esa infraestructura se encuentra hoy en malas condiciones o es inadecuada para que la usen los productores de pequeña escala y los intermediarios de mercado que operan en mercados competitivos

y muy diversificados. Es necesario renovar la inversión pública para reestructurar los mercados silvícolas comerciales, bien mediante inversión directa en infraestructura o promoviendo iniciativas privadas que cubran estas 'carencias'.

### *Proporcionar servicios de extensión y apoyo para negocios*

Se han aprendido muchas lecciones sobre estrategias para promover el desarrollo de empresas forestales comunitarias exitosas entre los productores de bajos ingresos (Scherr, White y Kaimowitz 2003). Este desarrollo suele requerir de una acción directa que mejore la posición de mercado (mediante información de inversiones, contactos o tecnología de mercado, fortalecimiento de organizaciones productoras, creación de nuevas sociedades estratégicas, acceso a servicios de apoyo de negocios, investigación y educación adecuadas a las condiciones comunitarias). La formación de un sector comunitario silvícola comercialmente viable exige de desarrollo, disseminación y adaptación a los nuevos sistemas de producción, procesamiento y manejo. Los programas de investigación, educación y capacitación deben adecuarse a las condiciones de la comunidad a fin de fomentar debidamente la nueva experiencia y facilitar la integración del negocio de manejo forestal

sostenible y las destrezas de mercadeo. Las organizaciones públicas y cívicas son fundamentales para reorientar los programas de desarrollo que financian empresas y proporcionar servicios de extensión que ayuden a las comunidades a conocer y acceder a tecnologías de bajo costo para producción, procesamiento y mercadeo.

Con miras a elevar significativamente el ingreso, los productores deben analizar la cadena de valor de sus mercados y establecer una posición competitiva. Para acceder a mercados de especialidad y servicios de ecosistema de alto valor, los productores deben responder muy bien a las preferencias de sus clientes, tener buenas estrategias de mercadeo e impulsar constantemente el mercado. Esto podría mejorar la tecnología de producción, el mercado, la calidad del producto o la confiabilidad de la oferta, y asegurar también el crecimiento a largo plazo de las inversiones desarrollando redes de oferta entre productores para compartir las competencias de escala.

### *Colaboraciones de comunidad y compañías*

Las sociedades de negocios estratégicas pueden beneficiar tanto a la industria privada como a los productores locales. Cincuenta y siete países tienen por lo menos una sociedad forestal de comunidad con compañía

## **Crterios para los modelos exitosos de colaboraci3n entre compa1as y comunidades**

*Nat1lia G. Vidal y Gabriela Donini,*  
Forest Trends, Washington D.C., EE.UU.  
Traducci3n al espa1ol: Adriana Villagra Pe1a

El logro de convenios entre compa1as y comunidades forestales puede ofrecer soluciones potenciales para uno o m1s de los objetivos en conflicto que ha tenido que enfrentar el sector forestal global en la actualidad. Este apartado contiene un resumen con los resultados de una investigaci3n acerca de la asociaci3n entre compa1as y comunidades forestales en Brasil y M1xico. Esta investigaci3n se llev3 a cabo con el prop3sito de identificar socios potenciales dentro de la industria forestal que han mostrado alg1n inter1s en vincular a los productores forestales de bajos ingresos con el sector forestal privado y con mayores oportunidades de mercado.

### *Modelos y tendencias prometedores en Brasil*

En Brasil, los programas de cultivo de peque1as plantaciones son la modalidad de convenios m1s frecuente entre compa1as y comunidades que dependen de las plantaciones, y est1n bastante avanzados y bien estructurados. Los convenios m1s antiguos y extensos se ubican en el sector de la pulpa y el papel, donde algunas compa1as

tienen convenios con comunidades locales desde hace m1s de diez a1os y con la participaci3n de m1s de cuatro mil productores.

Otros convenios factibles en Brasil se relacionan con las compa1as de productos forestales en la regi3n amaz3nica. A pesar de que los convenios en este sector son casi nulos, existe un enorme potencial para implementar su desarrollo. Los pocos casos estudiados indican que los convenios exitosos se lograron a partir de relaciones a largo plazo con comunidades locales y por medio de la disposici3n de las compa1as a dedicar tiempo y recursos al desarrollo de los mismos.

### *Modelos y tendencias prometedores en M1xico*

En M1xico, existe una falta de confianza hist3rica entre las compa1as y las comunidades debido a las pol1ticas de cesi3n gubernamental y a convenios infructuosos. Cada compa1a con convenios recibid3, en promedio, aprovisionamiento de 16 comunidades. Las compa1as se percataron que los convenios pod1an mejorar su imagen, vincularlas a un suministro de madera de alta calidad y abrir su negocio a un modelo de capital menos intensivo. Las limitaciones para lograr estos convenios son la desinformaci3n, la falta de confianza y la carencia de un esquema legal. Las comunidades a1n no han explorado los convenios potenciales con artesanos a peque1a escala que dependen de la madera local para su potencial de trabajo y calidad.

Sin embargo, las asociaciones entre el sector privado y las comunidades locales constituyen un 1rea muy importante debido a que las comunidades y los ejidos, a pesar de ser los due1os legales de m1s del 80% de los recursos forestales del pa1s, no tiene control sobre el proceso productivo y desconocen los mecanismos de mercado. Por su parte, las pol1ticas gubernamentales pod1an incluir programas e iniciativas para fortalecer la participaci3n de comunidades en la cadena productiva y promover contratos y concesiones a largo plazo.

### *Conclusiones*

Los convenios entre compa1as y comunidades forestales ofrecen ventajas para ambos; las compa1as pueden incrementar su oferta de madera a costos accesibles y las comunidades pueden tener la oportunidad de mejorar sus ingresos y su calidad de vida. Adem1s, estas iniciativas tendr1an la posibilidad de favorecer un manejo sostenible de los bosques. Sin embargo, como Scherr, White, Molnar y Kaimowitz reconocen en el art1culo principal, en muchas partes del mundo, las pol1ticas actuales y las restricciones en la regulaci3n representan un obst1culo para el desarrollo de este tipo de colaboraci3n.

Fuente: Vidal y Donini 2004

(Mayers y Vermeluen 2002). Un reciente estudio de 75 compañías de la industria forestal brasileña revela que dos tercios de las empresas que dependen de la oferta derivada de plantaciones han establecido acuerdos de aprovisionamiento con productores forestales comunitarios (Vidal 2003).

Tales acuerdos, a menudo pactados a través de terceros, permiten que las compañías industriales accedan a la fibra de madera y otros productos no madereros a un costo competitivo, además de obtener protección para los activos forestales, experiencia en ecosistemas locales y oportunidades de marca social. Los socios de negocios pueden proporcionar a los productores locales materiales de siembra de alta calidad, asistencia técnica, control de calidad, recursos de inversión para expansión y experiencia empresarial y de mercadeo. Una sociedad eficaz requiere de una perspectiva de desarrollo empresarial a largo plazo, condiciones contractuales flexibles, atención especial para reducir riesgos de negocios (como diseminación de fuentes de oferta entre distintos grupos productores) y mecanismos para reducir costos de transacción. Los socios industriales, habituados a la especialización, deben respetar las estrategias diversificadas de sustento de sus socios de menor ingreso.

Ya sea mediante asistencia de una sociedad u otros medios, el éxito de un negocio local depende del acceso a servicios de nego-

cios esenciales desarrollados específicamente para satisfacer los requisitos especiales de productores de ingreso inferior en lo tocante a servicios de manejo, soporte organizacional, asistencia técnica en producción, conservación y procesamiento, información de mercado, seguros, asistencia de mercadeo y financiamiento. En las primeras etapas del desarrollo de un mercado forestal local, dichos servicios rara vez están disponibles en la mayoría de las comunidades rurales y deben ser proporcionados por agencias públicas o cívicas no lucrativas, o bien compañías de inversión privadas socialmente responsables. Conforme se expanda la capacidad y escala de la producción, el sector privado encontrará oportunidades provechosas.

Por ejemplo, en 1997 el Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable y Recursos Forestales (PROCYMAF), cofinanciado por el gobierno mexicano y el Banco Mundial, comenzó a operar en los bosques de pino-encino del estado de Oaxaca, en el sur de México. El proyecto funciona con base en la demanda, asistiendo a 256 comunidades forestales indígenas para que estén mejor organizadas y desarrollen una mayor capacidad. Las comunidades que no participan activamente en la silvicultura comercial desarrollan primero planes de uso de suelo y evalúan sus sistemas de gobernanza de suelo. Las comunidades que ya participan en actividades silvícolas

utilizan fondos del proyecto para desarrollar nuevos planes de manejo, establecer nuevas áreas comunitarias protegidas o explorar nuevas opciones de negocio o mercadeo. Cursos de capacitación regulares proporcionan información sobre silvicultura, manejo y mercado de madera y productos forestales no madereros. El proyecto también promueve servicios de consultoría del sector privado para las comunidades.

A principios del año 2000, el área bajo manejo forestal se había expandido de 500 mil a 650 mil hectáreas y la producción total de madera aumentó de 400 mil a 660 mil m<sup>3</sup> anuales. A la fecha, esas comunidades venden su madera a un fabricante de puertas local con una prima de 15%. Este nuevo volumen ha generado por lo menos un ingreso anual adicional de 10 millones de dólares, así como 1,300 nuevos empleos permanentes en manejo forestal y procesamiento, y 175 empleos adicionales han surgido de las actividades relacionadas con productos forestales no madereros como la producción de champiñones y el embotellamiento de agua dulce. De tal suerte, el estado de Oaxaca capta un millón de dólares anuales más en ingresos fiscales y los gastos sociales de las comunidades, además de los sueldos y salarios, han aumentado en por lo menos un millón de dólares anuales. Por otra parte, los bosques están mejor manejados. Se han establecido

alrededor de 13,500 hectáreas de reservas permanentes de antiguo crecimiento y unas 90,000 hectáreas han sido certificadas por Forest Stewardship Council (PROCYMAF 2000, De Walt *et al.* 2000).

### **PARTICIPACIÓN DE PRODUCTORES LOCALES EN GOBERNANZA Y POLÍTICAS**

*La exclusión de los procesos políticos pone en desventaja a los productores forestales locales*

La participación activa de los productores locales en las negociaciones de políticas forestales conduce a la creación de leyes, reglamentos de mercado y planes de desarrollo más prácticos, realistas y de menor costo. En algunos países, la democratización ha permitido una mayor participación y forzado una mayor transparencia en los mercados forestales. Los derechos y las reformas reguladoras forestales se han alcanzado mediante alianzas políticas en que participan redes de productores locales, la industria privada, agencias gubernamentales y/o grupos ambientalistas que pueden beneficiarse del desarrollo del mercado forestal.

### *Delegar y descentralizar la gobernanza forestal*

Delegar y democratizar abren las puertas a una participación más activa de los productores forestales locales en los procesos políticos y obligan a una mayor transparencia en los mercados forestales. Por lo menos 60 países han descentralizado aspectos del manejo de recursos forestales y naturales y esta tendencia crea nuevas oportunidades para la participación local en política forestal donde los gobiernos son verdaderamente democráticos y tienen poder real en decisiones importantes (Ribot 1999). La participación de los productores locales en la gobernanza y negociación de políticas que moldean el desarrollo de mercados forestales es deseable no sólo debido a los principios democráticos, sino también porque conduce al desarrollo de leyes, regulaciones y planes de desarrollo más prácticos, realistas y de menor costo.

### *Legitimar y fortalecer el papel local en política forestal*

Descentralizar el control y manejo forestal de las agencias nacionales a los gobiernos locales crea condiciones conducentes a una mayor participación local (Kaimowitz *et al.* 2000). Se han desarrollado normas internacionales para proteger los derechos de pueblos indíge-

nas a manejar sus propios recursos, incluidos artículos de la Organización Internacional del Trabajo, la Convención sobre Diversidad Biológica y la Convención Ramsar (Tresierra 1999). Esta última de 1998 sobre el Acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, exige transparencia en la toma de decisiones públicas sobre bosques tropicales y otros recursos, así como la participación activa de las comunidades locales (Petkova y Veit 2000). Si existe una mayor apertura política, el pueblo puede expresarse con mayor libertad ante situaciones como abusos, corrupción, daño ambiental, efectos sociales negativos y otros elementos de silvicultura irresponsable.

La experiencia sugiere que es posible adoptar infinidad de medidas para mejorar la transparencia y la responsabilidad en la toma de decisiones forestales. Las leyes deben hacer referencia específica a criterios básicos de toma de decisiones, propiciar revisiones y comentarios públicos sobre la legislación y crear cuerpos de supervisión que incluyan miembros de sectores no silvícolas y la sociedad civil. La legislación también debe crear un derecho público a la información y oportunidades para que los ciudadanos procedan legalmente contra el gobierno en la eventualidad de una violación de las leyes forestales (Christy, Mekouar y Lindsay 2000). Se ha fomentado una mayor

transparencia mediante el desarrollo de una capacidad de vigilancia forestal independiente, a través de redes de supervisión remotas y de las bases, sobre todo en países donde está legalizada la actividad de las ONG.<sup>2</sup> Dicha vigilancia permite determinar el cumplimiento de las protecciones sociales y legales, así como de los estándares ambientales por parte de quienes manejan los bosques.

#### *Promover nuevas alianzas políticas*

Una consecuencia importante de la democratización ha sido la libertad de las comunidades rurales e indígenas para organizarse y brindar apoyo mutuo y defensa política. Tras reconocer que los competidores de mercado económica y políticamente poderosos han establecido las reglas del juego, los residentes locales han comenzado a organizar y presionar por acción política. Se han obtenido derechos forestales y reformas de regulación mediante alianzas políticas entre redes de productores locales y otros actores, nacionales e internacionales, que pueden derivar beneficios del desarrollo del mercado forestal.

<sup>2</sup> Los ejemplos incluyen el programa Testigo Global de Camerún (Robert Nasi, comentario personal 2001); Global Forest Watch coordinado por el Instituto de Recursos Mundiales y numerosas ONG (Ottke *et al.* 2000).

A principios de la década de 1990 surgieron redes auténticamente arraigadas en las propias organizaciones comunitarias. La concretización de asociaciones nacionales de usuarios forestales, como Jan Saghash Morcha, una coalición de organizaciones tribales en India, la Asamblea de los Pobres en Tailandia, la Federación de Usuarios de Bosques Comunitarios en Nepal (FECOFUN, [www.trees.slu.se/news/31/31fecofu.htm](http://www.trees.slu.se/news/31/31fecofu.htm)) que surgió en 1995, National Tree Growers' Cooperative Federation en India ([www.ntgcf.org/projects.html](http://www.ntgcf.org/projects.html)) y AMAN en Indonesia en 1999, son parte de esta tendencia (Colchester, *et al.* 2003). En Costa Rica, Junaforca, Junta Nacional Forestal Campesina, junto con 56 organizaciones silvícolas, participa con 27,000 productores en las negociaciones de políticas. Han obtenido apoyo para establecer organizaciones regionales, modificar la ley forestal que brinda al grupo acceso a incentivos de reforestación y han participado activamente en diálogos críticos sobre políticas (Watson *et al.* 1998). Por supuesto, debe procederse con cautela a la politización de las asociaciones comerciales. La asociación de la industria de muebles de rattan en Filipinas, las asociaciones de muebles de teca de Java, y la asociación de muebles, artesanías y madera contrachapada de Indonesia se han convertido en herramientas corruptas para la extorsión, proporcionando poco apoyo real a los

miembros de pequeña escala (Brian Belcher, comunicación personal 2001).

Los grupos subregionales y nacionales de diferentes países han comenzado a unirse para tomar acción en el ámbito internacional, a menudo con apoyo de ONG internacionales. En 1991, una coalición de asociaciones indígenas y campesinas creó la Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (ACICAFOC) para presionar por reformas que favorecieran a las comunidades (véase [www.acicafoc.org](http://www.acicafoc.org)). El siguiente año se estableció la International Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of the Tropical Forests, dirigida por las efectivas coaliciones regionales de pueblos indígenas que surgieron en las Amazonia y las Filipinas a mediados de la década de 1980 (Colchester *et al.* 2003).

La International Network of Forests and Communities (INFC, Red Internacional de Bosques y Comunidades), fundada en 1998, incluye hoy más de 400 miembros en 54 países donde promueven la silvicultura comunitaria sostenible, sobre todo en ecosistemas susceptibles los bosques naturales y de antiguo crecimiento que aún quedan en el mundo. INFC apoya campañas para promover una declaración de consenso respaldada por sus integrantes, la Saanich Statement on Forests and Communities (Declaración Saanich de Principios sobre Bosques y Comunidades) (INFC



1998), en la cual insta a los gobiernos a promover la silvicultura comunitaria. Diversas organizaciones indígenas se han unido para influir en las condiciones del comercio internacional con carbón (Forum of Indigenous Peoples 2000, Amazonian Indigenous Forum 2001).

Aunque casi todas estas organizaciones han concentrado esfuerzos, hasta ahora, en la adquisición y protección de suelos y derechos forestales, empiezan a participar más activamente como grupos de presión y abogan por reformas importantes en los mercados forestales que benefician a los productores locales.

#### *Proteger a los más empobrecidos*

Los mercados comerciales no tendrán un papel mayor en el sustento de muchas comunidades rurales y agricultores con recursos forestales de baja calidad o infraestructura de mercado mal desarrollada. Para estos individuos, el desarrollo silvícola debería centrarse primeramente en mantener una función de red de seguridad para sus bosques, sobre todo garantizando el acceso a productos de subsistencia y servicios ambientales locales. Es necesario desarrollar mecanismos para proteger los intereses de los usuarios y productores forestales más pobres sin sacrificar el potencial de otros para obtener ganancias de la comercialización de los bosques comunitarios y públicos.

## CONCLUSIONES

Mediante este nuevo plan de silvicultura comercial para productores de bajo ingreso, la silvicultura podría hacer una contribución mucho mayor para alcanzar los objetivos de conservación forestal y reducción de la pobreza en las áreas rurales. Las actuales tendencias dominantes para desarrollo y conservación de bosques no reflejan las aspiraciones de los pueblos locales, y los mercados y las políticas establecidas favorecen los intereses externos más que los locales. Además, las instituciones locales, nacionales e internacionales han fragmentado artificialmente la silvicultura en diferentes silos para protección de la biodiversidad, manejo de cuencas y silvicultura de producción, cada uno dirigido al control de uso del suelo más que a estimular el desarrollo, y ninguno con el necesario peso político o la capacidad para controlar los mercados forestales. Aunque se han logrado importantes avances en el establecimiento de áreas protegidas, las condiciones de los pobres del bosque y la condición de los propios bosques fuera de los parques, se han deteriorado. De tal suerte, las tendencias no han producido los resultados pretendidos.

Nuevas transiciones del sector forestal, incluidos cambios en los derechos indígenas y de otras comunidades, nuevas fuentes de capital y nuevos mercados para servicios am-

bientales ofrecen nuevas oportunidades para alcanzar las metas de desarrollo y conservación. Tales cambios también se han traducido en que los planes para la conservación de bosques, para los pueblos indígenas y su desarrollo social, y para el desarrollo económico empiezan a converger, dando nueva perspectiva a los enfoques integrados de conservación forestal y paliación de la pobreza. Opciones como reformar las políticas forestales para beneficiar a los productores de bajo ingreso, fortalecer la tenencia y asegurar el acceso comunitario a las oportunidades de comercio internacional con carbón forestal, redundan en beneficios sociales, ambientales y económicos. Del mismo modo, cambiar la estrategia de conservación predominante enfocada casi exclusivamente en las áreas protegidas hacia la matriz forestal más amplia no sólo es lo más adecuado para promover la conservación de la biodiversidad y mitigar las consecuencias del cambio climático, sino la acción correcta a favor de los productores forestales de bajos ingresos.

Los actores de mercado del sector privado, las organizaciones y empresas de bosques comunitarios, y la sociedad civil, a través de la supervisión, la defensa y el apoyo conforman el fundamento del Nuevo Plan. No obstante, las reformas políticas, que aseguren la tenencia y el acceso al bosque, reduzcan la carga reguladora, creen igualdad de condiciones

para los productores locales, favorezcan la inversión en infraestructura esencial para bienes públicos y promuevan la participación de productores de bajo ingreso en las negociaciones de políticas, son esenciales para lograr ganancias de gran escala en la conservación de bosques y la reducción de la pobreza.

## AGRADECIMIENTOS

Los autores y Forest Trends agradecen sinceramente al Banco Mundial, la Fundación Ford, el Netherlands Ministry of Development Cooperation (Ministerio Holandés para la Cooperación en Desarrollo) y la U.S. Agency for International Development (Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional) por su apoyo para el programa Communities and Markets de Forest Trends. Gracias a Mira Invar, Alejandra Martín y Rebecca Owens por su ayuda con el manuscrito.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, J., A. Shaikh, C. Barrett, P. Veit, J. Ribot, R. Winterbottom, M. McGuahey y R. Hagen. 2002. *Nature, Wealth and Power: Emerging Best Practice for Revitalizing Rural Africa*. USAID/AFR/SD. Washington, D.C.
- Agrawal, A. y E. Ostrom. 2001. Collective action, property rights, and devolution of forest and protected area management. En: R. Meinzen-Dick, A. Knox y M. DiGregorio (eds.). *Collective Action, Property Rights and Devolution of Natural Resource Management. Exchange of Knowledge and Implications for Policy*, Memorias de la Conferencia Internacional llevada a cabo del 21 al 25 de junio, 1999, en Puerto Azul, Filipinas. Feldafing, Alemania. DSE/ZEL.
- Amazon Indigenous Forum. 2001. Resolution of the Amazonian Indigenous Forum on Climate Change. 11 de octubre, 2001. Manaus, Brasil.
- ASB. 2001. *Deregulating agroforestry timber to fight poverty and protect the environment. Alternatives to Slash and Burn*. Policy Brief No. 3, World Agroforestry Center. Nairobi, Kenia.
- Barber, C.V., N. C. Johnson y E. Hafild. 1994. *Breaking the Logjam: Obstacles to Forest Policy Reform in Indonesia and the United States*. World Resources Institute. Washington, D.C.
- Bazett, M., G. Bull y A. White. 2004. *Subsidies for Industrial Forest Plantations*. Trends and Issues. IUCN y Forest Trends. Washington, D.C.
- Belcher, B.M. 1998. A production-to-consumption systems approach: Lessons from the Bamboo and Rattan sectors in Asia. En: L. Wollenberg y A. Ingles (eds.). *Incomes from the Forest: Methods for the Development and Conservation of Forest Products for Local Communities*. Center for International Forestry Research (CIFOR) y World Conservation Union (IUCN). Bogor, Indonesia.
- , B. Braedt, B. Campbell, A. Cunningham, S. Choge, W. de Jong, R. Hoft, O. Ndoye, P. Omeja, P. Permadi, S. Purata, D. Rohandi, S. Schmitt, S. Shackleton, P. Shanley y W. Standa-Gunda. 2002. *Planning for Woodcarving in the Twenty-first Century*. CIFOR Info. Brief 1. Center for International Forest Research. Bogor, Indonesia.
- Christy, L., A. Mekouar y J. Lindsay. 2000. *Why Law Matters: Design Principles for Strengthening the Role of Forestry Legislation in Reducing Illegal Activities and Corruption*. Food and Agriculture Organization (FAO). Roma, Italia.
- Chomitz, K., E. Brenes y L. Constantino. 1999. Financing environmental services: The Costa Rican Experience and its implications. *The Science of the Total Environment* 240: 157-169.
- Cincotta, R.P. y R. Engelman. 2000. *Nature's Place: Human Population and the Future of Biological Diversity*. Population Action International. Washington, D.C.
- Colchester, M. 2003. *Salvaging Nature: Indigenous Peoples, Protected Areas, and Biodiversity Conservation*. World Rainforest Movement and Forest Peoples Program.
- Colfer, C.J.P. e Y. Byron (eds.). 2001. *People Managing Forests: The Links Between Human Well-being and Sustainability*. Resources for the Future and Center for International Forestry Research, Washington, D.C.

- Contreras, A. y H. Gregerson. 2001. *Investing in the Future: Private Sector and Sustainable Forestry Management*. Center for International Forestry Research (CIFOR), Indonesia.
- Contreras-Hermosilla, A. y M.T. Vargas-Ríos. 2002. *Social, Environmental and Economic Dimensions of Forest Policy Reforms in Bolivia*. Forest Trends, Washington, D.C.
- Cronkelton, P. 2002. Collaboration and adaptation in the marketing of timber by Indigenous people in low-land Bolivia. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional, Working Forests in the Tropics: Conservation through Sustainable Management. University of Florida School of Forest Resources and Conservation and the Forest Management Trust, 25-26 de febrero de 2002.
- De Walt, B., F. Olivera y J. Betancourt Correa. 2000. *Mid-term Evaluation of the Mexico Community Forestry Projects*. World Bank, Washington, D.C.
- Djeumo, A. 2001. The development of community forests in Cameroon: Origins, current situation and constraints. *Rural Development Forestry Network Paper 25b(i): Overseas Development Institute*. Londres, Reino Unido.
- Eyre, C. y J. Mundy. 2000. *Risk Mitigation in Forestry: Linkages with Kyoto and Sustainable Forestry Management*. Forest Trends, Washington, D.C.
- Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO). 2001. *Global Forest Resource Assessment*. Food and Agricultural Organization, Roma, Italia.
- . 2003. *State of the World's Forests*. FAO, Roma, Italia.
- Ford Foundation. 1998. *Forestry for Sustainable Rural Development: A Review of Ford-Foundation Supported Community Forestry Programs in Asia*. Ford Foundation, Nueva York, Nueva York.
- Forum of Indigenous Peoples. 2000. Declaration of the First International Forum of Indigenous Peoples on Climate Change, del 4 al 6 de septiembre de 2000 en Lyon, Francia.
- Gibson, C.C., M.A. McKean y E. Ostrom (eds.). 2000. *People and Forests: Communities, Institutions and Governance*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- INFC. 1998. Saanich statement of principles on forests and communities. International Workshop on Ecosystem and Community-Based Forestry. International Network of Forests and Communities (INFC). Victoria, British Columbia, Canada.
- Kaimowitz, D. 2003. *Forest Law Enforcement and Rural Livelihoods*. Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia.
- , G. Flores, J. Johnson, P. Pacheco, I. Pavez, J. Montgomery Roper, C. Vallejos, y R. Velez. 2000. Local government and biodiversity conservation: A case from the Bolivian lowlands. A case study for Shifting the Power: Decentralization and Biodiversity Conservation. Biodiversity Support Program, Washington D.C.
- Katsigris, J. 2001. Local level socioeconomic impacts of the Natural Forest Protection Program. En: *Implementing the Natural Forest Protection Program and the Sloping Land Conversion Program: Lessons and Policy Recommendations*. China Council for International Cooperation on Environment and Development Task Force on Forests and Grasslands, Beijing, China. <http://www.harbour.sfu.ca/dlam/Taskforce/grassfindingindex.html>.
- Kerckhoff, P. 2000. *Local Forest Management in the Sahel*. SOS Sahel. Londres, Reino Unido.
- Landell-Mills, N. y J. Ford. 1999. *Privatising Sustainable Forestry: A Global Review of Trends and Challenges*. Londres, United Kingdom: International Institute for Environment and Development (IIED).
- Lazo, F. 2001. El papel forestal en la mitigación de la pobreza: Perfil de Honduras. Artículo de antecedentes para el foro de interagencias: The Role of Forestry in Poverty Alleviation. Toscana, Italia, septiembre 2001. FAO, Roma, Italia.
- Lindsay, J. 1998. Creating legal space for community-based management: Principles and dilemmas. Artículo presentado en el Seminario Internacional sobre Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia

- and the Pacific”, del 30 de noviembre al 4 de diciembre de 1998. Davao, Filipinas.
- Liu, W., N. Landell-Mills, N. Liu, J. Xu y C. Liu. 2002. Getting the private sector to work for the public good: Instruments for sustainable private sector forestry in China. Ponencia para Instruments for Sustainable Private Sector Forestry Series. International Institute for Environment and Development (IIED), Londres, Reino Unido.
- Liu, J., W. Xiao, C. Sun, Y. Hou., C. Xie, X. Zhang, G. Wang, X. Zhang, X. Huang y J. Li. 2001. Study on the forestry taxation and charges system in south China collective forestry areas. Artículo base no publicado para Instruments for Sustainable Private Sector Forestry series. International Institute for Environment and Development (IIED), Londres, Reino Unido.
- Lynch, O. y K. Talbott. 1995. Balancing Acts: Community-based Forest Management and National Law in Asia and the Pacific. World Resources Institute. Washington, D.C.
- Mallik, R.M. 2000. Sustainable management of non-timber forest products in Orissa: Some issues and options. *Indian Journal of Agricultural Economics* 55(3): 383-397.
- Mariki, S. 2001 United Republic of Tanzania: Country profile presentado en la conferencia The Role of Forestry in Poverty Alleviation. Toscana, Italia, septiembre 2001. Food and Agricultural Organization. Roma, Italia.
- Mayers, J. y S. Vermeulen. 2002. *Company-Community Forestry Partnerships: From Raw Deals to Mutual Benefits?* International Institute for Environment and Development (IIED), Londres, Reino Unido.
- Meidinger, E. 2003. Forest certification as environmental law making by global civil society. En: E. Meidinger, C. Elliot y G. Oesten (eds.). *Social and Political Dimensions of Forest Certification*. www.forstbuch.de.
- Meinzen-Dick, R. y A. Knox. 2002. Collective action, property rights, and devolution of natural resource management: A conceptual framework. En: R. Meinzen-Dick, A. Knox y M. DiGregorio (eds.). *Collective Action, Property Rights and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy*. Presentado en la Conferencia Internacional llevada a cabo del 21 al 25 de junio de 1999 en Puerto Azul, Filipinas. Feldafing, Germany. DSE/ZEL.
- Molnar, A., S.J. Scherr y A. Khare. 2004. *Who Conserves the World's Forests*. Forest Trends. Washington, D.C.
- y A. White. 2001. Forestry and land management. En: M. Guigale, O. Lafourcade y V. Nguyen (eds.). *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*. World Bank. Washington, D.C. www.worldbank.org.
- Mundy, E. y ARM. 2002. *Risk Mitigation in Forestry: Linkages with Kyoto and Sustainable Forestry Management*. Forest Trends, Washington, D.C.
- Ottke, C., P. Kristensen, D. Maddox y E. Rodenburg. 2000. *Monitoring for Impacts: Lessons on Natural Resources Monitoring from 13 NGOs*. Vol. I y II. World Resources Institute and Conservation International. Washington, D.C.
- Pacheco, P. 2001. Bolivia: Country profile. Ponencia para el foro de interagencias: The Role of Forestry in Poverty Alleviation. Food and Agriculture Organization (FAO), Toscana, Italia.
- Pant, S. 2003. Leasehold forestry programme to benefit the poor. *The Kathmandu Post.*, febrero de 2003. Katmandu, Nepal.
- Petkova, E. y P. Veit. 2000. *Environmental accountability beyond the nation-state: The implications of the Aarhus Convention*. Environmental Governance Notes. World Resources Institute. Washington, D.C.
- Poffenberger, M. y B. McGean. 1996. *Village Voices, Forest Choices: Joint forest Management in India*. Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.
- Poteete, A. y E. Ostrom. 2001. *An Institutional Approach to the Study of Forest Resources*. Center for International Forestry Research. Bogor, Indonesia.
- Powell, I., A. Whit y N. Landell-Mills. 2001. *Developing Markets for Ecosystem Services of Forests*. Forest Trends. Washington, D.C.

- PROCYMAF 2000. *Informe y avance: 1998-2000. Misión de evaluación de medio termino*. Proyecto para la conservación y manejo sustentable de recursos forestales en México. (PROCYMAF), Secretaría de Medioambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). México.
- Ribot, J.C. 1996. Participation without representation: Chiefs, councils and forestry law in the West African Sahel. *Cultural Survival Quarterly* (otoño): 40-44.
- . 1999. Theorizing access: Forest profits along Senegal's charcoal commodity chain. *Development and Change* 29: 307-341.
- Richards, M., C. Palmer, C. Frickmann Young y K. Obidzinski. 2003. Higher International Standards or Rent-seeking Race to the Bottom? The Impact of Forest Product Trade Liberalisation on Forest Governance. Reporte preparado para el proyecto FAO-IIED. Londres, Reino Unido.
- Scherr, S.J., A. White y A. Khare. 2004. *For services rendered: The current status and future potential of markets for the ecosystem services provided by tropical forests*. ITTO Technical Series No. 21. International Tropical Timber Association.
- , A. White y D. Kaimowitz. 2003. *A New Agenda for Forest Conservation and Poverty Reduction: Making Markets Work for Low-income Producers*. Forest Trends, Washington, D.C. y el Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia.
- , Amornsanguasin, M.E. Chiong-Javier, D.Garrity, S. Sunito y Sahharuddin. 2001. Local Organizations in Natural Resource Management in the Uplands of Southeast Asia: Policy Context and Institutional Landscape. Artículo presentado en la Conferencia de Agricultura sostenible y manejo de recursos naturales: Sustaining Upland Development in Southeast Asia: Issues, Tools and Institutions for Local Natural Resource Management. Manila, Filipinas, del 28 al 30 de mayo, 2001.
- Shepherd, G. 1992. *Managing Africa's Tropical Dry Forests: A Review of Indigenous Methods*. Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Sizer, N., D. Downes y D. Kaimowitz. 1999. Liberalization of international commerce in forest products: Risks and opportunities. *WRI Forest Notes*, noviembre. World Resources Institute. Washington, D.C.
- Smith, P., G. Scott y G. Merkel. 1995. *Aboriginal forest land management guidelines: A community approach*. National Aboriginal Forestry Association, Ottawa, Canadá.
- Sun, C. 2002. Reflections on China's forest ecological compensation fund. En: Xu Jintao y U. Schmitt (eds.). *Workshop on Payment Schemes for Environmental Services: Proceedings*. CCICED Task Force on Forests and Grasslands. China Forestry Publishing House. Beijing, China.
- Tresierra, J. 1999. Rights of Indigenous peoples over tropical forest resources. En: K. Keipi (ed.). *Forest Resource Policy in Latin America*. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Veer, C. e Y. Zhao. 2002. Project Design for a Policy Experiment: Report of a Design Mission to Shigu Township. Regional Community Forestry Training Center (RECOFTC) Collaborative Project Series 2002/2. RECOFTC. Bangkok, Tailandia.
- Vergara, N. 1997. Wood materials from non-forest areas. Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study Working Paper Series No. APFSOS/WP/19, septiembre. Forestry Policy and Planning Division, Rome and Regional Office for Asia and the Pacific. Bangkok, Tailandia.
- Victor, D.G. y J.H. Ausubel. 2000. Restoring the forests. *Foreign Affairs* 79(6): 127-145.
- Vidal, N. 2003. *Forest Company-Community Agreements in Brazil: Current Status and Opportunities for Action*. Forest Trends, Washington D.C.
- y G. Donini. 2004. Criteria for successful models for company-community collaboration. Ponencia presentada en la Tenth Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property, del 9 al 13 de agosto, de 2004. Oaxaca, México.
- Watson, V., S. Cervantes, C. Castro, L. Mora, M. Solis, I. T. Porras y B. Cornejo. 1998. *Costa Rica: Making space for better forestry*. Policy that Works for Forests and People Series No.

6. International Institute for Environment and Development Publications. Londres, Reino Unido.
- White, A. y A. Martin. 2002. *Who Owns the World's Forests?* Forest Trends, Washington, D.C.
- y L. Ellsworth. 2004. *Deeper Roots: Strengthening Community Tenure Security and Community Livelihoods*. Ford Foundation, Nueva York. [www.forest-trends.org](http://www.forest-trends.org).
- Wollenberg, L. y A. Ingles (eds.). 1998. *Incomes from the Forest: Methods for the Development and Conservation of Forest Products for Local Communities*. Center for International Forestry Research and World Conservation Union. Bogor, Indonesia.
- World Bank. 2002. *World Development Report 2002*. The World Bank, Washington, D.C.

# ¿Quién dice qué es orgánico? La certificación y la participación de los pequeños propietarios en el mercado global

Alma Amalia González y  
Ronald Nigh

TÍTULO ORIGINAL: Who Says It's Organic? Certification and Smallholder Participation in the Global Market  
TRADUCCIÓN: Adriana Villagra Peña  
COORDINACIÓN Y COTEJO DE LA TRADUCCIÓN:  
Ma. Teresa Ruiz Ramírez

## INTRODUCCIÓN

LA PRODUCCIÓN ORGÁNICA del mundo se dispara como respuesta a la creciente demanda de los consumidores que se preocupan por su salud y que tienen valores 'posmaterialistas', como la sostenibilidad ambiental y la conservación de la cultura y la sociedad rurales (Conner 2004). El crecimiento y los precios elevados que se han dado en el sector orgánico han atraído a muchos productores y comerciantes, aunque no todos comparten la motivación y los valores originales que generaron este movimiento. Conforme se ha expandido y modificado este tipo de agricultura, son mayores las exigencias para este tipo de producción y los sistemas de procesamiento certificados, y también ha cambiado la naturaleza del proceso de inspección y certificación (Seppanen y Helenius 2004). En este artículo analizamos con ojo crítico como la certificación orgánica ha evolucionado en México, y abordamos la eficiencia de los sistemas de certificación para cumplir con sus metas implícitas y explícitas de forma equitativa.

Los autores de este artículo participan como 'académicos activistas' en un proyecto continuo de investigación a largo plazo que se realiza en el sur de México. Se trata de analizar la posibilidad de que los productos orgánicos representen una alternativa para

los pequeños agricultores tradicionales, y que incluya la participación con organizaciones agrícolas que les proporcionen asistencia técnica acerca de producción, certificación y mercadotecnia orgánicos. Este artículo expone las recientes tendencias que hemos observado dentro del contexto de esta investigación (González, Linck y Moguel 2000, Nigh 1997 y 2002).

## ¿QUIÉN DICE QUÉ ES ORGÁNICO? ¿DE DÓNDE VIENE LA CERTIFICACIÓN?

Los sistemas de certificación fueron motivados originalmente por los agricultores y, en cierta medida, por los comerciantes que participaban en el mercado incipiente de productos orgánicos. En un esfuerzo por proteger su mercado del fraude y por garantizar la autenticidad del sello orgánico, los agricultores comenzaron a estructurar sistemas de autorregulación para asegurar que los alimentos 'orgánicos' del mercado correspondieran con las técnicas ecológicas de producción y de preparación del suelo que le dan su significado al término. Dos de los primeros sistemas, uno en los EE.UU. y otro de Alemania, representan actualmente la mayor parte de la superficie cultivada con certificación en México (Gómez Tovar y Gómez Cruz 2002).

Naturland, el principal certificador orgánico de Alemania, se creó en 1982 para

ayudar a los comerciantes de productos orgánicos que querían garantizar a sus clientes la autenticidad de los sellos orgánicos. A pesar de su motivación comercial, Naturland se convirtió en una autoridad respetada que facilitaba y mediaba el diálogo entre agricultores y consumidores. Con el tiempo, y como respuesta al contexto cambiante de la certificación orgánica (que se aborda más adelante), esta empresa se volvió un certificador 'externo' sin fines de lucro e independiente de intereses comerciales. En 1989 comenzó su labor internacional y en la actualidad más de 34 mil de sus 36 mil agricultores certificados están fuera de Alemania, principalmente en el llamado Tercer mundo.

La Organic Crop Improvement Association (OCIA, Asociación para la Mejora de los Cultivos Orgánicos), fundada en 1985, es un sistema de certificación controlado por agricultores. En el enfoque novedoso de la OCIA, el proceso de inspección y certificación era considerado una oportunidad para organizarse y comunicarse entre agricultores orgánicos, con el fin de intercambiar experiencias y trabajar en favor de sus intereses comunes. La OCIA combinó inspecciones con asistencia técnica y actividades 'para la mejora de los cultivos'. Se pensaba que estas actividades compensaban algunos de los crecientes costos que debían pagar los agricultores por el proceso de certificación. Dicha certificación

era considerada una oportunidad de aprendizaje para los agricultores quienes, a través de un proceso continuo y negociado realizaban los cambios necesarios para hacer que sus prácticas agrícolas cumplieran con los estándares de dicha asociación. Cerca del 50% de las solicitudes de certificación que recibía la OCIA venían de América Latina, principalmente para café (Rice y McLean 1999).

La OCIA es una experiencia ejemplar en muchos sentidos. Fue creada por agricultores en Nueva York para garantizar sus productos a los clientes, y ahora es el organismo certificador más grande de los EE.UU. En ella se maneja la idea de que los agricultores son quienes más saben sobre sus sistemas productivos y deben ser quienes marquen los estándares específicas en sus propias granjas, dentro de una filosofía general de agricultura orgánica. La OCIA adoptó estándares que se podían modificar conforme cambiaran las condiciones, se agregaran nuevos cultivos y métodos de procesamiento y se desarrollaran nuevas técnicas agrícolas. Como hemos mencionado, la mejora de los cultivos, según indica el nombre de esta organización, era considerada parte esencial del proceso de inspección y certificación.

Las demandas impuestas sobre los sistemas originales de certificación, como la OCIA, rápidamente superaron los sueños más descabellados de sus fundadores. El mercado

de productos orgánicos y el número de agricultores que participaban en él aumentaron de manera exponencial en las décadas de 1970 y 1980, y también crecieron la diversidad de los cultivos y la complejidad de los métodos de producción y procesamiento. Empezaron a salir al mercado nuevos productos orientados específicamente a apoyar los métodos agrícolas orgánicos, como extractos de hierbas para el control de plagas, inóculos bacterianos para composta y muchos otros productos, y se necesitaba evaluarlos de manera científica para asegurar que se conformaran a los estándares orgánicos. Los sistemas de certificación comenzaron a desarrollarse en partes de Europa y Norteamérica que tienen condiciones ecológicas templadas relativamente similares y variedades de cultivos asociados. Sin embargo, las organizaciones certificadoras pronto comenzaron a participar estrechamente en el extranjero debido al veloz crecimiento de la producción de orgánicos y la demanda de los consumidores en los EE.UU. y Europa de productos orgánicos originarios de otros países, como café, chocolate, vainilla, miel, plátano, vegetales 'invernales' y otros. Muchos de los países que los producían no contaban con programas de certificación, por lo que dependían de los países de origen de las organizaciones certificadoras para acceder a esos mercados. Por ejemplo, para finales de la década de 1980, OCIA y Naturland tenían más



miembros internacionales que de sus propios países. Se había empezado a incluir nuevos cultivos y agroecologías en el proceso de certificación, especialmente en el trópico, como café, cacao, vainilla y otros productos. Para la OCIA, la modificación democrática de los estándares se convirtió en un proceso intercultural muy complejo.

### LA CERTIFICACIÓN GUBERNAMENTAL

Conforme aumentaba el volumen y la complejidad del proceso de certificación, organizaciones como la OCIA o el California Certified Organic Farmers (CCOF, Agricultores Orgánicos Certificados de California), que en sus inicios funcionaban principalmente con trabajo voluntario, tuvieron dificultades para prestar los servicios que proporcionaban en el pasado, por lo que fue necesario profesionalizar las diversas funciones de estas organizaciones y aumentar su capacidad administrativa. Cuando el mercado de productos orgánicos superó la cifra de 2 mil millones de dólares anuales en la década de 1990, tan sólo en los EE.UU. aparecieron organizaciones de certificación rivales y surgieron desacuerdos acerca de los estándares y los procedimientos de certificación. El aumento en el comercio internacional también generó diferencias entre las organizaciones de distintos países, las que en

ocasiones diferían en cuanto a los estándares y no querían aceptar la certificación de una agencia extranjera. Mucha gente sentía que se necesitaba un marco legal dentro del cual se pudiera operar, tanto a nivel nacional como internacional. Así empezaron los esfuerzos por redactar una legislación adecuada en la Unión Europea (UE) y en los EE.UU. Los otros países que abastecían al mercado de productos orgánicos en Europa y Norteamérica pronto tuvieron que alinearse o perder el acceso a sus principales mercados. En Norteamérica los primeros programas se instauraron en los estados, y se consideraban una forma de apoyar a los agricultores que buscaban mercados de exportación.

En 1990 se promulgó la Federal National Organic Standards Act (Ley Federal de Estándares Orgánicos Nacionales) en los EE.UU. que seguía el modelo de una similar adoptado por la UE. La nueva legislación afectó a los agricultores de países exportadores de productos orgánicos a los EE.UU. y Europa, y requería que estos también promulgaran leyes y establecieran programas de certificación 'equivalentes' en sus naciones. De esta manera, en la década de 1990 se aprobaron los primeros estándares orgánicos en México, aunque actualmente se está modificando la legislación.

La repentina participación de los gobiernos en el tema de los productos orgánicos

cambió drásticamente el contexto y los procedimientos del proceso de certificación, pero afectó en particular las prácticas que habían desarrollado previamente los inspectores y agricultores. La certificación y la inspección se volvieron procesos más burocráticos. Se prohibió a los inspectores asesorar a los agricultores, pues se consideraba que ocasionaría 'conflicto de intereses', y poco a poco los primeros se fueron convirtiendo en meros funcionarios que verificaban el cumplimiento de una serie de reglas oficiales (Seppanen y Helenius 2004). El diseño de los estándares de certificación perdió su carácter (el diálogo entre agricultores) cuando se retiró el proceso de manos de los productores locales. En resumen, los cuerpos de certificación ya no representan los intereses de los productores, y estos ya no son los principales creadores de los estándares orgánicos (DeLind 2000).

En Estados Unidos ha crecido la concentración de las grandes corporaciones dentro del sector orgánico, igual que en todos los sectores del sistema agrícola y alimentario norteamericano (Hendrickson *et al.* 2001). Conforme el mercado de productos orgánicos norteamericano ha rebasado los 13 mil millones de dólares de ventas anuales, las corporaciones alimenticias le han comprado su parte a los agricultores y procesadores independientes que fueron pioneros en el cultivo de alimentos orgánicos. Ya que el gobierno,

y no las organizaciones controladas por los agricultores, se ha convertido en la sede para discutir los estándares, dichas corporaciones han atraído su poder de cabildeo para influir sobre las regulaciones de la nueva ley.

## EL MOVIMIENTO ORGÁNICO EN MÉXICO

La agricultura orgánica en México ha sido un fenómeno en el que participan primordialmente los pequeños propietarios indígenas. El café ha sido un cultivo clave y las pequeñas cooperativas de diversos grupos étnicos, principalmente de los estados de Oaxaca, Chiapas y Guerrero, han logrado conquistar con éxito los mercados de café orgánico de gran calidad en Europa y EE.UU. Los pequeños productores cafetaleros entraron al mercado orgánico cuando el Estado les retiró su apoyo. Al sentirse abandonados a sus propios recursos tras el desmantelamiento del Instituto Mexicano del Café (IMECAFE) a principios de la década de 1990, algunos pequeños productores optaron por métodos orgánicos, primero para restaurar los suelos y revertir la disminución de la fertilidad y de la calidad del café, y después como estrategia de mercado para obtener una relación más directa con el consumidor, así como por los elevados precios que se cotizaban en los mercados especializados de este producto. Sin embargo,

la implantación exitosa de una estrategia orgánica no fue un proceso sencillo, principalmente debido a la falta de experiencia de las organizaciones indígenas con respecto a la exportación directa. Las organizaciones no gubernamentales jugaron un papel decisivo tanto en la transición tecnológica como en el corretaje entre las nuevas cooperativas y los posibles clientes potenciales del mercado internacional (González *et al.* 2000, Raynolds 2000, Renard 1999).

Otro factor que contribuyó al éxito de los pequeños propietarios indígenas en el mercado del café orgánico fue el hecho de que este producto se había cultivado con métodos tradicionales de agrosilvicultura mesoamericana. Debido a que trabajaban las tierras más pobres y marginales de los montes, los agricultores indígenas no recibieron tanta presión de los programas de IMECAFE para 'tecnificar' y modernizar su producción en las décadas de 1970 y 1980. Conservaron sus sistemas más tradicionales y variados de agrosilvicultura y usaron muchos menos agroquímicos que la mayoría de los productores cafetaleros, especialmente en las grandes fincas, plantaciones comerciales que cultivan la mayoría del café en México. Así, los agricultores indígenas a pequeña escala estaban en una posición ideal para llevar a cabo una veloz transición hacia los métodos orgánicos de producción (Moguel y Toledo 1990).

El tercer factor que facilitó la transición de los indígenas hacia lo orgánico es el capital social que existe en las pequeñas comunidades agrícolas. Una experiencia de cooperación en la comunidad y la supracomunidad proporcionó los principios de las estructuras de mercadotecnia cooperativa que evolucionaron y entraron con éxito al mercado internacional. Ante la total indiferencia y, en ocasiones, incluso hostilidad de las instituciones oficiales financieras y de desarrollo, fueron las estructuras de organización las que empoderaron a los indígenas para que pudieran promover sus intereses y entraran en contacto con los consumidores interesados en adquirir su producto. Este capital social también sirvió para vincular al movimiento orgánico con temas de identidad étnica y con la búsqueda de un programa más amplio centrado en los intereses de los agricultores indígenas pobres, lo cual dio una dimensión política y cultural al cambio hacia la agricultura orgánica (Hernández Castillo y Nigh, 1998; Nigh 2002). Esta última se empezó a considerar un estilo de vida, con una importante dimensión ética que implicaba la salud de las economías, sociedades y ecologías locales, y que no era una simple estrategia de 'exportación' comercial creada para mejorar los precios del café para el productor (Nigh 1997 y 2002).

Aunque a menudo se elogia el crecimiento de la producción orgánica mexicana, ha

habido poco interés crítico por el impacto estructural y a largo plazo de la evolución del mercado orgánico, sobre todo regional y localmente. En años recientes, la producción orgánica en México ha crecido y se ha diversificado en varias dimensiones. El área con manejo orgánico se ha incrementado de 23 mil hectáreas en 1996 a 216 mil en 2002, lo que ubica a México en el puesto número 18 en términos de área certificada total. Ese mismo año, más de 53 mil agricultores generaron cerca de 280 millones de dólares norteamericanos en divisas. Se exporta más del 85% de la producción orgánica mexicana y los expertos en desarrollo y personal técnico del gobierno ya no ignoran a este segmento; por el contrario, el gobierno a menudo cita su éxito como estrategia modelo de exportación (Gómez Tovar y Gómez Cruz 2004, Gómez Tovar, Gómez Cruz y Schwentesius Rindermann 2003).

Se han dado importantes cambios en la composición y los motivos de quienes participan en la producción y mercadeo orgánicos a la par del crecimiento y de la aceptación oficial de los productos orgánicos. Por un lado, las grandes fincas han empezado a participar de manera significativa en esta producción: de ser un número reducido antes de 1996, las granjas más extensas (con más de 30 hectáreas) representan actualmente más de 16% de la superficie y casi una tercera parte de

las divisas generadas por los productos orgánicos certificados. Anteriormente eran los indígenas, en su mayoría pequeños propietarios, quienes constituían el grueso de los productores orgánicos en México, y todavía representan cerca de la mitad de ese tipo de productores del país (Gómez Tovar y Gómez Cruz 2004).

### LA CERTIFICACIÓN ORGÁNICA EN MÉXICO

Las agencias privadas extranjeras han llevado a cabo la certificación orgánica en México y es cada vez más frecuente que lo hagan las organizaciones mexicanas en sociedad con agencias externas. Estas sociedades, que en la actualidad representan alrededor de 55% de la superficie certificada, han sido decisivas para reducir los costos de certificación (sobre todo los de inspección) y para mediar los intereses de los agricultores locales. Debemos recordar que los estándares orgánicos aplicados por estas organizaciones extranjeras se desarrollaron con base en la experiencia de los agricultores en sus países de origen. Sin embargo, los cultivos de exportación más populares de las naciones latinoamericanas son los característicos de las latitudes tropicales. El trasplante de principios ecológicos adecuados para zonas templadas a ambientes tropicales requiere de un proceso de adaptación e

interpretación. No hacer estos ajustes pone un peso considerable sobre los agricultores tropicales quienes, con el fin de cumplir con los estándares de certificación, en ocasiones tienen que invertir demasiado esfuerzo en prácticas agronómicas que no son relevantes al contexto local.

Parte del problema surge del hecho de que las normas y estándares son necesariamente un “abstracto tecnológico fuera de tiempo y espacio ... [desarrollado]... en un vacío social y ecológico” (Rocheleau 1999). Un ejemplo clásico de lo inapropiado que resultan para productos orgánicos en zonas templadas es la insistencia en el uso de composta como un aspecto prácticamente definitivo y casi sagrado de la agricultura orgánica tradicional. En las regiones templadas de Europa y Estados Unidos, los suelos acumulan cantidades importantes de materia orgánica más o menos estable conocida como *humus*. La razón principal de esta acumulación es que durante los inviernos del norte se detiene la actividad de los suelos y, por ende, la descomposición de la materia orgánica. Por eso es que al agricultor de zonas templadas le conviene hasta cierto punto esforzarse por almacenar nutrientes y materia orgánica en el suelo en forma de abono orgánico. Fabricar y esparcir esta materia representa uno de los costos de producción más altos para los agricultores orgánicos. Sin embargo, en los trópicos, incluso en el clima

montañoso que es un poco más fresco y donde se cultiva el café, la actividad del suelo nunca se detiene. Aun durante la temporada de estiaje, las áreas ubicadas debajo de hojarasca o a la sombra no se secan por completo y continúa el proceso de descomposición microbiana. Por ende, se forma muy poco humus, el proceso de reciclado es rápido y la mayor parte de la materia orgánica y los nutrientes de los suelos tropicales se encuentran en la biomasa viva o la hojarasca de la superficie.

Bajo estas circunstancias, la aplicación de abono orgánico tiene un valor limitado para el condicionamiento del suelo, ya que sólo sirve para suministrar nutrientes y energía al sistema del suelo a corto plazo. Bunch (2000) ha señalado que la ciencia convencional de los suelos, la cual da por sentado que la cantidad de nutrientes es lo que limita la productividad de los suelos, no alcanza a comprender la manera en que los ecosistemas tropicales producen una biomasa tan grande en suelos 'pobres en nutrientes' cuando se comparan cuantitativamente con los suelos templados. Bunch menciona, citando la obra pionera de Primavesi (1990), que en el trópico resulta claro que no es la cantidad de nutrientes, sino un acceso oportuno a los mismos, lo que determina la productividad de las plantas. La falta de 'existencia' de *humus* se supera por medio de un ciclo rápido en la producción de nutrientes, así como de sistemas de raíces que

se desarrollan a lo largo de la superficie, alimentándose en ocasiones directamente de la hojarasca y no del suelo, creando una especie de entrega de nutrientes 'muy oportuna'. Por ende, obligar a los agricultores de zonas tropicales a seguir la práctica de hacer y aplicar abono vegetal a los campos, común en zonas templadas, sólo les impone una tarea improductiva de poco beneficio agronómico.

Se suscitan muchas otras situaciones al momento de aplicar reglas y estándares que tienen poca relevancia para el contexto local de los agricultores de los trópicos y que constituyen violaciones reales a la filosofía holística y ecológicamente sensible que es fundamental para la agricultura orgánica. La imposición de estándares orgánicos de las zonas templadas a los agricultores de los trópicos tiene un efecto similar a la imposición que hacen agencias de desarrollo de métodos de la Revolución Verde o de cultivos transgénicos. La toma de decisiones sobre prácticas adecuadas y técnicas se le quitan de las manos a quienes más saben del tema, es decir, a los agricultores. De la misma forma en la que estos últimos deben abandonar sus conocimientos tradicionales y recursos genéticos para adoptar el uso de semillas y sustancias químicas híbridas según el modelo de la Revolución Verde, los estándares orgánicos podrían requerirles abandonar sus propias prácticas para lograr 'la certificación' y así po-

der participar en el único mercado que ofrece un precio justo. Esto da como resultado lo que Stone (2004) llama un 'retroceso de las destrezas agrícolas' donde los agricultores devalúan y pierden sus conocimientos y práctica para simplemente seguir las instrucciones de 'los expertos'.

Por fortuna, conforme las agencias de certificación se basan cada vez más en los inspectores nacionales, se comienza a abordar el tema de la elaboración de normas más adecuadas. Sin embargo, aún estamos lejos de un proceso en el que los estándares se crean de abajo hacia arriba con base en la experiencia de los agricultores locales.

## ORGÁNICO POR CONTRATO

Otros esquemas característicos de la agricultura convencional se están infiltrando en la producción orgánica mexicana y burlan la filosofía y el propósito original del movimiento orgánico. Uno de estos esquemas es la agricultura por contrato en la que los agricultores son apenas obreros en sus propios campos y producen para la compañía que los contrata el producto que ésta desea con el método que dicta. Este tipo de convenios, que pocas veces es benéfico para el agricultor, tiene como resultado un severo retroceso de las destrezas agrícolas, pues se quita todo el poder de decisión a los agricultores para quedar estipula-

do en los contratos (Lewontin 1982, Welsh 1996). Además, la agricultura por contrato no ofrece posibilidades para el crecimiento de agencias y organizaciones locales, algo tan importante para la seguridad económica y alimentaria de las zonas rurales (Nigh 1999).

Un ejemplo reciente de la agricultura orgánica por contrato en México es el de la inversión de la compañía Agromod en la región chiapaneca de Márques de Comillas. En 2000, esta compañía, parte del consorcio multinacional mexicano Grupo Pulsar, comenzó a invertir en cultivos tropicales como cacao, vainilla y palma camedor, y la Secretaría de Desarrollo Rural de Chiapas fungió como socio comanditario. Un empleado del proyecto estimó que la compañía había invertido más de un millón de dólares en este último y afirmó que el objetivo era “crear una fuente de empleos para los habitantes de la selva tropical en actividades que fueran compatibles con su ecosistema y que redujeran las agresiones contra la biodiversidad” (comunicado personal, Ignace Guéguen, noviembre 2002). La propuesta tiene cierto interés, sobre todo si se considera la falta de opciones para las familias agricultoras de la región, pero también queda claro que estos proyectos a gran escala del sector privado operan bajo una filosofía muy distinta a la de las primeras cooperativas indígenas de café orgánico (Hernández Castillo y Nigh 1998).

La incursión del sector privado en la agricultura orgánica implica una transición en la filosofía de producción: de una holística y ecológica a una de ‘racionalidad’ basada en un modelo de la Revolución Verde. El principal interés que tienen estas compañías en la producción orgánica es la oportunidad de tener acceso a un mercado en rápida expansión con el fin de obtener precios más elevados por sus productos. Es desconcertante descubrir que un movimiento social agrícola que comenzó con principios ambientales muy bien definidos ha cambiado al grado de permitir que a los agricultores (de cualquier tamaño) se les certifique como orgánico a la vez que operan con una lógica económica contradictoria. ¿Cómo podemos explicar el hecho de que Grupo Pulsar, líder en tecnologías como la propagación clonal *in vitro* que produce organismos biológicamente uniformes en masa, apoye simultáneamente el cultivo basado en principios orgánicos? La reproducción de un solo clon en un campo de miles de plantas genéticamente idénticas viola los principios orgánicos de agrobiodiversidad que son aspectos clave de los métodos alternativos de control de plagas y enfermedades.

La realidad actual es aquella en la que, una vez implantados los sistemas de certificación, los procedimientos dan como resultado la acreditación de productos, pero no de la filosofía de producción que tiene el productor.

Así, vemos que se otorga certificación orgánica a pequeños propietarios comprometidos con métodos de producción ecológica y comercio justo, mientras que se da la misma certificación a productores corporativos que operan con una doble moral según ubicación y oportunidad. Esta situación, en la que se cumple con los ‘estándares’ orgánicos pero se han olvidado los principios básicos de la agricultura orgánica, también se ve en el caso del café orgánico y, en particular, en la proliferación de ‘sellos verdes’, como amigable a las aves y cultivado a la sombra.

#### **AMIGABLE CON LAS AVES, NO A LO ORGÁNICO**

Desde mediados de la década de 1990, la sobreproducción global del café (a menudo estimulada por recursos financieros provenientes de agencias internacionales de desarrollo) ha provocado una crisis en el mercado mundial de este producto debido a que los precios históricamente bajos han tenido un efecto social devastador en muchos países tropicales. Una de las acciones de desarrollo que promovieron la sobreproducción fue la inversión a partir de mediados de la década de 1970 de cerca de 80 millones de dólares por parte de la US Agency for International Development (USAID, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), con el fin de conver-

tir las plantaciones de sombra a plantaciones tecnificadas al sol (monocultivo parcialmente sombreado) en Centroamérica. El propósito de dicho cambio era inducir rendimientos mucho más altos (con el uso de fertilizantes y herbicidas químicos) sin tomar en cuenta la calidad del café o a los efectos en el ambiente. Como resultado, se destruyeron más de un millón de hectáreas de bosques cafetaleros, junto con su flora y fauna nativa (Rice y McLean 1999).

Ante ello, los ambientalistas y observadores de aves de los países septentrionales se preocuparon por que los bajos precios causarían más cambios del uso de suelo que se alejaran de la producción de café y se perdiera así la cubierta forestal que queda, la cual es vital para las poblaciones de aves locales y migratorias. Esta preocupación, así como una cantidad de estudios que documentan el daño ecológico provocado por la transición hacia un café cultivado al sol y las ventajas del café cultivado a la sombra, generó la idea de certificar el café de sombra como estrategia para proporcionar mejores precios para los productores que conservaban sus árboles de sombra. El primer programa de mercadeo lo lanzó en 1995 la Rainforest Alliance (Alianza para la Selva Tropical) con su clasificación Eco-OK de 'café de conservación'.

El Smithsonian Migratory Bird Center (Smbc, Centro de Aves Migratorias

del Smithsonian Institute) organizó el primer Congreso de Café Sostenible en 1996, el cual contribuyó a conmemorar el lanzamiento de su sello de café amigable a las aves. Poco después, organizadores del Smbc consultaron a muchas personas relacionadas con el café orgánico en México y Centroamérica, quienes casi en su totalidad sugirieron que más que crear un nuevo sello, el Smbc debería trabajar con los programas de producción orgánica en el desarrollo de criterios más específicos para conservar un hábitat adecuado para las aves. La mayor parte del café orgánico certificado se cultiva a la sombra, aunque hay excepciones en algunos países. El principal certificador en México, Certimex, ha desarrollado estándares que específicamente requieren que haya sombra diversificada para la certificación orgánica de plantaciones cafetaleras.

Una de las principales regiones en México en la que se han implantado los sellos amigable a las aves y café de conservación es en las montañas chiapanecas de la costa del Pacífico, cerca de la Reserva de la Biosfera El Triunfo. Conservation International (CI, Conservación Internacional) ha desarrollado un programa activo desde finales de la década de 1990 con agricultores cafetaleros, primero de cooperativas y luego estatales, para promover un sello a favor

de la conservación del café de sombra. Posteriormente, CI llegó a un acuerdo de mercadeo con Starbucks, el principal minorista de especialidades de café en EE.UU. Las cooperativas de pequeños propietarios y sus asesores técnicos consideran que la presencia de CI y Starbucks en el mercado de la región de El Triunfo es un arma de doble filo: por un lado, una oportunidad en un mercado tan cotizado era más que bienvenida en una época de precios de café históricamente bajos; por el otro, conforme se iba desarrollando el programa, las cooperativas cafetaleras sentían que el mercadeo de su producto se les quitaba cada vez más de las manos y que su participación en el programa de café de conservación implicaba una pérdida de autonomía para las organizaciones de agricultores. Tras una larga lucha para liberarse de la dependencia de intermediarios en el mercado cafetalero, y los sacrificios que tuvieron que hacer para abrir accesos directos al mercado de café orgánico, las organizaciones están renuentes a entregar la independencia que tanto les costó a los 'nuevos coyotes verdes' encarnados en CI y Starbucks. El resultado es que algunas organizaciones han optado por evitar este tipo de complicación.

Existe una importante diferencia entre los programas de certificación orgánica y el café de sombra según el proceso lo lleve a cabo el

Smbc o el programa Eco-OK de la Alianza para la Selva Tropical. Los primeros programas de certificación orgánica se ocupaban explícitamente de promover la transición de los agricultores hacia técnicas orgánicas y a la mejora continua de dichas técnicas a lo largo de los años. Se requería que los agricultores orgánicos tuvieran un plan de desarrollo para sus granjas y los inspectores del programa de certificación orgánica hacían recomendaciones específicas sobre la mejora y la implantación de las metas del plan. En las inspecciones anuales se daba seguimiento al avance logrado en cuanto a las recomendaciones de implantación, mientras la certificación dependía a menudo de que dicho proceso fuera adecuado. Como comentamos en otra sección de este artículo, la aparición de estándares orgánicos gubernamentales ha cambiado esta situación.

Sin embargo, con café de sombra o amigable a las aves, no hay pretensión o interés de proporcionar asistencia técnica a los agricultores. Lo que es más, a los certificadores de café de sombra no les interesa el café, ni las realidades socioeconómicas ni ambientales que enfrenten los agricultores cafetaleros. Sus preocupaciones son las aves y mariposas y su hábitat. En un estudio reciente sobre el efecto de los programas de certificación de café de sombra según se aplican al café cultivado en fincas en Chiapas (Mas y Diets-

ch 2004), los autores concluyen que dichos programas ‘tienen éxito’ en cuanto a que son capaces de distinguir las plantaciones que tienen el mejor hábitat para la vida salvaje. Ningún otro factor entra en consideración. La certificación de café de sombra o a favor de la conservación es esencialmente un proceso de identificación de las plantaciones que cumplen ciertos criterios de hábitat establecidos por los biólogos conservacionistas, y en el que casi no participan los agricultores locales. Por ejemplo, algunos estándares para el café de sombra requieren que se poden los árboles en la temporada de lluvias, es de suponer, con la intención de favorecer a las aves, sin consideración alguna por las necesidades agrosilvícolas reales o la viabilidad de organizar una tarea de esa magnitud en campos lodosos que reciben más de 5 metros de agua al año.

Otro problema que se ha suscitado con el café de sombra es el aumento en la incidencia de potencial de fraude en el mercado:

*Desafortunadamente, la mayoría de las ventas de café de sombra las hacen tostadores que dicen vender café de sombra certificado –que en realidad no lo es– y que son muy hábiles para captar la oportunidad de mercado y promover el concepto de café de sombra (por ejemplo, Trader Joe’s, Millstone). Muchos de estos tostadores afirman que han visitado las granjas personalmente y por ello justifican la ‘autocertificación*

*de sus cafés de sombra. En algunos casos, los tostadores dicen que empezaron a vender marcas no certificadas porque sentían frustración con el alto costo y lentitud de las agencias certificadoras sin fines de lucro que controlan la certificación de sombra. De cualquier manera, la veloz proliferación de marcas no certificadas de café de sombra está creando una preocupación en la industria relacionada con quienes quieren sacar ventaja a costa ajena<sup>1</sup> e incluso cometer fraude. Esto ha dado lugar a que algunos tostadores se interesen más en la certificación por terceros (Rice y McLean 1999).*

Los comerciantes, y los agricultores a los que les compran, no sólo evitan la certificación de café de sombra por medio de estos métodos, sino que también sacan ventaja por medio de un ‘eco sello’, sin tener que cumplir con los estándares orgánicos o contribuir a pagar los costos que conlleva la transacción. Este es exactamente el tipo de acción que socava a los sellos orgánicos y que predijeron las personas del sector orgánico en las pláticas iniciales acerca de la conveniencia de contar con un sello de café de sombra.

Intereses externos imponen los estándares para el café de sombra a los agricultores, quienes pueden aceptarlos o rechazarlos, pero quienes tienen poca influencia sobre la definición de las mismas y poco control sobre el mecanismo de mercadeo que representan.

Además, es problemático aplicar los criterios para el café de sombra, pues hay poco consenso entre diferentes organizaciones sobre un conjunto coherente de estándares para este tipo de café. Los criterios del Smbc son los más exigentes, pues solicitan datos de la biodiversidad de cada uno de los estratos de la plantación. Por supuesto, estos son los estándares que los biólogos consideran más exitosos (Mas y Dietsch 2004).

A pesar de afirmaciones contrarias (Rice y McLean 1999), la abundancia de sellos de sombra y amigables a las aves, en particular aquellos que no tienen certificación, aunados a los sellos orgánico y de comercio justo, confunden al consumidor al ofrecer una desconcertante variedad de opciones para los compradores reflexivos que con su compra buscan apoyar al bienestar y al ambiente sano de los agricultores cafetaleros. Esta discordancia de sellos puede ser una de las causas del particular estancamiento del mercado de café orgánico. La revisión a cualquier supermercado de EE.UU. demuestra que, mientras las ventas de productos orgánicos por lo general se han incrementado a una tasa anual de 20 a 25% durante más de una década, la visibilidad del café orgánico en los estantes ha sido muy lenta. Incluso en los supermercados orgánicos como Whole Foods, los cafés orgánicos certificados apenas constituyen un porcentaje menor de las opciones dispo-

nibles, a pesar de la creciente oferta de cafés gourmet orgánicos. La proliferación de sellos y sus mecanismos de mercado también ha intensificado la competencia entre agricultores y reducido los altos precios potenciales para el café orgánico y de comercio justo. Los pequeños propietarios de la región de El Triunfo, quienes cumplen con estándares orgánicos más estrictos, se quejan de que cuando las grandes propiedades entraron a los programas de certificación de sombra, relativamente más sencillos de cumplir, los desplazaron de los mercados especializados de café.

#### **LOS NUEVOS TÉCNICOS: 'LOS DESPACHOS'**

Una de las características clave de las cooperativas de agricultores orgánicos en México ha sido el novedoso enfoque a la certificación adoptado por los pequeños agricultores y organizado a través de la creación de sistemas internos de control (Gómez Tovar y Gómez Cruz 2004). El reto de documentar y dar seguimiento a la implantación del camino técnico orgánico recorrido por los miembros de la cooperativa ha contribuido a fortalecer y consolidar las corporaciones indígenas asociadas (Nigh 1997).

Sin embargo, los cambios en los procedimientos que introdujeron los nuevos programas gubernamentales también están

relegando este aspecto de la autonomía y organización de los agricultores. Parecería que la transición a la agricultura orgánica ha perdido su carácter de proceso de aprendizaje sustentador para los agricultores y consumidores, y se ha convertido en un negocio feroz. Los procedimientos de solicitud para obtener la certificación orgánica, cada vez más complejos, y la falta de apoyo gubernamental (hasta recientemente) para la agricultura orgánica han dejado a las cooperativas a merced de oportunistas, lo cual ha creado una atmósfera de riesgo e incertidumbre para los pequeños agricultores.

La agricultura orgánica de pequeños productores es el resultado de una lucha que entablan las empresas colectivas, también llamadas corporaciones asociadas, por apropiarse del proceso productivo, aprendizaje social y creciente capital social (Bartra 1991, Nigh 1997). En la actualidad, a través del banco mexicano de desarrollo, Fideicomiso de Intereses Relacionados con la Agricultura, (FIRA) se da crédito a estos negocios cooperativos, lo que ha fomentado un modelo basado en la formación del Despacho de Consultoría Técnica, un pequeño grupo de profesionales que proporciona servicios técnicos. Sin embargo, los despachos son más que meros servicios de extensión agrícola, pues tienen a su cargo la negociación de préstamos ante el FIRA para las organizaciones agrícolas. El



FIRA acredita oficialmente a los Despachos como asesores para los grupos de agricultores que deseen solicitar estos préstamos. A partir de 2004, el FIRA estableció un proceso formal para su registro, con el fin de garantizar la calidad de los servicios que proporcionan.

En los primeros años de la agricultura orgánica, el FIRA se rehusaba a financiar a las corporaciones indígenas asociadas pioneras en el campo del café orgánico, como expresión de total falta de fe en este segmento del mercado. Sin embargo, la fuerte posición lograda en el mercado internacional por estas cooperativas, con el café orgánico de Chiapas, provocó un cambio en las políticas financieras y se les abrieron líneas de crédito. Actualmente hay un decidido interés por parte del FIRA y de las secretarías federales y estatales por promover la formación de nuevas cooperativas para la exportación de café orgánico. La ventaja de los préstamos que proporciona el FIRA es la tasa de interés subsidiada, menor a la tasa comercial que ofrecen los bancos.

Los Despachos reciben recursos financieros por medio de crédito o subsidios directos para la adquisición de equipo y materiales de apoyo a sus funciones. Una vez constituido un despacho, se dirige a las organizaciones agrícolas interesadas en acceder a las líneas de crédito del FIRA, pues las reglas del fideicomiso requieren que quienes reciben un préstamo contraten asistencia técnica profesio-

nal. En teoría, los despachos son libres de competir por los contratos y cada grupo de agricultores puede elegir al que le parezca más conveniente. Sin embargo, en la práctica, los despachos tienden a tener territorios o áreas de influencia y cualquier libertad de elección es ilusoria. Una vez que se ha aprobado un préstamo a una empresa agrícola legalmente constituida, el FIRA deposita los fondos correspondientes a las cuotas del despacho en la cuenta de la cooperativa. Así, la organización de agricultores que obtiene el préstamo tiene la responsabilidad formal de pagar los servicios del Despacho. Bajo las condiciones del préstamo, el FIRA establece las cuotas para los servicios técnicos y los primeros cuatro años de pago se consideran un subsidio que la cooperativa no tiene que rembolsar. Después de ese periodo, la cooperativa debe haber desarrollado la capacidad técnica y económica para asumir los costos de los servicios técnicos que requiere. No obstante, hemos observado, particularmente en las organizaciones más nuevas, que las complejidades del proceso de certificación orgánica crean tal carga de trabajo que son pocas las organizaciones de pequeños propietarios que pueden asumirlo por su cuenta (Aguilar Pinto 2005).

Además, la relación de dependencia establecida durante el periodo de cuatro años del crédito inicial no conduce a un proceso de aprendizaje social por parte de la corporación asociada de agricultores. El FIRA sólo

financia el proceso de certificación orgánica en sí, y deja a los agricultores el difícil obstáculo de financiar el grueso de los costos de cosecha y las transacciones relacionadas con la exportación. Como consecuencia, la organización tiene que buscar subsidios gubernamentales para complementar sus finanzas de grupo, como una desesperada estrategia de sobrevivencia.

A pesar de este panorama descorazonador, debemos hacer hincapié en que una cantidad de despachos sí muestra un compromiso serio con los agricultores de café orgánico con los que trabajan. Dos de ellos, cuyo trabajo hemos observado, merecen mención especial: Proyectos y Asistencia Técnica en Producción Orgánica, S.C. (Papro), ubicado en la región zoque del norte, y Desarrollo Integral con Tecnología Alternativa México, S.C. (Titam, que trabaja en la zona de amortiguamiento de la Reserva de la Biosfera El Triunfo.

Finalmente, debemos mencionar el efecto, sin duda crucial, del nuevo papel que desempeñan los despachos en el sistema interno de certificación de las cooperativas orgánicas. Cada organización crea un comité formal u otra estructura institucional, dirigida por agricultores que son miembros distinguidos y funcionarios de la cooperativa. Sin embargo, bajo el nuevo esquema que promueve el FIRA, los

técnicos de los despachos son los responsables de realizar las inspecciones externas. Antes, la confianza en el sistema interno se basaba en gran medida en la participación desinteresada, (es decir, altruista) de los miembros del comité, pero con las nuevas exigencias de certificación, se ha vuelto poco práctico depender de voluntarios. En realidad el comité sólo se reúne para ratificar los consejos proporcionados por los técnicos de los despachos, quienes están familiarizados con los cambiantes y cada vez más rigurosos estándares orgánicos de las agencias externas de certificación.

Sin embargo, la inspección interna real la llevan a cabo los promotores comunitarios, quienes tratan de evitar situaciones potenciales de conflicto de intereses, por ejemplo, un promotor no inspecciona su propia comunidad. Durante dicha inspección, se redacta un documento para cada agricultor, donde se detallan sus métodos y avances en cuanto a las metas para mejorar los cultivos. Estas fichas escritas son la base de la actividad de seguimiento de los inspectores externos. En el caso de las grandes cooperativas, la inspección por parte de una organización externa de certificación en realidad se vuelve una especie de acreditación del sistema interno de control de la organización. Así, la actividad de los promotores comunitarios es fundamental, tanto para la actividad del Despacho como para la propia organización.

Los promotores comunitarios también tienen la responsabilidad de organizar los eventos de capacitación y extensión. El tiempo invertido y los conocimientos especializados requeridos de estos promotores comunitarios hacen imposible pensar que este trabajo se pudiera realizar de manera voluntaria, pues deja poco tiempo para que el agricultor atienda su propia plantación, por lo cual debe contratar trabajadores. Para resolver esta situación, algunas organizaciones pagan a los promotores un salario o compensación, generalmente con fondos solicitados para otros propósitos. Los despachos a menudo ayudan a conseguir estos recursos financieros complementarios.

Los técnicos del despacho llevan archivos detallados de todo el proceso de solicitud e inspecciones para obtener la certificación orgánica. En los primeros años del café orgánico en México, el proceso para obtener la certificación era una valiosa oportunidad de aprendizaje social, lo cual resultaba en un mayor empoderamiento y capacidad de organización de las cooperativas (Nigh 2002). Es innegable que los despachos proporcionan un valioso servicio profesional a las organizaciones agrícolas, pero cuestionaríamos el grado al que estos asesores técnicos promueven un proceso de aprendizaje social, empoderamiento o independencia organizativa de los agricultores. Desde este punto de vista, la certificación internacional se ha vuelto cada

vez más una habilidad para llevar registros escritos y menos una manera de encontrar soluciones locales para problemas sociales y agroecológicos específicos.

## CONCLUSIÓN

El vertiginoso crecimiento del mercado de productos orgánicos ha creado situaciones de ambigüedad en torno a los principios éticos y sociales característicos del movimiento orgánico inicial. Un factor positivo que se debe mencionar en el caso de México es la formación de cuerpos de inspectores mexicanos. Jóvenes técnicos, quienes en muchos casos provenían de las cooperativas pioneras de café orgánico de la década de 1970, actualmente reciben capacitación habitual de la Ocia, Naturland, etc., y son en gran medida el resultado de la lucha de las cooperativas por reducir los altos costos de la certificación. Este grupo de jóvenes profesionales, muchos de los cuales son hijos e hijas de agricultores orgánicos, han ejercido su influencia sobre la reforma de los estándares, junto con ciertas organizaciones internacionales, para reflejar de manera más acertada la realidad agronómica y social local de los agricultores. Desafortunadamente, los cambios en los procesos de certificación mencionados en este trabajo han debilitado el papel de los inspectores, tanto en su función de intermediarios ante los organismos de cer-

tificación como de agentes de entrenamiento y asistencia técnica para los agricultores locales y los han relegado a un desempeño más formal y burocrático.

Es importante que todas las partes involucradas en el sector orgánico consideren seriamente una resolución para estos problemas y busquen desarrollar estándares y prácticas orgánicas, y de comercio justo adecuados. Debemos desarrollar procedimientos para lograr una mayor participación de los agricultores en todos los aspectos del proceso de certificación y mercadeo, y continuar buscándole camino hacia relaciones más estrechas entre consumidores y productores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Pinto, E.D.C. 2005. Una aproximación antropológica a las organizaciones de agricultura orgánica en la micro región norte: procesos de intermediación económica y liderazgo. Tesis de maestría no publicada, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, San Cristóbal de Las Casas.
- Bartra, A. 1991. Pros, contras y asegunes de la 'apropiación del proceso productivo'. *Cuadernos de Desarrollo de Base* 2: 5-22.
- Bunch, R. 2000. Nutrient quantity or nutrient access? A new understanding of how to maintain fertility in the tropics. Manuscrito no publicado.
- Conner, D.S. 2004. Expressing values in agricultural markets: An economic policy perspective. *Agriculture and Human Values* 21: 27-35.
- DeLind, L.B. 2000. Transforming organic agriculture into industrial organic products: Reconsidering National Organic Standards. *Human Organization* 59 (2): 198-208.
- Gómez Tovar, L. y M.A. Gómez Cruz. 2002. La importancia de la agricultura orgánica en México y su sector hortofrutícola. En: M. A. Gómez Cruz y R. Schwentesius Rindermann (eds.). *Frutas y hortalizas: estado actual y nuevas alternativas en México*. Pp. 321-333. Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM-PIAI), Universidad de Chapingo. Texcoco, Estado de México.
- y M.A. Gómez Cruz. 2004. La agricultura orgánica en México: Un ejemplo de incorporación y resistencia a la globalización. Manuscrito no publicado, Oaxaca, México.
- , M.A. Gómez Cruz y R. Schwentesius Rindermann. 2003. La agricultura orgánica en México. En: L. Gómez Tovar y M. A. Gómez Cruz (eds.). *Producción, comercialización y certificación de la agricultura orgánica en Méxic*. Pp. 91-108. Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM-PIAI), Universidad de Chapingo. Texcoco, Estado de México.
- González, A.A., T. Linck y R. Moguel. 2000. El comercio de los valores éticos: Las reglas del juego del café solidario. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 75.
- Hendrickson, M., W.D. Heffernan, P.H. Howard y J. B. Heffernan. 2001. *Consolidation in Food Retailing and Dairy: Implications for Farmers and Consumers in a Global Food System*. National Farmers Union. Denver, Colorado, EE.UU.
- Hernández Castillo, R.A. y R. Nigh 1998. Global processes and local identity among Mayan coffee growers in Chiapas, Mexico. *American Anthropologist* 100 (1): 136-147.
- Lewontin, R. 1982. Agricultural research and the penetration of capital. *Science for the People*: 12-17, enero-febrero.
- Mas, A. H. y T.V. Dietsch. 2004. Linking shade coffee certification to biodiversity conservation: Butterflies and birds in Chiapas, Mexico. *Ecological Applications* 14 (3): 642-654.
- Moguel, P. y V. M. Toledo. 1990. Biodiversity conservation in traditional coffee systems of Mexico. *Conservation Biology* 13: 11-21.
- Nigh, R. 1997. Organic agriculture and globalization: A Maya associative corporation. *Human Organization* 56 (4): 427-436.
- . 1999. Agriculture in the information age: The transnational ecology of corporate versus smallholder farming. *Urban Anthropology* 28 (3-4): 1-46.

- . 2002. Acción colectiva, capital social y recursos naturales: Las organizaciones agroecológicas de Chiapas. En: G. Vargas (ed.). *De lo privado a lo público: Organizaciones en Chiapas*. Porrúa, CIESAS. México. Pp. 73-110.
- OCA. 2004. Organic industry and consumers celebrate USDA reversal on non-food national organic standards. <http://www.organicconsumers.org/organic/reversal.cfm> Consultado el 6 de agosto de 2004.
- Primavesi, A. 1990. *O Manejo Ecológico do Solo*. Novena edición. Livraria Nobel, Sao Paolo, Brasil.
- Raynolds, L.T. 2000. Re-embedding global agriculture: the international organic and fair trade movements. *Agriculture and Human Values* 17: 297-309.
- Renard, M.C. 1999. Los intersticios de la globalización: un label (Max Havelaar) para los pequeños productores de café. CEMCA, México.
- Rice, P. D. y J. McLean. 1999. Sustainable Coffee at the Crossroads, (White Paper). The Consumer's Choice Council.
- Rocheleau, D. 1999. Confronting complexity, dealing with difference: Social context, content and practice in agroforestry. En. L. Buck, J.P. Lassoie y EC.M. Fernandes (eds.). *Agroforestry in Sustainable Agricultural Systems*. Lewis Publishers (CRC Press). Boca Raton, Florida. 191-235 pp.
- Seppanen, L. y J. Helenius. 2004. Do inspection practices in organic agriculture serve organic values?. Un estudio de caso en Finlandia. *Agriculture and Human Values* 21: 1-13.
- Stone, G.D. 2004. Biotechnology and the Political Ecology of Information in India. *Human Organization* 63 (2): 127-140.
- Welsh, R. 1996. *The Industrial Reorganization of US Agriculture: An Overview and Background Report*. Henry A. Wallace Institute for Alternative Agriculture, Greenbelt, Maryland, EE.UU.

# Mapeo del acceso a los beneficios en Camerún por medio del análisis de la cadena productiva: estudio de caso de la cadena maderera de azobé

Wynet Smith

TÍTULO ORIGINAL: Mapping Access to Benefits in Cameroon using Commodity Chain Analysis: A Case Study of the Azobé Timber Chain

TRADUCCIÓN: Adriana Villagra Peña

COORDINACIÓN Y COTEJO DE LA TRADUCCIÓN:

Ma. Teresa Ruiz Ramírez

## INTRODUCCIÓN

EN EL SUROESTE de Camerún, un agricultor lamenta el daño ocasionado a su granja debido a las actividades madereras llevadas a cabo por una compañía en el bosque comunitario de su aldea. La compañía atravesó las granjas locales con una brecha al intentar abrir un camino hacia los empinados bosques de las montañas Bakossi. Mientras tanto, los jefes de las aldeas cercanas, quienes pelean por el bosque comunitario y argumentan que dichas actividades son ilegales, discuten la manera de interrumpir las operaciones de explotación forestal para asegurar que su bosque no sea destruido. Los árboles talados –entre ellos uno de madera dura muy valioso y resistente llamado *Lophira alata* o azobé– son cargados a camiones para transportarlos a Douala. La madera de este lugar, así como el azobé originario de otros sitios de tala, se exporta principalmente a Europa, donde termina utilizándose en proyectos como el del muelle de madera en Nieuwport, Bélgica. En el extremo europeo de la cadena productiva, el uso de madera tropical proveniente de sitios como el del suroeste de Camerún genera considerable controversia. Por ejemplo, en julio de 2004, una coalición de organizaciones no gubernamentales (ONG) de corte ambientalista criticó la construcción del muelle en Bélgica, con el argumento de que ese tipo de proyectos contribuye a la destruc-

ción de los bosques tropicales por medio de la tala ilegal e insostenible. Las ONG exigen, entre otras cosas, que las autoridades locales, provinciales y nacionales de Europa establezcan políticas más coherentes y rigurosas para la compra de madera tropical (Forum illegale houtkap 2004).

Como demuestra la anécdota anterior, la cadena productiva o de oferta que vincula al agricultor y al bosque circundante con los ambientalistas y el muelle de Bélgica es un sistema muy complejo y controvertido, en el cual el flujo material de la madera es sólo un aspecto menor de la totalidad de la cadena. Una herramienta para mapear este complejo sistema es el análisis de las cadenas productivas, que puede ayudar a identificar las instituciones, mecanismos y actores que rigen el acceso al recurso y median la distribución de las ganancias. También puede ayudar a deconstruir las interacciones entre el discurso político y el funcionamiento del mercado. En este artículo, presento un resumen de la cadena productiva de madera del sudeste de Camerún y los vínculos entre las actividades de dicha nación y el discurso político internacional en Europa, con el fin de ilustrar el potencial del análisis de las cadenas productivas.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Este análisis se basa en un estudio mucho más amplio de las cadenas productivas madereras que vinculan a Camerún con Europa y cómo están in-

El artículo comienza con una introducción al análisis de las cadenas productivas y la selección de Camerún como estudio de caso. Después se resaltan los métodos que usa dicho Estado para controlar el acceso a los recursos forestales y el caso específico de la cadena maderera de azobé en la provincia del Suroeste. La siguiente sección aborda el tema de la ilegalidad de la cadena y la penúltima sección reúne los ámbitos local y global de la cadena y la manera en la cual el discurso político de Europa actúa como fondo y factor que influye sobre el mercado mismo. El artículo concluye con el argumento de que el análisis de las cadenas productivas es una herramienta útil para cuestionar este tipo de vínculos locales y globales y la forma como el discurso de las políticas ambientales puede afectar los desenlaces en los países productores como Camerún así como en Europa.

#### EL PODER DEL ANÁLISIS DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS

Cada vez existe más bibliografía dentro de la geografía y otras disciplinas que estudia

---

crustadas en la política ambiental, realizado por la autora en Camerún entre 2003 y 2004 como parte de su investigación de doctorado. Hizo extensas entrevistas formales y semiformales con los actores clave de la cadena desde Camerún hasta Europa, así como observación directa de actividades en diversos puntos de la cadena.

el concepto de las cadenas y redes productivas, con variaciones de terminología, bases teóricas y áreas temáticas. En su reseña, Leslie y Reimer (1999) definen tres categorías generales dentro de la bibliografía sobre cadenas productivas: análisis global de cadenas productivas, sistemas de suministro y circuitos de producción. Otros estudios usan el término *filière* o cadenas de valores. Para efectos de este artículo uso la siguiente definición de cadenas productivas:

“una serie de intercambios vinculados entre sí por los que pasa un bien y sus partes desde el momento de su extracción o recolección, su producción, hasta llegar a su uso final” (Ribot 1998: 307-308). La naturaleza arraigada de las relaciones de poder en la cadena (Kaplinsky y Morris 2001: 8) y el saber “quién controla el comercio y la industria global” son preguntas clave en los estudios acerca de las cadenas productivas (Gibbon 2001: 346). Los acuerdos de gobernanza son importantes y pueden ser centralizados o descentralizados, y orientados por los compradores o por los productores (Gereffi 1994). Rastrear las redes proporciona una manera de examinar



Camino contruido en el bosque de la comunidad Ndisse, provincia Suroeste.  
Foto: cortesía de W. Smith

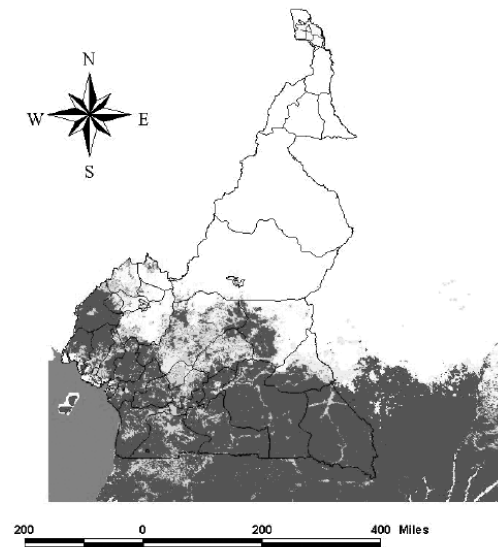
“los procesos continuos de división e integración del trabajo y [...] el constante desarrollo y transformación del sistema de producción de la economía mundial” (Hopkins y Wallerstein 1994: 17).

La creación de estas cadenas es compleja. Las redes que vinculan hogares, Estados y compañías son “específicas para una situación dada, construidas socialmente e integradas localmente, lo cual subraya el arraigamiento social de la organización económica” (Gereffi, Korzeniewicz y Korzeniewicz 1994: 2). Le Billon (1999) señala que las cadenas están incrustadas en redes mucho más amplias de actores y prácticas sociales que la elaboración

del bien en sí. A su vez, el producto da forma a las redes y a las instituciones sociales. Desde esta perspectiva, “los mercados no sólo están regulados por la racionalidad económica, las políticas gubernamentales y los mecanismos legales, sino que al mismo tiempo se ven contenidos y posibilitados por una nutrida serie de relaciones e instituciones sociales como, por ejemplo, parentesco o instituciones religiosas” (Barber 1995 citado en Le Billon 1999). El concepto de arraigamiento social resalta el papel y la construcción del poder en el proceso de producción de bienes. Hartwick (1998: 425) argumenta que no sólo es importante concentrarse en identificar a los actores y la distribución de los beneficios, sino que los análisis de las cadenas productivas también necesitan abordar “los puntos más sensibles en términos políticos a lo largo de las cadenas productivas”.

Dos estudios de cadenas productivas acerca del uso de recursos forestales son de especial interés para este artículo. En el primero, Ribot (1998) investiga cómo se presentan el control y el mantenimiento del acceso comercial a los bosques en los diferentes niveles de la cadena de producción de carbón en Senegal. Utiliza el análisis de la cadena productiva como herramienta para examinar cómo y para quién operan los mercados, y para entender los patrones de distribución de los beneficios. Ribot revela una compleja

Figura 1. Distribución de los bosques de Camerún



serie de estructuras, mecanismos y relaciones utilizadas por los diversos actores en Senegal para conservar su acceso a las ganancias (Ribot 1998: 308). En el segundo estudio, Le Billon (1999, 2000) examina la cadena productiva maderera de Camboya, y se centra no sólo en los actores que participan en ésta, sino también en los significados construidos a través del discurso forestal en el país y cómo se ve influenciado por agentes externos. Deconstruye el modelo ideal de manejo forestal implícito en las recomendaciones que hacen las agencias donantes, y la manera en que ha

dado como resultado formas más excluyentes de manejo forestal. El modelo ideal para este manejo no tenía sentido en Camboya, donde la transición de ‘anarquía’ a orden no benefició ni a los habitantes ni a los bosques locales (Le Billon 2000).

### CAMERÚN COMO ESTUDIO DE CASO

Ubicado en la confluencia de África occidental y central, Camerún es un país excepcional para quien busca investigar la construcción material y discursiva de la cadena productiva maderera. Tiene riqueza de recursos forestales y una compleja historia colonial que ha propiciado persistentes retos políticos, económicos y sociales. Alrededor de 23.9 millones de hectáreas o casi 50% del territorio camerunés están cubiertos por bosques húmedos (FAO 2001), y una gran parte de estos se ubican en las cinco provincias más australes (véase figura 1). Los bosques de Camerún conforman parte de lo que se conoce en la actualidad como los bosques de la cuenca del Congo, los cuales abarcan siete países y cubren casi 200 millones de hectáreas, el segundo bloque contiguo más grande de selva tropical del mundo (Laporte *et al.* 1998). El área recibe considerable atención internacional, desde que se anunció en la Cumbre de Johannesburgo la creación de la Sociedad

para los Bosques de la Cuenca del Congo y el financiamiento de 53 millones de dólares para numerosas iniciativas de conservación (US Department of State 2002).

El volumen de la producción industrial total de madera en rollo de Camerún ha aumentado significativamente en los últimos 40 años y en la actualidad un alto porcentaje de los bosques del país son manejados para propósitos de tala comercial (Global Forest Watch Cameroon 2000). Camerún es uno de los seis exportadores de madera más grandes del mundo: en 1997 exportó más de 2.8 millones de metros cúbicos del equivalente industrial a la madera en rollo (ITTO 2001). Este aumento en las exportaciones, combinado con un descenso en los ingresos por ventas de petróleo, recalca que en la actualidad la industria maderera proporciona una parte importante de las entradas por exportaciones de esta nación. En el periodo comprendido entre 1996 y 1998, el sector forestal contribuyó con aproximadamente 230 millones de dólares norteamericanos anuales, casi 20% del valor total de las exportaciones (Eba'a Atyi 1998).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Por supuesto se puede debatir en qué grado estas entradas por exportación se traducen ya sea en contribuciones reales para el desarrollo o en beneficios directos para las comunidades locales.

## ACCESO A LOS RECURSOS FORESTALES EN CAMERÚN

Como señaló Goldman (1998: 2), quien “controla los derechos de propiedad controla los procesos de extracción de recursos y el cambio ambiental”. Una serie de factores, entre ellos el contexto institucional, juega un papel determinante en cuanto al acceso a los recursos forestales comerciales en el sureste de Camerún. Sin embargo, el principal medio legal para gobernar el acceso a los recursos forestales es la Ley Forestal modificada de 1994 (Ley Núm. 94-1 para sentar las regulaciones sobre silvicultura, fauna y pesquería). En la bibliografía existente se considera que esta legislación es la más progresista de África central, ya que tiene disposiciones que contemplan beneficios comunitarios y procesos de transparencia en la administración de los derechos (Ekoko 2000; Silva *et al.* 2002).<sup>3</sup> La ley divide los bosques de este país en dos categorías principales, los permanentes y los no permanentes. La propiedad forestal permanente está conformada por bosques del Estado y del Consejo, y cubrirá 30% del territorio nacional (Ley 94-1, Artículo 21 y 22). Los bosques estatales incluyen áreas

<sup>3</sup> Sin embargo, el desarrollo de la ley se vio rodeado de gran controversia (Ekoko 2000) y su aplicación varía según una serie de aspectos, entre ellos los bosques comunitarios y las concesiones forestales comerciales.

para la protección de la fauna y reservas forestales (Ley 94-1, Artículo 24). Los bosques del Consejo son áreas que se dan como propiedad privada a un consejo municipal o rural (Ley 94-1, Artículo 30). El bosque no permanente se divide en bosques comunales, comunitarios y privados. Se pretende que la designación de los bosques comunitarios proporcione a las comunidades el derecho de ser dueñas de hasta 5,000 hectáreas y de manejarlas (Ley 94-1, Artículo 37).

La ley también estipula las categorías y medios para los derechos de explotación forestal (véase cuadro 1). Las categorías principales de explotación forestal son las unidades de manejo forestal (UMF) y las ventas por volumen de madera en pie (VVP). Las UMF son áreas de tala de gran escala que están restringidas a bosques de producción estatal, mientras que las VVP se pueden ubicar en áreas de bosques permanentes de producción estatal, en bosques de consejo o en bosques no permanentes.<sup>4</sup> Las UMF se crearon inicialmente

<sup>4</sup> Según ciertas fuentes, parece que en la actualidad los VVP deben estar limitados exclusivamente a bosques de dominio no permanentes. No obstante, hay casos en los que los VVP recientes se ubican por lo menos parcialmente dentro del dominio forestal permanente e incluso se superponen con parques nacionales propuestos, como en el caso del Parque Nacional Ebo que se propone y el VVP07-02-32 en la provincia del Litoral.



con una duración de 15 años y son renovables. Las condiciones para los VVP dependen de la categoría del bosque pero básicamente son licencias de explotación de corto plazo para áreas relativamente pequeñas (2,500 hectáreas). También se incluyó en la ley un permiso de explotación que proporcionaba hasta 500 metros cúbicos de madera, pero se suspendió en 1999.<sup>5</sup> Las compañías también pueden obtener madera por medio de autorizaciones especiales de corto plazo para retirar árboles (AERA) para propósitos de infraestructura como la construcción de caminos, y permisos para salvar o recuperar árboles (PRA) Sin embargo, estos no pretenden proporcionar un suministro continuo de madera.<sup>6</sup> Además, las compañías pueden trabajar con bosques comunitarios o con consejos que tengan un bosque.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Se suspendieron estos permisos supuestamente para reducir los abusos. Sin embargo, un efecto secundario es que la mayoría de los operadores a pequeña escala no tienen más remedio que talar de manera ilegal.

<sup>6</sup> Los PRA han sido suspendidos desde 1999 por medio de la Decisión Núm. 0944/0/MINEF/DF del 30 de julio de 1999.

<sup>7</sup> A la fecha, sólo se ha clasificado un bosque comunitario en Camerún, y apenas ha comenzado la explotación, por lo que las compañías aún no han podido obtener madera fácilmente por este medio (Oyono 2004).

CUADRO I. DERECHOS DE EXPLOTACIÓN MADERERA COMERCIAL ESTIPULADOS EN LA LEY Y DECRETO FORESTAL DE CAMERÚN DE 1994 NÚM. 95/531/PM DEL 23 DE AGOSTO DE 1995

Derechos de explotación forestal	Notas	Cantidad (área o volumen)	Periodo
Unidad de manejo forestal (UMF)	Acuerdo para proporcionar un suministro de madera a largo plazo	Hasta 200,000 ha por compañía	15 años, renovable. 3 años al inicio
Ventas por volumen de madera en pie (VVP)	Bosque de dominio permanente sólo para ciudadanos cameruneses	Volumen especificado	1 año, no renovable
	Bosque de dominio no permanente	2,500 ha, volumen especificado	3 años, no renovable
Permisos de explotación	Comercial a pequeña escala	500 m <sup>3</sup>	1 año, no renovable
Autorizaciones especiales de corto plazo para retirar árboles (AERA)	Para recuperar madera abandonada en la costa y los caminos	No se especifica en la ley	Menos de un año
Permisos para salvar o recuperar árboles (PRA)	Desmante de árboles para construcción de caminos y otra infraestructura	1,000 ha	No se especifica

Para que una compañía o un individuo tenga acceso a cualquiera de los derechos comerciales, debe estar registrado ante el gobierno como explotador maderero aprobado (Ley 94-1, Artículo 41). Los explotadores madereros registrados tienen derecho a participar en los procesos de licitación para obtener UMF y VVP, en los que las decisiones son tomadas por una comisión interministerial y supervisadas por un observador independiente. Por ley se requiere que quien quiera tener acceso a estos derechos de explotación cuente con recursos financieros y capacitación técnica o entrenamiento y a menudo también se necesita tener conexiones políticas para obtener los derechos de tala, aunque la ley no lo requiere.<sup>8</sup> Por ende, existe una amplia gama de vínculos entre las comunidades locales y las compañías, entre las elites y las compañías, y entre las compañías camerunesas a pequeña escala y las multinacionales. La siguiente sección analiza las implicaciones de estos factores en el caso de la cadena productiva de azobé en la provincia del Suroeste.

<sup>8</sup> Un empleado de una compañía forestal me dijo en abril de 2004: “los cameruneses tienen la oportunidad, pero no los medios. Mi jefe tiene los medios. Es el hijo del Presidente”.

## LA CADENA DE AZOBÉ EN LA PROVINCIA DEL SUROESTE

La provincia del Suroeste de Camerún está densamente poblada y la agricultura juega un papel importante en la economía local. La región es bastante montañosa y los bosques están ubicados dentro de los Bosques guineanos, conocidos por su gran cantidad de biodiversidad y de especies endémicas (Diangha 2001, Oates y Bergle 2001).<sup>9</sup> La región incluye una cantidad de importantes áreas de conservación, entre ellas el Banyang-Mbo Wildlife Sanctuary y el propuesto Parque Nacional Bakossi.

La explotación maderera comercial se ha llevado a cabo en la provincia del Suroeste desde por lo menos la década de 1940, y la tala aumentó a finales de los años 1950 (Government of the Southern Cameroons 1960, citado en Sharpe 2005).<sup>10</sup> En la actualidad

<sup>9</sup> De acuerdo con la Global 200 Ecoregions de la World Wide Fund for Nature, esta área puede clasificarse como dos ecoregiones importantes: los bosques costeros del Congo y los bosques del altiplano de Camerún (Olson y Dinerstein 2002, Olson *et al.* 2000). En un uso más contemporáneo, se subsumen en el bosque de la Cuenca del Congo (CARPE 2005).

<sup>10</sup> Había compañías en Tombel en los años de 1940 y en Bakossi del Sur en las décadas de 1950 y 1960 (Wild *et al.* 2004). En la región de Nguti, se han talado árboles desde por lo menos los años de 1960 (Diangha 2001).

hay una UMF activa y otra que no se ha atribuido. Una de estas concesiones limita con la frontera del Parque Nacional Korup, y la otra con el Banyang-Mbo Wildlife Sanctuary. Además, ha habido algunos VVP en los últimos diez años. La subasta pública más reciente de VVP se llevó a cabo en septiembre de 2003 e incluyó tres en la provincia del Suroeste.<sup>11</sup> También está el bosque comunitario de Ndecuda en Ndisse-Ekep, donde ha habido tala de manera intermitente desde 2002.

Un análisis de los diversos derechos de tala entregados en años recientes apunta hacia una cadena productiva maderera muy especializada e integrada de manera vertical (véase el cuadro 2).<sup>12</sup> La madera que se obtiene de los derechos de tala parece llegar principalmente a tres compañías internacionales: Wijma, Transformation Reef Cameroon (TRC) y

<sup>11</sup> Esta venta incluyó 20 VVP reservados para los nacionales y 40 en una categoría general. Cualquiera que solicitara en la categoría nacional no podría ingresar su solicitud para obtener alguno de los VVP en la categoría general.

<sup>12</sup> La lista se basa en una recopilación de documentos a la cual tuve acceso mientras estaba en Camerún. Puede haber otros derechos autorizados a los que no pude acceder o que no están disponibles en la lista de derechos más actualizada. En un atlas reciente publicado por el Global Forest Watch Cameroon (2005), y recopilado directamente de datos que proporcionó el gobierno, falta información en 179 de 311 VVP asignados.

CUADRO 2. LISTA PRELIMINAR DE DERECHOS DE EXPLOTACIÓN FORESTAL RECIENTES Y ACTUALES EN LA PROVINCIA DEL SUROESTE

Año	Derecho de explotación forestal	Departamento	División	Concesionario	Socio/ Comprador
2002	FMU 11-002	Manyu	Banyang Alto	Wijma	
2003	SSV 11-06-16	Ndian y Meme	Mbongue & Ekondo Titi	TRC	
2003	SSV 11-06-17	Kupe-Manenguba	Nguti	TRC	
2003	SSV 11-06-18	Kupe-Manenguba	Nguti	CAFECO*	Wijma
2001	SSV 11-06-13	Meme	Konye	PMF-Wood	TRC
2001	SSV 11-03-14	Kupe-Manenguba	Tombel	PMF-Wood	TRC
2001	SSV 11-03-15	Kupe-Manenguba	Tombel		
2000	SSV 11-06-12	Meme	Kumba	SEPFCO	TRC
1999	SSV 11-05-04	Kupe-Manenguba	Nguti	Zangem Albert	TRC
1997	SSV 11-05-01	Kupe-Manenguba		SSCTM	Sin información
1997	SSV 11-03-05			Enoumedi	Sin información
2001	TRSA 2252	Kupe-Manenguba	Nguti	Zangem Albert	TRC
2002	Bosque comunitario	Kupe-Manenguba	Tombel	Ndecuda Asociación de Desarrollo Comunitario	Complexe Helena Bois y CIBEC

Fuente: Recopilado de avisos gubernamentales, documentos legales, informes de Global Witness, informes de Greenpeace, entrevistas y observación directa.

Compagnie Industrielle & Commerciale des Bois Exotiques (CIBEC), las cuales son holandesas o tienen importantes lazos con ese país. En los casos en los que estas compañías no

son dueñas directas de los derechos de tala o no recogen la madera directamente, han sido las socias o las compradoras de la madera que han cortado las compañías camerunesas poseedoras legales de los derechos. Las primeras dos compañías obtienen la mayor parte de la madera, y la tercera recibe menos.

Un análisis más profundo de la cadena productiva muestra que a pesar del vasto surtido de especies que hay en los bosques del Suroeste de Camerún, el azobé representa una proporción importante de los árboles que se talan en esta región. Se usa para la construcción marina pesada, incluyendo esclusas, así como en traviesas ferroviarias y pisos industriales (Chudnoff 1984). Por sus propiedades resistentes, la madera no se tiene que tratar con conservadores. Debido a que es tan duro, el azobé tiende a ser procesado por un grupo especializado de compañías. El grueso de las exportaciones de azobé se envía a Europa, donde Holanda recibe la mayor cantidad. En 2003, 80% del azobé importado llegó a ese país, mientras que Bélgica y Francia recibieron apenas por encima de 5% y el Reino Unido y Estados Unidos importaron 3 y 3.5%, respectivamente (SEPBC 2004).

En cuanto a las tres grandes compañías holandesas, Wijma, o GWZ, es una taladora y comercializadora que se especializa en madera altamente duradera para proyectos de ingeniería marítima. Lleva 30 años de ac-

tividad en África y Camerún, y adquirió el UMF 11-002 en el Suroeste en 2002. Construyó un aserradero en Nguti, que inició operaciones en enero de 2004. Trabaja con diversas especies del árbol en Nguti, aunque el azobé representa entre 80 y 90% de la producción total. Exporta a Europa entre 80 y 90% de toda su producción de azobé, aunque también producía traviesas para el ferrocarril camerunés en junio de 2004.<sup>13</sup> En ese entonces, procesaba madera obtenida en la UMF y pronto haría lo mismo con madera del VVP 11-06-18, concedida a Cafeco, una compañía camerunesa.<sup>14</sup>

La segunda, TRC, es una subdivisión de Reef, compañía holandesa que se especializa en madera para construcciones marítimas. Reef tiene una reputación ambiental sobresaliente en Europa, y 30% de la madera que vendió en 2001 había sido certificada por el Consejo de Manejo Forestal (FCC, Forest Stewardship Council) (Greenpeace, Monitor y CED 2003). TRC aún no poseía una UMF antes de 2004 y por lo general obtenía su madera de VVP atribuidos a compa-

<sup>13</sup> Asimismo son dueños de un aserradero y un UMF en la provincia del Sur, donde también hay azobé.

<sup>14</sup> Cafeco es subcontratista en la UMF de Wijma; lleva a cabo el trabajo real de recolección, aunque usa equipo que subarrienda de Wijma. Cafeco también recolectará la madera de su VVP pero luego le venderá los troncos a Wijma.

ñías camerunesas (Global Witness 2002c, 2003b; Greenpeace, Monitor, y CED 2003). En diciembre de 2003, obtuvo dos en la provincia del Suroeste, VVP 11-06-16 y VVP 11-06-17.<sup>15</sup> TRC es dueña de un aserradero en Douala y uno en Kumba, que compró en 2002.<sup>16</sup>

CIBEC, la tercera compañía, estaba controlada por el empresario holandés Jacco Ravenhorst, y comenzó sus actividades en Camerún en 1998 (Greenpeace y CED 2003). Tenía un aserradero en la sección Bonabéri de Douala y se especializaba en especies como el azobé y el doussié (Carret 1999). La mayoría de su madera provenía de PRA, aunque también la obtenía del bosque comunitario de Ndecuda en las montañas Bakossi de la provincia del Suroeste en 2002. Llevaban a cabo esta explotación en sociedad con Complex Helena Bois, una compañía camerunesa con sede en Douala. Esta fuente maderera se vio afectada por diversos motivos, entre ellos una orden de un tribunal iniciada por la provincia (Wild *et al.* 2004) y aparentemente la compañía se declaró en bancarrota después (fuente anónima 2004).

<sup>15</sup> Decisión Núm. 00158/D/MINEF/CABA del 30 de diciembre de 2003. También obtuvo dos VVP más en las provincias del Litoral y Central.

<sup>16</sup> El aserradero ha operado desde 1973 y ha sido propiedad de varias compañías, entre ellas STIK, afiliada con Wijma (Carre 1999).

## **ILEGALIDAD EN LA CADENA PRODUCTIVA**

En Camerún, la implantación de la ley y sus regulaciones resulta problemática en varios niveles y en distintos puntos de la cadena productiva. Han habido problemas continuos con la tala ilegal y varios casos de irregularidades en la atribución y reubicación de los derechos de explotación. Esta sección describe los medios por los cuales los funcionarios del gobierno, las elites y las compañías manipulan el sistema con el fin de acceder o controlar el recurso, y se enfoca en la atribución de VVP y bosques comunitarios como ejemplo.

Como se señaló anteriormente, tanto los VVP como los bosques comunitarios se pueden colocar en el dominio de bosques no permanentes. En diciembre de 2002, el Ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF) emitió una orden que determinaba los procedimientos para un "derecho preferente de compra" que permitiera a las comunidades rechazar un VVP y en su lugar seguir con actividades comunitarias de silvicultura en la misma área del bosque.<sup>17</sup> Así, antes de hacer pública la licitación por un VVP, el gobierno tiene la obligación de informar a las comunidades. Sin embargo, en la práctica, este

<sup>17</sup> Arrêté 518/MINEF/CAB del 21 de diciembre de 2002.

derecho parece no aplicarse de manera transparente y constante. Por ejemplo, los seis jefes entrevistados en las aldeas cercanas al VVP 11-06-17 relataron que la primera vez que supieron de la existencia del VVP fue cuando llegó TRC a su aldea con una orden gubernamental que mostraba su derecho a la explotación forestal. Los miembros de dos aldeas erigieron una barricada en protesta contra la tala porque, como explicó uno de los jefes:

*Nos sorprendieron cuando llegaron. Como resultado, bloqueamos el camino que llevaba al bosque porque, según la tradición, se supone que los custodios deben conocer los problemas antes de que se altere el bosque.*

Otro jefe se quejó porque a pesar de que le habían dicho que la explotación forestal iniciaría después de una reunión regional, TRC comenzó a talar antes de llevarse a cabo dicha reunión. Además, ni el regente de Nguti Mayor ni los jefes parecían saber que el VVP 11-06-18 entraría en operación pronto.<sup>18</sup>

En algunas VVP del suroeste han habido actividades ilegales o conflictos sociales, como se demuestra en el cuadro 3 (Global

<sup>18</sup> En general en Camerún, una proporción importante de los VVP asignados parece rebasar las 2,500 hectáreas permitidas por ley (Global Forest Watch Cameroon 2005: 10).

Witness 2002c, 2003a, 2003b, Greenpeace, Monitor y CED 2003). Una de las preocupaciones principales gira en torno a la reubicación de las áreas de VVP después de que se ha completado el proceso de licitación y asignación pero antes de que se emitan documentos, lo cual requiere de la participación activa de funcionarios públicos (Global Witness 2003b, 2004). Esta práctica efectivamente elimina el derecho preferente de compra de la comunidad, y le quita a otras compañías la oportunidad de licitar por ese manchón particular del bosque. Además, se han dado numerosos casos de compañías que talan fuera de su área legal, lo cual resulta en una pérdida importante de regalías al Estado (Global Witness 2002a, 2002b, 2003b; Greenpeace, Monitor y CED 2003).

También hay supuestas manipulaciones del régimen forestal comunitario en Camerún. En muchos casos, las elites y los operadores económicos locales han usado los bosques comunitarios para obtener acceso a los beneficios económicos asociados. Esta situación



Construcción de una carretera en la concesión industrial de Wyma, provincia Suroeste. Foto cortesía: W. Smith

parece ser cierta en el bosque comunitario de Ndecuda, iniciada por dos elites locales que viven en otra parte. Las aldeas de Ndisse y Ekep obtuvieron los derechos al bosque en 2002, a pesar de las protestas de aldeas cercanas. Las aldeas circundantes llevaron el caso ante la ley, argumentando que no se había seguido el proceso forestal comunitario ni se había realizado una reunión de consulta. El supervisor independiente, Global Witness, investigó algunos asuntos en 2002 y encontró que nunca se había delimitado el bosque en el terreno (Global Witness 2002c). Sin em-

CUADRO 3. EJEMPLOS DE PROBLEMAS DOCUMENTADOS CON ALGUNOS  
DERECHOS DE EXPLOTACIÓN EN LA PROVINCIA DEL SUROESTE

Derecho	Compañía	Notas
SSV 11-06-16	TRC	VVP otorgado a TRC es diferente en la autorización final en comparación con el área que se abrió a licitación pública en el aviso público de septiembre de 2003. La prensa ha publicado acusaciones de faltas.
SSV 11-06-17	TRC	Este VVP no se incluyó en el documento de planeación original que se usa para dar aviso a las comunidades sobre su derecho a negarse.
SSV 11-06-18	CAFECO	El área del mapa no concuerda con la descripción legal.
SSV 11-06-12	SEPFECO	Posición inexacta del VVP en el terreno. Pruebas de tala 7.5 km afuera de los límites del VVP. Red de caminos ilegales.
SSV 11-06-13	PMF Wood	Los límites de este VVP se recorrieron 20 km de la ubicación legal anunciada en la licitación pública de junio de 2000. Tala ilegal fuera de los límites. Conflicto con la comunidad local.
SSV 11-05-14 y TRSA 2252	Zangem Albert	Emisión y fechas de uso parecen irregulares. Explotación forestal fuera de fechas y fuera de límites aprobados.
FMU 11-002	Wijma	Uso irregular de libros de tala (DF-10).
Comunidad forestal Ndecuda	Complejo Helena Bois-CIBEC	Conflicto continuo con comunidades locales. Autorización para explotar el bosque por medios industriales.

Fuentes: Diversos informes de Global Witness y Greenpeace y artículos de la prensa.

bargo, las otras aldeas perdieron el caso en 2003, tras considerables conflictos sociales e incidentes violentos en los que participaron el ejército y funcionarios gubernamentales locales. Uno de los jefes de aldea dijo que esto era posible en Camerún porque:

*Aquí se trata de la sobrevivencia del más apto... los que tienen dinero pueden pelear y ganar una batalla legal. No tengo miedo a decirlo. Incluso si fuera el gobernador o el presidente. Puedo morir. Camerún es Camerún.*

Algunos residentes de Ndisse expresan su preocupación y desaliento por la situación y la forma en como se ha engañado a su comunidad. Un joven opinó:

*Un camino de Ndisse a Ekep. Electricidad. Empleo para los jóvenes. ¿Lo ven? [Helena Complexe] prometió estas cosas, pero nada se ha hecho desde la creación del bosque comunitario. Le presta más atención a la explotación maderera.*

Aunque se hacen promesas a los aldeanos para obtener su consentimiento, a menudo éstas no se cumplen.

Las razones para manipular el acceso se deben, por lo menos parcialmente, al deseo de acumular las ganancias de este bien de gran valor. La distribución de los beneficios a lo largo de la cadena productiva dista mucho de ser

equitativa, a pesar de la retórica tan generalizada acerca de la paliación de la pobreza y temas similares (véase el cuadro 4 para obtener una representación sencilla de las cifras). El valor a nivel local (nivel forestal) permanece bajo. Por ejemplo, en el bosque comunitario de Ndecuda, el contrato de Ndisse y Ekep con Complex Helena Bois paga 1,000 FCFA<sup>19</sup> por metro cúbico de madera de cualquier especie, incluyendo el azobé. En el VVP 11-07-17, los aldeanos recibieron 1,000 FCFA/m<sup>3</sup> por madera directamente de TRC.<sup>20</sup> Las regalías se pagan al gobierno por separado; se pretende que 40% sean para el consejo municipal y 10% para las comunidades afectadas.<sup>21</sup> El valor de exportación para efectos fiscales establecido por el gobierno actualmente es de 84,000 FCFA para el azobé. Los primeros datos recopilados de compañías europeas indican que esta madera (en forma de producto terminado) se puede vender entre 450 y 1,100 Euros/m<sup>3</sup>, es decir aproximadamente 700,000 FCFA/m<sup>3</sup>. La distribución de entradas/ganancias en Camerún

<sup>19</sup> Una libra esterlina equivale aproximadamente a 950 francos centroafricanos (FCFA). Un euro vale alrededor de 670 FCFA.

<sup>20</sup> 1,000 FCFA/m<sup>3</sup> parecen haber sido creados como mecanismo para proporcionar beneficios a las comunidades como incentivo para permitir la explotación forestal (Karsenty 1999).

<sup>21</sup> Hay importantes problemas con la distribución y el gasto de las regalías forestales en Camerún.

CUADRO 4. VALOR DE AZOBÉ A LO LARGO DE LA CADENA PRODUCTIVA

Ubicación	Valor (FCFA/m <sup>3</sup> )	Equivalente (Euro/m <sup>3</sup> )
Poblados	1,000 – 5,000	1.50 to 8.00
Puerto (FOB del gobierno camerunés)	85,000	125.00
Precio FOB (precio por tronco) desde february de 2005		145.00
Precio de venta en Europa	700,000	1,100.00

Fuente: Entrevistas, documentos gubernamentales, informes de estudio de mercado de ITTO.

está relacionada con la habilidad que tiene alguien para mediar el acceso, lo cual aumenta conforme más alejado se está del bosque y más arriba en la cadena productiva. Por ejemplo, actualmente las elites de Ndisse tienen automóviles propios mientras los aldeanos residentes de allí y del aislado asentamiento de Ekep siguen viviendo sin electricidad y sin el camino que tanto deseaban.

#### LA DISPUTA POR LOS ESPACIOS FORESTALES DE ÁFRICA CENTRAL: INFLUIR EN EL MERCADO POR MEDIO DEL DISCURSO POLÍTICO

Los temas de ilegalidad, cohecho y manipulación del régimen legal se vuelven aún más problemáticos en el contexto global y tienen importantes ramificaciones para el comercio

internacional de madera en el suroeste y otras partes de Camerún. Esto se debe parcialmente a que los bosques tropicales son “espacios muy disputados” tanto en el terreno como en la teoría social (Doornbos, Saith y White 2000). Por un lado, la madera tropical es una materia prima de alto valor la cual proporciona entradas importantes para muchos países del tercer mundo.<sup>22</sup> Por el otro, los bosques húmedos tropicales<sup>23</sup> son una alta prioridad en los programas ambientales internacionales

<sup>22</sup> Por ejemplo, los países productores de la Organización Internacional de Maderas Tropicales exportaron cerca de 8.3 mil millones de dólares estadounidenses en 2000 y 7.4 mil millones en 2001 de productos de maderas tropicales (International Tropical Timber Organization ITTO 2003).

<sup>23</sup> Los bosques tropicales húmedos “son bosques perennes o parcialmente perennes, en regiones que re-

les (Adger *et al.* 2001, Humphreys 1996), y varios actores han expresado su preocupación sobre la pérdida continua de estos puntos críticos de la biodiversidad (Bowles y Prickett 2001). La demanda de madera se identifica como una causa importante de la degradación forestal del planeta (Dudley, Jeanrenaud y Sullivan 1998), mientras que no se han llegado a comprender sus impactos sobre la biodiversidad (Matthews *et al.* 2000). La explotación forestal es considerada la principal amenaza a lo que queda de los bosques fronterizos en muchas regiones, entre ellas África (Bryant, Nielsen y Tanglely 1997). Como resultado de estos temas, en el ámbito internacional, nacional y local se dan luchas sumamente politizadas para controlar el acceso y el uso de los bosques.

Esta lucha es más evidente en la batalla por la madera de Camerún y de otros países centroafricanos, que se libra tanto en Europa como en el terreno de Camerún. En el extremo europeo de la cadena productiva, los acto-

---

ciben menos de 100 mm de precipitación en cualquier mes durante dos de cada tres años, con una temperatura media anual de más de 24° C y esencialmente sin la presencia de escarcha". (Myers 1980 citado en Myers 1994: 27). Estos bosques tienen una gran riqueza de biodiversidad: se calcula que los bosques tropicales cerrados albergan entre 50 y 90% de la biodiversidad terrestre del planeta (Reid y Miller 1989).



Carga de contenedores en el puerto de Rotterdam, Holanda. Foto: cortesía de W. Smith

res han desarrollado diversas estrategias para abordar el problema de la decreciente cubierta forestal. Muchos grupos que van desde ONG hasta agencias multi y bilaterales han abogado por enfoques basados en los mercados, entre ellos la certificación y la creación de sellos. Las suposiciones subyacentes consideran que, ya que el uso de los bosques y la tala son inevitables, debe haber esfuerzos por asegurar que dicho uso sea manejado de manera sostenible. Este enfoque, que a menudo proviene de contextos primermundistas, re-

conoce el poder que tienen el consumidor y el mercado, y busca utilizar dicho mercado para ejercer una influencia sobre el cambio. Como resultado, parte del discurso actual se enfoca en mejorar las prácticas operativas de la industria de explotación forestal y reducir los impactos generales de la demanda.

El concepto de las cadenas de oferta es una parte explícita del discurso forestal internacional. Muchas ONG emplean considerables esfuerzos en dar seguimiento a los vínculos de las actividades de desarrollo en las áreas



que quedan de bosque intacto con los gobiernos, los minoristas y otros consumidores que compran la madera. Como se mencionó brevemente en la introducción, una coalición de ONG europeas dio a conocer un informe que criticaba la construcción del muelle de madera en Bélgica porque usaba madera de Camerún. Esta acción por parte de Greenpeace y otros es parte de una campaña mayor dirigida a las cadenas de oferta de madera tropical que dependen de madera recolectada de manera ilegal e insostenible. Por ejemplo, en 2002 Greenpeace realizó una acción ciudadana pública contra el gobierno del Reino Unido, en la que irrumpió en [el Palacio de] Whitehall donde se realizaban obras de restauración para reemplazar puertas y ventanas que la ONG alegaba estaban hechas de madera de Camerún recolectada de manera ilegal e insostenible.

Greenpeace también ha apuntado constante y consecuentemente a otras compañías en un esfuerzo por influir sobre los mercados de bienes de madera. Ha atacado a diversas compañías, como Wijma, Reef y CIBEC, basándose en los registros que tiene sobre Camerún (Greenpeace 2003, Greenpeace y CED 2003, Greenpeace, Monitor y CED 2003). En un informe, el pie de foto de una imagen de madera aserrada por Wijma en un puerto holandés es el siguiente:

*¿Es producida legalmente esta madera? Una vez que la madera aserrada por Wijma llega al mercado europeo, resulta imposible para el consumidor verificar si es legal. Los troncos de fuentes legales e ilegales se combinan fácilmente y se pueden procesar juntos en los aserraderos que tiene la compañía Wijma en Camerún o en Europa. (Greenpeace 2003)*

Esta organización ha retado a los líderes madereros, como Hupkes en Holanda, a practicar auditorías a sus propios proveedores para asegurarse de que no estén comerciando con madera recolectada ilegalmente (Greenpeace y CED 2003). También cuestionan la validez de toda la cadena, no sólo de los aspectos ilegales. Su objetivo es presionar a las compañías para que cambien sus prácticas y a los gobiernos para que reformen la legislación y las políticas de compra.

Como una respuesta parcial a dicha presión, los gobiernos europeos, entre ellos los del Reino Unido, Dinamarca, Holanda y la propia Comisión Europea, están desarrollando políticas con miras a reducir la importación de madera tropical recolectada y explotada ilegalmente. Por ejemplo, la Unión Europea acaba de desarrollar un plan de acción que pretende reducir la importación de madera tropical recolectada y explotada ilegalmente (Comisión Europea 2003) y el gobierno del Reino Unido tiene una política de

adquisición para madera dura tropical (Meecher 2000). En 2005 el G8 aborda el tema de la explotación forestal ilegal, aunque sus ministros de Ambiente y Desarrollo se abstuvieron de respaldar con lenguaje legislativo su declaración de marzo de 2005.

Estas nuevas políticas y desarrollos comienzan a su vez a afectar el funcionamiento de los mercados relacionados. Las compañías están recurriendo a la certificación y otros procesos en un esfuerzo por asegurar que no pierdan su acceso a los mercados en Europa. Ocho compañías, entre ellas Reef, enviaron una carta pública a los ministros del G8, en la que les hacen un llamado para que tomen acción y creen legislaciones.<sup>24</sup> Esto hubiera parecido imposible hace cinco años. A su vez, estos desarrollos en Europa están afectando las operaciones en el terreno, ya que algunas compañías por lo menos intentan implantar sistemas de rastreo de madera como parte de sus operaciones en Camerún. Por ende, parece que las cosas sí están cambiando, aunque sigue siendo muy pronto para evaluar el impacto y el significado total de estos cambios.

<sup>24</sup>“Our pledge on forestry products,” (nuestra garantía sobre productos silvícolas) Jueves 17/03/05, The Guardian. Disponible en línea en: <http://www.guardian.co.uk/letters/story/0,,1439523,00.html>.

## CONCLUSIÓN

La madera tropical es un bien de alto valor que vincula a los aldeanos y productores de madera en países con riqueza forestal con comerciantes, minoristas y consumidores en países alrededor del mundo, y genera importantes entradas para muchos países del tercer mundo. Sin embargo, el carácter político del comercio maderero y el discurso forestal más amplio generan interrogantes sobre la naturaleza de las relaciones de poder en estructuras políticas económicas y la construcción del conocimiento en torno a las cadenas productivas de madera. El análisis de las cadenas productivas es una herramienta que permite la deconstrucción de las redes, discursos y dinámicas de poder presentes en estas cadenas. El hecho de seguir la red de actores, procesos e instituciones, así como la distribución del acceso a los beneficios y ganancias resalta la naturaleza socialmente arraigada de la cadena maderera y la manera en la que se dan vínculos complejos entre los diferentes procesos que se llevan a cabo en lo global, regional y local. También revela que las presiones ambientales del norte pueden generar condiciones que afectan el funcionamiento del mercado. Los discursos sobre la conservación y el desarrollo de los bosques tropicales se dirigen a las cadenas productivas madereras que vinculan sitios como la provincia del Suroeste de

Camerún con los mercados internacionales de Bélgica y el Reino Unido. Como respuesta, los participantes en el mercado y los consumidores comienzan a reaccionar e incluso, en algunos casos, a volverse previsores en cuanto al desarrollo de sus propias estrategias y visiones para el cambio. Sin embargo, el progreso es lento y sólo el tiempo dirá si estas iniciativas tendrán un impacto sobre los niveles de madera talada ilegalmente.

## AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer al Canadian Social Sciences and Humanities Research Council y al Cambridge Political Economy Society Trust por las becas que otorgaron para mi doctorado. Los fondos para el trabajo de campo fueron obtenidos del World Resources Institute (WRI), una beca del International Tropical Timber Organization, el Smuts Memorial de la Universidad de Cambridge y UAC Nigeria Funds, y el Fondo Philip Lake II del Departamento de Geografía. Quisiera extender un agradecimiento especial a Jesse Ribot de WRI por su apoyo continuo y por proporcionar fondos para el trabajo de campo. Quisiera agradecer al personal del Center for International Forestry Research y a las personas que me ayudaron en el camino con las entrevistas y discusiones. También quisiera darle las gracias a Bill Adams, mi director de tesis de

doctorado, por sus consejos y apoyo, a los organizadores de la conferencia IASCP de 2004 y al Christensen Fund por los viáticos para asistir a dicha conferencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adger, W.N., T. A. Benjaminsen, K. Brown y H. Svarstad. 2001. Advancing a political ecology of global environmental discourses. *Development and Change* 32: 681-715.
- Bowles, I.A. y G.T. Prickett (eds.). 2001. *Footprints in the Jungle: Natural Resource Industries, Infrastructure, and Biodiversity Conservation*. Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.
- Bryant, D., D. Nielsen y L. Tangle. 1997. *The Last Frontier Forests: Ecosystems and Economies on the Edge*. World Resources Institute, Washington D.C.
- CARPE. 2005. *The Forests of the Congo Basin: A Preliminary Assessment*. Central African Regional Program for the Environment, Washington D.C.
- Carret, J.C. 1999. *Monographies par Usine. Ministère camerounaise de l'Environnement et des Forêts*. Yaounde, Camerún.
- Chudnoff, M. 1984. *Tropical Timbers of the World*. United States Department of Agriculture Forest Service, Washington D.C.
- Diangha, M.N. 2001. *Botanical Inventory of the Banyang-Mbo Wildlife Sanctuary, Southwest*

- Province, Cameroon. The Wildlife Conservation Society, Yaounde, Camerún.
- Doornbos, M., A. Saith y B. White. 2000. Forest lives and struggles: An Introduction. En: M. Doornbos, A. Saith y B. White (eds.). *Forests: Nature, People, Power*. Blackwell Publishers Oxford, Reino Unido. (Pp 1-10).
- Dudley, N., J.P. Jeanrenaud y F. Sullivan. 1998. The timber trade and global forest loss. *Ambio* 27: 248-250.
- Eba'a Atyi, R. 1998. *Cameroon's Logging Industry: Structure, Economic Importance and Effects of Devaluation*. Center for International Forestry Research and Tropenbos. No. 14. Bogor, Indonesia.
- Ekoko, F. 2000. Balancing politics, economics and conservation: the case of the Cameroon forestry law reform, En: M. Doornbos, A. Saith y B. White (ed.). *Forests: Nature, People, Power*. Blackwell Publishers, Oxford, Reino Unido. Pp. 129-152
- European Commission. 2003. *Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT): Proposal for an EU Action Plan*. European Commission. Bruselas, Bélgica.
- FAO. 2001. *State of the World's Forests 2001*. Food and Agricultural Organization, Roma, Italia.
- Forum illegale houtkap. 2004. Balada a Nieuwport, pillage au Cameroun. Forum illegale houtkap.
- Gereffi, G. 1994. The organization of buyer-driven global commodity chains: how US retailers shape overseas production networks. En: G. Gereffi y M. Korzeniewicz (ed.). *Commodity Chains and Global Capitalism*. Routledge, Londres, Reino Unido. Pp. 95-122.
- Gereffi, G., M. Korzeniewicz y R.P. Korzeniewicz. 1994. Introduction: Global Commodity Chains. En: G. Gereffi y M. Korzeniewicz (ed.). *Commodity Chains and Global Capitalism*. Routledge, Londres, Reino Unido. Pp. 1-14.
- Gibbon, P. 2001. Agro-commodity chains: An introduction. *IDS Bulletin* 32: 60. Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido.
- Global Forest Watch Cameroon. 2000. *An Overview of Logging in Cameroon*. World Resources Institute. Washington, D.C.
- . 2005. Interactive Forestry Atlas of Cameroon (Version 1.0): An Overview. World Resources Institute, Washington D.C.
- . 2002a. *Report No. 12*. Global Witness, Yaounde, Camerún.
- . 2002b. *Report No. 028En*. Global Witness, Yaounde, Camerún.
- . 2002c. *Report No. 029 En*. Global Witness, Yaounde, Camerún.
- . 2003a. *Report of the Independent Observer No. 58En*. Global Witness, Yaounde, Camerún.
- . 2003b. *Report of the Independent Observer No. 65En*. Global Witness, Yaounde, Camerún.
- . 2004. *Report 89En*. Global Witness, Yaounde, Camerún.
- Goldman, M. 1998. Introduction: The Political Resurgence of the Commons. En: M. Goldman (ed.). *Privatizing Nature: Political Struggles for the Global Commons*. Pluto Press, Londres, Reino Unido. Pp. 1-19
- Government of the Southern Cameroons. 1960. *Introducing the Southern Cameroons: A Symposium on the Southern Portion of the Mandated Territory of the Cameroons Under United Kingdom Administration*. U.K. Federal Information Service. Lagos, Nigeria.
- Greenpeace. 2003. *Chainsaw Criminal Wijma*. Greenpeace. Amsterdam, Holanda.
- y CED. 2003. *Chainsaw Criminal CIBEC*. Greenpeace. Amsterdam, Países Bajos.
- , F. Monitor y CED. 2003. *Chainsaw Criminal Reef*. Greenpeace. Amsterdam, Holanda.
- Hartwick, E. 1998. Geographies of consumption: a commodity-chain approach. *Environment and Planning D-Society & Space* 16: 423-437.
- Hopkins, T. K. e I. Wallerstein. 1994. Commodity chains in the capitalist world-economy prior to 1800. En: G. Gereffi y M. Korzeniewicz (ed.). *Commodity Chains and Global Capitalism*. Routledge. Londres, Reino Unido. Pp. 17-20.
- Humphreys, D. 1996. *Forest Politics: The Evolution of International Cooperation*. Earthscan Publications Ltd. Londres, Reino Unido.

- International Tropical Timber Organization. 2003. *Annual Review and Assessment of the World Timber Situation 2002*. International Tropical Timber Organization (ITTO), Yokohama, Japón.
- . 2001. *Annual Review and Assessment of the World Timber Situation 2000*. International Tropical Timber Organization (ITTO), Yokohama, Japón.
- Kaplinsky, R. y M. Morris. 2001. *A Manual for Value Chain Research*. Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido.
- Karsenty, A. 1999. Vers la fin de l'état forestier? *Politique Africaine* 75: 147-161.
- Laporte, N.T., S.J. Goetz, C.O. Justice y M. Heinicke. 1998. A new land cover map of central Africa derived from multi-resolution, multi-temporal AVHRR data. *International Journal of Remote Sensing* 19: 3537-3550.
- Le Billon, P. 1999. *Power is Consuming the Forest: The Political Ecology of Conflict and Reconstruction in Cambodia*. University of Oxford Press, Oxford, Reino Unido.
- . 2000. *The political ecology of transition in Cambodia 1989-1999: War, Peace and Forest Exploitation*. *Development and Change* 31: 785-805.
- Leslie, D. y S. Reimer. 1999. Spatializing commodity chains. *Progress in Human Geography* 23: 401-420.
- Matthews, E., R. Payne, M. Rohweder y S. Murray. 2000. *Pilot Assessment of Forest Ecosystems*. World Resources Institute, Washington, D.C.
- Meecher, M.R.H. 2000. *The UK Government Procurement Policy on Tropical Hardwood: Statement to Parliament*. United Kingdom Government, Londres, Reino Unido.
- Myers, N. 1994. Tropical deforestation: rates and patterns. En: D.W. Pearce y K. Brown (eds.). *The Causes of Tropical Deforestation: The Economic and Statistical Analysis of Factors Giving Rise to the Loss of the Tropical Forests*. UCL Press. Londres, Reino Unido. Pp 27-40.
- Oates, J.F. y R.A. Bergle. 2001. *Biodiversity Patterns and Conservation in the Gulf of Guinea Forests*. Conservation International and The Wildlife Conservation Society. Washington D.C. y Nueva York.
- Olson, D.M. y E. Dinerstein. 2002. The Global 200: Priority Ecoregions for Global Conservation. *Annals of the Missouri Botanical Garden* 89: 199-224.
- Olson, D.M., E. Dinerstein, R.A. Abell, T. Allnutt, C. Carpenter, L.M. McClenachan, J. D'Amico, P. Hurley, K. Kassem, H. Strand, M. Taye y M. Thieme. 2000. *The Global 200: A Representation Approach to Conserving the Earth's Distinctive Ecoregions*. World Wildlife Fund-US, Washington D.C.
- Oyono, P.R. 2004. *Green and Black Gold in Rural Cameroon: Local Governance, Justice and Sustainability*. World Resources Institute, Washington D.C.
- Reid, W. V. y K. Miller. 1989. *Keeping Options Alive: The Scientific Basis for Conserving Biodiversity*. World Resources Institute, Washington, D.C.
- Ribot, J.C. 1998. Theorizing access: forest profits along Senegal's charcoal commodity chain. *Development and Change* 29: 307-341.
- SEPBC. 2004. Log and Sawntimber Export Statistics from Cameroon. *La Lettre de l'ATIBT*.
- Sharpe, B. 2005. Understanding Institutional Contexts to Define Research Questions. En: K. Homewood (ed.). *Rural Resources & Local Livelihoods in Africa*. James Currey, Oxford, Reino Unido. Pp 157-176.
- Silva, E., D. Kaimowitz, A. Bojanic, F. Ekoko, T. Manurung e I. Pavez. 2002. Making the law of the jungle: the reform of forest legislation in Bolivia, Cameroon, Costa Rica, and Indonesia. *Global Environmental Politics* 2: 63-96.
- U.S. Department of State. 2002. Press Release: Congo Basin Forest Partnership.
- Wild, C., C. Ekobo, B. Fosso y A. Ntok. 2004. *The Protected Area System*. Yaounde, Camerún.

# El manejo de los recursos de uso común: mercados, cadenas productivas y certificación

## Temas clave, recomendaciones y preguntas

Dan Klooster

TÍTULO ORIGINAL: *Managing the Commons: Markets, Commodity Chains and Certification. Key Issues, Recommendations and Questions*

TRADUCCIÓN: Adriana Villagra Peña

COORDINACIÓN Y COTEJO DE LA TRADUCCIÓN:

Ma. Teresa Ruiz Ramírez

## INTRODUCCIÓN

LOS MERCADOS integran los recursos de uso común locales en estructuras globales de producción y consumo. El mercado oculta información a los consumidores acerca de lo que su consumo implica para el mantenimiento del clima global, la conservación de la biodiversidad y la salud de los ecosistemas, todos estos recursos de propiedad común global en los cuales tienen intereses. Para los propietarios comunitarios y a pequeña escala, los mercados traducen su posesión de recursos naturales en ingresos, y esto puede proporcionar incentivos para el manejo sostenible. Sin embargo, a menudo otros actores del mercado son más poderosos y tiene la capacidad para dejar fuera a las comunidades y negarles compensación equitativa por su labor de manejo de recursos. En muchos casos, el mercado está estructurado de tal forma que fomenta la ilegalidad y canaliza los beneficios hacia los más poderosos, y no hacia los dueños de los recursos cuya perspectiva para llevar a cabo un manejo acertado es mayor. Por ende, el mercado es tanto una oportunidad esencial como una amenaza inminente para el desarrollo rural y el manejo atinado de los recursos naturales renovables.

Los artículos en este libro aluden a dos temas relacionados, fundamentales para entender los mercados. En primer lugar, los

mercados existen como un entramado de instituciones bajo influencia gubernamental: los derechos de propiedad, los permisos de tala y los acuerdos comerciales. En segundo lugar, los mercados son relaciones estructuradas entre diversos actores, entre estos, los consumidores, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. Una forma útil para comprender dichas relaciones es el análisis de cadenas productivas. Con base en estas dos ópticas, es más factible apreciar que los esquemas de certificación son una institución establecida por los actores de las cadenas productivas con el propósito de mejorar el manejo de los ecosistemas y el bienestar rural.

## LOS MERCADOS SE INSTITUYEN

Se puede pensar en las instituciones<sup>1</sup> como las reglas que dan estructura a las relaciones entre las personas, tanto las leyes formales como los acuerdos informales de distintos tipos que son ampliamente aceptados. Por ejemplo, gran parte de la bibliografía que versa sobre la propiedad común aborda las diversas instituciones de derechos de propiedad

<sup>1</sup> En inglés usual, a menudo se confunde *institution* con *organization*, que es concepto más específico. El matrimonio, por ejemplo, es una institución. Sin embargo, una familia específica es una organización.

que coordina el comportamiento humano en los recursos comunes.

Como revelan Scherr, White, Molnar y Kaimowitz, en el caso de los bosques son muchas las instituciones que interfieren con la capacidad que tienen los habitantes forestales más empobrecidos para beneficiarse de su posesión. Un conjunto esencial de instituciones son los derechos de propiedad. Sin embargo, y afortunadamente, la posesión y comanejo comunitarios de los bosques son considerables y van en aumento, sobre todo en la parte sur del planeta. Esta expansión se da por medio de la devolución de los derechos de propiedad por parte de las naciones estado, las cuales aún poseen la mitad o dos terceras partes del bosque restante, pero no cuentan con los recursos para realizar vigilancia y manejo. Los propietarios forestales consolidados pueden estar bien ubicados para recibir beneficios del uso conservador de sus recursos, pues la oferta de madera decrece y con ello crea oportunidades de mercado potenciales.

Sin embargo, el Estado tiende a erigir obstáculos institucionales con el fin de ejercer control sobre la extracción de los recursos. Estos obstáculos incluyen los requisitos para los planes detallados de manejo forestal, los permisos de explotación forestal y la frecuente creación de monopolios oficiales de productos forestales, entre otras instituciones.

Cuando los propietarios silvícolas comunitarios o a pequeña escala, con bosques pequeños que se cosechan con poca frecuencia, no pueden cubrir los costos de los onerosos planes de manejo, se ven excluidos del mercado por este tipo de 'desafío burocrático'. En otros casos, esta clase de instituciones puede empoderar a otros actores que usan sus relaciones políticas para obtener permisos de explotación forestal, y después los utilizan para extraer ingresos de la producción silvícola a costa de los propietarios forestales. Los obstáculos institucionales al acceso a los mercados también pueden llevar a la ilegalidad cuando las trabas institucionales son excesivas y las capacidades para obligar al cumplimiento, débiles. En este caso, los mercados tienden a favorecer a los más despiadados o a los que tienen mejores relaciones políticas, no a los dueños de los bosques. Debido a que los Estados por lo general favorecen las transacciones más grandes sobre las más pequeñas con el fin de reducir gastos de vigilancia, la probabilidad de que los usuarios de los bosques locales sean acusados de actos delictivos es alta.

Los mercados forestales proporcionan considerables oportunidades para que los habitantes más empobrecidos de los bosques aumenten sus ingresos, pero estas oportunidades se ven limitadas por las políticas forestales las cuales estructuran los mercados de tal forma que disminuyen su capacidad

para participar en dichos mercados. Scherr, White, Molnar y Kaimowitz ponen muy en claro el hecho de que, para mejorar el bienestar rural y proporcionar incentivos para la conservación, resulta importante pero no suficiente controlar la propiedad. El contexto institucional puede estructurar un mercado de tal manera que resulte inaccesible para los dueños de los recursos, y les niegue una parte equitativa del valor obtenido por la extracción de los recursos.

#### **LOS MERCADOS SON RELACIONES ESTRUCTURADAS ENTRE ACTORES**

Los mercados no sólo están instituidos, también están ordenados en relaciones entre actores los cuales tienen diferente poder y habilidades. El concepto de cadena productiva da a los investigadores un marco de trabajo para comprender mejor la política de los mercados. Una cadena productiva es una serie de intercambios por los cuales debe pasar un producto desde su cosecha hasta su producción, transporte y uso final. Estos intercambios se dan entre actores, entre los cuales se encuentran no sólo empresas e individuos, sino también organismos reguladores gubernamentales y, en algunos casos, organizaciones que realizan acciones ambientales.

Smith describe la cadena productiva de una madera dura tropical de Camerún, la cual

vincula a los aldeanos, taladores, transportistas, procesadores madereros, comerciantes y vendedores cameruneses con los consumidores europeos. Las instituciones legales crean oportunidades muy limitadas para las comunidades locales. La mayor parte de la madera se produce en concesiones a gran escala en tierras manejadas por el Estado. A menudo hay aspectos ilegales en este proceso, sobre todo el no cumplimiento con los requisitos de informar a los residentes del bosque y darles la oportunidad de vetar las concesiones de explotación forestal en la tierra que reclaman. Además, las compañías taladoras a menudo explotan el bosque en zonas ubicadas fuera de los límites de sus permisos.

Los contextos institucionales de los mercados le otorgan a ciertos actores de la cadena productiva la capacidad de influir sobre transacciones y obtener ganancias como resultado. En Camerún, la distribución de las ganancias está relacionada con la habilidad de mediar el acceso. Los individuos y las empresas con recursos financieros, capacidad técnica y contactos políticos obtienen los derechos de tala y la mayor parte del ingreso de la explotación forestal. Mientras tanto, los habitantes y los dueños de los bosques perciben relativamente poco o nada de ese ingreso.

No obstante, al final la mayor parte de la madera camerunesa fluye hacia las tres principales compañías internacionales las cuales,

con el tiempo venden la madera en Europa. Este contacto con el norte le permite a los ambientalistas septentrionales cierto poder para presionar a dichas compañías, exponer algunos de los abusos cometidos en las regiones de explotación maderera y promover la certificación ambiental de los productos forestales con el fin de dar seguimiento a la madera y evitar la ilegalidad. Estas presiones comienzan a generar ciertos cambios en la base de la cadena productiva, en los bosques estatales y comunitarios donde los taladores cosechan árboles.

Como demuestra Smith, la cadena productiva es una herramienta útil para analizar las políticas ambientales del mercado. El concepto también ayuda a ubicar el interés de Vidal y Donini (véase el recuadro en el artículo de Scherr, White, Molnar y Kaimowitz) en las relaciones entre las empresas que tala o procesan madera y las comunidades y los pequeños propietarios que son dueños de bosques y plantíos. Dichos vínculos son esenciales para establecer flujos de productos e ingreso entre los propietarios de recursos naturales comunitarios y a pequeña escala, y el resto de la cadena productiva.

## CERTIFICACIÓN

La certificación es una institución diseñada para ejercer un cambio en los métodos de

producción de las cadenas productivas. Las certificaciones orgánicas, de comercio justo, del Forest Stewardship Council (Consejo de Manejo Forestal) y del Marine Stewardship Council (Consejo de Administración Marina) consisten en un conjunto de estándares, un sistema de auditorías realizadas por empresas auditoras independientes y un sello que permite a los consumidores asociar productos certificados con procesos de producción orgánicos, justos o ambientalmente superiores. Estos esquemas intentan enlazar a los consumidores, por lo general del hemisferio norte, con las implicaciones sociales y ambientales de los productos que consumen. Los esquemas de certificación hacen visibles y reafirman los vínculos entre el productor y el consumidor en recursos comunes globales, vínculos que por lo general se mantienen ocultos por el mercado global. En ocasiones, pero no siempre, la certificación recompensa a los productores con precios más elevados.

González y Nigh describen la evolución de la certificación orgánica en México, sector dinámico y en aumento que otorga exitosamente precios más altos a sus agricultores. La certificación orgánica en México despegó cuando el Estado reducía su apoyo a los agricultores cafetaleros. Se generalizó sobre todo entre las cooperativas de agricultores indígenas de café que buscaban restaurar los suelos y llegar a clientes confiables que les pagaran

precios más altos. La agricultura orgánica empezó a considerarse como una manera de vivir, asociada a la identidad indígena y a los intereses de los pequeños agricultores.

Sin embargo, conforme la certificación crecía en el ámbito internacional, surgió la necesidad de crear estándares más amplios, y los gobiernos de EE.UU. y de la UE se adjudicaron el papel de definir los estándares orgánicos y establecer procedimientos de inspección que desalentaban dar consejos o brindar asistencia técnica, pues se podía considerar un conflicto de intereses. Los procedimientos de certificación y la creación de estándares se volvieron cada vez más profesionalizados y alejados de los agricultores y sus organizaciones. Las grandes granjas han empezado a producir importantes cantidades de café orgánico, e incluso hay agricultura orgánica de café por contrato por medio de agronegocios, un desarrollo bastante ajeno a los conceptos originales de agricultura orgánica que inspiraron el movimiento social.

Más recientemente, han proliferado sellos y esquemas de certificación similares, como el café amigable a las aves, con diversos grados de rigor en los estándares y los procedimientos de inspección. Éstos han sido desarrollados por organizaciones ambientalistas y promovidos por vendedores y tostadores, por lo que tienen una relación aún más lejana con las organizaciones de agricultores y con la certificación or-

gánica. Estos sellos constituyen una especie de obtención de ventaja a costa del movimiento social orgánico, desplazan a algunos pequeños propietarios de nichos similares de mercado y distraen y confunden a los consumidores con una 'cacofonía de sellos'.

De manera similar, el café de comercio justo y la certificación ambiental de los bosques también son casos en los que la exposición prolongada a las instituciones y actores de los mercados globales erosiona algunos de los valores y metas de los movimientos sociales que generaron el esquema de certificación. Aun con ésta, los productores a menudo enfrentan obstáculos como el volumen, la calidad, la oportunidad en el tiempo de entrega, y las trabas reguladoras de los planes de manejo forestal y de los permisos de explotación forestal. Estos requisitos se relacionan con el contexto institucional y con las demandas de los sectores más poderosos dentro de la cadena productiva. No obstante, estos enfoques a la certificación aún son importantes intervenciones no gubernamentales en las cadenas productivas las cuales han tenido diversos grados de éxito para influenciar en las mejoras sociales y ambientales de los sistemas de producción.

## RECOMENDACIONES

Explícita o implícitamente, quienes han contribuido a este libro hacen una serie de re-

comendaciones en términos de las políticas viables para que los mercados y los esquemas de certificación sean más eficientes al entregar ingresos e incentivos de conservación a quienes manejan los recursos naturales comunitarios y a pequeña escala:

- Extender el derecho de propiedad comunitaria seguro, el acceso y los derechos de manejo a los recursos naturales.
- Reformar las políticas forestales para eliminar los obstáculos institucionales innecesarios para la participación de pequeña escala en los mercados de recursos naturales.
- Eliminar los subsidios preferenciales y los procedimientos que autorizan las grandes transacciones.
- Transferir la regulación a los gobiernos y comunidades locales.
- Apoyar los vínculos entre comunidades y compañías y proporcionar servicios de extensión en el manejo de negocios.
- Proteger los derechos de subsistencia y acceso donde los mercados no son apropiados.
- Fomentar esquemas de certificación para aumentar la capacidad de quienes manejan los recursos comunitarios con la finalidad de beneficiarse de los mercados y proporcionar incentivos para un manejo acertado de los recursos, y



- Usar la certificación y otros mecanismos para hacer que los consumidores y las compañías internacionales sean responsables de rendir cuentas por las prácticas de manejo de los recursos en lo más bajo de la cadena productiva.

Algunas de las recomendaciones están destinadas específicamente a las mejoras en la certificación:

- Aumentar la participación de quienes manejan los recursos comunitarios y a pequeña escala en el establecimiento de estándares de certificación y procedimientos de auditoría.
- Rechazar la proliferación de sellos de certificación, sobre todo los que están separados de las organizaciones productoras.
- Disminuir el costo de certificación por medio de procedimientos de certificación simplificados a escala apropiada.
- Aumentar los beneficios de la certificación por medio de vínculos entre comunidades y compañías y servicios de extensión en el manejo de negocio, y
- Usar la certificación para disminuir las trabas regulatorias que enfrentan los productores.

## ALGUNAS PREGUNTAS RESTANTES

Estos artículos acerca de los mercados y la certificación también formulan una serie de preguntas sin respuesta sobre la certificación y los mercados.

*¿Qué estrategias pueden mitigar la inequidad global de los mercados?* Los acuerdos comerciales internacionales generalmente permiten el subsidio de productos agrícolas del norte y limitan seriamente la capacidad de los gobiernos nacionales del sur de proteger a los productores locales sostenibles contra la oleada de importaciones no sostenibles, producidas ilegalmente e incluso a veces subsidiadas, las cuales amenazan con sacarlos del mercado. Los acuerdos comerciales internacionales en ocasiones también limitan la capacidad de los gobiernos nacionales de promulgar el tipo de reformas que se recomiendan aquí. Mientras tanto, el frecuente dominio de las cadenas productivas por parte de unos cuantos grandes vendedores, comerciantes o fabricantes internacionales también afecta la capacidad de quienes manejan los recursos naturales comunitarios y a pequeña escala de tener acceso a una parte equitativa de los beneficios del mercado. La inequidad global de los mercados también tiene implicaciones para los esquemas de certificación, los cuales casi siempre reflejan de manera desproporcionada las opiniones e intereses del norte.

En algunos casos, las compañías del norte que son relativamente poderosas también influyen sobre los estándares conforme se ven codificados por las definiciones autorizadas por el gobierno, como lo orgánico, e incluso a través de entidades no gubernamentales que incluyen a los grupos de interés, como el Consejo de Manejo Forestal, en el cual se dice que los intereses del norte dominan la creación de estándares y los procedimientos de certificación. Dichas inquietudes serán cada vez más apremiantes en los casos en los cuales los esquemas de certificación evolucionan hasta convertirse en instituciones ‘guardianas’ que crean obstáculos para la entrada al mercado.

*¿Las formas cooperativas de organización se ven forzosamente minadas por su interacción con los mercados?* La teoría de la propiedad común se ha interesado desde hace mucho en la forma en la cual la lógica competitiva de los mercados recompensa a los individuos por sacar ventaja a costa ajena en situaciones de recursos comunes. La evolución de los esquemas de certificación cuando son expuestos a los mercados sugiere que esta inquietud tiene paralelos a escalas más amplias de la organización social. Por ejemplo, los nuevos esquemas de certificación de café provenientes de los tostadores y vendedores cafetaleros, así como de organizaciones ambientales del norte, se dice que ‘sacan ventaja’ de los movimientos sociales que respaldan los sellos orgánicos

y de comercio justo con los cuales compiten. Esta proliferación de esquemas de certificación, junto con una ofensiva para aumentar las acciones de mercado, divide a las organizaciones agrícolas y debilita las relaciones sociales que a veces ofrecen apoyo entre los agricultores de café certificado, los certificadores, los comerciantes, los tostadores y los consumidores. Por otro lado, el dominio del norte sobre los mercados madereros como el de Camerún hace particularmente factible que los grupos de acción ambientalistas del norte ejerzan influencia y que sus acciones puedan generar beneficios para los dueños de bosques comunitarios y a pequeña escala.

*¿Cuáles son las características de los mercados que logran canalizar con éxito los beneficios equitativos a los productores y encargados del manejo comunitario y a pequeña escala? Los estudios de caso sobre experiencias de mercado relativamente exitosas deberán usar un*

enfoque de cadena productiva para analizar las relaciones de poder y los contextos institucionales de los mercados. Entre los factores explicativos potenciales se incluyen las instituciones derivadas de las políticas ambientales, y cómo afectan la entrada en el mercado en los ámbitos local, nacional e internacional. También deben incluir una visión clara de los actores locales, nacionales e internacionales participantes en el mercado, y la manera en cómo sus distintas habilidades y poder afectan los ingresos obtenidos a lo largo de la cadena de transacciones entre el manejo de los recursos, la cosecha, el procesamiento, el transporte y el consumo.

#### **RESUMEN**

Para los dueños de bosques, pesquerías y agroecosistemas de propiedad común el mercado resulta un instrumento esencial

para traducir su derecho de propiedad y trabajo en ingreso y sustento. Al mismo tiempo, para los consumidores, los mercados son vínculos esenciales a los recursos de uso común globales. Desafortunadamente, las instituciones y los actores que participan en las cadenas productivas a menudo estructuran los mercados de formas que marginan a los productores comunitarios y a pequeña escala y que les ocultan a los consumidores las implicaciones ambientales y sociales de su consumo. Estos artículos sobre mercados y certificación les recuerdan a los practicantes e investigadores que mejorar el bienestar rural y conservar los recursos naturales renovables requiere de una comprensión del manejo de recursos de propiedad común que incluye instituciones de mercado y las relaciones sociales de los agentes de mercado en las cadenas productivas.

## Acerca de los autores

**David Barton Bray.** Department of Environmental Studies, Florida International University. Correo-e: brayd@fiu.edu.

**Gabriela Donini.** Forest Trends, Washington D.C., EE.UU.

**Alma Amalia González.** PROIMMSE, Instituto de Investigaciones Antropológicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. Correo-e: agonzale@san cristobal.com.mx.

**David Kaimowitz.** Centre for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia.

**Dan Klooster,** Florida State University. Email: klooster@fsu.edu.

**Augusta Molnar.** Forest Trends, Washington D.C., EE.UU. Correo-e: amolnar@forest-trends.org.

**Ronald Nigh.** Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social del Sureste (CIESAS Sureste), San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. Correo-e: rbnigh@prodigy.net.mx.

**Sara J. Scherr.** Forest Trends, Washington D.C., EE.UU. Correo-e: sscherr@forest-trends.org.

**Wynet Smith.** Department of Geography, University of Cambridge, Reino Unido. Correo-e: wynet.smith@geog.cam.ac.uk.

**Natália G. Vidal.** Forest Trends, Washington D.C., US. Correo-e: giugni@interchange.ubc.ca.

**Andy White.** Forest Trends, Washington D.C., US. Correo-e: awhite@forest-trends.org.



Este libro se terminó de  
imprimir en los talleres  
gráficos de la empresa  
S y G Editores, S.A. de C.V.  
Cuapinol 52, Pedregal de  
Santo Domingo. Coyoacán,  
México, D.F., durante el  
mes de mayo de 2006

Se tiraron 350 ejemplares  
más sobrantes para  
reposición

[sygeditores@igo.com.mx](mailto:sygeditores@igo.com.mx)