

# Gestión y manejo de recursos en condominio *el caso de las concesiones forestales comunitarias*

Kees Prins

**E**xiste un considerable interés y un gran acervo de conocimientos en materia de forestería comunitaria y participativa. En la actualidad, uno de los nuevos temas que con mayor interés se trata son las experiencias relacionadas con las concesiones forestales comunitarias.

*No obstante, es necesario sistematizar estas experiencias y relacionarlas con la literatura existente acerca del tema de gestión y manejo de recursos en condominio. La gestión se refiere a la administración y regulación del uso de los recursos, mientras que manejo tiene mas bien una connotación tecnológica y se refiere a la aplicación del conocimiento, en el tratamiento y uso de los recursos naturales y productivos.*

*La concesión forestal comunitaria, por su parte, es una variante de los recursos en condominio con características propias: la comunidad posee (lo cual no implica, en este caso, la propiedad sino solamente el usufructo), cuida y usa determinados recursos, en común, mediante reglas establecidas. En este sentido, cabe el concepto condominio ya que los integrantes de la comunidad comparten el dominio de estos recursos (common pool resources).*

*Relacionando la práctica de las concesiones comunitarias (sistematizadas hasta cierto punto) con la teoría social acerca del tema de los recursos en condominio, se profundiza el conocimiento sobre las concesiones, y se obtienen nuevos elementos de juicio para reforzar la capacidad de gestión de las comunidades, así como la capacidad de orientación de las agencias de desarrollo que las acompañan.*

*Por su parte, las instituciones regionales (p.ej. CATIE) con una amplia y larga experiencia en manejo forestal, deben dar un sitio privilegiado, en sus actividades de investigación, enseñanza y proyección, la gestión pública y comunal de los recursos forestales, ya que sin una sólida gestión y una reglamentación efectiva y equitativa, no existirá una base real para el manejo adecuado de los mismos.*

*Mediante este artículo, el autor comparte algunas nociones de la teoría social acerca de este tema tan relevante para el manejo sostenible del bosque (y otros recursos naturales) y, a su vez, facilita algunas herramientas analíticas, útiles para orientar la facilitación del proceso en materia de concesiones forestales comunitarias.*

Primero se presenta una síntesis del estado del arte en las ciencias sociales en el tema de los recursos en condominio y se dan a conocer algunas observaciones de cómo éste se expresa en la realidad de las comunidades andinas. El autor se refiere a la realidad andina, por haber observado y sistematizado, algunos fenómenos muy relevantes para el tema en cuestión y en línea con la corriente teórica que se expone. Posteriormente, el artículo se orienta hacia la práctica y experiencia de las concesiones comunitarias forestales en Petén, Guatemala. Se finaliza con algunas conclusiones respecto del tema. En otra ocasión, valdría la pena ampliar el horizonte y ordenar las experiencias que se desarrollan en otros países de América Central, como por ejemplo en Honduras.

## **Nociones de la ciencia social acerca del uso de recursos naturales en condominio**

Varios escritores se han dado a la tarea de reflexionar y han compartido en sus obras de texto la suerte de los recursos poseídos y usados en común. Una de las ideas que más se ha diseminado al respecto es la expuesta por G. Harding en el artículo titulado: La tragedia de lo común (*The Tragedy of the Commons*) en donde su máxima es que los recursos de libre acceso y uso común están destinados a deprimirse y desaparecer.

Para ilustrar su exposición el autor utiliza la metáfora de un grupo de pastores que posee y explota pastos en común. Cada pastor tiende a meter la mayor cantidad de animales, pensando únicamente, en el interés personal e inmediato. El beneficio es solamente para el pastor, mientras los costos del pastoreo son compartidos por toda la comunidad. Si todos actúan de igual manera, el resultado es un



grave proceso de sobrepastoreo, por lo cual todos terminan perdiendo.

La metáfora de los pastores ha sido entendida en forma literal y fuera de su contexto, mientras el autor la utiliza, en un artículo de carácter conceptual y filosófico, para demostrar que recursos escasos necesitan ser reglamentados para su conservación y que el bien del individuo no concuerda automáticamente, con el bien de todos. El artículo contiene pensamientos interesantes y de avanzada, si se toma en cuenta que fue escrito en 1968. Harding no solamente postula la reglamentación del uso de los recursos de uso común, sino también plantea que debe ponerse límites al derecho del propietario privado de usar su bien de tal manera que no cause daño al ambiente y a la sociedad, utilizando pesticidas y otras sustancias dañinas. Propone lo que, actualmente, se denomina la internalización de las externalidades como costo de producción.

Lastimosamente, Harding no basa sus ideas en investigación empírica, y por no distinguir, conceptualmente, entre bienes libres y bienes de una comunidad, no toma en consideración que en la realidad existen muchos casos en que comunidades logran *autogestionar y autoreglamentar* sus recursos.

La misma falla se presenta en los juegos de simulación que han sido diseñados para mostrar que la posesión y uso en común de recursos naturales conduce necesariamente, a su depredación. En estos juegos los usuarios de los recursos comunales (los pastores) son considerados literalmente como prisioneros, presos de su situación (más información en notas aclaratorias). Los juegos predicen la no-cooperación y llegan a la misma solución: los bienes comunales deben ser privatizados para su conservación. Así cada individuo cuidará y conservará lo suyo. En caso que no sea factible dividir y repartir los bienes por sus propiedades inherentes (por ejemplo, los bienes de interés público), el Estado debe actuar como su administrador. De esta manera, la realidad social se divide y simplifica en la dicotomía: administración privada (la empresa) y la administración centralizada del Estado. En el primer caso el propietario regula el uso de la tierra y demás recursos, en el segundo, el Estado prescribe o prohíbe las conductas de las personas.

De igual manera, aparece otra dicotomía: bienes privados y bienes libres. Los primeros son usados, exclusivamente, por individuos protegidos por las leyes de propiedad, los segundos pueden ser apropiados y usados por cualquier ciudadano, porque no tienen dueño.

Así, se pierde de vista que hay bienes que no son usados en forma particular, sin ser ni propiedad privada, ni bienes libres. Son bienes que pertenecen a un grupo social *limitado y delimitado*, que fija las reglas bajo las cuales los socios pueden apropiarse de sus frutos. También, los mismos recursos están delimitados. Mediante reglas de apropiación y reposición, se limita el uso por los socios y se pone de acuerdo sobre como reponer lo extraído, para que el bien no deje de existir. En el derecho romano este tipo de propiedad se llamó *res común* (bien de la comunidad) en contraste con *res nullis* (bien de nadie). En el transcurso de los siglos y hasta hoy, se ha mantenido esta forma de propiedad. Vale la pena analizar esta institución milenaria, para determinar cuándo y porqué funciona bien o mal.



Las concesiones forestales comunitarias son una forma de lograr el manejo sostenible del bosque. (Foto: Proyecto OLAFO).

Por su parte, el autor Norman Uphoff (1987) de la Universidad de Cornell, analiza en su libro las múltiples formas en que las comunidades campesinas en el mundo se han organizado en torno al manejo de sus recursos naturales y productivos. Demuestra que precisamente para conservar y manejar los re-



curso de importancia para su subsistencia, las comunidades han diseñado gran parte de sus instituciones sociales.

La científica social que más se ha dedicado al estudio de los recursos en condominio es Eleanor Ostrom. En su libro *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, sintetiza el resultado de múltiples estudios de casos, tanto exitosos como deficientes. Con ayuda de estos casos construye un marco teórico y determina los factores que explican por qué en unos casos la gestión de recursos comunes es exitosa y en otros casos falla.

Como factores presentes en los casos exitosos y ausentes en los casos deficientes, Ostrom identifica:

- límites claramente establecidos tanto de los bienes comunes como del grupo social usuario;
- (re)conocimiento de las características de los recursos y congruencia entre (las reglas de) extracción y reposición;
- una visión de futuro y una tasa de descuento baja (este término, tomado de la economía, se refiere al hecho de que gente está dispuesta de postergar el uso directo de un recurso, cuando tiene la seguridad que en el futuro puede aprovecharlo. De manera que va asociado con la visión al futuro y la seguridad de usufructo);
- reglamentación del uso de los recursos con participación de los usuarios;
- un sistema de monitoreo ágil del cumplimiento de los acuerdos;
- sanciones graduadas en caso de no cumplimiento (una sanción debe ser proporcional a la gravedad y la reincidencia del incumplimiento): no debe ser demasiado drástica pues es contraproducente;
- mecanismos de resolución de conflictos;
- reconocimiento por el Estado del derecho de autogestión y una legislación que la respalda y estimula; y
- construcción de una capacidad de gestión y manejo desde la base y en forma paulatina (en caso de sistemas grandes y complejos).

Ostrom no desconoce el sentido de los juegos de simulación, citados anteriormente en este artículo, aunque agrega que ellos tienden a simplificar la realidad social, mientras ella es sumamente diversa y, muchas veces, sí apunta a la cooperación. La autora sentencia: los modelos fuera de rango pueden producir más daño que beneficio.

Por otra parte, Kervyn un economista ambiental y conocedor de la realidad andina, llega a conclusiones afines a las de Ostrom. Según Kervyn los elementos necesarios para que funcione la administración comunal de los recursos son:

- visión al futuro de la comunidad;
- existencia y vigencia de reglas y sanciones;
- reciprocidad condicionada (condicionada al cumplimiento por los demás);
- tamaño del grupo;
- frecuencia de las interacciones;
- posibilidad de poder observar el cumplimiento de las reglas, por los socios e
- importancia del respaldo político y legal para la autogestión por las comunidades.

Durante un periodo de trabajo en Perú el autor del presente artículo pudo corroborar, personalmente, las ideas de Ostrom y Kervyn. Las comunidades andinas se caracterizan por la complementariedad de la economía familiar y organización comunal. Cada familia posee y usa en forma particular, en la chacra, su tierra, semilla, árboles, animales e implementos (Kees 1996).

Los bienes, difíciles de dividir o de interés común, generalmente, son poseídos y administrados en común. Son un soporte y complemento de la economía familiar. La comunidad tiene una función importante como ente de interlocución con las autoridades y agencias de desarrollo, así como de protección del territorio y de los bienes que se encuentran en ellos.

Se pueden encontrar situaciones muy diversas en cuanto a la calidad de gestión y manejo de recursos naturales. Se dan situaciones graves de sobrepastoreo que reflejan un serio desbalance de animales y capacidad de carga de los pastos, un crecimiento ilimitado de los animales, y una grave falta de reglamentación. Es una situación idéntica a la 'Tragedia de lo Comunal' descrita por Harding.

Por otro lado, existen casos donde se puede observar pastos bien manejados, prácticas de rotación y cercas para la regeneración del pasto, pastos cultivados con riego, y acuerdos claros, equitativos y efectivos para limitar el acceso de los animales según la capacidad de carga de los pastos y el consumo de cada tipo de animal (se limita la cantidad de animales que cada comunero puede meter, y se fijan prioridades según el tipo de animales; por ejemplo, el caballo, generalmente, está situado más bajo en la escala de prioridades).

El mismo contraste se presenta en materia de riego comunal. Algunas veces los canales están en muy mal estado y los comuneros hacen lo que se les antoja. En (muchos) otros casos, particularmente, cuando el agua es escasa, hay reglas precisas sobre el reparto del agua y la operación y mantenimiento del sistema. Asimismo, funciona un control social efectivo con sanciones si no se cumple con las reglas acordadas. Si alguno no coopera, se corta el agua.



En todos los casos, el estado en que están los recursos, refleja el estado de la organización y de la vigencia de las reglas de uso. Canales de riego en mal estado son un síntoma del desorden imperante en la comunidad. El *parámetro crítico* es la organización comunal y la reglamentación efectiva y equitativa de los recursos. El manejo adecuado y oportuno de los recursos es la variable dependiente. De manera que es preciso analizar el fondo del mal o buen manejo de los recursos, para poder mejorarlo.

Seguidamente, se realiza un análisis de la realidad de un territorio guatemalteco, con marcadas diferencias, aunque también con similitudes, con base en lo descrito anteriormente.

### Las concesiones forestales comunitarias en Petén, Guatemala

Se trata de comunidades que se encuentran en zonas de frontera agrícola y que, generalmente, se han constituido recientemente. Estos pobladores emigraron, individualmente, de zonas distintas. De manera que las comunidades y las reglas de convivencia y uso de los recursos, aún estaban por formarse y consolidarse.

Este fenómeno social se da en un contexto caracterizado por el hecho de que Petén es una zona de válvula de escape; debido a que por problemas de tenencia de tierra, no resueltos en el Altiplano, su gente bajó al llano de Petén, buscando medios de subsistencia y un nuevo futuro. Las cifras de crecimiento poblacional en Petén están muy por encima del promedio nacional. Los pequeños colonos, generalmente, se dedican a la agricultura aplicando el sistema de tumba y quema del bosque. Los grandes colonos transforman el bosque en praderas para su ganado. El término: *agarrada*, expresa, la costumbre tradicional de apropiarse de un pedazo del bosque para fines agrícolas y ganaderas (en pequeño y en grande) y sin preocuparse de su uso racional y sostenible.

1 500 000 ha de la región de Petén, pertenecen a la Reserva de la Biosfera Maya. La mitad de la Biosfera está destinada a la protección, la otra al uso múltiple, aunque en forma sostenible, de los recursos del

bosque y la tierra. No se puede ser dueño de la tierra dentro de la Biosfera, aunque si tienen el usufructo de la tierra y del bosque, dentro de las zonas asignadas para el uso múltiple, por concesión del Estado y dentro de las reglas establecidas para tal fin.

En este contexto debe ubicarse el origen y desarrollo de las concesiones forestales comunitarias en la Reserva de la Biosfera Maya.

El caso de la concesión forestal comunitaria, en San Miguel La Palotada, proceso estimulado por el Proyecto Conservación para el Desarrollo Sostenible en América Central (OLAFO) del CATIE, ha sido ampliamente divulgado. Mediante esta primera concesión, se ha creado un precedente jurídico y un espacio legal-político, de lo cual otras comunidades han podido aprovecharse. Actualmente, existen 10 concesiones otorgadas o en proceso de ser otorgadas. Este avance es estimulado también por el hecho de que las concesiones comunitarias han llegado a ser política oficial de la Consejo Nacional de Areas Protegidas (CONAP), ente encargado de la administración de la Reserva de la Biosfera Maya. Por otra parte, hay diversas ONG que orientan y acompañan a las comunidades en materia técnica y administrativa. De esta manera es que empieza a formarse, paulatinamente, un sustento social y un soporte legal e institucional para regular el acceso y uso de esa 'tierra de nadie' que era Petén hasta hace pocos años (en cierta medida, sigue siéndolo).

No obstante, aún quedan interrogantes por resolver, tales como el tamaño óptimo de las concesiones. Asimismo, sigue la presión social por la tierra, así como procesos de explotación depredadora del bosque en la zona. Sin embargo, se nota un principio de ordenamiento territorial, tanto dentro de las comunidades como en la Reserva de la Biosfera en su conjunto, cuya tendencia debe reforzarse como condición indispensable para la conservación y uso racional de los recursos del bosque. En este proceso, aun frágil e incipiente, de ordenamiento territorial, las concesiones cumplen un papel clave.



*Es imprescindible dar seguridad de posesión y usufructo a las comunidades para asegurar que cuiden, manejen y exploten racionalmente los recursos del bosque. (Foto: Proyecto OLAFO).*



### Aplicando la teoría a la práctica

Para analizar con mayor profundidad ese proceso y el papel de las concesiones, se pueden aplicar algunas de las herramientas analíticas, señaladas anteriormente.

Para que las comunidades cuiden, manejen y exploten racionalmente los recursos del bosque, es imprescindible la **seguridad de posesión y usufructo** de sus productos. Esto va asociado con otros dos factores centrales:

1) **visión al futuro:** si un grupo humano aspira a seguir habitando el mismo espacio, y tiene la seguridad de cosechar los frutos de sus esfuerzos e inversiones (si no los padres, por lo menos los hijos y nietos), estará dispuesto de limitar el uso actual de



*A pesar que en Petén, Guatemala, las concesiones forestales están cumpliendo un papel clave, aún se tiene que resolver aspectos tales como el ordenamiento territorial. (Foto: Proyecto OLAFO).*

los recursos, cuidarlos y manejarlos con una visión a largo plazo (el cuidado y la visión al futuro se expresan de varias maneras en las concesiones: control de incendios, prevención de contrabando de madera, limitar las tierras agarradas; y evitar procesos de sobreuso); y

2) **exclusión del acceso y usufructo a terceros que no pertenecen al grupo social:** mientras terceros pueden cosechar los frutos del esfuerzo ajeno, ninguna comunidad va a invertir en hacer mejoras.

De manera que debe garantizarse el usufructo de los bienes, por largo tiempo, y delimitar claramente los límites del territorio y del grupo social usuario.

Asimismo, la comunidad debe ser capaz de vigilar su territorio y recursos, y ejercitar, efectivamente, sus derechos. Si es necesario, debe tener acceso a las autoridades pertinentes. Al respecto, como dice el refrán entre lo dicho y hecho, hay mucho trecho.

De manera que, un plan de manejo forestal debe edificarse sobre: 1) **seguridad de tenencia** 2) **claridad de los límites**, 3) **capacidad de administración y control por la comunidad** y 4) **respaldo de la autoridad pertinente**. Si no existen estos requisitos, un plan de manejo no tendrá una base real.

Por otra parte, para diseñar e implementar un plan de manejo, la población debe conocer las características, potencial y limitaciones de los recursos en su territorio. Aquí incide el papel de la investigación

y la participación de la población. Sin conocimiento de su medio, la población no puede explotar, en forma sostenible, sus recursos. Además, la racionalidad de los usuarios, debe adecuarse a las características y posibilidades de su ambiente. Esto es más necesario, en la medida que los usuarios vienen de otras regiones y realidades ecológicas tal como es el caso de los colonos de Petén. Esta limitación, por cierto, es superable ya que la gente aprende rápido cuando tiene un interés personal en conocer, usar y conservar su nuevo medio.

Un plan de manejo implica también previsión y reglamentación. Las reglas, además de basarse en el conocimiento, deben ser transparentes y equitativas. El parámetro crítico ecológico es: no extraer más de lo que se puede regenerar naturalmente; el parámetro crítico

social es: **la reciprocidad**. Quienes se aprovechan de los recursos, deben contribuir a su mantenimiento y reposición. Debe haber proporcionalidad entre beneficios y costos, derechos y obligaciones. En fin, las reglas de uso deben fijar los límites de la apropiación ecológica y socialmente aceptable.

El caso de las concesiones en la Reserva de la Biosfera Maya muestra claramente **la importancia del apoyo estatal, legal e institucional**. Mientras la política de CONAP se limitó a la conservación del bosque, las comunidades estuvieron indiferentes y, podría decirse, que hasta hostiles hacia ella. Cuando cambió el enfoque y la legislación y política se ade-



cuó más a las necesidades de las comunidades, ellas cambiaron su actitud y perspectivas. Recibiendo el derecho de una concesión, la comunidad amplía su horizonte y acepta las condiciones de una concesión que de ninguna manera es un cheque en blanco.

Queda mucho por impulsar tal como la cooperación intercomunal en materia de delimitación de linderos y superación de conflictos, el mercadeo de madera (de especies principales y secundarias), y el manejo de recursos no maderables, como es el caso del xate y el chicle. Aquí aplica el último criterio de Orstrom; **la capacidad organizativa debe forjarse desde la base y en forma paulatina**. Para poder emprender, con éxito, tareas de mayor complejidad y envergadura, se precisa una organización mayor, pero ésta debe edificarse sobre un fundamento sólido de organización comunitaria.

### Conclusiones

1. Mediante conceptos e instrumentos de la teoría sobre los recursos en condominio, se puede entender y orientar mejor el proceso de las concesiones forestales comunitarias.
2. La viabilidad de las concesiones y la conservación/ uso sostenible de los recursos del bosque, está condicionada por múltiples factores no biofísicos tales como: seguridad de tenencia y claridad de linderos, regulación del uso de los recursos, subsistencia (o rentabilidad), visión al futuro, formación de capital social, ordenamiento territorial concertado, cooperación institucional, legislación y políticas adecuadas a las necesidades y oportunidades de la

población y región. Para esta afirmación se puede encontrar amplio sustento tanto en la práctica sistematizada de las concesiones como en la literatura relevante, aplicada a esa práctica.

3. Sistematizar experiencias y aplicar la teoría social a la práctica de las concesiones, es de suma importancia para profundizar en la comprensión del proceso, y diseñar estrategias de facilitación, acertadas y eficaces (en materia de concesiones y uso racional de los recursos del bosque). Para eso es preciso un amplio bagaje de conceptos y herramientas analíticas, adecuadas y operacionales. A este respecto, las ciencias biofísicas y sociales deben alimentarse, mutuamente. La realidad servirá como mediador e interfase para facilitar ese proceso de comprensión y cooperación interdisciplinaria.



Kees Prins  
Area de Socioeconomía  
CATIE, 7170  
Turrialba, Costa Rica  
Tel: (506) 556 8514  
Fax: (506) 556 1533  
E-mail: prins@catie.ac.cr

### Literatura citada

- UPHOFF, N. 1987. Local institutional development: an analytical sourcebook with cases. s.l., WRI. 437 p.
- GARRET, H. 1968. The tragedy of the commons. *Science* 162: 1243-48.
- ORSTROM, E. Governing the commons. The evolution of institutions for collective action. s.l., Cambridge Press. 244 p. Serie Political Economy of Institutions and Decisions
- KERVIN, B. 1992. Teoría económica y medio Ambiente, en *Ruralter*. s.n.t.
- KEES, P. 1996. Proceso y producto: un balance. Lima, Perú, Escuela de Desarrollo. 144 p.

### Notas aclaratorias

**El dilema del prisionero.** Dos prisioneros están encarcelados e incomunicados. Si cooperan entre sí (callan) reciben un castigo leve, dos años cada uno; si ambos confiesan (no cooperan) reciben un castigo de ocho años cada uno; si uno confiesa (no coopera) y el otro coopera (calla) el primero sale en libertad y el segundo recibe 12 años de prisión. Por querer salir en libertad, cada prisionero tiende a confesar (no cooperar). Esto conlleva a que ambos reciban el castigo mayor, 18 años de prisión.

**El res común o bien en condominio** es un tipo de propiedad que ya existía en la época romana. Actualmente, no solamente se mantiene, sino que también se renueva en nuevos contextos y por nuevas razones. Así en las urbes se ha vuelto bastante común la vivienda en condominio. Los individuos tie-

nen casas en propiedad privada, aunque poseen y usufructúan servicios en común (jardines, espacios para juegos infantiles y protección). Esta última función pesa más en la medida que aumenta la delincuencia e inseguridad en las ciudades.

**Casos exitosos y eficientes.** En el libro de Eleanor Orstrom se sintetizan casos deficientes y exitosos, los cuales le ayudan a construir su marco teórico. Se trata de sistemas de riego en España y Filipinas, gestión y manejo de bosques y pastos comunales en Suiza y Japón; administración de zonas pesqueras por comunidades en Sri Lanka y Turquía, y casos recientes de administración de agua de subsuelo en Estados Unidos de América, por cierto de una selección hecha de un rango de casos, mucho más amplio.