

Reforma de la tenencia forestal

Cuestiones, principios y proceso



Reforma de la tenencia forestal

Cuestiones, principios y proceso

ESTUDIO
FAO:
MONTES

165

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FAO.

ISBN 978-92-5-306855-5

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión parcial o total del material contenido en este producto informativo. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita previa solicitud. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta a pago de derechos o tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir material de cuyos derechos de autor sea titular la FAO y toda consulta relativa a derechos y licencias deberán dirigirse por escrito al:

Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicaciones
Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión
FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma (Italia)
o por correo electrónico a:
copyright@fao.org

© FAO 2011

Índice

Prólogo	vii
Agradecimientos	viii
Resumen	ix
Siglas	xi
1. Introducción	1
Organización y estructura de la publicación	1
Gestión forestal sostenible y tenencia	1
Factores que impulsan la reforma de la tenencia de los bosques	3
2. Términos y conceptos clave	5
Tenencia	5
Medios de vida y pobreza	9
Dimensiones de género de la tenencia de los bosques	10
Descentralización y transferencia de competencias	11
3. Tenencia de los bosques, gobernanza y marcos reglamentarios	13
Marcos reglamentarios	15
Gobernanza	16
Conclusiones	18
4. Estado de la tenencia de las tierras forestales	19
Propiedad de los bosques del mundo	20
Gestión de los bosques públicos del mundo	21
Tendencias en el cambio de la tenencia	22
Conclusiones	24
5. Análisis de las experiencias en la tenencia de los bosques y la reforma de la tenencia	27
Tenencia consuetudinaria	27
Privatización	31
Concesiones y contratos	34
Silvicultura comunitaria	38
Algunos ejemplos de reforma de la tenencia	39
Enseñanzas extraídas de las experiencias de reforma de la tenencia	46
Conclusiones	61

6. Principios para reformar la tenencia de los bosques	63
Principio 1: Enfoque adaptativo y de múltiples interesados	63
Principio 2: Tenencia como parte de un programa de reforma más amplio	64
Principio 3: Equidad social	64
Principio 4: Derechos y sistemas consuetudinarios	65
Principio 5: Marco reglamentario	66
Principio 6: Seguridad de la tenencia	66
Principio 7: Procedimientos de cumplimiento	67
Principio 8: Normas mínimas para la gestión forestal	68
Principio 9: Buena gobernanza	68
Principio 10: Creación de capacidad	69
7. El proceso de reforma de la tenencia de los bosques	71
Enfoque general	71
Elementos clave de un proceso de deliberación, reflexión y adaptación para la reforma de la tenencia	73
8. Nuevas cuestiones	83
Demanda creciente de gestión forestal sostenible y producción legal de madera	83
Pagos por servicios ambientales y REDD+	84
9. Conclusiones	89
Bibliografía	91
Anexo: Categorías y definiciones	99

Cuadros

1 Modelos de tenencia de la tierra relacionados con los bosques en cuatro países de América Latinaa	40
2 Cambios estatutarios para proporcionar un marco reglamentario que facilita la reforma de la tenencia de los bosques en cuatro países de América Latina	42
3 Estadísticas clave relacionadas con el programa de silvicultura comunitaria de Nepal (marzo de 2009)	43
4 Cambios en los marcos jurídicos para apoyar las reformas de la tenencia de los bosques en algunos países de América Latina	54
5 Hitos principales en el marco reglamentario que afecta a la gestión forestal en Viet Nam	54

Figuras

1 Ámbitos fundamentales que influyen en el logro de los objetivos gestión forestal	14
2 Propiedad de los bosques por subregión	21
3 Gestión de los bosques públicos por subregión	22
4 Tendencias en la propiedad pública y privada de los bosques, por región (1990-2005)	23
5 Tendencias en la gestión de los bosques públicos, por región (1990-2005)	24
6 Aprendizaje a través de la acción	72

Boxes

Recuadros

1 Los principios de diseño de Ostrom	8
2 Cambios contemporáneos en los objetivos de gestión forestal en Asia occidental y central, el Cáucaso y la Federación de Rusia	14
3 Ejemplo de intenciones contrapuestas de diferentes reglamentos y sus efectos en los medios de vida locales	16
4 Cambio en las nociones de gobernanza	17
5 Superposición de acuerdos de tenencia en el Camerún	28
6 Resumen de las conclusiones de un análisis de los derechos sobre la tierra de los habitantes de los bosques en cinco países africanos	30
7 La privatización del patrimonio forestal público en Queensland (Australia)	33
8 Cuestiones clave identificadas en un análisis de las recientes reformas de la tenencia en China	35

9	Sistema de concesión para los bosques nacionales del Brasil	37
10	Ejemplo de la influencia de la sociedad civil en la política y las prácticas de gobernanza relacionadas con la reforma de la tenencia forestal en Nepal	44
11	Derechos vinculantes y no vinculantes	47
12	Características de la seguridad de la tenencia	48
13	Consecuencias imprevistas relacionadas con un proyecto de forestación del Banco Mundial en China	49
14	La explotación maderera y la propiedad de la tierra en el Pacífico	52
15	Ejemplo de un marco reglamentario que no apoya los objetivos nacionales de gestión forestal	53
16	Ejemplo de procedimientos de cumplimiento complejos que actúan contra los objetivos de la reforma de la tenencia en el Camerún	55
17	Silvicultura comunitaria en Gambia	56
18	Necesidades de creación de capacidad relacionadas con los nuevos acuerdos de tenencia en Nepal	58
19	Un enfoque innovador para fortalecer la capacidad de los funcionarios gubernamentales en nuevas funciones	59

Prólogo

En el último decenio, muchos países han adoptado medidas para reformar las disposiciones relativas a la tenencia de los bosques y las tierras forestales con miras a transferir los derechos de acceso y gestión a las partes interesadas no estatales, principalmente hogares, empresas privadas y comunidades. En la actualidad se reconoce ampliamente que la seguridad de los sistemas de tenencia es un requisito previo fundamental para lograr la gestión forestal sostenible, pero no es el único. La tenencia de los bosques, la tierra y el carbono se ha convertido en un aspecto importante de las actividades destinadas a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques.

En los últimos años, la FAO ha realizado evaluaciones exhaustivas de la situación de la tenencia forestal en las cuatro regiones de África, Asia sudoriental, América Latina y Asia central, en particular su impacto sobre la gestión forestal sostenible y la reducción de la pobreza. Las experiencias y enseñanzas extraídas de esas evaluaciones, complementadas por los numerosos estudios de otras organizaciones, ofrecen una base de datos abundante sobre los distintos sistemas de tenencia y los éxitos y desafíos de los procesos de reforma de la tenencia.

Sobre la base del análisis de dicha información, esta publicación tiene como objetivo proporcionar orientación práctica a las personas que participan en las reformas de las políticas forestales relacionadas con la tenencia y a las que reflexionan sobre la eficacia de los sistemas de tenencia vigentes. Los destinatarios principales son las autoridades responsables de la formulación de políticas y otros interesados en abordar la reforma de la tenencia forestal para lograr los objetivos de gestión forestal deseados que, por lo general, comprenden la gestión sostenible de los bosques y la mejora de los medios de vida rurales. En esta publicación se determinan cuáles son las cuestiones clave que hay que resolver al abordar la reforma de la tenencia, se establece una serie de principios a seguir, y se propone un proceso de adaptación y deliberación para llevar a cabo la reforma de la tenencia.

Una lección fundamental que se desprende de la experiencia es que la reforma de la tenencia debe considerarse en el contexto de un programa de desarrollo nacional más amplio. Asimismo, es necesario reformar los marcos reglamentarios y los acuerdos de gobernanza conexos a fin de lograr los resultados deseados.

Esperamos que los interesados en la reforma de la tenencia de los bosques encuentren inspiración en esta publicación a la hora de tomar en consideración los posibles enfoques, procesos y resultados.



Michael Martin

Director de la División de Economía, Políticas y Productos Forestales
Departamento Forestal de la FAO

Agradecimientos

Don Gilmour y Bob Fisher prepararon el primer borrador de esta publicación sobre la base de un esquema elaborado por Eva Muller, Dominique Reeb y Francesca Romano. Posteriormente, ese borrador fue examinado por un grupo variado de expertos procedentes de gobiernos, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas, que se reunieron en Roma el 24 y 25 de marzo de 2010 para afinar el enfoque del documento, aclarar las cuestiones clave y colmar ciertas lagunas en la cobertura. Una mención de gratitud merecen las contribuciones proporcionadas durante la reunión y las observaciones formuladas sobre los sucesivos borradores del documento por los expertos siguientes: Alex Asare, Ed Barrow, Marcus Colchester, Jeff Hatcher, Ganga R. Dahal, Chunqian Jiang, Hooman Latifi, Jinlong Liu, Yam Malla, Annalisa Mauro, Samuel Nguiffo, Margareta Nilsson, Hemant Ojha, Pablo Pacheco, Roberto Porro, Iman Santoso, Nguyen Quang Tan y Chris Tanner.

Sobre la base de las contribuciones del grupo de expertos, Don Gilmour y Bob Fisher elaboraron un segundo borrador, que constituye el fundamento de la presente publicación. La FAO agradece sinceramente a ambos autores su constante interés, dedicación y paciencia durante el proceso.

El documento también se benefició de las aportaciones proporcionadas por especialistas de la FAO tanto durante como después del examen de expertos, entre ellos, Fred Kafeero, Irina Kouplevatskaya-Buttoud, Paolo Groppo, Qiang Ma, Eva Muller, Manuel Paveri, Dominique Reeb, Francesca Romano, Patrice Talla y Hans Thiel. Asimismo, expresamos nuestro agradecimiento a Gabriele Marcelli y Andrea Perlis por su apoyo en la labor de edición y publicación.

Resumen

Según la Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010 (FRA 2010) de la FAO, el 80 por ciento de los bosques del mundo son de propiedad pública, pero la propiedad y la gestión de los bosques en manos de comunidades, individuos y empresas privadas están aumentando (FAO, 2010c). A nivel mundial, la tenencia de los bosques se ve dominada por la propiedad y la gestión del Estado, pero hay transiciones en curso, más acentuadas en algunos países que en otros. Un sistema de tenencia más diversificado podría servir de base para mejorar la gestión forestal y los medios de vida locales, especialmente cuando la capacidad de gestión forestal del Estado es deficiente.

Un análisis de las experiencias en la tenencia y la reforma de la tenencia señala que las interacciones entre la tenencia, los marcos reglamentarios y la gobernanza son fundamentales para determinar en qué medida se alcanzan los objetivos de la gestión forestal. Los resultados de los estudios realizados en una extensa zona geográfica ponen de manifiesto las siguientes conclusiones clave:

- La tenencia segura de los bosques es un elemento fundamental para mejorar los medios de vida y lograr la gestión sostenible de los bosques.
- La reforma de la tenencia forestal debe llevarse a cabo como parte de un programa de reforma global e integrado, con el apoyo de la política forestal, la legislación y las disposiciones institucionales conexas (y no debe limitarse al reconocimiento o la concesión del título y/o los derechos de usufructo). En particular, la reforma de la tenencia debe incorporarse al programa general de desarrollo del país o la región.
- Es esencial mejorar los sistemas de gobernanza para garantizar que el marco reglamentario destinado a definir y legitimar los acuerdos de tenencia reformados pueda producir resultados significativos.
- Se debe conceder a los actores un margen suficiente para que elaboren sus propios sistemas de gestión forestal, que satisfagan sus circunstancias, necesidades y objetivos particulares.
- Hay que respaldar las disposiciones de gestión forestal tradicionales o consuetudinarias que encierran valores culturales y religiosos.
- Cuando se reconocen los derechos consuetudinarios preexistentes o se otorgan nuevos derechos oficialmente, hay que establecer medidas de apoyo para asegurar que todos los usuarios forestales, especialmente los pequeños agricultores y las comunidades locales e indígenas, conocen sus derechos y responsabilidades y tienen la capacidad para obtener los beneficios que proporciona el acceso a los recursos forestales. Generalmente, es necesario realizar una labor intensiva de creación de capacidad, movilización social y debate.
- La reforma de la tenencia de los bosques es un proceso de aprendizaje y requiere la adopción de enfoques de aprendizaje a través de la acción.
- La demanda continua de tierra, la gobernanza deficiente en muchos países y los nuevos problemas mundiales, como el cambio climático, aumentan la urgencia de abordar la reforma de la tenencia forestal.

Gran parte del argumento a favor de la reforma de la tenencia se basa en preocupaciones pragmáticas para aumentar la contribución de la tenencia a la gestión forestal sostenible y la mejora de los medios de vida. Sin embargo, otro argumento a favor de la reforma de la tenencia se basa en los derechos humanos. Algunos pueblos indígenas —por ejemplo, los de la Amazonia, los dayaks de Borneo y los aborígenes australianos— tienen reivindicaciones basadas en la tenencia consuetudinaria, que están respaldadas por las convenciones internacionales de derechos humanos.

Se ha observado que los cambios radicales en la tenencia suelen estar vinculados con importantes acontecimientos políticos; una vez que se ha producido una gran transformación, es posible promover cambios positivos importantes mediante la adopción de un enfoque de deliberación, adaptación y reflexión, que abarque a una amplia gama de partes interesadas y aplique circuitos de retroinformación de la experiencia adquirida sobre el terreno. Gracias a un análisis de las experiencias en materia de tenencia y reforma de la tenencia, se han identificado varias cuestiones clave relacionadas con la reforma de la tenencia de los bosques. Sobre la base de estas cuestiones, se han derivado los principios que se exponen a continuación, que deben aplicarse a la hora de emprender la reforma de la tenencia:

- **Principio 1: Enfoque adaptativo y de múltiples interesados.** Una reforma eficaz de la tenencia requiere la adopción de un enfoque de adaptación, deliberación y reflexión, basado en la participación de las diversas partes interesadas.
- **Principio 2: Tenencia como parte de un programa de reforma más amplio.** La reforma de la tenencia de los bosques debería llevarse a cabo como parte de un programa de reforma global e integrado.
- **Principio 3: Equidad social.** Todos los aspectos de la reforma de la tenencia deberían prestar atención al empoderamiento de los grupos marginados, en particular las mujeres y los pobres.
- **Principio 4: Derechos y sistemas consuetudinarios.** Se deberían identificar y reconocer los sistemas de tenencia consuetudinarios pertinentes, y estos deberían incorporarse a los marcos reglamentarios.
- **Principio 5: Marco reglamentario.** El marco reglamentario en apoyo de los cambios normativos asociados con la reforma de la tenencia debería ser un marco que favorezca los cambios y garantice su cumplimiento.
- **Principio 6: Seguridad de la tenencia.** El marco reglamentario debería incluir mecanismos para que la tenencia de los bosques sea lo más segura posible.
- **Principio 7: Procedimientos de cumplimiento.** Los procedimientos de cumplimiento deberían ser lo más sencillos posibles para minimizar los costos de transacción y maximizar los efectos propiciadores del marco reglamentario.
- **Principio 8: Normas mínimas para la gestión forestal.** Se debería adoptar un enfoque de normas mínimas cuando se elaboran los planes de gestión para el uso de los pequeños agricultores o las comunidades.
- **Principio 9: Buena gobernanza.** Los sistemas de gobernanza forestal deberían ser transparentes, responsables y participativos, en particular los procesos de toma de decisiones basados en la participación de las múltiples partes interesadas.
- **Principio 10: Creación de capacidad.** Se deberían establecer medidas de apoyo para asegurar que todos los interesados conozcan sus derechos y responsabilidades y tengan la capacidad de ejercerlos eficazmente.

Siglas

Asdi	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AVA	acuerdo voluntario de asociación
BASD	Banco Asiático de Desarrollo
CEI	Comunidad de Estados Independientes
FECOFUN	Federación de Usuarios de los Bosques Comunitarios
FLEGT	aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales
FRA	Evaluación de los recursos forestales mundiales
FSC	Consejo de Manejo Forestal
IIMAD	Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	organización no gubernamental
PFNM	producto forestal no maderero
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROFOR	Programa sobre los Bosques
PSA	pago por servicios ambientales
REDD	reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques
RRI	Iniciativa para los Derechos y Recursos
RTAF	Fuerzas Armadas Reales de Tailandia
TOC	tierra comunitaria de origen
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UWA	Organismo para la Flora y la Fauna Silvestres de Uganda



1. Introducción

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA PUBLICACIÓN

Tras una exposición de los conceptos clave relacionados con la tenencia, en la publicación se ofrece un resumen de la situación actual de la tenencia de los bosques a nivel mundial, basado principalmente en las evaluaciones de la tenencia forestal llevadas a cabo por la FAO (2006, 2008, 2009a, 2010a), así como en datos de numerosas otras fuentes. A continuación, basándose en parte en los documentos producidos para evaluar la tenencia forestal y, en parte, en las experiencias descritas en otras publicaciones más generales, se analizan experiencias específicas relativas a la tenencia de los bosques y la reforma de la tenencia, se extraen enseñanzas sobre lo que ha funcionado y por qué, y se determinan los posibles riesgos relacionados con enfoques específicos. Este análisis sirve a identificar cuáles son las cuestiones clave pertinentes a la hora de emprender la reforma de la tenencia.

Las primeras partes del documento son principalmente analíticas, dirigidas a la comprensión de la tenencia y la reforma de la tenencia. En el resto de la publicación se indica cómo avanzar utilizando las cuestiones clave para derivar los principios que se deben seguir en el proceso de reforma. Estos principios se ilustran mediante estudios de casos relativos a la reforma de la tenencia forestal, que muestran los vínculos entre los procesos de reforma de la tenencia forestal y los resultados. Esos estudios no se consideran necesariamente ejemplos de cómo hacer las cosas; algunos evidencian la pertinencia de los principios al mostrar lo que puede fallar. En resumen, para diversificar la tenencia forestal, se recomienda un proceso de adaptación que dé lugar a diversos acuerdos adecuados al contexto. La atención se centra en el modo de llevar a cabo la reforma de la tenencia forestal y no en un conjunto particular de resultados.

GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE Y TENENCIA

Según la Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010 (FRA 2010) de la FAO, el 80 por ciento de los bosques del mundo son de propiedad pública, pero la propiedad y la gestión de los bosques en manos de comunidades, individuos y empresas privadas están aumentando (FAO, 2010c). Aunque son muchos los factores que influyen en la decisión de un gobierno de emprender la reforma de la tenencia, cada vez más se reconoce que, a fin de crear mejores condiciones para el logro de los objetivos de la gestión forestal, es necesario un cambio en favor de acuerdos de tenencia más diversificados. En la mayoría de los países, esos objetivos guardan relación con la gestión forestal sostenible y la mejora de los resultados económicos, en particular, la mejora de los medios de vida.

En los debates actuales sobre la administración de los bosques, la gestión forestal sostenible¹ suele considerarse un objetivo de política general deseable para conseguir objetivos biofísicos y socioeconómicos. Con frecuencia, la mejora de los medios de vida rurales adquiere prioridad como un objetivo socioeconómico explícito, particularmente en los países en desarrollo. En esta publicación, este objetivo se refleja en la generación de ingresos y la reducción focalizada de la pobreza. La lógica subyacente para vincular la tenencia con la gestión forestal sostenible es el supuesto común de que la seguridad de la tenencia incentiva a las personas a invertir tiempo y recursos en la gestión de los bosques. Este supuesto se basa en la idea de que la población se ocupará de los recursos forestales si puede beneficiarse de ellos.

Los argumentos a favor de la reforma de la tenencia suelen presentarse desde el punto de vista biofísico o económico. Sin embargo, frecuentemente la tenencia también tiene un aspecto relacionado con los derechos humanos, como los derechos fundamentales de los pueblos indígenas locales y otras personas para ejercer control sobre los recursos tradicionales. La no discriminación es un principio central de los derechos humanos, importante para la reforma de la tenencia, que está claramente enunciado, por ejemplo, en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Los derechos humanos son obligatorios con arreglo a una serie de instrumentos y convenciones de derechos humanos que obligan a los Estados signatarios a respetar los derechos especificados y a esforzarse por ponerlos en práctica. Particularmente importantes son la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la que se establece el derecho a la propiedad y a no ser privado arbitrariamente de la propiedad (Artículo 17), y el Convenio sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Esto significa que la reforma de la tenencia debe abordar las cuestiones de los derechos humanos. A fin de asegurar que programas, políticas e intervenciones estén en consonancia con los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y los promuevan, se han elaborado enfoques basados en los derechos. En el Capítulo 2 se analizan más detalladamente estos enfoques.

Existen riesgos en presentar los tipos de tenencia como una serie de opciones para lograr objetivos particulares. Algunos de estos riesgos son los supuestos de que los acuerdos de propiedad común son siempre la mejor opción para la reducción de la pobreza, o que la propiedad privada es la alternativa más favorable para las economías nacionales o la más eficiente. Cada situación es única y no existe una sola respuesta correcta sobre cuál es la mejor política de tenencia. Mayers y Bass (1999), al resumir un importante estudio sobre las políticas forestales propicias para los bosques y la población, evidencian que la elaboración de políticas es un proceso político más que un proceso técnico, en el que intervienen partes con diferentes intereses, que requiere adaptación y aprendizaje.

¹ Por “gestión forestal sostenible” se entiende la administración y uso de los bosques y tierras forestales de forma e intensidad tales que mantengan su biodiversidad, productividad, capacidad de regeneración, vitalidad y su potencial para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes a escala local, nacional y global, y que no causan daño a otros ecosistemas (Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques [FNUB], sin fecha).

Cuando se emprende la reforma de la tenencia no se debe asumir que existe una única forma ideal de tenencia, como la propiedad privada/individual o comunitaria, que es apropiada para todas las circunstancias. En esta publicación se sostiene que es necesario aplicar un proceso orgánico de adaptación a la situación particular, en un momento específico, a fin de determinar cuáles son los acuerdos de tenencia apropiados para el logro de los objetivos. Ante todo, hay que establecer el modo en que los objetivos de la política forestal se relacionan con los bosques en particular y su contexto social y económico, y luego hay que identificar las formas más apropiadas de tenencia, reglamentación y gobernanza para la consecución de estos objetivos (la forma sigue a la función).

FACTORES QUE IMPULSAN LA REFORMA DE LA TENENCIA DE LOS BOSQUES

En los últimos años, la reforma de la tenencia de los bosques ha adquirido creciente importancia en los círculos relacionados con la política forestal, en muchos países y a nivel internacional. Esto se debe a varias razones. Tal vez la más importante es que los regímenes de tenencia forestal predominantes no han tenido mucho éxito en el logro de los principales objetivos de gestión forestal, como la gestión forestal sostenible, la reducción de la pobreza y la mejora de los medios de vida o de los derechos de los pueblos indígenas. Otros factores que han influido en la decisión de los gobiernos de reformar la tenencia son:

- un examen general de la política nacional en vista de la globalización, en particular la función cada vez más importante de las fuerzas del mercado y la expansión asociada del sector privado;
- la creciente presión a la que están sometidos los bosques debido al rápido crecimiento demográfico y el consiguiente aumento de la demanda de productos forestales (y, a menudo, de tierras para usos no forestales);
- el poder y la influencia crecientes de las partes interesadas, como los pueblos indígenas y otros grupos marginados, que procuran reafirmar sus derechos y reivindicaciones sobre los recursos.

Una breve reseña de la historia reciente evidencia que los verdaderos grandes factores que han impulsado los cambios fundamentales en la tenencia han sido resultado de acontecimientos políticos (en particular, revoluciones y guerras), y no de un proceso deliberativo de reforma llevado a cabo por tecnócratas y/o la sociedad civil. A modo de ejemplo, cabe citar las reformas radicales de la nacionalización en Rusia relacionadas con la revolución de 1917, y los cambios posteriores a la caída del Muro de Berlín en 1989. En Asia, los cambios que en China y Viet Nam condujeron inicialmente al control centralizado y la colectivización y, sucesivamente, a la descolectivización, la descentralización y la transferencia de competencias, fueron ocasionados por grandes acontecimientos políticos. También los cambios más recientes en Indonesia, que resultaron en la descentralización de la gestión forestal, fueron consecuencia de turbulencias políticas importantes. Los grandes acontecimientos políticos pueden ofrecer oportunidades para reformar las políticas, incluida la tenencia. Una vez que se ha verificado una gran transforma-

ción política, se pueden promover cambios positivos importantes adoptando un enfoque orgánico de adaptación, deliberación y reflexión, en el que se apliquen circuitos de retroinformación de la experiencia adquirida sobre el terreno. En esta publicación se especifican los elementos principales de dicho proceso.

También hay varias cuestiones emergentes que pueden impulsar la reforma de la tenencia. Tal vez la más importante de ellas está relacionada con la función que desempeñan los bosques en la retención y el almacenamiento de carbono, en particular el concepto de la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques (REDD) en los países en desarrollo que, según lo establecido, se aplicará en el período posterior al Protocolo de Kyoto, después de 2012. Esta cuestión está dando lugar a un animado debate y a un replanteamiento de los objetivos de la gestión forestal y las consecuencias de la tenencia.

Cabe recordar que la reforma de la tenencia de los bosques supone la competencia por los recursos. Las numerosas partes interesadas en la reforma de la tenencia están muy interesadas en que los resultados de la tenencia favorezcan sus propios objetivos. El debate no se produce en un vacío de poder, y algunos interesados tienen mucha más influencia y poder que otros. Una reforma de la tenencia justa, que honra y reconoce los derechos de los agentes menos poderosos, suele enfrentarse a una fuerte oposición. Al igual que con todos los cambios de política, la reforma de la tenencia no consiste solamente en un diálogo sobre ideas, sino que también supone objetivos e intereses contrapuestos. En esta publicación no se trata detalladamente la economía política de la reforma de la tenencia, pero se aboga por el reconocimiento de los derechos humanos y el uso de plataformas en el que participen las diversas partes interesadas. No obstante, el carácter político y económico de la reforma de la tenencia sigue siendo una realidad básica.

Todos estos factores plantean interrogantes sobre los objetivos de la gestión forestal en un mundo que cambia rápidamente y las modalidades más adecuadas para el logro de esos objetivos en una sociedad pluralista.

2. Términos y conceptos clave

La tenencia es un campo complejo y el proceso de reforma de la tenencia requiere un buen conocimiento de las experiencias, los supuestos y los conceptos clave involucrados. En este capítulo se explican algunos de estos conceptos clave.

TENENCIA

El término “tenencia” suele ser malinterpretado. Con frecuencia, se equipara a la propiedad, pero esto puede inducir a error. “Tenencia” es un término genérico que hace referencia a una variedad de acuerdos que asignan los derechos a quienes tienen la tierra y, por lo general, establecen las condiciones al respecto. La tenencia regula el acceso a los recursos y su uso. El término “propiedad” se refiere a un tipo particular de tenencia con el que se asignan al terrateniente derechos importantes. Los acuerdos de tenencia pueden suponer el acceso exclusivo (cuando una sola persona o un grupo tiene acceso), o diversos tipos de acceso para diferentes grupos de personas, en momentos distintos.

Además del título inalienable, hay muchas otras formas de tenencia. Los teóricos de la tenencia describen la tenencia como un “conjunto de derechos”. Acuerdos diferentes de tenencia asignan combinaciones diferentes de derechos al conjunto, como derechos de uso, gestión, control, productos comerciales, herencia, venta, transferencia, cesión, arriendo o contracción de hipotecas. Algunos sistemas de tenencia incluyen los derechos de “usufructo”, que conceden a las personas el derecho de usar las tierras o los bosques, pero no el derecho de propiedad o transferencia. Los arrendamientos definen el período de tiempo durante el cual se pueden ejercer los derechos antes de su cesión o renovación. A nivel mundial existe una desconcertante variedad de dichas combinaciones de derechos y los intentos de resumirlos resultan inevitablemente imprecisos.

Los derechos conllevan responsabilidades, ya que raramente el derecho a utilizar los recursos no comporta ninguna restricción. Por ejemplo, el derecho a usar los bosques puede traer aparejada la responsabilidad de asegurar su aprovechamiento sostenible o de proteger los valores de conservación.

Los sistemas de tenencia también varían por lo que respecta a cuáles individuos o grupos pueden ejercer algunos o un número de los derechos agrupados. Por ejemplo, hay casos en que:

- algunos grupos de personas tienen derecho de acceso a ciertos productos forestales de una zona de bosque, pero no a otros productos; en algunos casos, ciertos árboles en un bosque de propiedad común son de propiedad exclusiva de un individuo;
- determinados grupos tienen acceso durante temporadas específicas;
- la población local tiene derechos legales sobre determinados productos de los bosques estatales;

- los propietarios legales de las tierras forestales no tienen el derecho legal de utilizar sus bosques sin una aprobación por separado.

Una consecuencia práctica importante de este concepto de la tenencia como un conjunto de derechos es que la tenencia relacionada con las tierras forestales no equivale necesariamente a la tenencia relacionada con los árboles en particular. En muchos países, los árboles o arboledas dentro de un bosque común o nacional pueden considerarse a nivel local como pertenecientes a una persona determinada.

Por lo general, la propiedad comporta derechos más o menos exclusivos y permanentes, y normalmente incluye el derecho a vender la propiedad. No obstante, también son comunes otros tipos de disposiciones. En Viet Nam, en un proceso de asignación de tierras forestales se dispone que las tierras del Estado se asignen a los hogares individuales con un conjunto de derechos que incluyen el derecho de transferir el título de la tierra. En sentido estricto, sin embargo, la tierra sigue siendo del Estado. En muchos países, especialmente en América Latina, el Pacífico y Filipinas, las personas o grupos pueden tener derechos legales para utilizar o vender ciertos productos forestales, o incluso derechos permanentes sobre todos los productos, pero no tienen el derecho de vender la tierra. El “dominio pleno inalienable” asegura unos derechos permanentes sólidos a la tierra y los bosques para las comunidades o pueblos. Por ejemplo, en México, las comunidades locales poseen legalmente las tierras forestales (ejidos), pero no pueden venderlas.

La tenencia puede ser formal o informal. La tenencia formal está reconocida por la ley estatutaria, los precedentes (en el derecho inglés) o la regulación. La tenencia informal se refiere a los derechos reconocidos a nivel local que no tienen el reconocimiento oficial del Estado. Los sistemas de tenencia consuetudinarios o tradicionales suelen ser informales, aunque pueden estar reconocidos legalmente, como en gran parte de Melanesia y Ghana. Los sistemas de tenencia informales suelen funcionar paralelamente a la tenencia legal. En esos casos, la población local considera que los bosques y los productos forestales pertenecen a personas o grupos específicos, independientemente de si el gobierno ha reconocido o no los derechos. Es importante reconocer que muchos bosques en todo el mundo se han utilizado, administrado e incluso poseído de manera informal, de conformidad con las costumbres. Aunque la tenencia informal puede ser eficaz, existen riesgos de conflicto e inestabilidad de la tenencia si el sistema no está reconocido por la ley. Cuando la tenencia consuetudinaria no se reconoce, la reforma de la tenencia debe prever su reconocimiento.

Muchos países cuentan con ordenamientos jurídicos plurales en los que varios órganos de derecho funcionan en paralelo y cada uno puede ser una fuente de derechos. Los países pueden tener leyes consuetudinarias que regulan los asuntos de los pueblos indígenas, las minorías étnicas y otros residentes locales; estas leyes pueden asignar derechos a los titulares de los derechos consuetudinarios de acuerdo con normas que a menudo no están escritas, que el grupo conoce perfectamente, pero que para los externos resultan poco claras. Tales normas consuetudinarias pueden estar reconocidas en las constituciones y frecuentemente funcionan en paralelo con las leyes estatutarias de la legislatura del país y las ordenanzas de su ejecutivo. Las contradicciones entre estos órganos de derecho, y las controversias

resultantes de la superposición de jurisdicciones, se pueden resolver apelando a tribunales especializados.

A menudo, los países introducen otro nivel de derecho cuando ratifican los tratados internacionales de derechos humanos que protegen los derechos inherentes de todos los individuos y grupos específicos de personas. En los últimos años se ha asistido al surgimiento de una serie de acuerdos y convenios internacionales que reconocen los derechos de los pueblos indígenas de poseer y controlar las tierras, territorios y otros recursos que poseen, ocupan o utilizan de alguna manera por tradición. En estos acuerdos se afirma que los pueblos indígenas derivan los derechos de la costumbre y no de un acto del Estado; estos acuerdos se han consolidado recientemente en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Los derechos del Estado en los bosques

Otro error común es creer que las tierras y los bosques de la Corona o el Estado son propiedad del gobierno. La mayoría de los activos denominados de esta manera, en cambio, son tierras y bosques públicos sobre los que el gobierno ejerce jurisdicción en nombre de la nación. Los departamentos forestales están facultados para ejercer dicha jurisdicción en base a actos legislativos que les otorgan competencias definidas para regular lo que las empresas, los ciudadanos y otras entidades hacen en esas zonas. No obstante, las tierras forestales que se hallan bajo la jurisdicción de los departamentos pueden ser objeto de muchos tipos de tenencia.

En muchos países, la declaración oficial de las tierras forestales es una práctica común para determinar si zonas específicas ya están gravadas con derechos. Esas zonas se pueden tratar de distintas maneras: es posible excluirlas de los bosques catalogados; incluirlas en los bosques catalogados, pero someterlas a una aplicación limitada de las leyes forestales; o incorporarlas en los bosques catalogados después de extinguir los derechos mediante la compensación de los anteriores titulares de esos derechos. La afirmación de control sobre los bosques por parte del Estado sin el debido reconocimiento de los anteriores titulares de los derechos es una de las causas principales del empobrecimiento de las personas dependientes de los bosques y los conflictos consiguientes. Por ejemplo, en Indonesia la ley reconoce dos tipos de bosques, las zonas forestales del Estado y los bosques con derechos correspondientes; sin embargo, solo un 12 por ciento de los bosques ha sido catalogado y el Departamento Forestal trata a todos los bosques como zonas forestales del Estado que, por definición, son zonas sin derechos (Contreras-Hermosilla y Fay, 2005). Por tanto, en efecto se han anulado los derechos de los 60 a 90 millones de personas que viven en los bosques del país (Colchester *et al.*, 2005) y las tierras no catalogadas quedan en un limbo legal.

Tenencia pública, privada y comunal

El término “privado” se utiliza de manera incongruente en relación con los bosques. Algunas definiciones de “bosque privado” incluyen los bosques controlados por grupos, así como por individuos. La propiedad común, por tanto, puede

considerarse como un tipo de propiedad privada. En esta publicación se utiliza el término “privado” para referirse únicamente a los bosques bajo el control de individuos o corporaciones/empresas. En cambio, cuando los bosques están controlados por grupos (comunidades, clanes, etc.) se habla de tenencia “comunitaria” o “colectiva” (propiedad común). En esos casos, los individuos poseen derechos en virtud de su pertenencia a un grupo, pero existen diferencias claras entre esos derechos y los derechos privados. Es conveniente mantener esta distinción.

Recientemente, se ha prestado mucha atención a la modalidad de tenencia conocida como “propiedad común”. El debate ha proseguido desde que Hardin (1968) describió la “tragedia de los bienes comunes” como una situación en que los recursos de acceso común se degradarían inevitablemente a causa del uso excesivo, dado que los individuos no tendrían ningún incentivo para reducir sus propio consumo en tanto que otros continuaban usándolos sin límite. Desde entonces se ha establecido una clara distinción entre los recursos que están sujetos a un régimen de libre acceso (en que no existen restricciones sobre quién puede usar el recurso) y los de propiedad común (en que determinados grupos de personas tienen derechos específicos). Los estudiosos han adquirido un conocimiento detallado de los arreglos institucionales en virtud de los cuales los regímenes de propiedad común pueden resultar eficaces. Ostrom (1990) ha elaborado un conjunto de principios de diseño, y sostiene que estos están presentes en muchos sistemas de gestión de recursos naturales de propiedad común (véase el Recuadro 1).

RECUADRO 1

Los principios de diseño de Ostrom

- Los límites de los grupos están claramente definidos.
- Las reglas que rigen el uso de los bienes colectivos resultan adecuadas para las necesidades y condiciones locales.
- La mayoría de los individuos que se ven afectados por estas reglas pueden participar en su modificación.
- Las autoridades externas respetan los derechos de los miembros de la comunidad de elaborar sus propias reglas.
- Existe un sistema de supervisión del comportamiento de los miembros, aplicado por los propios miembros de la comunidad.
- Se utiliza un sistema gradual de sanciones.
- Los miembros de la comunidad tienen acceso a mecanismos de resolución de conflictos de bajo costo.
- En los regímenes de propiedad común que forman parte de sistemas más grandes, la apropiación, provisión, supervisión, ejecución de las reglas, solución de conflictos y actividades de dirección están organizadas en múltiples estratos de emprendimientos complementarios.

Fuente: Adaptado de Ostrom, 1990.

Enfoques de la reforma de la tenencia basados en los derechos

Los enfoques basados en los derechos constituyen una base indispensable para la reforma de la tenencia. Según la definición de Campese (2009):

Los enfoques basados en los derechos pueden entenderse como la integración de derechos, reglas, normas y principios en la política, la planificación, la ejecución y la evaluación de los resultados para ayudar a asegurar que la práctica de conservación [o reforma de la tenencia] respete los derechos en todos los casos, y apoye su realización en la medida de lo posible.

Campese señala que los enfoques basados en los derechos suponen el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos. Esto significa que la reforma de la tenencia debe comenzar por la admisión de los derechos existentes en virtud de la normativa internacional de derechos humanos y el reconocimiento de los sistemas consuetudinarios de tenencia. El respeto de los derechos humanos es una especie de filtro para evaluar los aspectos relativos a los derechos humanos de una política o programa. Un enfoque activo basado en los derechos es más ambicioso respecto a la promoción activa de esos derechos.

Habida cuenta de los imperativos éticos y jurídicos derivados de los instrumentos y las leyes de derechos humanos, las actividades de reforma de la tenencia deben tener seriamente en cuenta los derechos humanos y la tenencia consuetudinaria. Sin embargo, esto presenta dificultades ya que las cuestiones relacionadas con la tenencia suelen ser muy controvertidas y suponen la competencia por recursos valiosos entre numerosas partes interesadas.

MEDIOS DE VIDA Y POBREZA

Por “medio de vida” se entiende “las formas en las que las personas se ganan el sustento” (Fisher *et al.*, 2008). Aunque este término suele utilizarse como si se refiriera solo o principalmente a los medios de subsistencia, también abarca las vinculaciones de las personas con los mercados y las distintas fuentes de ingresos en efectivo. Por consiguiente, mejorar los medios de vida significa mejorar el acceso a los recursos de subsistencia y a los medios para incrementar los ingresos.

La pobreza “puede ser considerada como un estado de oportunidades reducidas o limitadas de medios de vida” (Fisher *et al.*, 2008). A pesar de que con frecuencia la pobreza se mide en términos de ingresos (personas por debajo del umbral de 2 USD al día), puede también ser considerada desde un punto de vista más cualitativo. El Banco Mundial (2001) ha descrito la pobreza como la falta de bienes, de poder y vulnerabilidad.

La generación de ingresos es un aspecto importante para la mejora de los medios de vida y la reducción de la pobreza. Evidentemente, una reforma de la tenencia que permite a las personas obtener ingresos de los productos forestales es importante para mejorar los medios de vida. Sin embargo, generar ingresos no es lo mismo que reducir la pobreza, y no se debe suponer que la generación de ingresos conduce automáticamente a la reducción de la pobreza. En general, para lograr

la reducción de la pobreza se requiere un conjunto específico de disposiciones y actividades dirigidas a las personas consideradas pobres. Esto no se logra aumentando los ingresos totales de la población procedentes de los bosques, a menos que los pobres reciban una parte significativa de esos ingresos. La prestación de apoyo específico puede ser particularmente importante para asegurar la reducción de la pobreza de las mujeres y los niños.

DIMENSIONES DE GÉNERO DE LA TENENCIA DE LOS BOSQUES

Con frecuencia, los hombres y las mujeres del medio rural poseen niveles de conocimiento dispares sobre los recursos forestales y funciones diferentes en la gestión de los bosques y los árboles. Las mujeres practican los sistemas de producción agroforestal tradicionales, como los huertos caseros y la recolección y venta de madera y productos derivados de los árboles como parte de empresas en pequeña escala. Ellas son las principales responsables de la recolección de leña para el hogar y de plantas silvestres utilizadas como alimentos o medicinas. Los hombres, en cambio, desempeñan funciones más valoradas como la tala y el transporte de madera. Sin embargo, las funciones específicas de cada sexo varían: en determinadas zonas de Nepal los hombres tejen cestos de bambú, mientras que en la República Democrática Popular Lao las mujeres tienen más presencia en esas tareas. En Bhután, son las únicas recolectoras de leña y en Sri Lanka, los hombres las ayudan.

La investigación evidencia que los árboles y los bosques son más importantes para los medios de vida de las mujeres de las zonas rurales que para los de los hombres. En Madagascar, las mujeres pobres de una determinada comunidad obtuvieron el 37 por ciento de sus ingresos de los productos forestales, en comparación con el 22 por ciento conseguido por los hombres. En Andhra Pradesh, el 77 por ciento de los ingresos de las mujeres en algunas zonas provinieron de los bosques (FAO, 2010b).

Las restricciones de acceso tienen repercusiones de diferente índole para hombres y mujeres. Los bosques pueden ser cruciales para las estrategias de supervivencia de las agricultoras. En el África Subsahariana, la responsabilidad de cuidar de los miembros de la familia enfermos de VIH/SIDA recae principalmente sobre las mujeres, que por lo tanto disponen de menos tiempo para la producción agrícola. Como consecuencia, su dependencia de los productos alimentarios procedentes de los bosques y de los ingresos generados por la leña está aumentando. Durante los conflictos y las catástrofes naturales, la población rural desplazada también se vuelve más dependiente de los productos y servicios forestales.

Dada la responsabilidad de las mujeres de satisfacer las necesidades alimentarias y de combustible del hogar, el agotamiento de los recursos forestales aumenta la carga de trabajo, especialmente de la mujer. Un estudio llevado a cabo en Malawi reveló que la deforestación obliga a las mujeres de edad avanzada a recorrer a pie más de 10 kilómetros cada día para recoger leña. En Zambia, las mujeres emplean un promedio de 800 horas al año en la misma tarea y en la República Unida de Tanzania, 300. En África oriental, la escasez de leña ha conllevado la reducción del número de comidas cocinadas en los hogares pobres.

Uno de los objetivos relativos al género de la FAO para el período 2008-2013 es: “Promover los sistemas de tenencia de tierras forestales equitativos mediante políticas y leyes que mejoren el acceso a los recursos forestales y su empleo y gestión en beneficio de hombres y mujeres” (FAO, 2010b).

DESCENTRALIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

La reforma de la tenencia está vinculada a la descentralización y transferencia de competencias de la gestión de los recursos forestales. Los programas de silvicultura comunitaria, la restitución de los bosques y la privatización consisten esencialmente en traspasar la responsabilidad y/o los derechos relacionados con los bosques o recursos forestales a una comunidad local, individuos o sector empresarial.

A menudo, los términos “descentralización” y “transferencia de competencias” se utilizan indistintamente, y los varios autores los utilizan de maneras diferentes. En esta publicación, se utilizan las siguientes definiciones (Fisher, 1999):

La descentralización se puede definir como el traspaso de funciones administrativas desde un lugar central, y la transferencia de competencias supone el traspaso de poder desde un lugar central. En este sentido, se puede entender el poder como la capacidad o facultad de contribuir al proceso de adopción de decisiones. Si bien es cierto que la descentralización y la transferencia pueden tener lugar al mismo tiempo, es perfectamente posible descentralizar funciones administrativas sin transferir la facultad de adoptar decisiones importantes.

La distinción entre estos dos conceptos es importante en todo debate sobre la reforma de la tenencia. La tenencia efectiva comprende “el poder de tomar decisiones y establecer los objetivos [para el uso y la gestión de los bosques]” (Fisher, 1999), por lo que la reforma significativa de la tenencia comprende también una realineación de ese poder.



3. Tenencia de los bosques, gobernanza y marcos reglamentarios

Como se subraya más adelante en esta publicación, la reforma de la tenencia no es un único proceso independiente, sino parte de un enfoque más amplio y global que debe estar incorporado al programa de desarrollo del país. Las reformas de las políticas nacionales tienen lugar en el marco de las obligaciones que se derivan de los instrumentos internacionales y regionales de los que son signatarios los países. Estos proporcionan puntos de referencia para el enfoque y la dirección de los aspectos pertinentes de las reformas, en particular aquellas que se refieren al acceso a la tierra y los bosques. Las reformas de la tenencia de los bosques deben ser coherentes con estos instrumentos.

Las reformas también deben estar vinculadas a la gestión de otros recursos naturales, como la tierra y el agua. En un análisis de la reforma de la tenencia de las tierras forestales en Viet Nam, Nguyen *et al.* (2008) señalan que “estas reformas abarcan aspectos culturales, económicos y políticos”. En este capítulo se identifican cuáles son los ámbitos fundamentales que deben tomarse en consideración en dicho enfoque global.

La mayoría de los países establecen algún tipo de metas y objetivos para la gestión de sus bosques, si bien a veces estos son más implícitos que explícitos. La adopción de una política forestal oficial es una forma de volver explícitos los objetivos implícitos y, por ende, facilitar el análisis y el debate. Con frecuencia, en los objetivos de gestión forestal se presta especial atención a la gestión forestal sostenible y la generación de ingresos, en particular ingresos para el Estado nacional, pero cada vez más también para la población rural que vive en los bosques o en sus cercanías, especialmente en los países en desarrollo. En la mayoría de los países, los objetivos sociales de la gestión forestal cambian considerablemente con el pasar del tiempo y deben examinarse periódicamente para asegurar que la gestión de los bosques siga reflejando las demandas de la sociedad (véase el Recuadro 2). Por lo que se refiere a Europa, Schmithüsen e Hirsch (2009) señalan que:

Los objetivos de las políticas forestales públicas se han vuelto más ambiciosos, complejos e interrelacionados puesto que abordan el potencial económico de los bosques para la producción y elaboración industrial de madera, así como su disponibilidad como recursos sociales multifuncionales en las zonas urbanas y rurales, su importancia como ecosistemas variados y complejos, y su papel esencial en el mantenimiento de la biodiversidad de la flora y la fauna.

RECUADRO 2

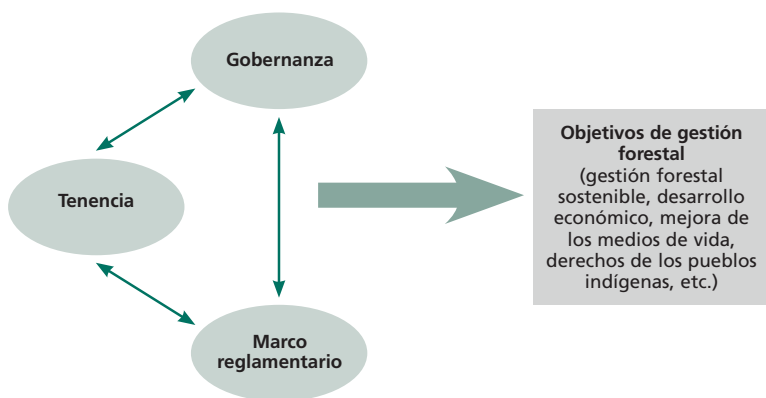
Cambios contemporáneos en los objetivos de gestión forestal en Asia occidental y central, el Cáucaso y la Federación de Rusia

En el contexto actual de transformaciones sociales, políticas y económicas en la mayoría de países de Asia central, los sectores forestales están reformando sus sistemas de tenencia empezando por un examen de los objetivos de gestión forestal. El énfasis precedente en la producción de madera o la conservación total está dando paso a una visión más multifuncional de la gestión forestal, que abarca la conservación de la biodiversidad junto con los múltiples usos de los bosques.

Fuente: Adaptado de FAO, 2010a.

FIGURA 1

Ámbitos fundamentales que influyen en el logro de los objetivos gestión forestal



La medida en que se logran los objetivos de gestión forestal depende de una multitud de factores que se agrupan en tres grandes ámbitos: gobernanza, tenencia y marcos reglamentarios (véase la Figura 1). A lo largo de toda la publicación se hace referencia a este modelo conceptual, en el que se concibe la tenencia como parte de un sistema más amplio; la interacción entre todos estos ámbitos determina el éxito final en la consecución de los objetivos de gestión forestal. Dahal y Adhikari (2008), al analizar el impacto de las reformas de la tenencia en Asia, señalan que la tenencia segura no es suficiente por sí sola para alcanzar los resultados deseados. Cualquier intento de reforma de la tenencia debe estar vinculado con reformas paralelas de las disposiciones de gobernanza y el marco reglamentario si se desea tener la posibilidad de alcanzar los objetivos de gestión definidos. Con respecto a América Latina, Larson *et al.* (2008) señalan que, hasta la fecha, los marcos de política:

... generalmente no han logrado establecer un entorno propicio para el desarrollo de estas oportunidades de gestión... no han estado acompañados de reformas institucionales que demuestren una comprensión de los pueblos, culturas o medios de vida basados en los bosques; ni tampoco han llevado a un cambio de prioridades en cuanto al modelo de gestión forestal o a una redefinición de los actores que deberían ser los principales beneficiarios de los bosques.

En general, la reforma de la tenencia se lleva a cabo en el contexto de una reforma más amplia de la política forestal. En el Capítulo 2 se definió y analizó detenidamente la tenencia. En el presente capítulo se definen las características fundamentales de los marcos reglamentarios y la gobernanza.

MARCOS REGLAMENTARIOS

Los marcos reglamentarios son los acuerdos formales que definen cómo y con qué propósito, o propósitos, se utilizan los bosques y quién tiene el mandato por ley de desempeñar determinadas funciones. Comprenden la legislación, las políticas, las normas y reglamentos para la aplicación de la ley, y las directrices operacionales para la ejecución. Muchos países no tienen todos estos componentes. Algunos pueden tener solo un decreto, sin una política oficial o instrumentos subordinados, como normas y reglamentos, para definir el modo en que se aplica el decreto. En general, cuanto más completo es el marco reglamentario, menor es el margen para la discrecionalidad burocrática y mayor es el potencial para la apertura, la transparencia y la seguridad.

Sobre la base de la experiencia adquirida en el desarrollo y la aplicación de los marcos reglamentarios en muchos países, se han identificado varios principios generales para asegurar que la política se aplique con éxito (Gilmour *et al.*, 2005):

- Asegúrese de que los marcos reglamentarios sean habilitadores y garanticen el cumplimiento de la política. Deben permitir a las principales partes interesadas mejorar sus medios de vida y el estado de los bosques eliminando todos los obstáculos que les impiden hacerlo.
- Evite el exceso de regulación (especialmente en las primeras etapas), de modo que los asociados en la ejecución sean capaces de aplicar las políticas.
- Otorgue derechos de acceso o propiedad seguros y a largo plazo en relación con los recursos forestales.
- Al llevar a cabo iniciativas, inicie de forma sencilla y añada complejidad basándose en la capacidad de los asociados de adoptar tareas cada vez más complejas.
- Haga todo lo posible para minimizar los costos de transacción para todos los asociados.
- El establecimiento de asociaciones y la creación de confianza para el cumplimiento efectivo de un marco reglamentario lleva tiempo y requiere el apoyo de las instituciones y los procesos locales de gobernanza. Sin embargo, disponer de un marco reglamentario completo y progresivo no es una garantía de que la gestión de los bosques estará dirigida al logro de los objetivos establecidos. En general, la buena gobernanza es uno de los factores más importantes para deter-

minar la consecución de los objetivos de la gestión forestal, pero sin un entorno normativo propicio, es poco probable que las reformas forestales produzcan los buenos resultados biofísicos y socioeconómicos que promete.

Los marcos reglamentarios para los sectores no forestales no están necesariamente relacionados explícitamente con la gestión o la política forestales, pero pueden tener efectos directos. Por ejemplo, es posible que, con arreglo a la ley forestal, la población tenga derechos formales para recoger productos forestales no madereros (PFNM), pero que no pueda llevarlos al mercado ni venderlos a causa de la normativa relativa al transporte o el mercado. Así pues, su capacidad para ejercer sus derechos en virtud de una ley está limitada por otra ley (para un ejemplo, véase el Recuadro 3). Por consiguiente, en el proceso general de reforma hay que tomar en consideración los aspectos de los marcos reglamentarios de los sectores no forestales que inciden en el logro de los objetivos de gestión forestal. En el Capítulo 5 se exponen otros ejemplos de reglamentaciones contraproducentes.

GOBERNANZA

La gobernanza hace referencia al proceso por el cual las decisiones se toman y aplican. La gobernanza puede definirse como “la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos, ambientales y sociales de un país para el desarrollo” (USAID, 2000). La gobernanza está influenciada por el conjunto de todas las normas y prácticas (incluidas las culturales) formales e informales que rigen la forma en que la sociedad aborda un tema en particular, como la gestión forestal (véase el Recuadro 4). Se trata del modo en que se adoptan las decisiones

RECUADRO 3

Ejemplo de intenciones contrapuestas de diferentes reglamentos y sus efectos en los medios de vida locales

El Organismo para la Flora y la Fauna Silvestres de Uganda (UWA) se vio obligado a aceptar que tenía que permitir el acceso a los recursos a las comunidades locales ya que los intentos de evitar que las comunidades que vivían en las cercanías de las zonas protegidas recogieran ciertos recursos tradicionales (por ejemplo, brotes de bambú en el Monte Elgon) originaron protestas y resistencia. El UWA entendió que no podía impedir el acceso de la comunidad puesto que no disponía de personal suficiente para hacer cumplir la ley. En el estatuto del UWA se establece que la extracción de recursos de los parques nacionales es ilegal, pero se añadió una cláusula que permite al UWA autorizar “otras actividades normalmente ilegales” si se demuestra que son beneficiosas para la conservación. Esto permite la gestión colaborativa de los recursos en las zonas protegidas, sin hacerlo explícito o necesario, y ofrece al UWA la oportunidad de dejar que su política informal sobre el acceso a los recursos quede sin aplicarse.

Fuente: Barrow et al., 2002.

RECUADRO 4

Cambio en las nociones de gobernanza

... en un principio el término “gobernanza” se interpretaba como un sinónimo de gobierno (o de la forma en que este estaba gobernando). Una cuestión básica en la nueva interpretación de “gobernanza” es el cambio del papel del Estado, en vista de las nuevas funciones del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. La gobernanza guarda relación con la modificación de la forma de concebir las funciones y las responsabilidades del gobierno del “viejo” estilo de gobernanza —en el que el gobierno dirige— a una nueva situación en que más actores codirigen. Los aspectos importantes de esta nueva situación son su naturaleza de múltiples agentes, múltiples niveles (nacional, internacional y local) y múltiples significados: las diferentes partes interesadas pueden adoptar diferentes valores, intereses y visiones del mundo.

A nivel conceptual, es evidente que la gobernanza aspira a la dirección, a mejorar las situaciones sociales. Por lo tanto, tiene que lidiar con la complejidad, y se basa en un pensamiento sistémico indicativo que abarca procesos de múltiples interesados y aprendizaje social destinados a introducir mejoras en todos los órdenes de gobernanza, incluidos los debates sobre la eficacia, las normas y los valores.

Fuente: van Bodegom et al., 2008.

en la práctica, en lugar del modo en que se definen como procedimientos formales, y hay que tener en cuenta las relaciones de poder. Se trata más de los procesos que de los procedimientos. Por su propia naturaleza, la gobernanza implica el uso de poder para tomar y ejecutar las decisiones. Las decisiones relacionadas con el acceso a los recursos y su uso invariablemente afectan a muchas partes interesadas que tienen intereses diferentes y, a menudo, contrapuestos.

Con frecuencia, las reformas de la tenencia exigen un cambio significativo en el centro de poder para la toma de decisiones importantes. En efecto, estas reformas cambian la dinámica social relacionada con la gestión forestal dado que modifican las funciones tradicionales de los funcionarios forestales y otras partes interesadas. Este importante cambio social no puede ocurrir únicamente gracias a la dirección, sino que debe estar acompañado por cambios conexos en la gobernanza general para que favorezca los nuevos acuerdos.

El concepto de buena gobernanza adquirió importancia en las esferas del desarrollo a finales de 1980, cuando en un estudio general patrocinado por el Banco Mundial se determinó que una de las causas de los malos resultados de la ayuda al desarrollo en el África Subsahariana era la gobernanza deficiente en los Estados en cuestión. Desde entonces, la buena gobernanza ha sido considerada como una condición necesaria para el progreso económico en general. Sobre la base de los enfoques del Banco Mundial, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) han

identificado cuatro principios de buena gobernanza: la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la previsibilidad (Sharma y Acharya, 2004). A estos podría añadirse el empoderamiento, la inclusión, la equidad y la participación en los beneficios. La buena gobernanza se refiere a la calidad del proceso que se ocupa de estos principios de manera explícita.

CONCLUSIONES

Este esquema conceptual de las interacciones entre los marcos reglamentarios, la gobernanza y la tenencia para alcanzar los objetivos de la gestión forestal es fundamental a fin de entender el proceso de reforma de la tenencia que se analiza en los próximos capítulos, en los que se hace hincapié en la necesidad de abordar de manera integral cada uno de estos ámbitos. Sin embargo, la determinación de los objetivos de la gestión forestal es un punto de partida crítico y fundamental y no está de más insistir en su importancia. El axioma de gestión según el cual “la forma sigue a la función” es particularmente importante, ya que todas las estructuras, disposiciones o formas relacionadas con los marcos reglamentarios, la tenencia y la gobernanza fluyen de la determinación de esta función primaria de la gestión forestal, es decir, los objetivos.

Generalmente, es necesario realizar una considerable labor de capacitación de los interesados principales antes de poder llevar a la práctica muchos aspectos del programa general de reforma, especialmente las reformas del marco reglamentario y el sistema de gobernanza. Este aspecto se trata con más detalle en los próximos capítulos.

4. Estado de la tenencia de las tierras forestales

Durante los últimos dos decenios, se han verificado transiciones en los acuerdos formales de tenencia que se aplican a los bosques en muchas partes del mundo. Entre estas transiciones cabe citar la descolectivización de los bosques (y las tierras agrícolas) en las antiguas repúblicas soviéticas, China y Viet Nam; la legitimación y la formalización de las reivindicaciones sobre la tierra y los bosques de los pueblos indígenas y las comunidades locales en América Latina; la creciente adopción de la silvicultura comunitaria, con sus cambios concomitantes en los derechos de acceso y uso, en muchas partes del mundo en desarrollo; y la privatización de los bienes forestales nacionales en algunos países, entre ellos Nueva Zelanda, Australia y Sudáfrica. Estas transiciones reflejan cambios en dos características importantes de la tenencia: quién detiene los derechos de propiedad y quién posee los derechos de gestión (acceso y uso) de los bosques, y cómo estos derechos se ponen en práctica. Bull y White (2002) afirman que el 11 por ciento de los bosques del mundo están administrados por las comunidades, lo que corresponde a una superficie mucho mayor de la que está administrada por la industria forestal, y aproximadamente la misma cantidad está en manos de todos los terratenientes privados en su conjunto. Ellos opinan que está previsto que esa cifra aumente desde los 378 millones de hectáreas de tierra de propiedad y gestión comunitarias en 2001 hasta 740 millones de hectáreas en 2015, lo que equivale al 45 por ciento del patrimonio forestal mundial. White y Martin (2002) analizaron la tenencia de las tierras forestales en 24 de los 30 países más boscosos y observan lo siguiente:

Se ha puesto en marcha una transición importante y sin precedentes en la propiedad forestal... El reconocimiento de los derechos indígenas y la propiedad comunitaria —y la racionalización más amplia de la tenencia de los bosques— ofrecen una oportunidad histórica para que los países mejoren enormemente los medios de vida de millones de habitantes de los bosques.

Además, White y Martin abogan por un mejor conocimiento de las reivindicaciones relativas a la tenencia de los bosques, especialmente de quién posee los bosques del mundo y quién tiene acceso (derechos de gestión) a ellos.

Se ha cuestionado la validez de estas reivindicaciones y la exacta naturaleza y el impacto de los cambios conexos. El interés mundial suscitado por estos y otros debates ha inducido a varios organismos a aumentar su labor de recopilación de datos a nivel mundial, a fin de obtener una visión más completa de los acuerdos de tenencia que se aplican en los planos nacional y regional, las presiones para el cambio, y qué

se podría hacer para asegurar que las transiciones contribuyeran a la gestión forestal sostenible y la mejora de los resultados socioeconómicos. En la más completa de estas evaluaciones, llevada a cabo por la FAO y sus asociados, se realizaron numerosos estudios de casos nacionales, cuyos resultados se recopilaban en resúmenes regionales: FAO (2006) para Asia meridional y sudoriental, FAO (2008) para África, FAO (2009a) para América Latina, FAO (2009b) para China, FAO (2010a) para Asia central, y Schmithüsen y Hirsch (2009) para Europa. La labor paralela de la Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI) ha contribuido al creciente volumen de materiales y análisis sobre la tenencia y las cuestiones conexas (RRI, 2008; Sunderlin, Hatcher y Liddle, 2008; RRI, 2009 [para las regiones tropicales]).

En los estudios de la FAO se utilizó un conjunto uniforme de categorías y definiciones para registrar la tenencia de los bosques a nivel nacional en todas las regiones importantes. La clasificación adoptada por el Departamento Forestal de la FAO considera la tenencia de los bosques en lugar de la tenencia de la tierra, sobre la base de que la tenencia de los bosques es más importante para lograr la gestión forestal sostenible y la mejora de los medios de vida en las zonas forestales. Aunque la compilación de los datos en cifras regionales y mundiales tiende a ocultar las variaciones nacionales y subnacionales, da una idea de la situación a nivel macro y las variaciones entre las regiones, al menos desde el punto de vista oficial del gobierno. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, con frecuencia, los datos oficiales del gobierno sobre la tenencia de los bosques no reflejan la gran variedad de acuerdos de tenencia que pueden existir en algunos lugares.

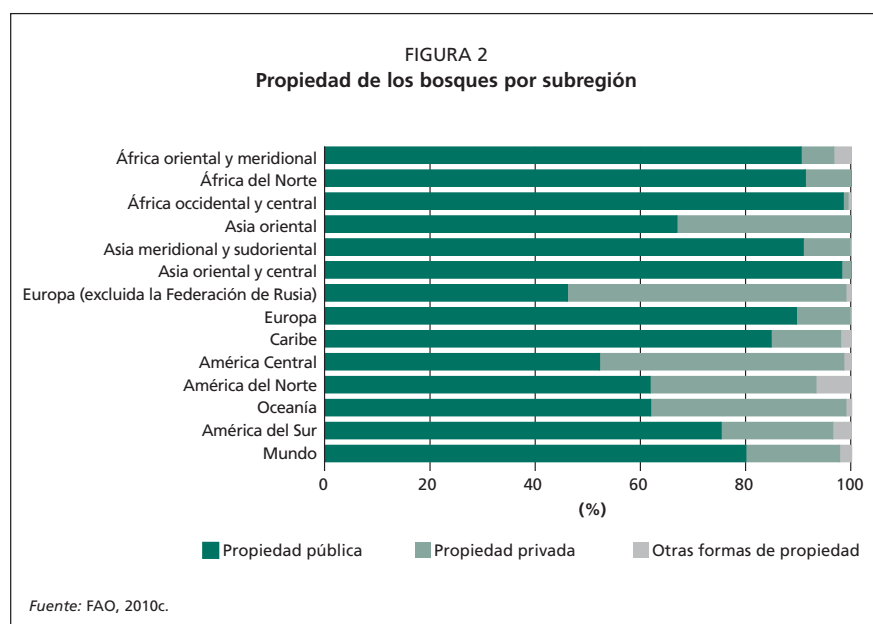
PROPIEDAD DE LOS BOSQUES DEL MUNDO

De los 233 países abarcados por la FRA 2010 (FAO, 2010c), 187 notificaron los mismos datos sobre la propiedad forestal de 2005, utilizando las siguientes categorías de propiedad: pública, privada y otras. Las respuestas abarcaron el 98 por ciento de la superficie forestal total (en comparación con el 77 por ciento en la FRA 2005). Véase el Anexo 1 para las definiciones de las categorías utilizadas en la FRA 2010.

En la evaluación se indicó que en 2005 el 80 por ciento de la superficie forestal mundial era de propiedad pública, y este tipo de propiedad predominaba en todas las regiones y subregiones, salvo en Europa (excluida la Federación de Rusia) donde correspondía al 48 por ciento de la superficie forestal² (véase la Figura 2). La propiedad pública también era el tipo de propiedad más común en muchos de los países con una extensa cubierta forestal, por ejemplo la Federación de Rusia, la República Democrática del Congo, Indonesia y el Brasil. La propiedad privada era más común en América del Norte (31 por ciento), América central (46 por ciento) y Oceanía (37 por ciento).

Sin embargo, como ya se señaló, las cifras regionales a nivel macro tienden a ocultar amplias variaciones entre los países de una región, como evidencian claramente los datos por países de América Latina. Por ejemplo, casi todos los bosques de Venezuela y la Guayana Francesa son de propiedad pública, mientras que en el

² Cuando se incluye la Federación de Rusia en Europa, la propiedad pública es casi del 90 por ciento ya que todos los bosques en ese país son públicos.

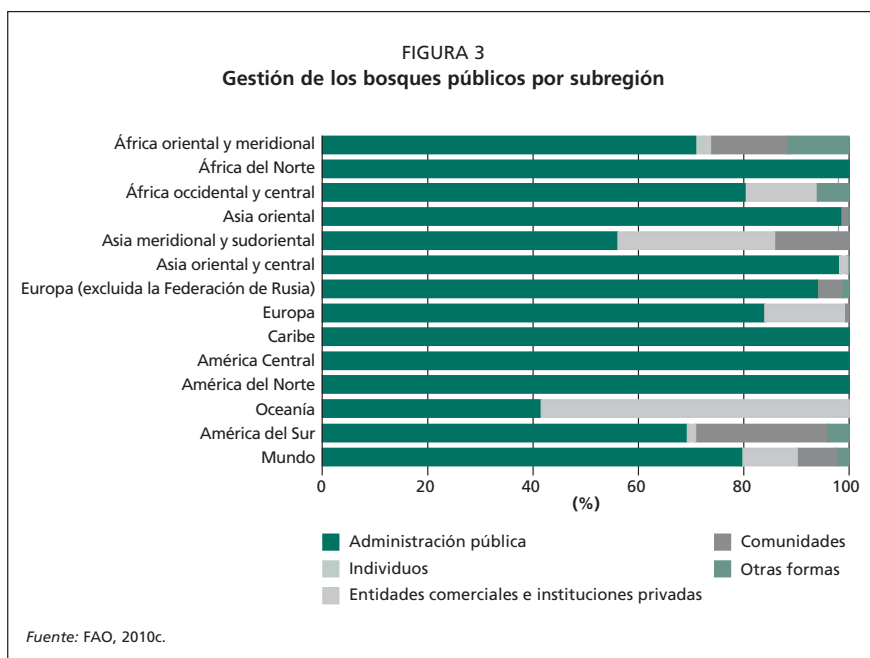


Paraguay, Honduras, Guatemala, Costa Rica y Chile más del 30 por ciento de los bosques son privados. En el Perú, Guyana y Costa Rica un porcentaje significativo de bosques (más del 10 por ciento) pertenece a los pueblos indígenas (FAO, 2009a).

GESTIÓN DE LOS BOSQUES PÚBLICOS DEL MUNDO

Un aspecto fundamental para el modo en que se gestionan los bosques y los beneficiarios de esta actividad, es quién tiene los derechos de uso y gestión de los bosques, ya que estos no corresponden necesariamente a los derechos de propiedad. En la Figura 3 se muestra el patrón de los derechos de gestión de los bosques públicos por región. Aproximadamente 152 países (que representan el 92 por ciento de toda la superficie forestal mundial) presentaron esta información para 2005, y 130 de ellos (el 80 por ciento de la superficie total de bosques) proporcionaron datos para todas las series cronológicas, por lo que estas cifras dan una idea bastante buena, aunque parcial, de quién gestiona los bosques públicos en el mundo.

A nivel mundial, el Estado tiene las responsabilidades de gestión en casi el 80 por ciento de los bosques públicos, seguido por el sector empresarial con el 11 por ciento y las comunidades con el 8 por ciento. El sector empresarial (que incluye al sector privado en los datos de la FRA) es particularmente importante en Asia meridional y sudoriental y África occidental y central, debido a países como Indonesia y los de la cuenca del Congo, donde las empresas privadas son responsables de la gestión forestal en el 30 y el 15 por ciento, respectivamente, de los bosques públicos. En América del Sur, las empresas privadas no administran muchos bosques públicos, aunque se prevé que lo harán más en el futuro (el Brasil firmó su primer acuerdo de concesión forestal en 2008).



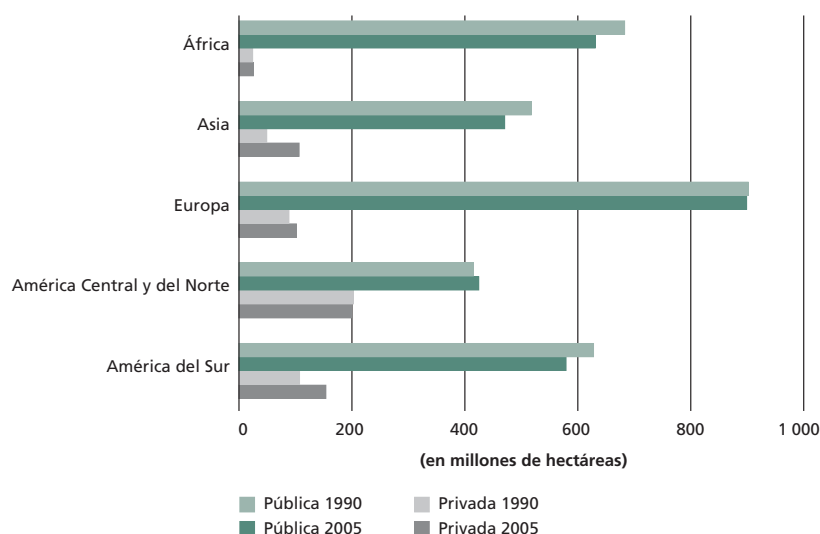
Un aspecto importante de la Figura 3 es la gran superficie forestal que posee un cierto grado de derechos de uso locales o consuetudinarios en cada región. En Asia meridional y sudoriental, la zona administrada por los usuarios locales corresponde a casi el 18 por ciento del total, cuando se incluyen todos los bosques cuya propiedad o gestión está en manos de propietarios forestales locales, comunidades, grupos de usuarios o individuos (FAO, 2006). En la mayoría de los casos, sin embargo, el acceso a los bosques de la población local, y su uso, están muy limitados por los gobiernos, que mantienen gran parte del poder gracias a la concesión de derechos de usuarios limitados, por lo general solo para satisfacer las necesidades de subsistencia. Por ejemplo, los aldeanos que participan en la gestión forestal conjunta en la India tienen muy pocos derechos, y su intervención se limita a recibir un pago por los servicios que prestan en la gestión de los bosques, que permanecen bajo el control de los departamentos forestales.

TENDENCIAS EN EL CAMBIO DE LA TENENCIA

En la sección anterior se describieron los acuerdos de tenencia vigentes en el momento en que se realizaron las encuestas en 2005. En esta sección se consideran las direcciones de los cambios que están teniendo lugar. En la Figura 4 se muestran los cambios en la estructura de la propiedad, por región, entre 1990 y 2005.

Los datos regionales tienden a ocultar lo que está sucediendo en los distintos países. Por ejemplo, FAO (2010c) señala que entre 2000 y 2005 la propiedad privada aumentó en un 12 por ciento en China y un 20 por ciento en Colombia, mientras que las cifras regionales indican un cambio mucho más reducido.

FIGURA 4
Tendencias en la propiedad pública y privada de los bosques, por región (1990-2005)



Nota: No se incluye Oceanía debido al escaso nivel de información disponible.

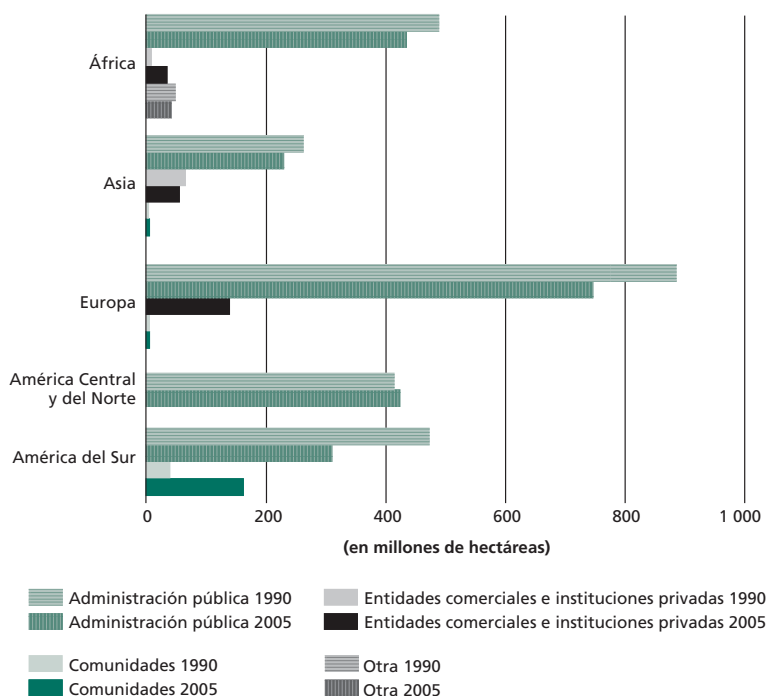
Fuente: FAO, 2010c.

RRI (2009) informa de tendencias similares respecto a 30 países con bosques tropicales, con una disminución de la zona administrada por el gobierno de 11 puntos porcentuales (del 76 al 65 por ciento del total) entre 2002 y 2008. Esta disminución fue contrarrestada por el aumento de 1 punto porcentual (del 3 al 4 por ciento) en la zona designada para el uso de las comunidades y los pueblos indígenas, 3 puntos porcentuales (del 15 al 18 por ciento) en el área de propiedad de las comunidades y los pueblos indígenas, y 7 puntos porcentuales (del 6 al 13 por ciento)³ en la zona de propiedad de los individuos y las empresas. Una vez más, estas cifras brutas ocultan diferencias significativas entre los países y dentro de ellos. En China y Viet Nam, FAO (2006) señala una tendencia importante hacia la asignación de tierras forestales a los hogares privados, en un proceso parecido a la privatización. Sunderlin, Hatcher y Liddle (2008) también observan que la mayoría de los cambios detectados en la tenencia ocurrieron solo en unos pocos países; en muchos otros, no había ninguna reforma.

Los datos recopilados por la FAO indican también un cambio en los derechos de acceso y uso relativos a los bosques públicos entre 1990 y 2005 (en la Figura 5 se facilitan los datos de las regiones principales).

³ Estos datos son diferentes a los de la FAO porque se seleccionaron países diferentes como muestra y se utilizaron definiciones diferentes de propiedad comunitaria y gestión comunitaria.

FIGURA 5
Tendencias en la gestión de los bosques públicos, por región (1990-2005)



Nota: No se incluye Oceanía debido al escaso nivel de información disponible.
Fuente: FAO, 2010c.

Esta información indica que se está produciendo una transición de la gestión estatal a la gestión del sector empresarial en Europa (principalmente debido a los cambios en la Federación de Rusia, donde la gestión del sector privado aumentó de cero en 1990 a 137 millones de hectáreas en 2005) y de la gestión estatal a la gestión comunitaria en América Latina. En Asia, tanto la gestión estatal como la gestión de las empresas han disminuido.

CONCLUSIONES

A nivel mundial, la propiedad y la gestión del Estado dominan la tenencia de los bosques, pero se han puesto en marcha transiciones, más acentuadas en algunos países que en otros. Un sistema de tenencia más diversificado podría proporcionar una base para mejorar la gestión forestal y los medios de vida locales, especialmente cuando la capacidad del Estado de administrar los bosques es deficiente.

Los datos que se han presentado y analizado en este capítulo ofrecen una visión global de la situación y las tendencias a nivel macro, pero esta visión puede inducir a error si se utiliza como base para la toma de decisiones en el diseño y la ejecución de procesos nacionales o subnacionales de reforma de la tenencia. Con frecuencia, los datos ocultan las variaciones locales, que reflejan los contextos locales que deberían ser el punto de partida para las reformas de la tenencia.



5. Análisis de las experiencias en la tenencia de los bosques y la reforma de la tenencia

En el capítulo anterior se analizaron los principales patrones y tendencias mundiales en la tenencia de los bosques, que se han derivado principalmente de la FRA 2010 (FAO, 2010c) y complementado con los estudios realizados para evaluar la tenencia forestal y los informes conexos de la FAO (FAO, 2006; 2008; 2009a; 2010a). En este capítulo se examinan en mayor detalle los aspectos de la tenencia y la reforma de la tenencia, basándose principalmente en publicaciones más generales, pero también en estudios de casos nacionales relacionados con la evaluación de la tenencia de los bosques. El objetivo del capítulo es determinar cuáles son las cuestiones clave que se deben tener en cuenta en la reforma de la tenencia y proporcionar algunas indicaciones de cautela con respecto al modo en que se debe abordar el proceso de reforma.

TENENCIA CONSUETUDINARIA

Un aspecto importante en el tratamiento de la tenencia de los bosques es la necesidad de tener en cuenta la tenencia existente (“tradicional” o “consuetudinaria”). En muchos países existen formas consuetudinarias de tenencia de los bosques que funcionan al margen de la tenencia legal oficial. En algunos casos, la propiedad legal oficial del Estado tiene poco o ningún efecto sobre el modo en que las personas que viven en los bosques y en sus cercanías regulan el acceso a estos recursos y su uso. En otros casos, la tenencia oficial y local opera en paralelo, y el control de las reglamentaciones gubernamentales afecta la forma en que funciona la tenencia local. Por ejemplo, en Nepal, antes de que se aprobara la legislación oficial que permitía el traspaso de los bosques comunitarios a los grupos de usuarios forestales, los sistemas indígenas de gestión forestal proporcionaban a determinados grupos de personas derechos sobre los bosques reconocidos a nivel local. Estos sistemas de gestión y derechos de uso solían ser muy conservadores respecto a los productos forestales que podían extraerse. Fisher (1989) indica que, en parte, la razón que explica este uso conservador era la posibilidad de que un uso más amplio colisionara con el control oficial del Estado.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi, 2007) señala que aunque muchos sistemas de tenencia locales obtienen su legitimidad de la tradición y se conocen comúnmente como “consuetudinarios”, no son estáticos, sino que se adaptan continuamente a los cambios sociales, económicos, políticos y culturales. Asimismo, son sumamente variados debido a las diferencias en el con-

texto geográfico, los recursos (tierras, bosques y agua) y las formas de uso de los recursos (por ejemplo, agricultura y ganadería). A menudo abarcan un conjunto de derechos individuales y de grupo al tiempo que subrayan la dimensión colectiva de la tenencia de los recursos. También pueden conceder a individuos y familias dentro del grupo diversos tipos de derechos sobre los recursos. Además de las normas consuetudinarias, los sistemas de tenencia locales también se pueden basar en acuerdos negociados entre los usuarios locales de los recursos. Por ejemplo, en algunas partes de África occidental hay convenciones locales —acuerdos negociados entre todos los usuarios locales de los recursos— que regulan el acceso y el uso relativo a los recursos naturales como bosques, pastizales y pesca.

Asimismo, Asdi (2007) señala que han surgido importantes preocupaciones respecto a la equidad de muchos sistemas consuetudinarios, en particular por lo que se refiere al género y los grupos más marginados. La posición de las mujeres en el marco de la tenencia consuetudinaria varía considerablemente, pero muchos sistemas contienen normas y prácticas que son discriminatorias por razones de género.

Una cuestión de fondo que plantea la intersección de los sistemas de tenencia forestal consuetudinarios y oficiales es la superposición de los derechos. No solo puede haber opiniones diferentes, y a veces contradictorias, respecto a la propiedad y la tenencia entre la población local y los organismos gubernamentales (véase el Recuadro 5), sino que frecuentemente los sistemas tradicionales contienen derechos de uso superpuestos.

RECUADRO 5

Superposición de acuerdos de tenencia en el Camerún

La colonización tuvo un profundo impacto sobre la tenencia consuetudinaria o tradicional ya que impuso un sistema de tenencia moderno, caracterizado principalmente por la expropiación de las tierras comunitarias y forestales y la aplicación de la propiedad estatal/pública. Sin embargo, pese a que los sistemas consuetudinarios fueron descalificados o anexados, no han desaparecido y continúan funcionando. El gobierno poscolonial introdujo reformas en la década de 1990, pero hizo poco por alterar la estrategia de tenencia colonial. Este período se caracterizó más bien por la reproducción de las condiciones de tenencia precedentes a la independencia, con el agregado de la explotación maderera comercial e industrial y el aumento de la marginación de las comunidades locales.

La cuestión de la tenencia de los bosques aún se rige por esta dualidad —la convivencia de los sistemas consuetudinarios con el sistema moderno—, lo que origina un conflicto profundo en el discurso relativo a los derechos forestales y la propiedad de los bosques en su conjunto.

Fuente: Adaptado de Oyono, 2009.

Muchos sistemas consuetudinarios de tenencia de los bosques incluyen combinaciones de derechos primarios y secundarios, a menudo sobre una base estacional. A continuación se ofrecen algunos ejemplos:

- En la aldea Ban That Mouan, en la Provincia de Oudomxay de la República Democrática Popular Lao, a mediados de los años noventa, una zona que se consideraba a nivel local como el bosque de la aldea albergaba una combinación de derechos sobre varios productos. Dentro del bosque esencialmente comunal, existían derechos individuales claramente reconocidos sobre varios productos. Por ejemplo, los brotes de bambú y el cardamomo eran reconocidos como propiedad individual, mientras que los hongos estaban efectivamente disponibles para el libre acceso (Fisher, comunicación personal y notas tomadas sobre el terreno).
- En el bosque de Mahankal Ban del distrito de Sindhu Palchok, en Nepal central, en un estudio realizado a finales de los años ochenta se explica que los residentes de la aldea de Achale tenían derechos primarios de uso (Fisher, 1994). Otras personas que vivían en refugios estacionales poseían los mismos derechos de uso durante sus períodos de residencia, mientras que los habitantes de las cercanías tenían derechos secundarios específicos. Estos les permitían recoger hierba y algunos tipos de frutas, pero los titulares de los derechos secundarios no podían nunca recoger leña.
- La superposición de derechos suele ocurrir cuando los pastores nómadas o migratorios tienen derechos de acceso estacionales a los pastizales, en particular en las zonas forestales. A menudo, estos derechos coinciden con los derechos de quienes residen en esas zonas durante todo el año. La tenencia de los pastizales suele ser muy difícil de separar de la tenencia de los bosques. En muchos países, los pastos tradicionales se encuentran en zonas que son consideradas bosques desde el punto de vista jurídico.

En un estudio reciente llevado a cabo en cinco países boscosos en África —Burundi, el Camerún, la República Democrática del Congo, Rwanda y Uganda— se analizaron las principales novedades jurídicas que han afectado los derechos de propiedad y el acceso a la tierra de los pueblos indígenas desde el período precolonial (Couillard *et al.*, 2009). En este estudio se observó que los pueblos indígenas habían perdido recursos y tierras a favor de los colonos, las empresas comerciales y las iniciativas de conservación, y se prestó especial atención a si el derecho consuetudinario había sido incorporado a la ley contemporánea oficial. El análisis indica que el cambio legislativo ha tenido, y sigue teniendo, enormes consecuencias discriminatorias para los pueblos indígenas. En él se explica que los regímenes de tenencia adoptados desde la época precolonial no han tenido en cuenta la propiedad consuetudinaria, y que las nuevas condiciones para la adquisición de tierras se establecieron después de que la tierra se declarara unilateralmente propiedad del Estado. En el Recuadro 6 se exponen los resultados comunes a los cinco países.

Este problema de los derechos de tenencia contrapuestos y superpuestos es muy común, especialmente en las situaciones en que las tierras se han colonizado y/o

RECUADRO 6

Resumen de las conclusiones de un análisis de los derechos sobre la tierra de los habitantes de los bosques en cinco países africanos

Las leyes coloniales y posteriores a la independencia han ido despojando lentamente a los pueblos indígenas de sus derechos consuetudinarios. Existe una negación prolongada de los derechos de tenencia consuetudinaria, acompañada de la promulgación de leyes oficiales (escritas) que transfieren la propiedad a los Estados, especialmente mediante conceptos jurídicos importados tales como la *terra nullius* ("tierra de nadie").

- Los pueblos indígenas han sido desplazados para establecer zonas protegidas y normas ambientales. Han sido desalojados sin indemnización y sin que se les diera ninguna tierra alternativa.
- Se ha informado que la falta de tierras de las comunidades indígenas es un denominador común en toda la región. Muchas familias ocupan ilegalmente tierras sobre las que no tienen ningún derecho legal, enfrentando permanentemente el riesgo de desalojo. En algunos casos, se permite que los pueblos indígenas permanezcan en tierras que son propiedad de comunidades no indígenas, a cambio de trabajo agrícola; en otros casos se permite su permanencia en tierras de propiedad de organizaciones caritativas.
- Los pueblos indígenas no tienen ningún acceso, o tienen un acceso muy limitado, a las tierras ancestrales que se han convertido en zonas protegidas y/o parques nacionales.
- Se ha informado ampliamente sobre la marginación y exclusión de los pueblos indígenas de la propiedad y la administración de los recursos forestales.
- Muy raramente los procesos para la adquisición de títulos de propiedad están a disposición de los pueblos indígenas, ya que los procedimientos y los costos no son accesibles para ellos.
- Los gobiernos de los cinco países se han comprometido a garantizar los derechos de los pueblos indígenas en virtud de tratados internacionales y regionales. Algunos de estos países también han recibido amplias orientaciones de los órganos creados en virtud de estos tratados sobre las consecuencias de las normas internacionales y regionales. Los tratados de derechos humanos, sin embargo, raramente se aplican.
- El contenido y la estructura de las leyes coloniales, posteriores a la independencia y contemporáneas relacionadas con la tenencia y los bosques chocan con las leyes y las prácticas consuetudinarias preexistentes.
- La combinación de los sistemas codificados y consuetudinarios ha dado lugar a normas jurídicas contradictorias y conflictivas.

En general, los estudios de los cinco países muestran que los regímenes de tenencia históricos no se han reconocido cuando se elaboraron los acuerdos de tenencia contemporáneos, violando los derechos de los pueblos indígenas a la igualdad y la no discriminación.

Fuente: Adaptado de Couillard *et al.*, 2009.

nacionalizado. FAO (2006) señala que la arraigada falta de claridad sobre la propiedad y los derechos en Indonesia “... en particular los derechos tradicionales de las comunidades locales sobre la tierra y los recursos naturales, ha provocado la escalada de los conflictos... sobre todo desde la descentralización”.

Estos son solo algunos ejemplos seleccionados de los numerosos acuerdos de tenencia complejos que incluyen derechos secundarios, derechos estacionales o una combinación de derechos comunales e individuales. Una consecuencia importante para la reforma de la tenencia es que tratar de “arreglar” la tenencia demasiado rápidamente puede resultar en la exclusión de personas que anteriormente poseían derechos reconocidos de acceso y uso, así como limitar las posibilidades de negociar resultados que comprendan los derechos de todos los titulares de derechos. Esto plantea una amenaza particular en relación con los preparativos para la REDD. Cada vez más se reconoce que para que la REDD sea exitosa es necesaria una tenencia clara. Esto puede ejercer una presión indebida sobre las autoridades para que arreglen y documenten rápidamente la tenencia, con el grave riesgo de cometer errores. Es esencial conceder tiempo suficiente a todos los procesos de reforma para que las reivindicaciones subyacentes relativas a la tenencia salgan a la luz y se traten equitativamente y de conformidad con los principios de los derechos humanos.

Cuestión clave

Con frecuencia, las comunidades que viven en las cercanías de los bosques, en particular las que dependen de ellos para sostener sus medios de vida, han establecido acuerdos institucionales consuetudinarios que definen los derechos pertinentes de acceso y uso a nivel local. A menudo, estos acuerdos se superponen y se contraponen a la tenencia legal definida por el Estado.

PRIVATIZACIÓN

En los últimos años, la privatización de los bosques nacionales se ha convertido en un tipo de reforma de la tenencia cada vez más común, en particular en los países en que se llevaron a cabo grandes apropiaciones de bosques en asociación con los acontecimientos políticos, como el establecimiento de la Unión Soviética después de 1917 y su expansión después de la Segunda Guerra Mundial. Actualmente, en Europa oriental las reformas suelen caracterizarse por dos aspectos: la restitución y la privatización. Schmithüsen y Hirsch (2009) establecen una distinción entre estos dos términos: “La restitución de los bosques reconoce la continuidad de los derechos de propiedad privada sobre las tierras forestales al entregarlas a los antiguos propietarios o sus herederos y/o a las comunidades e instituciones locales. El término ‘privatización’, en el contexto actual, se refiere principalmente al proceso de creación de nuevos derechos de propiedad privada sobre las tierras forestales.” Al citar a Lengyel (1999; 2002), señalan lo siguiente:

... la privatización en términos más generales, tiene un significado más amplio y se refiere a la transferencia de los activos productivos o de los derechos y privilegios económicos del Estado a los individuos o al sector privado en su conjunto. La privatización aumenta la competencia y la comercialización entre

los individuos y las partes interesadas privadas al reducir la función del sector público y se refiere, por ejemplo, a la transferencia de los derechos de tenencia y gestión a particulares y personas jurídicas.

Gran parte de la reforma de restitución en los países de Europa central y oriental ha sido impulsada por leyes especiales de restitución desde el decenio de 1990, y la privatización ha abarcado tierras que no habían sido reivindicadas por sus antiguos propietarios y terrenos del Estado.

En muchos países, la restitución y la privatización han dado lugar al establecimiento de un gran número de pequeñas explotaciones, situación que se ha visto agravada por la división de las explotaciones por motivos de herencia. El gran número de propietarios forestales representa un desafío para la gestión eficaz de los bosques, incluido el acceso a los mercados. Esto ha propiciado la aparición de asociaciones locales y regionales que establecen contactos entre los propietarios con intereses y preocupaciones similares y les proporcionan información sobre las prácticas de gestión forestal sostenible. Básicamente, las asociaciones facilitan el acceso a los mercados y la gestión profesional de los bosques (Schmithüsen y Hirsch, 2009). Una situación similar en Noruega culminó en el desarrollo de cooperativas de propietarios forestales que ayudan a administrar las pequeñas explotaciones de manera eficiente. En Suecia, aproximadamente 104 000 propietarios privados son miembros de cuatro asociaciones de propietarios forestales privados, lo que representa casi el 50 por ciento de los bosques de propiedad privada (Schmithüsen y Hirsch, 2009). Estas cooperativas cuentan con personal a tiempo completo que presta servicios técnicos y asistencia para la comercialización de la madera. Es importante destacar que estas cooperativas implican una acción colectiva respecto a los recursos forestales de propiedad privada. Una tenencia clara es fundamental, pero las disposiciones de gobernanza relativas a los bosques privados también contribuyen a una gestión eficaz.

Hay un contraste interesante entre los enfoques adoptados por los países de Europa central y oriental y los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Los primeros han preferido establecer derechos mediante la transferencia de los derechos de propiedad de las tierras forestales. Los países de la CEI, en cambio, han preferido mantener la propiedad pública de los bosques y las tierras forestales y asignar derechos de uso, como para la corta de madera, por medio de contratos de arrendamiento o la reserva de ciertas zonas forestales para el uso exclusivo de las comunas, cooperativas o explotaciones agrícolas. La ley forestal puede otorgar derechos privados sobre las propiedades forestales públicas para la producción de heno, el pastoreo de ganado y la recolección de PFNM. Dependiendo de la situación, se pueden conceder permisos de tala y aprovechamiento forestal a titulares privados o colectivos, como el derecho a la práctica de determinados usos de los bosques, ya sea a largo plazo (concesión) o a corto plazo (Schmithüsen y Hirsch, 2009).

La privatización es siempre un procedimiento complejo en el que se deben identificar los diversos titulares de derechos efectivos o potenciales. Hay muchas formas de privatizar el patrimonio forestal nacional, por ejemplo la venta (o asignación) de

la tierra o la venta (o asignación) de solo los derechos de uso forestal a uno o varios propietarios privados. En el proceso se puede separar el carbono de los árboles o los derechos de caza de los árboles. Los derechos se pueden vender (o asignar) por un período fijo o de forma permanente. Las condiciones de venta o licencia pueden prever el uso exclusivo o limitar los derechos del propietario privado al no conceder el uso exclusivo. En el Recuadro 7 se ilustra un ejemplo reciente al respecto.

Viet Nam ha puesto en marcha uno de los programas más amplios de privatización del mundo. Desde el decenio de 1990 ha habido una tendencia creciente a favorecer varias modalidades de derechos privados sobre los bosques, en virtud de los cuales se han asignado las tierras forestales a los hogares y numerosas empresas

RECUADRO 7

La privatización del patrimonio forestal público en Queensland (Australia)

En 2010, el gobierno del estado de Queensland (Australia) completó el proceso para la concesión de una “licencia” de plantación forestal con la que se otorgaba el derecho de controlar el acceso al patrimonio público de plantaciones forestales, y de cortar árboles en él. La propiedad de la tierra sigue siendo del estado, pero se ha autorizado a una empresa a cosechar las plantaciones existentes y a establecer nuevas plantaciones sobre las cuales posee derechos de cosecha y venta. El objetivo principal de esta operación es recaudar dinero para el gobierno, pero también hay una razón ideológica y pragmática que refleja la opinión de que el sector privado está en mejores condiciones que el sector público para administrar empresas comerciales.

La licencia comprende casi 300 000 hectáreas de tierra: 180 000 hectáreas de plantaciones, más terrenos adicionales que se han asignado para su uso como zonas de amortiguamiento, caminos, etc. La licencia no concede el uso exclusivo, pero contiene condiciones que definen el uso no exclusivo, como el acceso de terceros para fines de conservación, recreación, etc.

Los derechos residuales de propiedad de los pueblos autóctonos (los derechos legales de la población aborigen) sobre las tierras forestales públicas también se pueden conceder para fines consuetudinarios. El período mínimo de validez de la licencia es de 99 años, a fin de proporcionar una seguridad de acceso duradera para la gestión de las plantaciones, lo que evidencia el horizonte de inversión a largo plazo de hasta 45 años entre la siembra y la cosecha. También evidencia la decisión del estado de conservar la propiedad de las tierras de la Corona que constituyen gran parte del patrimonio estatal. En caso de incumplimiento del derecho de gestión de la tierra para actividades de plantación, las tierras podrían sustraerse y su gestión devolverse al estado.

Una zona adicional de casi 30 000 hectáreas de plantaciones forestales de propiedad pública se encuentra en tierras de propiedad absoluta, que no ha sido incluida en la licencia, pero se ha vendido con derechos exclusivos.

Fuente: Basado en observaciones de Gilmour, y Gobierno de Queensland, 2010.

(Nguyen, 2006). Según cifras de 2004, el 24,3 por ciento de la superficie forestal total eran bosques privados en poder de los hogares y el 24,6 por ciento estaba en manos de empresas estatales. En el marco del proceso de asignación de tierras forestales, estas tierras se asignan por un período de 50 años, y la mayoría de los propietarios “tienen derecho a un certificado legal de uso de la tierra”, denominado Certificado de Libro Rojo (Nguyen, 2006). Estas reformas han tenido un impacto impresionante en la cubierta forestal y la generación de ingresos, pero su impacto en la reducción de la pobreza se ha puesto en entredicho (Sikor y Nguyen, 2006; Nguyen *et al.*, 2008). Según Nguyen *et al.* (2008), uno de los problemas es que la asignación de tierras forestales no está dirigida específicamente a los pobres.

Desde finales de 1970, también China ha introducido cambios radicales en la gestión de sus recursos naturales, con un predominio de la descolectivización y la descentralización. Los bosques colectivos representan casi el 58 por ciento de la superficie forestal total del país y el 32 por ciento del volumen total de madera. La reforma de la tenencia de los bosques colectivos inició a principios de los años ochenta, cuando se estaba llevando a cabo la reforma de la tenencia de la tierra agrícola. Desde entonces, ese proceso ha sufrido muchos cambios y todavía está en marcha. La fase actual comenzó en 2003 con la descentralización de los sistemas de tenencia de los bosques colectivos en favor de los hogares en la provincia de Fujian. Las varias provincias han emprendido el proceso de reforma en momentos distintos, y en cada una de ellas la reforma ha adoptado modalidades diferentes, aunque en general proporciona más seguridad de la tenencia a los agricultores. La reforma se basa en el principio de que los derechos de uso de la tierra se pueden separar de la propiedad de la tierra; los derechos sobre los recursos forestales pueden ser de propiedad privada, mientras que las tierras forestales siguen siendo de propiedad pública. En el marco de este proceso se transfieren los derechos de uso a los individuos o familias, pero —para reducir la fragmentación— también se fomenta la creación de cooperativas, a menudo a nivel de aldea. Una característica interesante es que la propiedad de los bosques y los derechos de uso de las tierras forestales pueden comprarse o venderse libremente, lo que permite a los individuos o empresas adquirir grandes extensiones de tierra, mientras que los productores forestales que no tienen interés o capacidad para administrar los bosques pueden vender sus derechos. Para el año 2007 más de 60 millones de hectáreas de bosques colectivos habían sido transferidos a hogares, es decir más del 35 por ciento del total de los bosques colectivos. Aunque es difícil realizar una evaluación única del impacto de los procesos de reforma de la tenencia forestal en China, es posible formular algunas generalizaciones y proporcionar algunas advertencias para los programas de reforma de la tenencia en otros lugares (véase el Recuadro 8).

CONCESIONES Y CONTRATOS

En esta sección se analizan las concesiones y otras formas de contratos privados de aprovechamiento forestal como ejemplos de tenencia con derechos de uso y acceso establecidos. Gray (2002) define una concesión como: “un contrato entre el propietario del bosque y un tercero por el que se permite el aprovechamiento (contratos de explotación forestal) y/o la gestión (contratos de servicios de gestión forestal) de

RECUADRO 8

Cuestiones clave identificadas en un análisis de las recientes reformas de la tenencia en China

- Muchos informes señalan que la reforma de la tenencia forestal ha tenido influencias positivas, en particular el incremento de los ingresos para las cooperativas de las aldeas y las autoridades locales, el aumento de la transparencia, una gestión justa y abierta de los asuntos rurales y la mejora de la gobernanza local.
- La reforma de la tenencia proporciona un espacio para que los diferentes actores establezcan planes racionales de gestión forestal, que se adapten a las condiciones económicas, sociales y culturales.
- El proceso de descolectivización ha diversificado las modalidades de gestión, por ejemplo hogares individuales con pequeñas zonas, agricultores progresistas con zonas más grandes, explotaciones forestales colectivas, comunas, empresas privadas nacionales y empresas internacionales.
- Los acuerdos de tenencia de la tierra son reflejo de las estructuras de poder locales, y los cambios en la tenencia de los bosques pueden ofrecer oportunidades para que los grupos poderosos y más adinerados priven a las personas más pobres y marginadas de los beneficios forestales. Es posible que aumente la diferenciación social, la desigualdad y las oportunidades para la apropiación indebida, y que se pierdan los derechos a los recursos y los sistemas de gestión de tipo consuetudinario.

Fuente: Adaptación de FAO, 2009b.

determinados recursos en una zona forestal específica”. Las concesiones forestales pueden incluir ambos tipos de contratos, que otorgan a los concesionarios derechos de uso o aprovechamiento, en tanto que se les exige llevar a cabo actividades de gestión forestal, reforestación y/o protección del medio ambiente. Por tanto, las concesiones forestales pueden comprender tanto derechos como obligaciones.

Hay varias tipologías de concesiones y contratos que han sido la principal forma de tenencia y gestión de los bosques (mediante la asignación de derechos de explotación forestal) sobre todo en los países tropicales en desarrollo con abundantes bosques, pero también en algunos países desarrollados templados (Gray, 2002). Si bien las concesiones forestales han estimulado la explotación comercial de la madera y las actividades forestales industriales, como señala Gray (2000), generalmente su costo ha sido elevado por lo que se refiere a la pérdida de valores forestales, beneficios económicos e ingresos. A menudo, los beneficios económicos y financieros procedentes de los ricos bosques tropicales han sido menores de lo previsto. Gray (que resume el trabajo de Repetto y Gillis, 1988; Grut, Gray y Egli, 1991; Gray, 1997) continúa señalando que el aprovechamiento de los bosques y la elaboración de productos forestales no han sido eficientes, los valores económicos se han disipado,

los ingresos han sido menores de los que se podrían haber obtenido, y la explotación de los bosques ha sido demasiado rápida. Con frecuencia, los acuerdos de concesión han ignorado el uso de los bosques por los habitantes forestales, que generalmente han quedado totalmente excluidos del proceso. Johnson y Cabarle (1993) describen la situación pasada como una invitación al despilfarro de los recursos forestales, en que los concesionarios recaudaban grandes ganancias inesperadas. Es evidente que el sistema necesita ser reformado si debe ser una parte viable de la combinación de sistemas de tenencia que merecen ser considerados seriamente en el futuro.

Karsenty *et al.* (2008) señalan que en muchos países “se plantean interrogantes sobre si, para mejorar la sostenibilidad, la propiedad y gestión de los bosques tropicales debe ser pública, común o privada”. Otros debates se centran en si las pequeñas empresas están en mejores condiciones que las grandes concesiones industriales para reducir la pobreza y lograr una gestión sostenible. En los países con grandes extensiones de bosques de propiedad pública, las concesiones se consideran como un medio para prestar servicios de interés público y colectivo gracias a la asociación de la inversión privada y la regulación pública. Karsenty *et al.* (2008) sostienen que:

... el éxito de un modelo de concesión industrial en los países con grandes recursos forestales en la consecución de múltiples objetivos, como la gestión forestal sostenible y el desarrollo local/regional, depende de dos supuestos fundamentales. En primer lugar, las funciones y los servicios forestales deben ser administrados y mantenidos como bienes públicos. En muchos casos, los usos adicionales —y los derechos correspondientes— pueden coexistir con las actividades de explotación maderera. Las concesiones industriales pueden ser más eficientes que otros modelos de tenencia (como la gestión forestal comunitaria y las empresas en pequeña escala) en el logro de la gestión forestal sostenible, la adición de valor a la materia prima y el cumplimiento de las crecientes normas ambientales. Esto es así sobre todo en las zonas alejadas del mercado, que tienen una baja densidad de población y poca infraestructura. En segundo lugar, para lograr esos resultados diferentes, hay que controlar y regular todos los sistemas de concesión, especialmente en los contextos en que predomina la información asimétrica entre las autoridades reguladoras y los concesionarios. Recientemente varios países han proporcionado nuevas respuestas institucionales, que brindan materiales valiosos para diseñar una combinación renovada de políticas que asocia incentivos públicos y privados.

La experiencia ha demostrado que las concesiones pueden ayudar a promover la gestión forestal sostenible si se adoptan medidas concretas para fortalecer el cumplimiento de las condiciones contractuales, la supervisión y el seguimiento. Entre estas medidas cabe citar las siguientes:

- Se puede recurrir a la competencia para asignar las concesiones, como medio de selección de las empresas forestales. La competencia puede ser un instrumento poderoso para capturar la renta económica, y también puede representar un fuerte incentivo para que las empresas mejoren su eficiencia.

- Un observador independiente del proceso de asignación y de las operaciones sobre el terreno puede ayudar a mejorar la gobernanza y la responsabilización pública, así como promover el estado de derecho, especialmente en las zonas que suelen ser difíciles de gobernar.
- Un marco jurídico adecuado y una gobernanza eficaz a nivel local son componentes esenciales de un sistema exitoso.

El Brasil ha establecido recientemente un sistema de concesiones para sus bosques nacionales que se propone cumplir esas medidas (véase el Recuadro 9).

RECUADRO 9

Sistema de concesión para los bosques nacionales del Brasil

En 2006, el Brasil aprobó una nueva ley que regula el uso de los bosques públicos nacionales para lograr la gestión sostenible a través de:

- el establecimiento de unidades de conservación;
- zonas dedicadas al manejo forestal de las comunidades locales;
- contratos de concesión forestal con empresas brasileñas.

De conformidad con la nueva ley, el Servicio Forestal brasileño, creado en 2007 en el Ministerio de Medio Ambiente, tiene la responsabilidad jurídica de administrar el proceso de las concesiones forestales. Las primeras dos concesiones forestales federales se concedieron en octubre de 2010: una abarcaba 96 000 hectáreas en el Bosque Nacional de Jamari, en el estado de Rondonia, y la otra 49 000 hectáreas en el Bosque Nacional de Saraca-Taquera en el estado de Pará.

A fin de garantizar un uso forestal continuado y una regeneración forestal adecuada, la producción en estas dos zonas se llevará a cabo mediante un sistema de rotación. Cada año, se explotará solo una treintava parte de la superficie total de la concesión, bajo el supuesto de una rotación de al menos 30 años.

El Servicio Forestal brasileño, el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y el Instituto Chico Mendes (responsable de la conservación de la biodiversidad) supervisarán el proceso de explotación maderera, y el origen de la madera se certificará a través de una cadena de custodia. Los criterios ambientales, sociales y económicos en base a los cuales se otorgan las concesiones serán supervisados por auditores forestales independientes para asegurar su cumplimiento.

La nueva ley establece que en el proceso de licitación de las concesiones se debe considerar una serie de criterios técnicos, como el impacto ambiental, los beneficios sociales directos, el uso eficiente de los recursos forestales y el valor agregado para la región.

El concesionario tiene la responsabilidad de desarrollar indicadores para cada uno de esos criterios, que deben ser analizados y aprobados en consultas públicas y por la Comisión de Gestión Sostenible de los Bosques Públicos. Los criterios e indicadores constituyen una parte importante del proceso de licitación y se utilizarán en la evaluación de las ofertas.

Fuente: Paveri, comunicación personal, 2010.

Indonesia está tratando de reformar su sistema de gestión de las concesiones. Una innovación reciente es la promulgación de reglamentos para la expedición de permisos de utilización de la madera que tienen por objeto la restauración de los ecosistemas en los bosques de producción (Ministerio Forestal de Indonesia, 2008). Estos permisos incluyen requisitos para el seguimiento periódico de los resultados.

Por lo que respecta a las concesiones como sistema de tenencia, Karsenty *et al.* (2008) concluyen que:

... en una situación caracterizada por derechos sobre la tierra poco claros y por los riesgos consiguientes de conversión forestal para crear derechos individuales *de facto* sobre la tierra, un régimen de concesiones puede colmar el vacío originado por una situación confusa de la tenencia de la tierra a fin de contribuir a proteger los bosques contra la conversión forestal.

SILVICULTURA COMUNITARIA

A menudo, la expresión “silvicultura comunitaria” se utiliza como término genérico para abarcar una variedad de enfoques participativos, como la gestión forestal participativa, la gestión forestal basada en la comunidad y la gestión forestal conjunta. Todos ellos tienen significados específicos en contextos específicos y no hay un acuerdo general sobre las distintas connotaciones de cada término. En la sección siguiente se examinan varios tipos de silvicultura comunitaria (en distintos países de América Latina, Nepal, la República Unida de Tanzania y Tailandia), por tanto, en el análisis siguiente se ofrece solo una visión general y se definen algunas cuestiones fundamentales.

Por lo general, los programas y las iniciativas de silvicultura comunitaria se promueven y se debaten en el contexto de la transferencia de competencias y la reforma de la política forestal. Todas las modalidades de silvicultura comunitaria incluyen la participación de la población local en la protección y la gestión de los bosques, generalmente mediante algún tipo de acuerdo oficial entre las administraciones forestales y las comunidades locales o sus representantes. El nivel de transferencia de los derechos de acceso, usufructo y/o gestión a las comunidades varía mucho, y va desde los ejidos forestales de México, donde las comunidades poseen la tierra y los recursos forestales y los administran de forma independiente para la producción maderera y/o la extracción de PFNM, hasta los casos en que las comunidades solo reciben beneficios del gobierno por proteger los bosques estatales o ayudar en su gestión. Muchos países han establecido leyes específicas para regular la silvicultura comunitaria. En Nepal, por ejemplo, la legislación forestal concede derechos de uso permanente, con sujeción a determinadas condiciones, a todas las comunidades que están dispuestas a llevar a cabo actividades de silvicultura comunitaria y que son capaces de hacerlo (Pokharel *et al.*, 2008). Varios países de América Latina otorgan a las comunidades derechos de gestión de los recursos forestales, y acceso a ellos, con arreglo a procedimientos que se definen en la normativa forestal (Larson *et al.*, 2008).

En muchos casos, las comunidades ya utilizan o administran los recursos forestales en función de sistemas tradicionales, y la reforma de la tenencia consiste en el reconocimiento oficial de los derechos informales existentes. En otros casos, la silvicultura comunitaria es una forma de resolver problemas causados por la gestión del gobierno de los bosques del Estado, y constituye un nuevo acuerdo de tenencia con nuevas funciones para los organismos gubernamentales y las comunidades (Cronkleton *et al.*, 2010). Para ello, es necesario el fomento de la confianza mutua, la creación de capacidad y, sobre todo, tiempo. Si no se cumplen estas condiciones, los programas de silvicultura comunitaria están condenados al fracaso.

El éxito o el fracaso de los programas de silvicultura comunitaria depende de muchos factores que van más allá de los derechos de tenencia. A menudo, las comunidades reciben derechos de propiedad o gestión para bosques de baja calidad o degradados, que necesitan grandes inversiones de recursos y tiempo para ser rentables, aunque a veces son importantes redes de seguridad para los pobres de las zonas rurales. Incluso con acuerdos de tenencia claros y seguros sobre las tierras boscosas, como es el caso en muchos países de América Latina, las comunidades pueden verse obstaculizadas por el exceso de requisitos administrativos para obtener permisos de aprovechamiento forestal, por ejemplo el diseño de planes de gestión detallados y complejos, que desincentivan la gestión forestal oficial (Pacheco *et al.*, 2008; Pokorny *et al.*, 2010). En Nepal, la organización comunitaria ha resultado ser de vital importancia para permitir que las comunidades negociaran y salvaguardaran los derechos de tenencia contra las posibles distorsiones de los derechos legales (Ojha, 2009). En los próximos capítulos se ofrecen varios ejemplos de diferentes programas de silvicultura comunitaria que ilustran estos puntos generales.

ALGUNOS EJEMPLOS DE REFORMA DE LA TENENCIA

En esta sección se analizan algunas experiencias específicas de reforma de la tenencia de los bosques —algunas más exitosas que otras—, y se destacan las enseñanzas y cuestiones principales.

América Latina: Bolivia, Brasil, Nicaragua y Guatemala

En muchos países de América Latina ha habido una diversificación significativa de los sistemas de tenencia de los bosques, especialmente a partir de mediados de los años ochenta. Esta transición ha traído consigo derechos legítimos de acceso y propiedad para un segmento mayor de la sociedad, y beneficios para una gama más amplia de interesados en los bosques. Pacheco y Barry (2009) ofrecen una visión general y un análisis de las experiencias de la reforma de la tenencia forestal mediante el reconocimiento de los derechos forestales en cuatro países: Bolivia, el Brasil, Nicaragua y Guatemala. Estos autores identifican varios modelos de tenencia diferentes: explotaciones privadas individuales, territorios indígenas, reservas de extracción, asentamientos agroextractivos y forestales, y concesiones sociales o comunitarias. En el Cuadro 1 se comparan las características fundamentales de cada modelo.

CUADRO 1

Modelos de tenencia de la tierra relacionados con los bosques en cuatro países de América Latina^a

Características	Bosques comunales	Territorios indígenas	Reservas de extracción	Asentamientos agroextractivos y forestales	Concesiones sociales o comunitarias
Acceso	Colectivo, mediado por organizaciones comunitarias	Colectivo, mediado por organizaciones comunitarias indígenas	Colectivo, mediado por el consejo de las reservas de extracción	Colectivo, mediado por la organización social comunitaria existente	Colectivo, mediado por la organización productiva creada para administrar la concesión
Retiro/uso doméstico	Ninguna/pocas restricciones para los PFNM; leña/madera permitidos con aprobación local y permiso del organismo forestal del Estado	Ninguna restricción para los PFNM o la leña; se puede necesitar la aprobación local para otros productos madereros	Ninguna restricción para los PFNM o los productos madereros para uso doméstico	Ninguna restricción para los PFNM o los productos madereros para uso doméstico	Ninguna restricción para los PFNM o los productos madereros para uso doméstico
Gestión/uso comercial	A veces el uso comercial de la madera está prohibido; en los casos en los que está permitido se necesitan planes de gestión	Para la explotación comercial de la madera se necesitan planes de gestión aprobados	La explotación comercial de la madera está permitida si complementa otras actividades económicas sobre la base de planes de gestión aprobados	Para la explotación comercial de la madera se necesitan planes de gestión aprobados	Para la explotación comercial de la madera (y de los PFNM en Petén) se necesitan planes de gestión aprobados
Exclusión	Los miembros tienen derecho a excluir a los forasteros	Los miembros tienen derecho a excluir a los forasteros	Los miembros tienen derecho a excluir a los forasteros	Los miembros tienen derecho a excluir a los forasteros	Los miembros tienen derecho a excluir a los forasteros, pero no siempre para los PFNM
Enajenación	Las transacciones de tierras no están permitidas	Las transacciones de tierras no están permitidas	Las transacciones de tierras no están permitidas	Las transacciones de tierras no están permitidas	Las transacciones de tierras no están permitidas; no es posible transferir la concesión a terceros
Autoridad que representa al colectivo	Autoridad tradicional de la comunidad	Autoridad u organización territorial elegida, u organización indígena	Consejo elegido de la reserva de extracción para la organización de la concesión	Organización representativa de la comunidad (por ejemplo, sindicatos agrarios)	Directores elegidos de la organización de la concesión

Fuente: Larson *et al.*, 2008.

^a Bosques comunales en las tierras altas de Guatemala; territorios indígenas en Nicaragua, Bolivia y el Brasil; reservas de extracción en el Brasil; diferentes tipos de asentamientos extractivos, agroextractivos y forestales, principalmente en el Brasil y Bolivia; concesiones comunitarias en Petén (Guatemala); y asociaciones locales de usuarios forestales en Bolivia.

Aunque estos modelos comportan derechos diferentes, los autores identifican tres características comunes en todos los modelos y países (Pacheco y Barry, 2009):

En primer lugar, los títulos o derechos se conceden en el entendimiento de que el recurso forestal se mantendrá, incluyendo un objetivo de conservación en la propia reforma. En segundo lugar, los derechos de enajenación sobre la tierra quedan principalmente en manos del Estado, de una forma u otra, lo que supone un papel continuado para el Estado en su administración, en tanto que se limita la venta de las tierras forestales como un producto de mercado o garantía hipotecaria para el crédito. Esto resulta más evidente en el caso de las

concesiones de silvicultura comunitaria que limitan los derechos de usufructo, por ejemplo, a 25 años en Guatemala y 40 años en Bolivia. A su vez, los pueblos indígenas se han beneficiado de derechos que probablemente son más difíciles de devolver al Estado. En tercer lugar, la mayor parte de las tierras forestales están delimitadas y asignadas como “propiedades” colectivas o comunales.

Pacheco y Barry (2009) continúan señalando que: “En la práctica, se transfieren a los pequeños agricultores y las comunidades solamente derechos limitados y condicionados”.

Una enseñanza importante que se puede extraer de estos casos es que, aun cuando la reforma de la tenencia de los bosques se ha llevado a cabo a una escala significativa y se basa en acuerdos oficiales, los derechos pueden estar limitados debido a la atención a objetivos de conservación, restricciones sobre los derechos de enajenación y otros factores. Como Larson *et al.* (2008) señalan con referencia a esos mismos países:

... los nuevos derechos estatutarios no se convierten automáticamente en derechos en la práctica. Prácticamente en todos estos casos —incluso en aquellos en los que los beneficios han sido considerables— se han enfrentado grandes retos en el camino que conduce de los derechos a los beneficios: conflictos con los demandantes de otros recursos; incapacidad del Estado de definir adecuadamente los derechos de tenencia o de defenderlos de manera eficaz; problemas con las autoridades locales y las instituciones encargadas de la gobernanza; solapamiento de los nuevos modelos con las instituciones existentes; obstáculos para la participación de la comunidad en los mercados; y falta de sistemas de apoyo para la gestión de los recursos forestales.

Un análisis más detallado de los cambios en estos cuatro países latinoamericanos pone de relieve la importancia de considerar la reforma de la tenencia forestal en el contexto de la gobernanza y los marcos reglamentarios. En el Cuadro 2 se indican los cambios introducidos en los marcos reglamentarios de estos países con miras a promover los acuerdos de tenencia reformados.

Nepal

La silvicultura comunitaria en Nepal ofrece un ejemplo de reforma de la tenencia forestal que, en general, ha dado buenos resultados. Después de una larga evolución, la Ley Forestal de 1993 legalizó la base actual para la silvicultura comunitaria. Los bosques siguen siendo oficialmente de propiedad del gobierno, pero se pueden conceder derechos de uso permanente a las comunidades, con sujeción a un acuerdo sobre las disposiciones de gestión. En el marco del programa de silvicultura comunitaria se han entregado zonas muy extensas de bosques a grupos de usuarios forestales para su gestión y aprovechamiento. En el Cuadro 3 se exponen los logros del programa.

En general, se reconoce que el programa de silvicultura comunitaria ha contribuido significativamente a mejorar la cubierta forestal y la calidad de los bosques en las colinas medias, donde su aplicación es más extensa. El entusiasmo

CUADRO 2

Cambios estatutarios para proporcionar un marco reglamentario que facilita la reforma de la tenencia de los bosques en cuatro países de América Latina

Estudio de caso	Modelo	Resumen de los cambios estatutarios	Observaciones
Nicaragua: Región Autónoma del Atlántico Norte	Territorio indígena	La Constitución de 1987 y la Ley de 2003 sobre las tierras comunales para la aplicación reconocen los derechos históricos de los pueblos indígenas sobre las zonas de uso tradicional	La demarcación y la titulación han progresado muy lentamente, pero han adquirido un nuevo impulso con el gobierno que asumió funciones en enero de 2007
Guatemala: Petén	Concesión comunitaria	Desde 1994 se han otorgado a 12 organizaciones comunitarias oficiales contratos de concesión renovables de 25 años para unas 450 000 hectáreas de bosques	Las concesiones están ubicadas en la zona de usos múltiples de la Reserva de la Biosfera Maya
Guatemala: tierras altas	Bosque comunal	La Constitución de 1985 y los Acuerdos de Paz de 1995 reconocen los derechos indígenas a la tierra; en 1996 se firmó el Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Ley del Catastro de 2005 reconoce las tierras comunales	El derecho estatutario no se aplica plenamente en la ley; otras políticas y proyectos socavan los derechos colectivos de los pueblos indígenas
Bolivia: tierras comunitarias de origen (TCO)	Tierras indígenas/TCO	La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 1996 reconoce las TCO como un nuevo tipo de propiedad comunal para los pueblos indígenas; la Ley Forestal de 1996 concede el uso forestal de subsistencia en base al uso y la costumbre, y el derecho a comercializar los productos forestales con planes de gestión aprobados	A pesar de que la titulación de las TCO iba a priorizarse, para la mayoría de las TCO sigue siendo una actividad incompleta
Bolivia: Norte Amazónico	Comunidad agroextractiva	El decreto de 2004, que modificó la ley de 1996, establece en 500 hectáreas la unidad mínima de dotación por familia en las comunidades agroextractivas	La titulación ha avanzado de manera sustancial
Brasil: Porto de Moz	Reserva de extracción	El Decreto Presidencial de 2004, basado en la Ley de 2000 relativa al Sistema Nacional de Unidades de Conservación, otorga derechos sobre la tierra a la población local como derechos de usufructo a largo plazo	A menudo se utiliza para legitimar los derechos de extracción de las poblaciones tradicionales; el Gobierno federal otorga estos derechos en relación con las tierras federales y estatales
Brasil: Transamazónica	Asentamiento agroextractivo (proyecto de desarrollo sostenible)	La <i>Portaria</i> del INCRA N.º 477 de 1999 otorga derechos a la tierra a la población local como derechos de usufructo a largo plazo; combina los derechos de acceso a la tierra individuales y comunitarios	Se utiliza para el asentamiento de los pequeños agricultores en las tierras forestales; no es exclusiva de la Transamazónica
	Proyecto de asentamiento	La <i>Instrução Normativa</i> N.º 15 de 2004 concede la propiedad definitiva a los pequeños agricultores miembros del asentamiento de colonos	Es la modalidad más común de titulación de tierras para los asentamientos de la reforma agraria

Fuente: Larson et al., 2008.

con que las comunidades han adoptado el programa significa que lo consideran beneficioso, aunque no está claro cuán ampliamente se comparten los beneficios. Por ejemplo, Malla (2000) indica que la dinámica comunitaria puede llevar a que algunos grupos o individuos resulten perjudicados por las actividades de silvicultura comunitaria. Asimismo, está claro que los planes de silvicultura comunitaria suelen ser muy conservadores con respecto a los tipos y cantidades de productos forestales que las personas pueden cosechar.

CUADRO 3
 Estadísticas clave relacionadas con el programa de silvicultura comunitaria de Nepal (marzo de 2009)

Atributo	Indicador
Número de grupos de usuarios de bosques comunitarios	14 400
Superficie forestal entregada oficialmente a los grupos de usuarios de bosques comunitarios	1,25 millones de hectáreas (30% de los bosques nacionales totales)
Número de hogares participantes como miembros de los grupos de usuarios de bosques comunitarios	1,66 millones (39% de la población nacional)

Fuente: Bala Ram Kandal, comunicación personal, de la base de datos de silvicultura comunitaria del Departamento Forestal de Nepal.

A medida que la silvicultura comunitaria ha madurado, han surgido numerosas redes de la sociedad civil para promover, patrocinar y sostener la transferencia de los acuerdos de gestión forestal. En el Recuadro 10 se presenta un ejemplo de ello.

La reforma de la tenencia de los bosques en Nepal ha sido real e impresionante. Los derechos que se han transferido son formales y legales, pese a que no hay ningún cambio en la propiedad oficial; las tierras forestales siguen siendo de propiedad pública y las comunidades no pueden venderlas ni enajenarlas. No obstante, la experiencia indica que el cambio de la tenencia formal por sí solo no siempre es suficiente para propiciar el logro de los objetivos de la gestión forestal. Incluso cuando se transfieren los derechos formales, es posible que los controles burocráticos obstaculicen considerablemente el acceso y el uso efectivos. Frecuentemente, los acuerdos entre las comunidades y el Departamento Forestal permiten solamente un uso limitado, y las intervenciones burocráticas dan lugar a restricciones significativas. Esto demuestra que la eficacia de la reforma de la tenencia depende de cuestiones de gobernanza más amplias, así como de la influencia de los marcos reglamentarios.

Entre las consecuencias de la reforma de la tenencia de los bosques en Nepal cabe destacar un aumento sustancial de los árboles en las tierras agrícolas privadas y la rehabilitación de los bosques comunitarios. También en este caso hay que poner de relieve la importancia de los marcos reglamentarios. En 1987, se aprobaron reglamentos que tenían como objetivo la conservación de los árboles en las tierras privadas y, por ello, exigían que los agricultores obtuvieran permisos para talar y/o transportar los árboles de esas tierras. Sin embargo, estos reglamentos fueron un desincentivo para la siembra y la protección de los árboles en las tierras privadas; de hecho, su anuncio antes de la entrada en vigor impulsó la corta de árboles mientras aún era permitida. Cuando estos reglamentos se eliminaron en el intento de crear un marco normativo más propicio para la silvicultura comunitaria, los agricultores respondieron dejando que los árboles que estaban brotando naturalmente sobrevivieran y plantando especies de árboles convenientes desde el punto de vista comercial en sus tierras privadas. Ahora, muchas partes de la región montañosa central de Nepal están cubiertas por un mosaico de bosques comunitarios y árboles en terrenos privados. El aumento de las maderas comerciales procedentes de las tierras comunales y privadas ha llevado al establecimiento de una red de aserraderos privados para la elaboración de la madera comprada a los grupos de usuarios forestales y los agricultores privados.

RECUADRO 10

Ejemplo de la influencia de la sociedad civil en la política y las prácticas de gobernanza relacionadas con la reforma de la tenencia forestal en Nepal

La Federación de Usuarios de los Bosques Comunitarios (FECOFUN) fue fundada en 1995 en Nepal y desde entonces ha pasado por diversas etapas. La primera de estas consistió en una serie de pequeñas redes informales establecidas a nivel local e integradas por grupos de usuarios próximos los unos de los otros. En la segunda etapa, los proyectos y los oficiales forestales de distrito comenzaron a recurrir a estas redes para las actividades de planificación y recopilación de información. En la tercera etapa, estos grupos de usuarios comenzaron a agruparse en torno a temas o problemas específicos (como las redes relativas a la resina). La etapa final, en la que se estableció la federación, inició con la formación de un comité especial, que amplió la composición de los miembros y facilitó la formación de capítulos de distrito.

Desde su creación, la FECOFUN ha sido un actor clave en el desarrollo de la política y las prácticas de gobernanza del sector forestal. Junto con alianzas de organizaciones no gubernamentales (ONG), la federación ha aportado perspectivas cívicas a los procesos de formulación de políticas que antes estaban dominados por el gobierno. En general, las acciones de la FECOFUN han procurado:

- promover una agenda de derechos civiles en el sector forestal;
- crear resistencia cívica a las decisiones del gobierno impuestas desde arriba;
- aumentar la prestación de servicios;
- influir en los procesos de elaboración de políticas;
- influir en los debates nacionales e internacionales sobre gobernanza forestal.

Actualmente, la FECOFUN es una plataforma importante de la sociedad civil para promover una mayor presencia de los ciudadanos en los debates relativos a la gobernanza. La federación es capaz de oponerse a políticas, prácticas y enfoques antidemocráticos, y de hacer que las visiones, imágenes e ideas de la población se tomen en consideración en el futuro de la silvicultura en Nepal.

Fuente: Adaptado de Ojha *et al.*, 2008.

República Unida de Tanzania

Este país ofrece un ejemplo de reforma de tenencia de los bosques sumamente exitoso. Los dos programas principales relacionados con la participación de las comunidades en la gestión forestal participativa consisten en la gestión forestal conjunta de las reservas forestales nacionales, y la gestión forestal basada en la comunidad de las tierras comunales en las que “los aldeanos tienen la plena propiedad y responsabilidad de gestión sobre un área de bosque dentro de su jurisdicción” (Blomley *et al.*, 2007).

Shinyanga, cerca del lago Victoria, es un ejemplo muy positivo de cómo la reforma de la tenencia a través del cambio reglamentario facilitado por la ley puede ofrecer

oportunidades para los medios de vida y mejorar la gestión forestal. (Para una descripción y análisis del caso de Shinyanga, consúltese Barrow y Mlenge, 2008.) La región de Shinyanga había sido gravemente deforestada a causa de los cultivos comerciales establecidos a principios de 1900 y otros factores, como la política del Gobierno de asentamiento en aldeas que esencialmente nacionalizó la propiedad de la tierra desde mediados del decenio de 1970. Posteriormente, en un nuevo programa de conservación del suelo se volvió a establecer la práctica tradicional de apartar zonas como reservas forestales, al tiempo que se reconocían los derechos de la población sobre los productos de estas reservas. Desde entonces la condición de los bosques y el suelo ha mejorado de modo espectacular, y se han obtenido unos ingresos anuales de aproximadamente 1 000 USD por familia gracias a las reservas (Monela *et al.*, 2004).

Tailandia

En Tailandia, a principios de los años noventa se puso en marcha un movimiento para legalizar la silvicultura comunitaria en las zonas protegidas. Desde entonces, en los distintos borradores de un proyecto de ley sobre silvicultura comunitaria se han alternado enfoques restrictivos y liberales respecto a los derechos de las personas que viven en las zonas protegidas. Las versiones liberales de ese proyecto han recibido el respaldo de las coaliciones de agricultores, especialmente los miembros de las minorías étnicas que viven en las zonas montañosas del norte de Tailandia, académicos y ONG. Sin embargo, este movimiento se enfrenta a la oposición de una coalición de conservacionistas que viven en las ciudades y del personal directivo del Departamento Forestal Real. El debate se ha centrado en descripciones opuestas de los habitantes forestales, considerados o bien destructores de los bosques, o bien amigos de la naturaleza cuyas prácticas son esencialmente inocuas.

A finales de 2007, después de un extenso debate y un proceso de reescritura, el Parlamento aprobó una versión muy restrictiva del proyecto de ley (que otorgaba derechos muy limitados a un número relativamente reducido de personas con reivindicaciones). Sin embargo, este proyecto de ley no fue ratificado ya que se puso en entredicho por razones constitucionales y, actualmente, se halla ante el Tribunal Constitucional.

El debate en Tailandia pone de manifiesto algunas de las complejidades de la reforma de la tenencia de los bosques. En este caso, existe una clara diferencia entre las visiones del mundo de las partes en favor de una reforma seria y de las que se oponen a ella: un grupo tiene una concepción muy fuerte de la conservación como preservación de la naturaleza, etc., mientras que el otro grupo tiene un enfoque más humanista. Las ONG favorables y contrarias al proyecto de ley han sido denominadas, respectivamente, ONG ecológicas “transigentes” e “intransigentes”.

La oposición del Departamento Forestal Real es más compleja. Las preocupaciones de que el movimiento de silvicultura comunitaria represente un desafío para la profesión forestal explican en parte la alianza del departamento con el movimiento conservacionista de la clase media urbana. Sin embargo, dentro del departamento existen diferentes puntos de vista y hay muchos forestales, sobre todo a nivel local, que facilitan regularmente las actividades de silvicultura comunitaria.

Como se destaca en el caso de Tailandia, la reforma de la tenencia de los bosques no se limita a encontrar la forma correcta o adecuada de tenencia. También exige que se tomen decisiones acerca de los objetivos de la política forestal y la tenencia de los bosques, y esto hace que entren en juego visiones del mundo e intereses contrapuestos, a veces también intereses económicos individuales. Una lección clara que se desprende de este caso es que la reforma de la tenencia consiste esencialmente en una negociación entre los diferentes grupos de interés y partes interesadas. Al igual que cualquier reforma política, la reforma de la tenencia no puede resolverse como una mera cuestión técnica.

Uganda

Dos ONG internacionales facilitaron un proceso negociado de mitigación de conflictos para restablecer los derechos de acceso y uso en relación con los productos y servicios clave de la biodiversidad para los usuarios de los recursos que vivían en las cercanías de dos zonas protegidas en el Parque Nacional de Mgahinga. Después de este proceso, se observó hasta qué punto las iniciativas habían abordado las prioridades de subsistencia y conservación y, por tanto, difundido el conflicto entre las comunidades locales y los administradores de las zonas protegidas. En el estudio se llegó a la conclusión de que, pese a que aparentemente las actitudes habían cambiado sustancialmente después del proceso de negociación, las mujeres continuaban considerando los parques de manera más negativa que los hombres, y más de la mitad de los encuestados aún opinaban que los costos de la conservación superaban los beneficios positivos de dicha actividad. Un análisis más detallado de los datos, clasificados en función del nivel de riqueza, reveló que los hogares más pobres tenían actitudes más negativas hacia los parques que los hogares más ricos. Una explicación de estos resultados podría ser que las iniciativas de resolución de conflictos habían estado sujetas involuntariamente a prejuicios de género, o habían favorecido a los miembros más ricos de la comunidad. Otra explicación es que los miembros más pobres o las mujeres de la comunidad dependían más de los parques como una fuente de medio de vida o de subsistencia, por lo que se vieron más afectados por las restricciones de uso que otros miembros de la comunidad (FAO, 2003).

ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS DE LAS EXPERIENCIAS DE REFORMA DE LA TENENCIA

Como se señaló anteriormente, en general se sostiene que la tenencia segura genera una mayor voluntad de invertir tiempo y recursos en la gestión forestal por parte de quienes tienen derechos de acceso y uso. También se afirma que propicia un uso más sostenible. A pesar de que estas generalizaciones son útiles para establecer las

razones de la reforma, la buena gobernanza y un marco reglamentario favorable son igualmente importantes para lograr los objetivos de la gestión forestal. A continuación se destacan algunas de las principales lecciones que se desprenden de un análisis de experiencias en la reforma de la tenencia.

Cuestión clave

Para abordar la cuestión de la equidad de género dentro de las comunidades, es necesario prestar una atención específica a la seguridad de la tenencia de las mujeres.

Importancia de la seguridad de la tenencia

Generalmente, la reforma de la tenencia de los bosques se lleva a cabo cuando la gestión del Estado no ha logrado impedir la degradación forestal. La reforma suele centrarse en aumentar la participación directa en la gestión forestal de una gama más amplia de partes interesadas, como pequeños propietarios, sector privado o comunidades locales o indígenas. Además, es posible que se reconozcan o no las leyes y prácticas consuetudinarias. Un aspecto importante del proceso de reforma es asegurarse de que los derechos que se transfieren son lo más seguros posibles. Esto significa que los derechos básicos incorporados en el marco reglamentario deben ser “vinculantes” en lugar de “no vinculantes” (véase el Recuadro 11). En la práctica, para ello es necesario incorporar los derechos básicos en los niveles superiores del marco reglamentario (como la Constitución o la ley), para cuya modificación se requieren decisiones políticas de alto nivel y un proceso complicado, y no en los niveles inferiores (como las directrices de aplicación) que pueden modificarse con relativa facilidad a discreción burocrática.

A veces se sostiene que los derechos vinculantes son indispensables (“son un requisito mínimo, aunque no suficiente”) en razón de que los derechos no vinculantes (y acuerdos informales) pueden anularse fácilmente. Sin embargo, cabe recordar que los gobiernos también pueden anular los derechos vinculantes, lo que genera incertidumbre sobre la inversión. En el Recuadro 12 se resumen las características de la seguridad de la tenencia que se deben tener en cuenta.

Una versión del argumento a favor de la seguridad de la tenencia es la opinión de que la propiedad privada —tenencia individual— proporciona el incentivo más fuerte y, por ende, la forma ideal de tenencia. Sin embargo, también se ha demostrado que hay diversos tipos de propiedad común y acuerdos de tenencia conjunta que son eficaces en varias situaciones. Cuando se decide cuál es la medida que puede funcionar o no, es de suma importancia tener en cuenta el contexto.

Cuestión clave

La seguridad de la tenencia de los bosques es un objetivo deseable para la reforma de la política, ya que puede mejorar el logro de los objetivos de la gestión forestal fomentando a los principales interesados a invertir tiempo y otros recursos en la gestión de los bosques.

RECUADRO 11

Derechos vinculantes y no vinculantes

Los derechos no vinculantes no se pueden defender, como por ejemplo los que el departamento forestal puede retirar a su discreción. Por el contrario, es posible defender los derechos vinculantes, como el derecho inalienable a la propiedad de la tierra. Es poco probable que las comunidades que reciben solo derechos no vinculantes inviertan considerables recursos humanos y financieros para desarrollar bienes forestales que el gobierno les puede quitar fácilmente.

Fuente: Gilmour, O'Brien y Nurse, 2005.

RECUADRO 12

Características de la seguridad de la tenencia

- Los derechos deben definirse claramente.
- Debe existir la seguridad de que los derechos no pueden retirarse o modificarse unilateral e injustamente.
- La seguridad es mayor si los derechos se conceden a perpetuidad o por un período claramente definido y lo suficientemente largo para que los participantes obtengan todos los beneficios.
- Los derechos deben ser aplicables.
- Los derechos deben ser exclusivos.
- Debe haber seguridad en cuanto a los límites de los recursos a los que se aplican los derechos y en cuanto a quién tiene derecho a reivindicar su pertenencia al grupo.
- La entidad gubernamental que suscribe el acuerdo (de cogestión) debe estar claramente facultada para hacerlo.
- La ley debe reconocer al titular de los derechos.
- Debe haber vías accesibles, asequibles y justas para proteger los derechos, solucionar las controversias y apelar contra las decisiones de los funcionarios gubernamentales.

Fuente: Adaptado de Ellsworth y White, 2004.

Consecuencias imprevistas de la reforma de la tenencia

La reforma de la tenencia puede tener efectos imprevistos para algunas personas. A menudo, la privatización de los bienes forestales del Estado (en Asia central, Viet Nam, China y otros países) ha producido desigualdades, así como el desempoderamiento o el aumento del empobrecimiento de la población, en parte porque se priva a los habitantes forestales y de las cercanías de derechos de uso tolerados para favorecer a los nuevos propietarios. Esto resulta particularmente problemático cuando la tenencia consuetudinaria local es de tipo comunal. A veces, en el paso de los bienes forestales del Estado de la tenencia consuetudinaria comunal a la privatización no se tienen en cuenta los intereses de la mayoría de los usuarios.

En Rumania, aparentemente la restitución de la tierra tuvo algunas consecuencias imprevistas por lo que se refiere a la tala ilegal (WWF, 2005). Antes de 1989 todos los bosques de Rumania pertenecían al Estado; en 1991 se puso en marcha un amplio proceso de restitución. Parece ser que algunos títulos se distribuyeron a propietarios que no estaban presentes, lo que dio lugar a que los bosques no pertenecieran efectivamente a “nadie” (WWF, 2005). En el Recuadro 13 se ofrece un ejemplo de consecuencias imprevistas en China.

RECUADRO 13

Consecuencias imprevistas relacionadas con un proyecto de forestación del Banco Mundial en China

El objetivo del proyecto era mejorar los medios de vida locales mediante actividades de forestación, pero los procedimientos de ejecución eran complicados. El proyecto tuvo varias consecuencias imprevistas, a saber:

- Gran parte de la participación de la población local se limitó a la contribución de la mano de obra y la tierra.
- Durante la ejecución del proyecto, los agricultores perdieron los derechos de uso de las tierras forestales porque no se habían adoptado medidas para asegurarlos; los agricultores no tenían garantizada la tenencia de los bosques.
- La intervención de los agricultores fue tan reducida en la etapa de transformación que no lograron proteger sus derechos sobre la tierra forestal. Cuando se asignaron las acciones, aparentemente se asignó menos valor a los derechos de uso anteriores que al apoyo administrativo de la autoridad municipal.
- Los préstamos del proyecto se concedieron principalmente a los gobiernos locales, las explotaciones forestales estatales o las personas adineradas con estrechos vínculos con el gobierno local, en parte porque las tierras forestales sobre las cuales los agricultores pobres tenían derechos de uso se infravaloraron. Exteriormente, el proyecto parece haber obtenido buenos resultados: se han establecido bosques participativos y se han revitalizado los activos improductivos. En cambio, en realidad los agricultores pobres han perdido los derechos de uso a las tierras forestales, en particular para el pastoreo y la recolección de leña, mientras que los accionistas más adinerados y más poderosos se han beneficiado de la situación.

Fuente: Adaptado de de FAO, 2009b.

Si bien la formalización de los acuerdos de tenencia suele crear un entorno más seguro (con el fomento de la inversión de tiempo y otros recursos), también comporta riesgos. Por ejemplo, ciertas personas o grupos, en general mujeres y niños, que dependen de un recurso pueden quedar excluidos del acceso futuro debido a acuerdos de tenencia superpuestos o paralelos, como la superposición de la tenencia consuetudinaria y la tenencia jurídica oficial, o porque la reforma no tiene en cuenta los usuarios secundarios, como los pastores estacionales. Como mencionado anteriormente, otro riesgo es que se establezcan acuerdos inadecuados si el cambio se lleva a cabo demasiado rápidamente.

Cuando los derechos sobre los recursos son complejos y se superponen, hay que prestar especial atención al registro de todos los derechos existentes, en particular los derechos secundarios de las mujeres, pastores y otros grupos vulnerables.

Cuestión clave

La aplicación de las reformas de la tenencia está llena de riesgos e incertidumbres y con frecuencia sus consecuencias son imprevistas, sobre todo por lo que se refiere a los resultados socioeconómicos.

Otro riesgo es que el cambio (si es demasiado rápido) de lugar a acuerdos inapropiados. Es necesario llevar a cabo un proceso de adaptación, en el que se enfatiza el aprendizaje a través de la acción (véase la Figura 6 en el Capítulo 7).

Facilitar el acceso económico, lingüístico, geográfico y de procedimiento de los grupos más pobres y marginados a los procesos de formalización de derechos es fundamental para el logro de resultados equitativos.

Las consecuencias no intencionadas de los cambios en la tenencia hacen que sea indispensable realizar un atento seguimiento del impacto. Esto refuerza la idea de que la reforma de la tenencia debe ser un proceso de adaptación, en el que las reformas se modifican a la luz de los resultados previstos e imprevistos.

La reforma de la tenencia como un proceso de adaptación

Mediante un proceso de adaptación no solo se pueden corregir las consecuencias imprevistas, sino que también se pueden introducir pequeñas modificaciones y cambios basados en la experiencia.

Como se señaló anteriormente, los intentos de reformar la tenencia oficial de los bosques en Tailandia no han tenido éxito, pero existe al menos un ejemplo que indica que podría ser posible mejorar la tenencia sin llevar a cabo una reforma de la tenencia fundamental. Si bien los intentos de reformar la tenencia forestal a través del movimiento de la silvicultura comunitaria han fracasado debido a la oposición concertada de varios grupos de interés, han obtenido resultados significativos debido a la mejora de los acuerdos institucionales de adopción de decisiones. Doi Mae Salong en el norte de Tailandia es una zona protegida bajo control militar que se halla cerca de la frontera con Myanmar. Tiene una población mixta que comprende a varios grupos étnicos. Durante muchos años los bosques habían sido gravemente degradados. Algunos años atrás, las Fuerzas Armadas Reales de Tailandia (RTAF) pusieron en marcha una importante campaña de reforestación. Una primera iniciativa encaminada a reforestar las tierras agrícolas había originado protestas de la población local. Entonces, con la ayuda de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), las RTAF y los asociados emprendieron un proceso de planificación participativa del uso de la tierra a lo largo de todo el paisaje que ha ido ganando la confianza de la población local (R.J. Fisher, comunicación personal).

En este caso, conceder la tenencia oficial a la población local no era una opción, ya que se contraponía a la política del gobierno, pero la mejora de las relaciones y los procesos de adopción de decisiones (gobernanza) ha mejorado el acceso a los bosques y otros recursos. Parece que el enfoque negociado para el uso de la tierra, que incluye actividades forestales, agroforestales y agrícolas, está mejorando las condiciones de los bosques, y que existen los elementos clave para mejorar los medios de vida. Este caso también pone de manifiesto la importancia de considerar los bosques como parte de paisajes más amplios.

Independientemente de la falta de voluntad política para reformar la tenencia de los bosques, el caso de Doi Mae Salong puede considerarse como un experimento de política. El enfoque de aprendizaje adoptado en este paisaje y la acumulación gradual de pruebas sobre los beneficios de la mejora de la gobernanza respaldan la idea de que un proceso de adaptación es un enfoque importante para la reforma de la tenencia.

Otros ejemplos evidencian el valor de adoptar un enfoque gradual de adaptación para la reforma de la tenencia, en el que se prueben acuerdos de tenencia diferentes en el marco de lo que es esencialmente un experimento de política. En Gambia, los ensayos sobre el terreno de las opciones de tenencia, realizados desde 1991 hasta 1995, culminaron en la introducción de una nueva política forestal en 1995 y una nueva legislación en 1998. En Mongolia la experimentación inició en 2008, y en 2010 se lanzó un nuevo proceso de política forestal. Como se informó en esta publicación, la adopción de la silvicultura comunitaria en Nepal es una actividad que ha evolucionado a lo largo de más de un decenio, y los resultados de los experimentos de política sobre el terreno realizados desde 1978 hasta finales de 1980 contribuyeron a elaborar una nueva política forestal en 1989, a la que siguió una nueva legislación en 1993.

La seguridad de la tenencia no siempre favorece la gestión forestal sostenible o la mejora de los medios de vida locales

En la mayoría de los países de Melanesia en el Pacífico, la tenencia de la tierra (en particular, la de los bosques) es casi totalmente consuetudinaria (véase el Recuadro 14). La propiedad consuetudinaria de la tierra generalmente está en manos de clanes. Sin embargo, las tierras forestales de propiedad consuetudinaria siguen siendo muy susceptibles a la explotación maderera en gran escala y, con frecuencia, insostenible. Los procesos que causan esta situación son complejos y variables. Si bien la tierra es de propiedad de los clanes, generalmente las negociaciones con las empresas madereras se realizan con la mediación de los organismos gubernamentales, supuestamente en nombre de los clanes. Sin embargo, estos organismos no siempre negocian en favor de los intereses de los clanes o con la prioridad principal de la sostenibilidad, por lo que raramente los beneficios de las regalías para el gobierno y la gestión sostenible se obtienen conjuntamente. Otra complicación es que los líderes de los clanes pueden representar oficialmente a los clanes, pero en la práctica ocuparse de sus propios intereses.

Por tanto, está claro que para mejorar los resultados relacionados con la sostenibilidad de los medios de vida y los recursos en el Pacífico, es necesario prestar más atención a la gobernanza que a la reforma de la tenencia en sí. Aun cuando los acuerdos de tenencia se incorporan al marco reglamentario como derechos vinculantes (es decir, muy seguros), es posible que los resultados no sean necesariamente los deseados.

Cuestión clave

La buena gobernanza es fundamental para lograr los objetivos de gestión forestal y, frecuentemente, puede corregir las deficiencias del marco reglamentario y la seguridad de la tenencia.

RECUADRO 14

La explotación maderera y la propiedad de la tierra en el Pacífico

Aunque gran parte de la tierra en el Pacífico está legalmente bajo alguna forma de propiedad comunal, la explotación maderera —principalmente por empresas del sudeste asiático— plantea una gran amenaza para los bosques en los cuatro países melanesios de Papua Nueva Guinea, las Islas Salomón, Vanuatu y Nueva Caledonia, que son los más boscosos en el Pacífico (McGrath, 1997).

A veces, la explotación maderera se lleva a cabo a pesar de la oposición de muchos miembros de los grupos de terratenientes. McGrath (1997) explica por qué esto ocurre:

A menudo, la propiedad recae en un "grupo de terratenientes" y no en el pueblo en su conjunto. El derecho a hablar en nombre del grupo de terratenientes puede corresponder a los jefes de los hogares, o a uno o más jefes hereditarios o elegidos...

En una isla de Vanuatu:

La población local valoraba la importancia de conservar la tierra en su estado natural y, dado que no iba a obtener ningún beneficio de la tala de la zona, se oponía fuertemente a una propuesta de operación comercial de explotación maderera. Uno de los dos terratenientes consuetudinarios compartía la misma opinión.

Sin embargo, el valor de las regalías que se obtendría de la tala del bosque por un período de más de 80 años se estimaba entre 9,4 a 16,7 millones de USD, aproximadamente. Incluso en el caso de que solo una parte de esta cifra se acaparara a nivel local, los dos terratenientes [cada uno] se beneficiarían personalmente mucho más de la tala de la zona de lo que uno de ellos perdería. Uno de los terratenientes no resistió a la tentación y firmó un acuerdo con una empresa maderera. La opinión de los miembros de la aldea no se tuvo en cuenta, y se necesitaron muchos esfuerzos durante un largo período de tiempo para llegar a una solución que ofreciera al terrateniente una compensación monetaria lo suficientemente interesante para que accediera a proteger la zona. Menciono este ejemplo simplemente para ilustrar que el control y la propiedad de las tierras locales... a veces puede ser un arma de doble filo para la conservación de los bosques.

Fuente: FAO, 1997.

Importancia de un marco reglamentario propicio para el logro de los objetivos de gestión

Muchas de las reformas de los últimos decenios han avanzado en cuanto al reconocimiento de los derechos de gestión forestal de una gama más amplia de interesados (véase los ejemplos de América Latina en el Cuadro 1). Estas transformaciones llevan implícito un cambio de la función de los gobiernos en la gestión forestal.

Generalmente, antes de las reformas el papel del gobierno hacía hincapié en la ejecución de la ley, lo que significaba mantener a la población fuera de los bosques e impedir que recogieran productos forestales. Los marcos reglamentarios de la época eran reflejo de esa prioridad. Si bien los

organismos gubernamentales deben conservar el mandato para la ejecución apropiada de la ley, en el contexto de la gestión forestal descentralizada también han de desempeñar una función de apoyo y facilitación para respaldar la labor de los encargados de la gestión forestal. El marco reglamentario debe reflejar este cambio. Los gobiernos suelen tardar en la revisión de los marcos reglamentarios para que reflejen los cambios sociales, y esto tiene como consecuencia que muchos de los atributos de ejecución del viejo programa sigan vigentes. En el Recuadro 15 se describe una situación en la que el marco reglamentario para los bosques no se ha adaptado a los cambios sociales más amplios reflejados en la planificación del desarrollo nacional.

En el Cuadro 4 se analizan los cambios legislativos que han respaldado importantes reformas de la tenencia en algunos países de América Latina (en el Cuadro 2 se facilitan otros ejemplos).

En el Cuadro 5 se describe el modo en que el marco reglamentario de Viet Nam ha evolucionado durante tres decenios, a medida que la atención política se desplazó del control centralizado a la descentralización de las funciones a las unidades políticas/administrativas del Estado y, finalmente a la transferencia de competencias a organizaciones locales, individuos, hogares y comunidades.

Otro aspecto que se debe considerar al crear un marco reglamentario propicio es la presencia de desincentivos tales como impuestos y derechos. En China, antes de que la reforma fiscal de 2005 eliminara los impuestos sobre los productos forestales, la plantación de árboles y la gestión forestal estaba gravemente desincentivada por impuestos

Cuestión clave

Un marco reglamentario propicio es esencial para respaldar la reforma de la tenencia y lograr los objetivos de gestión forestal.

RECUADRO 15

Ejemplo de un marco reglamentario que no apoya los objetivos nacionales de gestión forestal

En la República Islámica del Irán, el marco reglamentario para la gestión forestal se centra en cuestiones técnicas, como el inventario, las tasas de corta y los métodos de utilización, y no tiene en cuenta aspectos sociales importantes como los derechos de tenencia de los bosques, los medios de vida, las posibilidades de generación de ingresos, la migración y la participación del público. Como tal, no respalda las políticas de gestión forestal que se exponen en el actual Plan Nacional de Desarrollo, en el que se destaca, entre otros elementos, el fortalecimiento de la participación de los interesados en la gestión forestal sostenible.

Fuente: Adaptado de FAO, 2010a.

CUADRO 4

Cambios en los marcos jurídicos para apoyar las reformas de la tenencia de los bosques en algunos países de América Latina

Pais y año	Cambio en el marco jurídico
Costa Rica, 1977	El derecho indígena establece la regulación y la protección especial de las zonas indígenas como propiedad colectiva.
Brasil, 1988	La Constitución reconoce los derechos de los pueblos indígenas y tribales de los quilombos sobre sus tierras ancestrales.
Colombia, 1991	La Constitución allana el camino para las leyes que reconocen los derechos de las comunidades tribales afrocaribeñas en 1993, y que definen los derechos de los pueblos indígenas en 1995.
Bolivia, 1996	La nueva Ley Forestal otorga el acceso a los bosques por medio de derechos de concesión a las empresas privadas y algunos pequeños extractores. Las comunidades indígenas y otros terratenientes obtuvieron derechos exclusivos sobre sus bosques para el uso de subsistencia, y el derecho a solicitar permisos para aprovechar comercialmente los bosques en sus tierras, a condición de que dispongan de un plan de gestión aprobado.
Perú, 2000 y 2008	En las enmiendas a la ley sobre la flora y la fauna se creó el concepto de bosques locales por el que se facilitó el acceso de la población local para el uso sostenible de los bosques adyacentes.
Honduras, 1974, 2007 y 2008	La Ley Forestal establecida en 1974, en 2007 confirma el sistema de silvicultura social permitiendo el acceso de los grupos locales a los recursos forestales en los bosques públicos. La legislación de 2008 reconoce varios derechos de las comunidades adyacentes a los recursos forestales.

Fuente: Adaptado de FAO, 2009a.

CUADRO 5

Hitos principales en el marco reglamentario que afecta a la gestión forestal en Viet Nam

Año	Cambio de la reglamentación
1976	Se establece el Ministerio de Bosques como organismo estatal responsable de los asuntos forestales a nivel nacional; punto de referencia para la nacionalización de los recursos forestales.
1981	El Comité Central del Partido Comunista aprueba la Directiva 100CT/TW con la que se pone en marcha la reforma del sector agrícola.
1986	El VI Congreso Nacional del Partido Comunista de Viet Nam decide poner en marcha la política de la <i>Doi Moi</i> (reforma económica).
1988	El Comité Central del Partido Comunista aprueba la Resolución 10/NQ/TW con la que se consolida la reforma del sector agrícola.
1991	La VIII Asamblea Nacional aprueba la Ley de Protección y Desarrollo de los Bosques, en un esfuerzo por involucrar a la población local y los distintos sectores económicos en la protección y el desarrollo de los bosques.
1993	La IX Asamblea Nacional aprueba la Ley de Tierras en la que se establecen los derechos de los poseedores de títulos de propiedad a alquilar, intercambiar, heredar, hipotecar y transferir los títulos de uso de la tierra.
1994	Decreto gubernamental 02/CP sobre la asignación de tierras forestales a las organizaciones locales, hogares e individuos.
1995	Decreto gubernamental 01/CP sobre la asignación de tierras mediante contratos para actividades agrícolas, forestales y de acuicultura.
1999	Decreto gubernamental 163/1999/ND-CP sobre la asignación y el arrendamiento de tierras para actividades forestales.
2003	La XI Asamblea Nacional aprueba la Ley de Tierras que reconoce la condición jurídica de las comunidades en la tenencia de la tierra.
2004	La XI Asamblea Nacional aprueba la Ley de Protección y Desarrollo de los Bosques que reconoce la propiedad común como un acuerdo jurídico de gestión forestal.

Fuente: Nguyen *et al.*, 2008.

elevados y un sistema tributario complejo, lo que tenía efectos sociales y ambientales negativos. El Gobierno y el departamento forestal gravaban la madera y los productos madereros con más de 10 impuestos y derechos oficiales, y también con otros gravámenes forestales no oficiales (Liu y Edmunds, 2003; Liu y Landell-Mills, 2003).

Incluso cuando se lleva a cabo una reforma de la tenencia significativa, procedimientos de cumplimiento complejos o costosos, como múltiples pasos para el registro de los bosques y los grupos de gestión forestal, pueden neutralizar los beneficios de los acuerdos de tenencia seguros y dificultar o imposibilitar su cumplimiento por las partes interesadas.

Por ejemplo, para el establecimiento de bosques comunitarios en Viet Nam hay que cumplir 11 pasos y cada uno de ellos debe ser evaluado, ratificado y aprobado por las diferentes entidades burocráticas y políticas a nivel de municipio, distrito y provincia. En el Recuadro 16 se ofrece un ejemplo de una situación similar en el Camerún.

Cuestión clave

Procedimientos de cumplimiento complejos pueden obstaculizar la adopción de formas descentralizadas de gestión forestal o reducir los beneficios potenciales.

RECUADRO 16

Ejemplo de procedimientos de cumplimiento complejos que actúan contra los objetivos de la reforma de la tenencia en el Camerún

En el Camerún, los acuerdos de gestión forestal comunitaria se firman con la administración forestal y se conceden por un período de 25 años. Estos acuerdos, sin embargo, deben renovarse cada cinco años. La solicitud de renovación debe incluir un nuevo plan de gestión para la aprobación de la administración forestal, pero los funcionarios de la administración forestal subnacional suelen socavar o retrasar este proceso y pedir dinero a las comunidades locales en cuestión. Las comunidades informan de que el proceso para adquirir un acuerdo de gestión es muy largo y costoso. Este problema se ve agravado por las prácticas corruptas a lo largo de la cadena de productos básicos, lo que da lugar a que muchos bosques comunitarios sean acaparados por los miembros de los grupos de las élites locales, que proporcionan fondos para su creación y luego se apropian de todas las ventajas financieras y los derechos. La firma del acuerdo de gestión también representa un grave obstáculo, ya que requiere la participación en la toma de decisiones de muchos funcionarios locales y autoridades administrativas.

Además, el certificado de explotación debe renovarse cada año a fin de que sea válido para la explotación forestal del año siguiente. La administración forestal impone una serie de transacciones antes de firmar esos certificados anuales. También existen elevados costos de transacción a lo largo de la cadena de valor para la comercialización de los productos de la explotación forestal comunitaria. Por ejemplo, una comunidad local tiene que obtener una carta de transporte de la administración forestal antes de poder transportar productos forestales a un mercado urbano, y durante este proceso se producen muchos abusos.

Fuente: Oyono, 2009.

En un examen de los beneficios de las pequeñas actividades de extracción y elaboración de madera, Suzuki *et al.* (2008) observan que los costos de transacción de los requisitos reglamentarios para la extracción y el transporte suelen ser muy onerosos.

Cuestión clave

Los planes de gestión técnicamente complejos, detallados y prescriptivos pueden dificultar la gestión forestal por los interesados locales. En consecuencia, el control tiende a quedarse en manos de las autoridades forestales, lo que desempodera a los interesados no estatales.

En muchos países, las decisiones de gestión de las comunidades locales se ven obstaculizadas por el requisito de disponer de planes de gestión muy detallados. Por ejemplo, en Nepal los grupos de usuarios forestales reciben derechos de uso permanente, pero la gestión de los bosques comunitarios está sujeta a un plan de gestión que debe negociarse con la oficina forestal de distrito, que debe aprobarlo. Estos planes son muy técnicos y complejos, e incluyen un sistema de inventario detallado (cuya

veracidad y valor pueden ser discutibles) y prescripciones sobre todos los aspectos de la gestión. La complejidad técnica significa que las comunidades necesitan un apoyo técnico externo, que han de pagar. En efecto, solo las decisiones de relativamente menor importancia se dejan en manos de los grupos de usuarios, lo que limita su capacidad de ejercer los derechos legales que les corresponden.

Gambia ofrece un ejemplo positivo, en el que la responsabilidad de preparar los planes de gestión forestal comunitaria recae casi totalmente en los comités de gestión comunitaria (véase el Recuadro 17).

RECUADRO 17

Silvicultura comunitaria en Gambia

En Gambia, los planes de gestión forestal comunitaria se han simplificado considerablemente y se basan en evaluaciones cualitativas y no cuantitativas. Los principales aspectos técnicos necesarios para un plan de gestión son:

- un conjunto de directrices sencillas de aprovechamiento, basado en la cubierta de copas y no en el cálculo de la posibilidad de corta anual;
- una evaluación de los recursos forestales, basada en la cartografía participativa y transectos (recorridos sistemáticos) en lugar de un inventario técnico detallado;
- un acuerdo de gestión elaborado mediante un proceso de dos niveles que contiene un acuerdo preliminar de tres años (cuando el énfasis se centra en el fortalecimiento institucional, la planificación de la gestión y la capacitación de todas las partes), seguido de un acuerdo de cinco años que concede la plena propiedad sobre los recursos forestales.

Fuente: FAO, 2004.

La tenencia consiste esencialmente en quién tiene el poder de adoptar las decisiones sobre los recursos. Incluso cuando existe la tenencia legal oficial, los reglamentos pueden dificultar el ejercicio del poder de tomar decisiones. Por consiguiente, las restricciones sobre las decisiones que la población puede adoptar acerca de los recursos (incluidas las derivadas de planes de gestión restrictivos) pueden reducir el valor de la seguridad de la tenencia respecto al uso de los recursos. Ribot (2002) opina que la reglamentación gubernamental de la gestión de los recursos de las comunidades debería aplicar normas mínimas en lugar de prescripciones detalladas. Es mejor tener algunas reglas sobre lo que no se puede hacer que disposiciones detalladas sobre lo que hay que hacer. Este enfoque hace que la tenencia segura resulte más significativa.

Restricciones burocráticas

Hay muchos ejemplos de organismos forestales que se demuestran cautelosos a la hora de delegar los derechos de acceso y uso a otras partes interesadas, en la eventualidad de que esos interesados no manejen los bosques de manera sostenible. A veces esta precaución surge de diferencias paradigmáticas en relación con los objetivos de la gestión forestal. Los organismos forestales pueden temer que los cambios los perjudiquen y suelen reaccionar insistiendo en procedimientos de gestión y cumplimiento que son más exigentes de los que ellos mismos deben cumplir para administrar las tierras forestales del Estado. Otra estrategia común es limitar la reforma de la tenencia a tierras forestales de poco valor y conservar los bosques de alto valor bajo el control del Estado.

En muchos casos en los que los derechos de tenencia se transfieren a una gama más amplia de interesados, el gobierno mantiene el poder más importante sobre la toma de decisiones relativas a la gestión forestal, incluido el aprovechamiento y la distribución de beneficios, interponiéndose así al empoderamiento local y limitando la capacidad de los grupos locales para mejorar sus medios de vida.

No se pueden verificar cambios fundamentales de políticas y reglamentos si las instituciones gubernamentales no tienen el potencial de avanzar hacia el cambio. Este potencial supone voluntad política y liderazgo, especialmente la presencia de “promotores” que lideren el cambio de política. Los promotores del cambio externos al gobierno son igualmente importantes para crear un entorno político propicio al cambio.

Muchos cambios reales en la tenencia no fueron iniciados por los organismos forestales, sino que se produjeron como resultado de presiones políticas, en particular movimientos políticos. Por ejemplo, en la Indonesia posterior a Suharto, casi seguramente el ímpetu para cambiar la tenencia de los bosques provino de los movimientos políticos a nivel nacional y no de iniciativas burocráticas. En los cuatro países de América Latina analizados por Pacheco y Barry (2009), “los gobiernos... adoptaron un papel más proactivo en el reconocimiento de las tierras forestales en respuesta a la presión política de las organizaciones indígenas, los pequeños agricultores y los campesinos sin tierra”.

Fomento de la capacidad de las principales partes interesadas

Como se indicó en las secciones anteriores, a menudo la reforma de la tenencia requiere cambios radicales en los marcos reglamentarios y la gobernanza. Para ello, las principales partes interesadas, especialmente los funcionarios públicos, deben

desempeñar funciones nuevas y diferentes en relación con la gestión forestal, para las cuales suelen tener poca formación o experiencia. Es necesario aumentar considerablemente la capacidad de todas las partes interesadas para que puedan ejercer sus derechos y aceptar sus nuevas responsabilidades (véase el Recuadro 18).

Si se necesita fortalecer la capacidad de todo el sector, es posible considerar enfoques innovadores y de bajo costo, sobre todo si no se dispone del apoyo de donantes importantes. La FAO ha ensayado enfoques de creación de capacidad basados en el asesoramiento *in situ* en los

organismos forestales reformados en África y América del Sur que han obtenido resultados prometedores (véase el Recuadro 19).

Cuestión clave

Los principales interesados suelen tener un conocimiento limitado de sus derechos y responsabilidades con arreglo a los acuerdos de tenencia reformados, así como una capacidad limitada para ejercer esos derechos. Con frecuencia, también es necesario reforzar considerablemente la capacidad de los funcionarios públicos a fin de que adquieran las competencias necesarias para trabajar en el entorno reformado.

RECUADRO 18

Necesidades de creación de capacidad relacionadas con los nuevos acuerdos de tenencia en Nepal

La política forestal de Nepal, aprobada en 1990, introdujo tres cambios radicales en los enfoques anteriores relativos a la gestión forestal en la mayor parte del país:

- entrega gradual de todos los bosques montañosos accesibles a las comunidades locales, en la medida en que estas son capaces de gestionarlos y están dispuestas a hacerlo;
- encomendamiento de la protección y la gestión de los bosques a los usuarios forestales, que reciben todos los ingresos;
- nueva capacitación de todo el personal del Ministerio de Bosques y Conservación del Suelo para su nuevo papel como asesores y extensionistas.

En la política se estableció el mandato para una década de aumento de la capacidad para el personal del gobierno y las comunidades locales, de modo que se les permitiera adoptar el nuevo papel relativo a la gestión forestal asociado con el cambio radical en la tenencia. Estos aspectos de la política han tenido un profundo impacto en la gestión forestal en el país.

Fuente: Gilmour y Fisher, 1991.

RECUADRO 19

Un enfoque innovador para fortalecer la capacidad de los funcionarios gubernamentales en nuevas funciones

El fortalecimiento de la capacidad de los departamentos forestales y las instituciones principales del gobierno, como las escuelas forestales, institutos de formación y otros organismos, se logró mediante la integración de los enfoques participativos en el trabajo cotidiano de apoyo a la gestión forestal sostenible. Las características principales del proyecto fueron las siguientes:

- atención principal al personal directivo intermedio en las instituciones forestales del Estado (por ejemplo, oficiales forestales de distrito/división);
- ensayo de enfoques de aumento de la capacidad nuevos e innovadores, especialmente el asesoramiento *in situ* y el aprendizaje electrónico;
- énfasis inicial en un número limitado de métodos participativos básicos, a fin de crear un planteamiento informático para su utilización;
- intentos de ampliar la participación y los métodos participativos fuera del "gueto" de la silvicultura comunitaria/gestión forestal colaborativa y ponerlos a disposición de los gerentes de distrito;
- promoción y facilitación de un mayor uso de tecnología de la información por la administración de nivel intermedio;
- facilitación del intercambio de experiencias Sur-Sur y asistencia técnica.

Fuente: Adaptado de Gilmour y Sarfo-Mensah, 2005.

La FAO también presta apoyo a los países a través del fortalecimiento de los conocimientos, las aptitudes y los instrumentos de los países para aumentar la participación de los interesados en los principales procesos de adopción de decisiones forestales a nivel nacional.

Tenencia de los bosques y otros usos de la tierra

Cuando se reforma la tenencia de los bosques hay que recordar que estos forman parte de paisajes más amplios que abarcan varios usos de la tierra, como la agricultura, la cría de ganado y la conservación de la flora y la fauna silvestres. Esto es importante sobre todo cuando se consideran los objetivos de la gestión forestal relacionados con la mejora de los medios de vida ya que, con frecuencia, los medios de vida se derivan de una variedad de nichos diferentes en el paisaje. Incluso en los bosques identificados legalmente pueden darse diferentes tipos de uso de la tierra, aunque los organismos suelen administrarlos prestando una atención primordial, cuando no exclusiva, a los bosques. En los objetivos y las prácticas de gestión forestal se deben reconocer las otras categorías de gestión de las tierras cercanas, y esto tiene consecuencias para la reforma de la tenencia de

los bosques. Empezar una reforma de la tenencia forestal sin tener en cuenta las relaciones entre los bosques y los otros usos de la tierra es sumamente arriesgado.

Por ejemplo, en la agricultura itinerante de corta y quema el uso del bosque y la agricultura son inseparables. En la República Democrática Popular Lao, la agricultura se practica en zonas consideradas oficialmente bosques. La tenencia consuetudinaria de las tierras para la agricultura de corta y quema es comunal, pero los derechos de uso agrícola se asignan a individuos y hogares, con normas que especifican las transferencias y los períodos de uso. En Liberia existen combinaciones similares de tenencia comunal e individual (Lebbie *et al.*, 2009), con la diferencia de que en este país la tenencia consuetudinaria de la tierra tiene carácter jurídico.⁴

En Tailandia, en un largo proceso de reforma de la tenencia dirigido principalmente al reconocimiento de los bosques comunitarios en las zonas protegidas, los defensores de la silvicultura comunitaria han evitado el tema de las actividades agrícolas y hortícolas en los bosques, probablemente por razones políticas estratégicas (Walker, 2004). Walker afirma que, en general, los defensores de la silvicultura comunitaria han ignorado la importancia de la agricultura en los bosques protegidos y se han centrado en las reclamaciones de los derechos sobre los PFNM, y no en el cultivo en los bosques, pese a que la agricultura es la preocupación más importante relativa a sus medios de vida. Incluso las versiones de un proyecto de ley de silvicultura comunitaria que tuvieron más en cuenta los intereses de la población no permitieron la agricultura en los bosques del país. Lo que Walker denomina en inglés *arborealization* de la silvicultura comunitaria está arraigado en la idea de que las zonas forestales deben separarse de las prácticas de uso de la tierra más generales. Parece que los defensores de la silvicultura comunitaria se han mostrado reacios a desafiar esta idea dominante y han evitado defender la agricultura en los bosques.

En Ghana encontramos otro ejemplo de las dificultades prácticas que supone separar los bosques de los otros usos de la tierra, y la tenencia forestal de la tenencia más amplia. La mayor parte de la tierra de este país se halla bajo un sistema de tenencia consuetudinaria extremadamente complejo, reconocido por la Constitución. La ley somete muchas zonas forestales al control de la Comisión Forestal, y existen

normas relativas a los derechos sobre los árboles en las tierras no forestales. La intersección entre la tenencia consuetudinaria y la legislación forestal se vuelve sumamente compleja en el caso de los cultivos de plantaciones, especialmente de cacao. Cualquier intento de reforma de la tenencia de los bosques fuera del contexto más amplio de la tenencia de la tierra y los árboles no tendría sentido alguno.

Cuestión clave

El contexto histórico, cultural, económico y político de cada país es único y todos los interesados deben conocerlo antes de emprender reformas de la tenencia. Esto incluye el papel de los bosques en el paisaje más amplio.

⁴ Actualmente, en Liberia la relación entre la tenencia de la tierra consuetudinaria y los derechos a los bosques en esas tierras es objeto de debate y controversia.

CONCLUSIONES

Todos los estudios examinados en este capítulo indican que, aunque la seguridad de la tenencia puede ser necesaria para lograr la gestión forestal sostenible y la mejora de los medios de vida, no es suficiente por sí sola. Hay que abordar otros factores al mismo tiempo (véase la Figura 1 donde se postula que las interacciones entre la tenencia, los marcos reglamentarios y la gobernanza son fundamentales para determinar en qué medida se alcanzan los objetivos de gestión forestal). También es evidente que en muchos países hay una gran variedad de sistemas de tenencia que han dado buenos resultados, cada uno de ellos con una combinación de partes interesadas diferentes y acuerdos de tenencia diferentes. Sin embargo, como se ha analizado en esta sección, los intentos de reformar la tenencia han puesto en evidencia numerosos desafíos.

Reducir la pobreza no es lo mismo que generar ingresos, y no existe un único enfoque de reforma de la tenencia que sea ideal para la reducción de la pobreza. En todos los sistemas de tenencia, para reducir la pobreza hay que identificar las relaciones de poder y las desigualdades de género y seleccionar a las mujeres y los hombres pobres como grupos destinatarios, de modo que se puedan elaborar y ejecutar actividades pertinentes favorables a los pobres y sensibles a las cuestiones de género. Estos enfoques en favor de los pobres deben incorporarse a los sistemas de gobernanza.

A veces se da por sentado que las actividades forestales industriales no están al alcance de las comunidades rurales desde el punto de vista de la experiencia y los recursos financieros, y esto se considera una limitación al potencial de los bosques de contribuir significativamente a la reducción de la pobreza (Wunder, 2001). Sin embargo, esa opinión ignora la posibilidad de las comunidades de contratar a concesionarios para ejecutar las actividades cuando la reforma de la tenencia somete los bosques al control de la comunidad. En tales casos, las comunidades podrían ser las encargadas de emitir los contratos, en lugar de los gobiernos, y los conocimientos técnicos podrían obtenerse por contrato. Muy probablemente todavía sería necesario fortalecer la capacidad de las comunidades para gestionar y administrar los contratos, como se desprende de la experiencia del Pacífico en materia de concesiones (analizada en el Recuadro 14). Desafortunadamente, la mayoría de las administraciones forestales públicas no están bien equipadas para prestar este tipo de apoyo, dado que no están acostumbradas a desempeñar una función de facilitación para los nuevos encargados de la gestión forestal. La transferencia de los derechos de gestión a los interesados no estatales exige que las administraciones forestales adapten sus roles y funciones y pasen de la gestión de los recursos forestales a la facilitación de la gestión por otros.

Aunque es difícil resumir los resultados de estudios realizados en un espectro geográfico tan amplio, en los puntos siguientes se destacan las principales conclusiones:

- La seguridad de la tenencia de los bosques es un elemento fundamental para lograr la mejora de los medios de vida y la gestión forestal sostenible.
- La reforma de la tenencia de los bosques debe llevarse a cabo como parte de

un programa de reforma global e integrado, respaldado por la política forestal, la legislación y las disposiciones institucionales conexas, y no debe limitarse al reconocimiento o la concesión de títulos y/o derechos de usufructo. En particular, la reforma de la tenencia debe estar incorporada al programa global de desarrollo del país o la región.

- La mejora de los sistemas de gobernanza es fundamental para garantizar que la intención del marco reglamentario, que define y legitima los acuerdos de tenencia reformados, pueda traducirse en resultados significativos.
- Hay que conceder un margen suficiente para que los varios actores desarrollen sistemas de gestión forestal que se adapten a sus propias circunstancias particulares.
- Se deben respaldar los acuerdos de gestión forestal tradicionales/consuetudinarios que encierran valores culturales y religiosos.
- Cuando se reconocen los derechos consuetudinarios preexistentes o se conceden formalmente nuevos derechos, hay que establecer medidas de apoyo para asegurar que todos los usuarios forestales, especialmente los pequeños agricultores y las comunidades locales e indígenas, conocen sus derechos y responsabilidades y tienen la capacidad de obtener los beneficios que proporciona el acceso a los recursos forestales. Es necesario realizar actividades intensivas de aumento de la capacidad, movilización social y debate.
- La reforma de la tenencia de los bosques es un proceso de aprendizaje y su aplicación requiere la adopción de enfoques de aprendizaje a través de la acción.
- La demanda permanente de tierra, la gobernanza deficiente en muchos países y los nuevos problemas mundiales, como el cambio climático, aumentarán la urgencia de ocuparse de la reforma de la tenencia de los bosques.

Este capítulo se concluye con un recordatorio importante. El argumento a favor de la reforma de la tenencia se basa principalmente en preocupaciones pragmáticas sobre cómo mejorar la eficacia de la tenencia para favorecer los medios de vida y la gestión forestal sostenible. Sin embargo, cabe recordar que existe otro elemento de la reforma de la tenencia: la importancia fundamental de los derechos humanos. Hay pueblos indígenas (por ejemplo, los de la Amazonia, los dayaks de Borneo y los aborígenes australianos) cuyas reivindicaciones sobre los derechos forestales se basan en los derechos humanos más que en la pertinencia de la tenencia para la gestión forestal sostenible o los medios de vida.

Una de las recomendaciones formuladas por Liu y Zhao (FAO, 2009b) al concluir su examen sobre las transiciones de la tenencia que se verificaron en China es que: “Hay que establecer un programa de reforma global e integrado”. Esta recomendación podría aplicarse también a muchos otros países, pero plantea la cuestión de cuáles son los elementos clave de ese programa de reforma global e integrado, y cómo debería establecerse dicho programa. En los capítulos finales de la publicación se analiza esta cuestión.

6. Principios para reformar la tenencia de los bosques

En los dos capítulos anteriores se detectaron muchos de los problemas relacionados con la reforma de la tenencia de los bosques. En el análisis siguiente se propone una serie de *principios* que es posible aplicar cuando se emprende un proceso de reforma de la tenencia en el que se adopta un enfoque de adaptación, deliberación y reflexión. Cada principio se desarrolla a partir de una de las cuestiones clave señaladas en el Capítulo 5 y se fundamenta en el debate y el análisis de los capítulos anteriores.

PRINCIPIO 1: ENFOQUE ADAPTATIVO Y DE MÚLTIPLES INTERESADOS

Una reforma de la tenencia eficaz requiere la adopción de un enfoque de adaptación, deliberación y reflexión, basado en la participación de las diversas partes interesadas.

La reforma de la tenencia de los bosques es un proceso de aprendizaje. A fin de llevarla a cabo hay que disponer de tiempo suficiente para determinar quiénes son los principales interesados, debatir las cuestiones dentro de los grupos de interés y entre ellos, negociar entre las partes

interesadas los objetivos de la gestión forestal, e incorporar la experiencia adquirida sobre el terreno para guiar el diálogo sobre políticas y aportar cambios graduales. Esto permite que el aprendizaje derivado de la experiencia se utilice constantemente para actualizar los conocimientos y sirva de base para la planificación y las medidas futuras.

Ejemplo: En la República Unida de Tanzania, el caso de Shinyanga (véase el Capítulo 5) pone de manifiesto los beneficios sumamente positivos en cuanto al restablecimiento forestal y la generación de ingresos para la población del distrito, obtenidos gracias a la revitalización de las *ngitili* (reservas forestales tradicionales) y el reconocimiento de los derechos sobre los árboles en estas *ngitili*. Sin embargo, en un estudio realizado recientemente en una aldea por el Programa sobre los Bosques (PROFOR) se observó que la tierra que se había reservado para el uso comunal de las personas más pobres era inadecuada, ya que las personas más ricas habían obtenido tierras para uso privado destinadas a la cría de ganado (Shepherd, 2008; Barrow y Mlenge, 2008). También se señaló que las personas más pobres habían recibido menos ingresos de los bosques que las personas más adineradas. Esto pone de relieve la necesidad de disponer de un sistema de frenos y contrapesos, así como de un enfoque crítico para aprender de las experiencias de aplicación, de modo que la planificación y las medidas futuras puedan adaptarse y mejorarse sobre la base de esas experiencias.

PRINCIPIO 2: TENENCIA COMO PARTE DE UN PROGRAMA DE REFORMA MÁS AMPLIO

La reforma de la tenencia de los bosques debería llevarse a cabo como parte de un programa de reforma global e integrado.

La reforma debe contar con el apoyo de disposiciones normativas, legislativas e institucionales propicias y no debe limitarse al reconocimiento o la concesión de títulos y/o derechos de usufructo. En particular, la reforma de la tenencia debe incorporarse al programa general de desarrollo del país.

Ejemplo: Según Gilmour (2009a), en 1995 una nueva ley forestal en Bhután puso de manifiesto la voluntad del Gobierno de reformar la tenencia de los bosques al poner a disposición de las comunidades zonas de bosques gubernamentales para que estas las administraran de forma sostenible en propio beneficio. Sin embargo, en los años siguientes se produjeron pocos cambios, sobre todo porque las partes fundamentales del marco reglamentario no respaldaban este cambio legislativo; no existía una legislación conexa para ordenar la descentralización y la transferencia de las competencias de planificación a nivel local; los oficiales forestales del gobierno seguían trabajando con arreglo a un modelo de mando y control; y, en general, las comunidades no conocían sus nuevos derechos conforme a la ley. Se necesitaron varios años para abordar estas cuestiones con eficacia. Actualmente, la legislación de 1995 se ha complementado con normas y reglamentos de apoyo (que se han revisado tres veces basándose en la experiencia adquirida sobre el terreno) que reconocen los derechos tradicionales y culturales de la población local; se han formulado y aplicado directrices de ejecución; se han promulgado leyes para ordenar la descentralización y la transferencia de las competencias de planificación a nivel local para todos los sectores; se ha establecido un nuevo grupo de oficiales forestales para apoyar los esfuerzos de las comunidades locales de administrar sus bosques; y se han llevado a cabo importantes iniciativas de capacitación para los funcionarios públicos y las comunidades. Ahora la silvicultura comunitaria está avanzando rápidamente y ocupa una posición clara en los principales instrumentos de planificación del país, con vínculos estratégicos a:

- la gobernanza de los recursos naturales renovables;
- la descentralización y transferencia de competencias;
- el aprovechamiento comercial de los productos forestales;
- el apoyo a los medios de vida y la reducción de la pobreza.

PRINCIPIO 3: EQUIDAD SOCIAL

Todos los aspectos de la reforma de la tenencia deberían prestar atención al empoderamiento de los grupos marginados, en particular las mujeres y los pobres.

El control sobre los recursos naturales es una fuente importante de poder. El establecimiento de sistemas de tenencia favorables a los pobres requiere que se aborden las relaciones de poder en todos los niveles a través de la aplicación de los principios de gobernanza democrática. La seguridad de la tenencia de

las mujeres requiere especial atención. Las mujeres suelen ser las responsables de la administración de los ingresos de los hogares, el suministro de alimentos y la crianza

de los hijos, pero con frecuencia carecen de un acceso seguro a los recursos debido a normas y prácticas discriminatorias. Es necesario prestar especial atención a las relaciones dentro de la comunidad para asegurar que las mujeres y los hombres tienen los mismos derechos de acceso y control sobre los recursos forestales, y abordar los posibles impactos no deseados de la reforma de la tenencia en las mujeres.

Ejemplo: CARE Nepal (2008) describe de qué manera un grupo comunitario de usuarios forestales en el distrito de Banke (Nepal) impartió clases sobre conocimientos básicos de gobernanza para los miembros mujeres en 2007. Las clases se centraron en los aspectos técnicos de la silvicultura comunitaria, así como en la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Con el tiempo, muchas de las mujeres ganaron confianza y lograron expresar sus opiniones en público. Descubrieron que había disposiciones legales que imponían a los grupos de usuarios reservar fondos destinados a los hogares pobres y marginados para la realización de actividades generadoras de ingresos, y solicitaron que esos fondos se proporcionaran a 10 hogares. Sucesivamente, algunas mujeres postularon para un cargo ejecutivo en el grupo comunitario de usuarios forestales.

PRINCIPIO 4: DERECHOS Y SISTEMAS CONSUETUDINARIOS

Se deberían identificar y reconocer los sistemas de tenencia consuetudinarios pertinentes, y estos deberían incorporarse a los marcos reglamentarios.

En muchos países hay formas consuetudinarias de tenencia de los bosques que funcionan al margen de la tenencia legal oficial. En algunos casos, la propiedad legal oficial de los Estados tiene poco o ningún efecto sobre la forma en que las personas que viven en los bosques y en sus alrededores regulan el acce-

so a estos recursos y su uso. En otros casos, los sistemas de tenencia oficial y local operan en paralelo, y la aplicación de las reglamentaciones gubernamentales afecta el modo en que funciona la tenencia local. Esto invariablemente origina confusión y conflicto y, con frecuencia, degradación forestal.

Ejemplo: En una conferencia internacional sobre la tenencia de los bosques, la gobernanza y las empresas en África (RRI, 2009), los participantes recopilaron las enseñanzas clave extraídas de las experiencias en toda la región. La declaración final de la conferencia incluyó los siguientes puntos:

- El respeto y el reconocimiento de los sistemas consuetudinarios son factores clave para el éxito. Las reformas de la tenencia de los bosques que han obtenido mejores resultados, especialmente en África, son aquellas en las que los derechos establecidos por los sistemas consuetudinarios son considerados y reconocidos por los sistemas estatutarios para la tenencia de las tierras y los bosques. Esa consideración y reconocimiento son elementos esenciales a fin de promover la creación de consenso, la distribución equitativa de los beneficios y el desarrollo sostenible.
- Las políticas nacionales deben reconocer la legalidad de los derechos consuetudinarios. Encontrar un equilibrio entre los sistemas estatutarios y aquellos consuetudinarios es un requisito previo para el éxito.

PRINCIPIO 5: MARCO REGLAMENTARIO

El marco reglamentario en apoyo de los cambios normativos asociados con la reforma de la tenencia debería ser un marco que favorezca los cambios y garantice su cumplimiento.

Este marco elimina todas las limitaciones para que los individuos y grupos encargados (por ejemplo, pequeños agricultores o comunidades locales) puedan administrar los bosques de una manera que les permita mejorar sus medios de vida y el estado de los bosques cercanos. A pesar de que los organismos gubernamentales detienen el

mandato para la aplicación apropiada de las leyes, en el contexto de la gestión forestal descentralizada también deben adoptar un papel de apoyo y facilitación para prestar asistencia a los encargados de la gestión forestal.

Ejemplo: En 1995, el Gobierno de Mongolia comenzó a considerar la diversificación de la tenencia de los bosques y, desde entonces, ha probado diversos enfoques (FAO, 2010a). Se establecieron grupos de usuarios forestales en varias provincias y el Gobierno aprobó una resolución que permitía el arrendamiento de los recursos forestales a los grupos empresariales y los residentes locales por períodos de 15 a 60 años, prorrogables por un máximo de 60 años. Para el año 2000 unos 21 grupos de usuarios forestales y ocho empresas privadas habían arrendado un total de 270 000 hectáreas. Sin embargo, el marco reglamentario se centró en las responsabilidades de los usuarios forestales en lugar de sus derechos de uso de los recursos. Los grupos de usuarios eran responsables de financiar y llevar a cabo todas las actividades de gestión ambiental, con inclusión del control de los incendios forestales, las plagas y la deforestación, así como de ayudar a hacer cumplir la ley ambiental. Se les concedió el derecho a utilizar los PFNM, pero no se les permitió cortar la madera. Por consiguiente, no podían obtener ingresos significativos de sus actividades de gestión forestal. En consecuencia, se desanimó a otras comunidades a establecer grupos de usuarios forestales, y los contratos de algunos grupos se dieron por terminados.

En este caso, el marco reglamentario se centró principalmente en las responsabilidades y la aplicación de la ley, y no fue lo suficientemente propicio para fomentar las inversiones de tiempo y otros recursos en la gestión forestal. Sobre la base de estas experiencias, se ha revisado el marco reglamentario para que favorezca un equilibrio entre los derechos y las responsabilidades de los usuarios forestales.

PRINCIPIO 6: SEGURIDAD DE LA TENENCIA

El marco reglamentario debería incluir mecanismos para que la tenencia de los bosques sea lo más segura posible.

A este fin, generalmente es necesario que los derechos de acceso y uso se expresen como derechos vinculantes, y lo ideal es que se incluyan en los niveles superiores del marco reglamentario

(constitución, legislación y política), y no en los niveles subordinados (por ejemplo, directrices para la aplicación), de modo que no puedan ser revocados por decisiones burocráticas.

Ejemplo: Como Larson *et al.* (2007) informaron, en muchos países de América Latina los programas de titulación de tierras han otorgado a los pueblos indígenas y otras comunidades el derecho legal a la propiedad que ellos han ocupado, a veces por generaciones. Aunque esto no implica necesariamente beneficios económicos, hay claras ventajas desde el punto de vista del empoderamiento y la seguridad de la tenencia. En algunos casos, estos cambios también han traído beneficios económicos, por ejemplo, el aumento del poder de negociación de las comunidades locales con las empresas madereras. Además, las comunidades ya no tienen que preocuparse por las multas debidas a actividades ilegales, ni están sujetas a las decisiones del gobierno central de vender sus bosques a empresas madereras. Dependiendo del alcance y el tipo de derechos de tenencia concedidos, ahora las comunidades probablemente tienen el derecho legal de decidir si quieren o no extraer madera u otros productos forestales, y también pueden excluir a otras personas de sus tierras.

PRINCIPIO 7: PROCEDIMIENTOS DE CUMPLIMIENTO

Los procedimientos de cumplimiento deberían ser lo más sencillos posibles para minimizar los costos de transacción y maximizar los efectos propiciadores del marco reglamentario.

Cuando la tenencia se ha reformado, los procedimientos de cumplimiento complejos, como los numerosos o costosos procesos para registrar los bosques y establecer grupos de gestión forestal, pueden neutralizar los beneficios de la seguridad de la tenencia y dificultar o

impedir su observancia por las partes interesadas. Cuando se elaboran normas y directrices de aplicación, resulta útil distinguir entre las necesidades del gobierno de satisfacer sus propios requisitos de seguimiento de los resultados biofísicos y socioeconómicos, y las necesidades de las comunidades de administrar sus bosques. Con frecuencia, se asigna la responsabilidad de ambos aspectos a los nuevos encargados de la gestión forestal, lo que aumenta la carga de cumplimiento.

Ejemplo: En Bolivia (FAO, 2009a), se han reconocido los derechos forestales de los terratenientes privados, incluidos los pueblos indígenas, mientras que los bosques productivos públicos siguen asignándose por medio de concesiones forestales a empresas madereras y asociaciones locales de usuarios forestales en las zonas clasificadas como reservas forestales municipales. El Estado regula el uso de los recursos forestales mediante la aprobación y la ejecución de planes de gestión forestal, con los que se garantiza que los pequeños agricultores y los grupos comunitarios establezcan prácticas eficaces de gestión forestal sostenible. Sin embargo, para obtener una concesión en las tierras municipales, los usuarios forestales locales tienen que crear y registrar una asociación. Este proceso es muy lento, burocrático y costoso, y supone el cumplimiento de 26 requisitos, incluida la delimitación de las tierras que la asociación utilizará, así como la aprobación del plan de gestión forestal. El reconocimiento como asociación cuesta unos 4 000 USD y la delimitación de las tierras forestales 16 000 USD. En consecuencia, muchos interesados quedaron excluidos, y las asociaciones tienden a ser grupos de élites locales con acceso a capital de producción, como transporte y aserraderos.

PRINCIPIO 8: NORMAS MÍNIMAS PARA LA GESTIÓN FORESTAL

Se debería adoptar un enfoque de normas mínimas cuando se elaboran los planes de gestión para el uso de los pequeños agricultores o las comunidades.

Frecuentemente, los gobiernos establecen planes de gestión muy detallados, sumamente técnicos y complejos, que limitan o impiden la toma de decisiones eficaz sobre el uso de los recursos por parte de los pequeños agricultores o las comunidades. Un enfoque de normas mínimas

impone unas pocas reglas sobre lo que no se puede hacer en lugar de prescripciones extensas sobre lo que se debe hacer. Esto significa delegar a la discreción local el mayor nivel posible de toma de decisiones sobre los objetivos de gestión, que están sujetos a normas claras de conservación y regeneración.

Ejemplo: El enfoque de normas mínimas se aplicó con éxito en Gambia, donde los planes comunitarios de gestión forestal se han simplificado considerablemente y se basan en evaluaciones cualitativas y no cuantitativas (véase el Recuadro 17). Es posible redactar los planes a mano, en papel común, y no es necesario un inventario forestal (solo una evaluación de los bosques llevada a cabo a lo largo de un transecto o recorrido sistemático) puesto que es suficiente disponer de croquis sencillos (FAO, 2004).

PRINCIPIO 9: BUENA GOBERNANZA

Los sistemas de gobernanza forestal deberían ser transparentes, responsables y participativos, en particular los procesos de toma de decisiones basados en la participación de las múltiples partes interesadas.

La buena gobernanza es esencial para que la intención del marco reglamentario, que define y legitima los acuerdos de tenencia reformados, se traduzca en resultados significativos (véase el Capítulo 3 para un debate más extenso sobre la gobernanza).

Ejemplo: Muchas intervenciones de los países destinadas a mejorar la gobernanza de los bosques para respaldar la seguridad de la tenencia se centran en la mejora de la comunicación y el diálogo entre las distintas partes interesadas, mediante el suministro de plataformas para intercambiar información y la garantía de un espacio seguro para fomentar la confianza mutua y la rendición de cuentas. A este respecto se pueden citar los ejemplos de las iniciativas promovidas por el Grupo de aprendizaje de la gobernanza forestal, encabezado por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIMAD), y el programa *Voces Fortalecidas... Mejores Decisiones* (SVBC) de la UICN.

Como consecuencia del proceso de descentralización previsto en la Constitución de 2006 de la República Democrática del Congo, las administraciones locales tienen el mandato y la responsabilidad financiera de la gestión del desarrollo y los recursos locales, especialmente la aplicación de las leyes pertinentes, el mantenimiento de la infraestructura social y la expedición de permisos y licencias. En la provincia del Ecuador del país, el programa SVBC apoyó la creación de plata-

formas de múltiples partes interesadas a nivel comunitario, territorial y provincial con objeto de:

- involucrar al sector privado (empresas madereras), la administración pública y la sociedad civil en un diálogo que incluye un proceso conjunto de análisis y resolución de los problemas de gobernanza forestal;
- difundir la legislación forestal y los decretos relacionados que se refieren a la tala (ilegal) y el comercio de productos madereros y no madereros;
- aumentar la sensibilización acerca de la importancia de pagar impuestos y respetar las autoridades locales;
- supervisar la aplicación de los planes de gestión de las concesiones forestales.

Las plataformas entraron en funcionamiento solo recientemente, pero hay dificultades internas que están impidiendo que contribuyan plenamente a la gobernanza y la rendición de cuentas. Sin embargo, el programa SVBC ha favorecido la buena gobernanza forestal de varias maneras, por ejemplo mediante la gestión de los conflictos a nivel local; actividades de información, educación y comunicación sobre las leyes forestales, los decretos de aplicación y los derechos y obligaciones de las partes interesadas; y la transparencia en la recaudación de impuestos y gastos (Klaver, 2009).

PRINCIPIO 10: CREACIÓN DE CAPACIDAD

Se deberían establecer medidas de apoyo para asegurar que todos los interesados conozcan sus derechos y responsabilidades y tengan la capacidad de ejercerlos eficazmente.

Con frecuencia, las principales partes interesadas, en particular las comunidades locales e indígenas y los pequeños agricultores, tienen un conocimiento limitado de sus derechos y responsabilidades con arreglo a los acuerdos de tenencia reformados. En general, para empoderar a

estos interesados a fin de que puedan ejercer sus derechos, es necesario que participen en actividades intensivas de creación de capacidad y movilización social.

Como se mencionó en el Capítulo 5, cuando la tenencia forestal se reforma se suele pedir a las administraciones forestales que desempeñen nuevas funciones, pero estas a menudo no tienen la capacidad (conocimientos técnicos, actitudes y enfoques) para llevar a cabo este nuevo mandato. A fin de permitir que los funcionarios trabajen eficazmente en el entorno reformado, hay que llevar a cabo actividades específicas de capacitación (véase ejemplos en los Recuadros 18 y 19).

Ejemplo: R.J. Fisher (comunicación personal) observó que los agricultores de Ghana, que habían recibido recientemente los derechos para aprovechar los árboles que crecían en las tierras privadas, no estaban seguros sobre esos derechos, y no existía ningún sistema de registro. En el distrito de Asankrangwa, el personal de la UICN y el técnico forestal del distrito pusieron en marcha una campaña de información para dar a conocer a la población sus derechos, y elaboraron un formulario de registro para demostrar que los árboles habían sido debidamente registrados y, por tanto, podían ser utilizados como los agricultores deseaban.



7. El proceso de reforma de la tenencia de los bosques

ENFOQUE GENERAL

Como ya se ha señalado, los cambios radicales de la tenencia suelen estar vinculados con importantes acontecimientos políticos, pero después de que estas grandes transformaciones se han verificado es posible lograr cambios positivos importantes mediante la adopción de un enfoque de deliberación, adaptación y reflexión, en el que se aplican circuitos de retroinformación de la experiencia adquirida sobre el terreno.

Nepal ofrece un buen ejemplo de enfoque ponderado de la reforma de la tenencia, y el país es considerado un líder regional en la reforma de la tenencia forestal con transferencia de competencias. La adopción generalizada del concepto de grupo de usuarios (en el que los grupos de usuarios forestales están facultados para manejar los bosques independientemente de las unidades administrativas/políticas) ha originado mejoras significativas en los resultados biofísicos y socioeconómicos de la gestión forestal. La adopción rápida y generalizada de las reformas en Nepal formó parte de un proceso de reforma democrática que siguió a la revolución en 1990, si bien estas reformas también estuvieron basadas en la amplia experimentación sobre el terreno y el intenso debate sobre políticas del decenio anterior.

Los principios que se expusieron en el capítulo anterior se utilizan como guías explícitas para desarrollar el enfoque que se describe en este capítulo. Sin embargo, pese a que el debate que sigue parece inferir un enfoque lineal para la reforma, la realidad es muy distinta. Al igual que la formulación de políticas, los intentos de reforma de la tenencia también suelen ser un asunto “confuso”. Invariablemente, habrá muchas paradas, arranques, inversiones, callejones sin salida, etc. Como se ha destacado en los capítulos anteriores, es de vital importancia aplicar un proceso flexible y de adaptación para la reforma de la tenencia. Gilmour (2005) observa que se trata de una serie de procesos interrelacionados que abarcan:

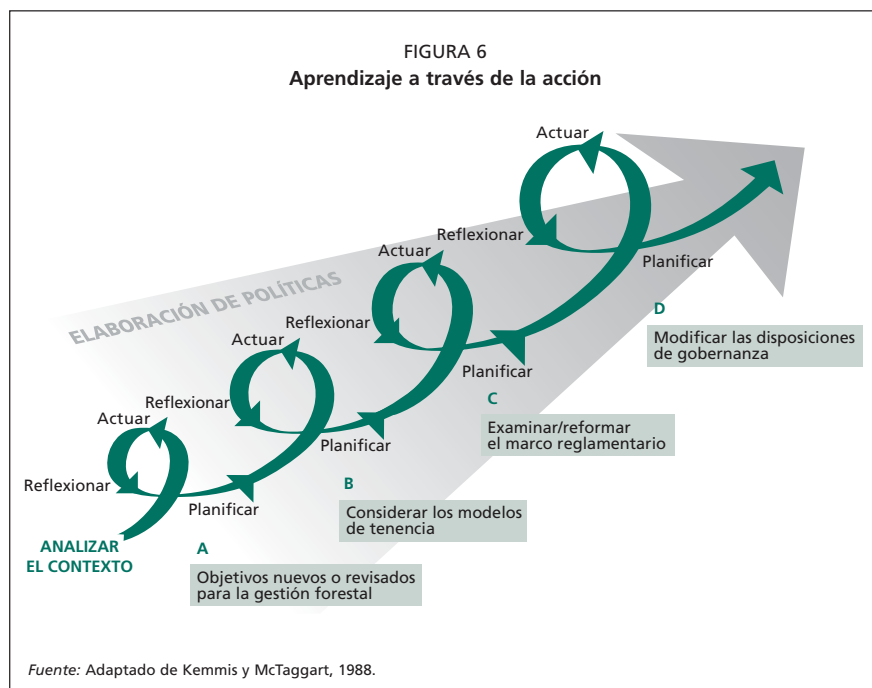
- la comprensión del contexto social y biofísico a múltiples niveles, especialmente la identificación de los interesados y la consideración de múltiples intereses (a veces contrapuestos);
- la negociación de objetivos y resultados para los diferentes niveles;
- la aplicación del aprendizaje a través de la acción (planificar, actuar, observar y reflexionar) para facilitar el proceso de ejecución;
- el seguimiento y la evaluación del impacto.

No hay que considerar estos procesos como una serie de pasos secuenciales en el que una tarea se completa antes de pasar a la siguiente. Al contrario, esos pasos están relacionados entre sí, se superponen y abarcan varios circuitos de aprendizaje

a través de la acción, en los que se utilizan continuamente las enseñanzas obtenidas de la experiencia para actualizar los conocimientos y conformar la planificación y las medidas futuras, como se indica en el Principio 1. Por ejemplo, la recopilación y actualización de información para comprender el contexto será una labor permanente. El seguimiento y la evaluación del impacto no es una actividad única que se realiza al terminar una iniciativa, sino que es un proceso continuo que se incorpora constantemente al ciclo de aprendizaje a través de la acción, desde que inicia la intervención.

En el aprendizaje a través de la acción una persona aprende al reflexionar de modo crítico acerca de las acciones y experiencias anteriores y al utilizar ese aprendizaje para actuar con mayor eficacia. Generalmente es considerado un proceso de grupo. El concepto fue elaborado inicialmente por Revans (1980), pero para el proceso propuesto en esta publicación, resulta más útil la definición de Dick (1997). Él define el aprendizaje a través de la acción “como un proceso en el que un grupo de personas se reúnen, de forma más o menos periódica, para ayudarse mutuamente a aprender de su experiencia”. El proceso utilizado para mejorar la acción es sumamente importante. A menudo, el aprendizaje a través de la acción se considera un proceso cíclico, como se ilustra en la Figura 6.

El proceso es iterativo y cada paso supondrá ciclos de aprendizaje más pequeños. Otro aspecto fundamental es la plena participación de los interesados principales. El proceso debe estar orientado por expertos, y no impulsado por ellos, y debe reflejar una amplia gama de puntos de vista de la sociedad, sobre todo de



las partes interesadas que probablemente se verán afectadas directamente por los resultados de la reforma (FAO, 2007).

En un mundo ideal, la reforma de la política general debería ser el punto de partida que induce a considerar cuáles son los acuerdos de tenencia adecuados para conseguir los resultados de la gestión forestal que requiere la sociedad. Sin embargo, el mundo dista mucho de ser ideal, y la experiencia demuestra que puede ser conveniente tener distintos puntos de partida. Algunos países poseen una amplia experiencia en una variedad de formas de tenencia resultantes de muchos años de ensayos. Esto puede inducir a adoptar modalidades de tenencia que se ha demostrado funcionan en el contexto imperante. Entonces, se necesita un proceso más amplio de reforma de la política, para “ponerse al día” con lo que se ha convertido en la práctica aceptada. Pese a que el proceso que se analiza a continuación es una idealización, en él se incluyen los elementos clave de un proceso de deliberación y adaptación para guiar la reforma de la tenencia, independientemente del punto de partida.

ELEMENTOS CLAVE DE UN PROCESO DE DELIBERACIÓN, REFLEXIÓN Y ADAPTACIÓN PARA LA REFORMA DE LA TENENCIA

Análisis del contexto

El primer paso fundamental en un ciclo de aprendizaje a través de la acción es examinar la situación actual.

Uno de los temas recurrentes en toda la publicación es que no se puede considerar la reforma de la tenencia sin tener en cuenta todo lo demás que está ocurriendo. Este aspecto se recoge en el Principio 2, que hace hincapié en la necesidad de un planteamiento global. Un punto de partida útil es situar el programa de reforma de la tenencia en el contexto histórico, político, económico y de desarrollo general del país o región. Las cuestiones que se deben tener en cuenta son las siguientes:

Acuerdos o tratados internacionales: La mayoría de los países son signatarios de varios acuerdos regionales e internacionales, algunos de los cuales tienen ramificaciones para la reforma de la tenencia. De particular importancia son aquellos relacionados con los derechos humanos en general, y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en particular. Habrá que prestar una atención primordial a las cuestiones relativas a los derechos humanos y la necesidad de reconocer las reivindicaciones legítimas de los derechos existentes. Es importante que estos factores se tengan en cuenta para que las reformas de la tenencia previstas sean coherentes con las obligaciones del país en virtud de los acuerdos regionales e internacionales.

Tendencias históricas de los cambios en la tenencia: Hay que analizar los cambios vinculados con los acontecimientos importantes como la colonización, la descolonización, las transiciones de las sociedades feudales a las posfeudales, los cambios políticos que causaron la colectivización o la descolectivización, las influencias mundiales contemporáneas relacionadas con la descentralización y la transferencia

de competencias, los ajustes estructurales, el cambio climático, etc. Hay que incluir en el análisis tanto los acuerdos de tenencia legales como los consuetudinarios, y se debe prestar especial atención a la identificación de los beneficiados y perjudicados por estos cambios a nivel macro, así como a las reivindicaciones residuales sobre los recursos que pueden quedar de los regímenes anteriores.

Contexto de desarrollo del país: Sitúe la gestión forestal y sus objetivos en el contexto general de desarrollo contemporáneo, analice las cuestiones intersectoriales (leyes sobre la tierra, legislación ambiental, etc.), e identifique las superposiciones y los conflictos reales o potenciales.

Marco reglamentario actual para la gestión forestal: Considere la constitución, las leyes, los decretos, las políticas (tanto forestales como relacionadas con los bosques), las normas y reglamentos, las directrices de aplicación, y la medida en que este marco contribuye o dificulta el logro de los objetivos de gestión forestal. (En el Recuadro 15 se presenta un ejemplo de un marco reglamentario que no respalda los objetivos nacionales de gestión forestal).

Disposiciones actuales sobre la gobernanza: Examine tanto las disposiciones organizativas como los arreglos institucionales y la medida en que estos favorecen o dificultan el logro de los objetivos de gestión forestal. Por ejemplo, si el objetivo actual de la gestión forestal es la gestión forestal sostenible, pero los bosques se están degradando, ¿qué factores están obstaculizando el logro de ese objetivo? Tenga en cuenta las diferencias entre los objetivos declarados de gestión forestal y la forma en que efectivamente se administran los bosques. Por ejemplo, puede ocurrir que los objetivos explícitos estén relacionados con la gestión forestal sostenible, pero que en realidad los bosques estén siendo administrados para enriquecer a los funcionarios forestales u otras personas.

Estado actual de los bosques del país: ¿Está mejorando o está deteriorándose la situación de los bosques? y ¿se están gestionando los bosques para alcanzar los actuales objetivos de gestión forestal?

Acuerdos de tenencia actuales: Identifique los acuerdos de tenencia estatutarios, indígenas, locales y consuetudinarios y los solapamientos o conflictos con el marco legislativo. Preste especial atención a la seguridad de los varios acuerdos de tenencia y hasta qué punto los diferentes grupos de interesados están facultados para actuar (o están despojados de esa facultad).

Partes interesadas: Identifique a las principales partes interesadas y concéntrese en las personas cuyos medios de vida probablemente se verán afectados directa o indirectamente por la reforma de la tenencia. Aclare el modo en que los derechos están distribuidos actualmente y busque las desigualdades de género o de otro tipo.

Determinación de los objetivos de gestión forestal nuevos o revisados en el actual contexto político y de desarrollo

Organice talleres con las partes interesadas para abarcar una amplia gama de puntos de vista sobre los objetivos de la gestión forestal, y negociar un consenso.

Aspectos que se deben tener en cuenta: Se trata de una labor crítica y fundamental y es preciso insistir enfáticamente en su importancia. No se trata de una actividad única o sencilla y se debe llevar a cabo en relación con las diferentes perspectivas de las varias partes interesadas. (Véase FAO, 2007 para un análisis sobre el uso de procesos basados en la participación de múltiples partes interesadas en el sector forestal.)

En la mayoría de los países, los objetivos sociales de la gestión forestal cambian considerablemente con el pasar del tiempo, y su revisión periódica garantiza que la gestión forestal continúe reflejando las demandas de la sociedad. También las distintas opiniones de los interesados sobre el propósito fundamental de la gestión forestal pueden cambiar mucho. Por ejemplo, Yachkaschi *et al.* (2010) señalan que en la República Islámica del Irán

... hay un conflicto básico entre las percepciones del Estado y las de las comunidades locales acerca de la finalidad de las cooperativas (Cooperativas de Habitantes Forestales [CHF])... el Estado considera objetivos como la protección de los bosques y la sostenibilidad de los recursos, mientras que la población local, que vive en la pobreza, tiende a considerar las CHF principalmente como una posible fuente de ingresos para su propio sustento.

Es probable que los sectores más débiles de la sociedad necesiten apoyo especial para asegurar que sus opiniones se tengan en cuenta en el proceso, como se señala en el Principio 3.

El dicho relativo a la gestión de que “la forma sigue a la función” es especialmente pertinente en este caso, ya que todas las estructuras, acuerdos o formas relacionadas con los marcos reglamentarios, la tenencia y la gobernanza se derivan de la determinación de esta función primaria de la gestión forestal: los objetivos.

Examen de los modelos de tenencia para lograr los objetivos de gestión forestal

Realice talleres con las partes interesadas para abarcar una gran variedad de puntos de vista sobre los modelos apropiados de tenencia para lograr los objetivos de la gestión forestal. En el Principio 4 se pone de relieve la importancia de identificar los sistemas de tenencia consuetudinarios que siguen siendo relevantes. Utilice los resultados de los ensayos experimentales y otras experiencias, y sírvase de los éxitos. Si no se dispone de ensayos experimentales pertinentes, busque experiencias de otros países con contextos similares. En el Cuadro 1 se resumen las características principales de los modelos de tenencia de cuatro países de América Latina. Estos modelos podrían resultar útiles en la identificación de opciones para países con contextos similares.

Aspectos que se deben tener en cuenta: Esta parte del proceso precisa de tiempo suficiente para asegurar que se analizan plena y detalladamente todos los puntos de vista contrastantes y contradictorios. En particular, hay que tener en cuenta quiénes son los posibles favorecidos y desfavorecidos de los cambios propuestos. En general, ninguna solución es perfecta, y muchos enfoques diferentes pueden conseguir resultados aceptables. FAO (2008) señala que “... tanto la titulación oficial de la propiedad individual como los sistemas basados en la tenencia consuetudinaria pueden responder a las necesidades de los grupos más pobres y marginados”. La decisión final de cuáles opciones de tenencia adoptar dependerá de las circunstancias. Se aplican argumentos similares a los vínculos entre la tenencia y los demás componentes clave de los objetivos de gestión forestal. La consideración del contexto histórico, cultural, económico y político es fundamental para determinar cuáles son las opciones de tenencia más adecuadas, reconociendo que seguramente el proceso evolucionará con el tiempo. Hay que proceder con cautela para evitar el establecimiento de modalidades inadecuadas, como por ejemplo la introducción de la gestión comunitaria de los recursos forestales en un contexto en que los agricultores no tienen la tradición de tomar decisiones sobre la propiedad común. Ese enfoque podría llevar a que los grupos creados para ocuparse de la gestión comunitaria no funcionen.

Viet Nam presenta un ejemplo interesante, ya que en ciertas partes del país se mantienen los sistemas consuetudinarios de gestión para algunos grupos indígenas, mientras que en otras zonas el aprovechamiento forestal es tradicionalmente responsabilidad de las familias. En general, la mayoría étnica *kinh* funciona con arreglo a un sistema cultural y económico centrado en la familia, con poco énfasis en los valores comunitarios más amplios. Sin embargo, muchos grupos étnicos minoritarios, que viven principalmente en las cercanías de los bosques en las tierras altas y en zonas más remotas, conservan fuertes valores relacionados con los procesos comunitarios de adopción de decisiones. Como respuesta a esta dicotomía, el país ha establecido recientemente un marco reglamentario que tiene en cuenta ambas formas culturales: la silvicultura familiar es la forma dominante de tenencia forestal descentralizada en las zonas donde predomina la mayoría *kinh*, mientras que la gestión forestal comunitaria se utiliza ampliamente en algunas zonas habitadas por minorías étnicas. (En el Cuadro 5 se describe la evolución del marco reglamentario para reflejar y apoyar esta reforma general.)

Revisión/reforma del marco reglamentario

El Principio 5 trata del marco reglamentario y destaca la importancia de incorporar los nuevos acuerdos de tenencia en las partes pertinentes del marco, con especial hincapié en que sea lo más propicio posible. El marco reglamentario incluye la política, la legislación, las normas y reglamentos, las directrices de aplicación, etc.

Aspectos que se deben tener en cuenta: Asegúrese de que los derechos fundamentales (a la propiedad, el acceso, el uso, etc.) se incorporan a la política y la ley como derechos vinculantes (para las definiciones de los derechos, véase el Recuadro 11), de modo que los funcionarios públicos no puedan eliminarlos o retirarlos a su dis-

creción. Esto ayudará a que los nuevos acuerdos de tenencia sean seguros (como se subrayó en el Principio 6) ya que, si es necesario, los derechos vinculantes pueden defenderse ante los tribunales.

Generalmente, los procedimientos de cumplimiento, por ejemplo la preparación de planes de gestión y los requisitos de registro, se incluyen en los elementos subordinados del marco reglamentario, como las normas y reglamentos y las directrices de aplicación. Estos deben ser lo más sencillos posibles para garantizar el máximo empoderamiento de las partes interesadas (tómese nota del análisis relativo a los Principios 7 y 8).

En el Cuadro 4 se facilitan ejemplos de los cambios aportados a los marcos reglamentarios en cuatro países de América Latina a fin de respaldar los acuerdos de tenencia reformados. En el Cuadro 5 se describe la evolución del marco reglamentario de Viet Nam durante más de tres décadas, a medida que la atención política pasó del control centralizado, a la descentralización de las funciones a las unidades administrativas/políticas del Estado, y a la transferencia de competencias a organizaciones, individuos, hogares y comunidades locales.

Modificación de los acuerdos de gobernanza para apoyar el marco reglamentario reformado

Algunos de estos acuerdos son los siguientes:

- los arreglos institucionales más adecuados para la gestión de las relaciones de poder, que permitan conseguir los objetivos deseados de gestión forestal;
- las estructuras organizativas más adecuadas para cumplir las funciones necesarias a fin de lograr los objetivos de gestión forestal, que deben establecerse aplicando el dicho de que “la forma sigue a la función”: en primer lugar, determinar cuál es la función que la organización (o parte de la organización) debe cumplir y, luego, considerar la estructura (forma) más apropiada para llevar a cabo esa función.

Aspectos que se deben tener en cuenta: En el Principio 9 se indica que la buena gobernanza requiere estructuras organizativas y arreglos institucionales para lograr resultados que sean abiertos, transparentes, responsables, previsibles, participativos, integradores y equitativos. Sin embargo, como señalan Larson *et al.* (2008) en relación con América Latina:

... los nuevos acuerdos de tenencia y las nuevas autoridades y organizaciones que los rigen no suelen crearse en un vacío, sino que más bien suponen el establecimiento de un nuevo conjunto de arreglos institucionales que se unen a los ya existentes. Esta situación puede originar conflictos e inseguridad de muchas maneras. Podría dividir o cambiar las modalidades anteriores de acceso y las instituciones encargadas de la gobernanza y, a veces, causa la disolución de la dinámica anterior de libre acceso. Los nuevos acuerdos pueden afectar a los derechos existentes o excluir a los pequeños agricultores o las personas que realizan actividades de extracción que antes tenían acceso.

Las reformas de la tenencia con miras a la descentralización o la transferencia de las competencias de las modalidades de gestión forestal deben contribuir a aumentar el sentido de apropiación en relación con los bosques y la responsabilidad por su gestión sostenible entre las personas con nuevos mandatos. Los beneficios derivados de dicha gestión incluyen beneficios no monetarios, como el empoderamiento, por lo que la equidad en los procesos de toma de decisiones suele ser tan importante como la equidad en la distribución de beneficios.

Frecuentemente, las redes sociales, como las federaciones y las ONG, desempeñan una función importante en la promoción, el patrocinio y el apoyo de las transiciones de la tenencia. Estas redes pueden abarcar organizaciones, coaliciones y líderes políticamente activos que ayudan a promover la democratización de la gobernanza forestal. En particular, pueden apoyar y defender los nuevos derechos que supone la reforma de la tenencia (véase el ejemplo de la FECOFUN en Nepal en el Recuadro 10).

Entre los elementos que pueden contribuir al desarrollo de la buena gobernanza cabe destacar el análisis institucional de las funciones y responsabilidades de los actores principales, incluidas las recomendaciones para mejorar los arreglos institucionales a fin de aumentar la eficiencia y la eficacia generales. No obstante, es importante reconocer que las disposiciones organizativas y los arreglos institucionales para los sistemas apoyados por los gobiernos suelen reproducir las jerarquías y desigualdades sociales, especialmente los aspectos de género relativos al acceso y la utilización de los recursos forestales, a menos que estas cuestiones se reconozcan y traten explícitamente. Para mejorar la gobernanza se requieren voluntad política y orientaciones claras de los niveles superiores de los ministerios pertinentes.

Análisis de los marcos reglamentarios que se aplican a otros sectores

En el Principio 2 se hace hincapié en la importancia de adoptar un enfoque global para la reforma de la tenencia, así como de observar también lo que sucede fuera del sector forestal. Es importante identificar cuáles son los cambios necesarios en otros sectores para apoyar la reforma de la tenencia de los bosques, y alentar a esos sectores a realizar dichos cambios. Se trata de una tarea difícil y, por lo general, requiere una cooperación y coordinación intersectorial. Con frecuencia, hacer referencia a los programas, las estrategias y los marcos nacionales de desarrollo puede proporcionar un apoyo estratégico para esas actividades.

Aspectos que se deben tener en cuenta: Frecuentemente, las leyes y otros instrumentos jurídicos en los sectores no forestales afectan a la gestión forestal. Por ejemplo, los reglamentos sobre el transporte o la comercialización pueden limitar la capacidad de los pequeños agricultores o las comunidades locales para transportar o comercializar los productos forestales, incluso si el sector forestal reformado los faculta para ello.

Aunque los bosques pueden ser entidades jurídicamente distintas, se encuentran dentro de un paisaje con otras categorías de uso de la tierra, como las tierras dedicadas al pastoreo y la agricultura. La gestión forestal no se lleva a cabo en un vacío y, en general, las personas y comunidades locales dependen de muchas

categorías de uso de la tierra para satisfacer las necesidades de sus medios de vida. Por consiguiente, habría que analizar principalmente los marcos reglamentarios relativos a la ganadería, la agricultura y los recursos hídricos, para evaluar hasta qué punto sus diversos instrumentos respaldan la reforma de la tenencia de los bosques. En un examen de las políticas de descentralización que afectan la toma de decisiones sobre los bosques en América Latina, Larson *et al.* (2007) señalan que los arreglos contractuales suelen desarrollarse entre los gobiernos locales o estatales y los institutos forestales. Los grupos que dependen de los bosques no pueden mejorar sus oportunidades para participar en las actividades forestales sin políticas específicas que los favorezcan —comenzando con el acceso seguro a los recursos forestales— y, en general, tales cambios de política surgen en respuesta a demandas organizadas en esferas de política fuera del sector forestal. Esto pone de relieve la importancia de tener en cuenta los marcos reglamentarios externos al sector forestal, para asegurar que apoyen las metas y los objetivos del sector forestal.

En muchos países, prácticamente toda la tierra que no se cultiva se define como tierra forestal, sin tener en cuenta si está cubierta o no de árboles. En tales situaciones, gran parte de las tierras de pastoreo pertenecen técnicamente a la categoría de tierras forestales y, por tanto, entran en el ámbito de la reforma de la tenencia de los bosques. En estas circunstancias, el marco reglamentario para la gestión de la ganadería debe armonizarse con el marco relativo a las tierras forestales.

Revisión de las experiencias de aplicación

Aplice los procesos adaptativos de aprendizaje a través de la acción que se describen en el Principio 1 para evaluar la pertinencia de los acuerdos de tenencia y gobernanza respecto a la consecución de los objetivos de gestión forestal, sobre la base de experiencias reales.

Aspectos que se deben tener en cuenta: Es probable que las reformas encuentren la fuerte resistencia de muchos grupos, especialmente de los funcionarios gubernamentales que podrían ser muy prudentes a la hora de transferir los derechos de gestión a otros interesados si no están seguros de que estos son capaces de administrar los bosques de manera sostenible.

Invariablemente, los programas radicales como la reforma de la tenencia y las reformas asociadas de la gobernanza y los marcos reglamentarios tienen consecuencias imprevistas, independientemente de cuán cuidadoso haya sido el diseño y cuán seria sea la intención. Estas consecuencias deben identificarse y hacerse explícitas, sin ser ignoradas (véase en el Recuadro 13 un ejemplo de consecuencias imprevistas en un importante proyecto de forestación en China).

Observar las experiencias de aplicación y sus consecuencias, y reflexionar al respecto, es una parte esencial del enfoque del aprendizaje a través de la acción y contribuye a aumentar la confianza de los responsables de las decisiones en la eficacia de la reforma. También es un aspecto importante de cualquier actividad de seguimiento y evaluación. En el aprendizaje a través de la acción, esa reflexión o revisión dan origen a un nuevo plan y nuevas acciones: el proceso de revisión.

Revisión del marco reglamentario y las disposiciones relativas a la gobernanza

Revise con regularidad el marco reglamentario (en particular los instrumentos subordinados del nivel inferior) y las disposiciones relativas a la gobernanza, basándose en los exámenes de su eficiencia y eficacia, a fin de mejorar continuamente los resultados de la gestión forestal, con arreglo al enfoque adaptativo del aprendizaje a través de la acción que se analiza en el Principio 1.

Aspectos que se deben tener en cuenta: Generalmente, los elementos del nivel superior del marco reglamentario, como la política y la legislación, requieren la aprobación del nivel político, por lo que los cambios en estos elementos suelen estar condicionados por las direcciones políticas y de desarrollo consideradas necesarias para la sociedad, que se fijan periódicamente. Es más fácil modificar los niveles inferiores del marco reglamentario a fin de mejorar su eficiencia y eficacia, dado que generalmente para ello se requiere la aprobación del nivel burocrático, y no del nivel político.

Apoyo a la aplicación de los acuerdos de tenencia reformados

Las partes interesadas necesitan información y capacidad para sacar el máximo provecho de su participación, especialmente a través de la identificación y articulación de sus intereses. Por tanto, la sensibilización y la capacitación son aspectos fundamentales de la reforma y precisan una atención específica durante todo el proceso (como indicado en el Principio 10).

Fomentar la sensibilización acerca de los acuerdos de tenencia reformados: Es necesario sensibilizar a todos los miembros de la sociedad (sobre todo a los interesados principales que probablemente serán los más afectados por los cambios) para difundir información sobre las nuevas políticas y leyes, en especial la función de los funcionarios gubernamentales, los nuevos derechos y responsabilidades (requisitos de cumplimiento) de los varios interesados, y el modo en que estos derechos se pueden hacer efectivos. Tras la asignación de tierras forestales en Viet Nam, una encuesta en dos provincias reveló que un número relativamente reducido de beneficiarios de las tierras asignadas conocían sus derechos (Nguyen *et al.*, 2008).

Aumentar la capacidad de las principales partes interesadas: A lo largo de todo el proceso, es necesario identificar las necesidades de capacidad e impartir capacitación a las distintas partes interesadas. Este es un aspecto muy importante de la reforma que suele descuidarse. Las necesidades de capacitación tienden a cambiar con el tiempo, por lo que esta actividad debe ser un proceso continuo, que requiere la adopción de una variedad de enfoques en lugar de la realización de un curso de formación o un taller aislado.

Determine cuáles son las capacidades que los diferentes grupos interesados necesitan para ejecutar las nuevas modalidades de gestión forestal, especialmente cuando las competencias de gestión se transfieren a los pequeños agricultores o

los grupos comunitarios. Probablemente harán falta actividades de aumento de la capacidad para los funcionarios públicos de todos los niveles, a fin de capacitarlos en sus nuevas funciones, como la facilitación de la descentralización y la transferencia de competencias relativas a las modalidades de gestión forestal, así como para los pequeños agricultores y los grupos indígenas y comunitarios, que podrían haber sido facultados por primera vez para manejar directamente los bosques y distribuir los beneficios resultantes (véase un ejemplo en el Recuadro 18). Es probable que los grupos marginados y desfavorecidos necesiten un apoyo específico para que puedan sacar provecho de los acuerdos de tenencia reformados (como indicado en el Principio 3). Thuan (2005), en sus comentarios sobre las reformas de la tenencia en Viet Nam, observa que la asignación de tierras forestales se ha basado en la capacidad de invertir mano de obra y capital en la tierra. Dado que los pobres, especialmente las minorías étnicas que son las personas que mayoritariamente dependen de los bosques, se enfrentan a la escasez de mano de obra y recursos financieros, la política los ha excluido efectivamente de una mayor participación en la asignación de tierras.

Como se ha mencionado anteriormente, las redes sociales de organizaciones, coaliciones y líderes activos políticamente tienen un papel importante en el apoyo y la defensa de los nuevos derechos relacionados con la reforma de la tenencia. Un apoyo específico puede ayudar a fortalecer su capacidad para funcionar de manera eficiente y eficaz (véase el ejemplo de la FECOFUN en Nepal en el Recuadro 10).

Es probable que para planificar y llevar a cabo la reforma de los regímenes de tenencia sean necesarias las siguientes competencias:

- técnicas e instrumentos participativos para involucrar a las múltiples partes interesadas;
- métodos para trabajar con las diversas partes interesadas a fin de llegar a un consenso sobre posturas fundamentales (como se analizó en FAO, 2007);
- conocimientos de extensión para los funcionarios gubernamentales con miras a prepararlos al cumplimiento de las nuevas funciones de asesoramiento y apoyo (en lugar de las funciones anteriores de control y concesión de licencias);
- conocimientos técnicos y de otro tipo para que los grupos comunitarios y los pequeños agricultores se conviertan en responsables activos de la gestión forestal;
- conocimientos sobre comercialización y habilidades conexas para permitir que los grupos comunitarios y los pequeños agricultores comercialicen los bienes y servicios forestales;
- capacidades de gestión de conflictos para resolver los problemas inevitables que originan los cambios en los acuerdos de tenencia;
- capacidades de negociación y mediación, en particular para los interesados más vulnerables (sobre todo las mujeres) a fin de aumentar su empoderamiento;
- mayor capacidad de las redes sociales, como las federaciones de usuarios, para respaldar y representar los intereses de los grupos a los que se ha transferido la gestión forestal en las escenas normativa y política.

Aspectos que se deben tener en cuenta: En general, las reformas de la tenencia exigen que los actores clave, como funcionarios gubernamentales, pequeños agricultores, grupos comunitarios o individuos, adopten papeles muy diferentes de los que antes prevalecían. También las relaciones entre los actores clave suelen cambiar radicalmente. Por ejemplo, es posible que los funcionarios gubernamentales tengan que pasar de la gestión forestal activa, que puede involucrar un alto nivel de mando y control, a la gestión forestal participativa, en la que deben prestar asistencia y apoyo a los pequeños agricultores y a los varios tipos de grupos comunitarios en la gestión de los bosques para sus propios múltiples beneficios, y no para el beneficio económico del Estado. Para ello, es necesario un cambio fundamental en la cultura organizativa de los organismos, que es sumamente difícil de conseguir. Ese cambio de actitud y enfoque requiere invariablemente mucho apoyo. En un análisis de los estudios de casos de todas las zonas ecológicas principales de Nepal se constató que, aunque los derechos locales de acceso y uso estaban garantizados en las políticas y leyes nacionales, “... entre los funcionarios públicos que trabajan sobre el terreno existe una duda latente por lo que refiere a la transferencia plena de los derechos a las comunidades” (Paudel, Banjade y Dahal, 2008). Conviene tener presente que el poder y los procesos burocráticos tienden a reproducirse; esto causa problemas cuando organizaciones marcadamente jerárquicas están llamadas a patrocinar entidades participativas, ya que favorecen políticas y prácticas que refuerzan las jerarquías y divisiones sociales existentes.

Los cambios fundamentales que supone la adopción de nuevos roles y modalidades de trabajo nunca son fáciles. Suelen necesitarse actividades de capacitación en el empleo por varios años, que generalmente son costosas; a este respecto, los asociados en el desarrollo pueden desempeñar una importante función de apoyo.

Los políticos de algunos países han argumentado que es imposible lograr cambios culturales fundamentales en los organismos forestales, y han respondido desmantelando sus organismos forestales o reduciendo considerablemente sus competencias. Como ejemplos cabe citar Nueva Zelandia, México y la Federación de Rusia, aunque frecuentemente tales cambios radicales han sido impulsados por factores macroeconómicos concomitantes.

Un aspecto importante de la creación de capacidad general para llevar a cabo la reforma de los acuerdos de tenencia es prestar apoyo a los institutos de formación —escuelas forestales, colegios y universidades— encargados de la formación de la próxima generación de profesionales y funcionarios técnicos. Es probable que sea necesario examinar y revisar los planes de estudio e incluso los métodos de enseñanza, de modo que los futuros graduados tengan expectativas realistas de lo que comporta su trabajo y sepan cómo realizarlo en el nuevo entorno reformado.

8. Nuevas cuestiones

Están surgiendo varias cuestiones en el escenario internacional que pueden afectar la política forestal en general, y los procesos de reforma de la tenencia en particular. En este capítulo se analizan las más importantes.

DEMANDA CRECIENTE DE GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE Y PRODUCCIÓN LEGAL DE MADERA

En los dos últimos decenios ha aumentado el interés por asegurar que los bosques se gestionen de manera sostenible y que la madera se extraiga legalmente. Esto ha dado lugar a numerosas iniciativas internacionales y nacionales destinadas a respaldar esos objetivos. En el análisis que se expone a continuación se examinan algunas de estas iniciativas desde el punto de vista de la tenencia y la reforma de la tenencia.

Algunos países han adoptado medidas unilaterales para impedir las importaciones de madera talada ilegalmente. Por ejemplo, en 2008, los Estados Unidos de América añadieron disposiciones a la centenaria Ley Lacey destinadas a prohibir el comercio de madera y productos madereros de origen ilegal. Estas disposiciones prohíben la importación de madera procedente de un país donde la madera ha sido extraída en violación de las leyes de ese país. Esta política establece un precedente para el comercio mundial de productos vegetales, que podría apoyar los esfuerzos de otros países por regular sus recursos naturales más eficazmente. Asimismo, refuerza las iniciativas para promover la gestión forestal sostenible y desalentar la producción ilegal de madera.

Uno de los métodos principales para garantizar la sostenibilidad de las prácticas de gestión forestal es a través de la certificación oficial. La mayoría de los sistemas de certificación tienen un conjunto de principios y criterios con respecto a los cuales se juzgan las prácticas de gestión forestal. Entre otros elementos, estos destacan la importancia de asegurar que los derechos de tenencia y uso estén claramente definidos y sean incontestables. Por ejemplo, uno de los principios clave del Consejo de Manejo Forestal (FSC) requiere “Derechos de tenencia y uso de la tierra a largo plazo claramente definidos, plenamente probados y no impugnados”, mientras que en otro se exige el “Reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas” (FSC, sin fecha).

Un enfoque relativamente reciente para reducir la tala ilegal es el proceso de aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales (FLEGT), que surgió a raíz de la preocupación internacional sobre el impacto de la extracción ilegal de madera y el comercio conexo. En 2003, la Unión Europea (UE) adoptó un Plan de Acción FLEGT que se basa en acuerdos voluntarios de asociación (AVA) entre la UE y los países que producen o exportan madera. La finalidad de estos acuerdos es garantizar que todas las exportaciones de madera de un país asociado

estén acompañadas de una licencia que demuestra que la madera ha sido extraída legalmente (Brazil y Broekhoven, 2009). En el marco del proceso de FLEGT, se reconoce ampliamente que la inseguridad de la tenencia suele ser una de las causas de las actividades ilegales de extracción. Por lo tanto, la aclaración de las cuestiones relativas a la tenencia, así como la consulta con una amplia gama de partes interesadas, una mejor gobernanza y marcos reglamentarios de apoyo son factores esenciales para establecer un AVA. Sin embargo, pese a que en un proceso de AVA que define la legalidad se podría abordar la reforma de la tenencia, no se trata de un requisito necesario (Mateo Markopoulos, comunicación personal).

Obviamente, las cuestiones relativas a la tenencia son fundamentales para los enfoques actuales destinados a asegurar que los bosques se gestionan de forma sostenible y que la madera comercializada procede de fuentes legales.

PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES Y REDD+⁵

Una esfera importante de creciente interés es la relación que existe entre los pagos por servicios ambientales (o ecosistémicos) (PSA) y la reforma de la tenencia. En los últimos años, el concepto de PSA ha suscitado cada vez mayor interés “como mecanismo para transformar los valores no comerciales externos del medio ambiente en verdaderos incentivos financieros para que los actores locales presten servicios ambientales” (Engel, Pagiola y Wunder, 2008). La idea básica subyacente a un enfoque de PSA es que los beneficiarios externos de un servicio ambiental efectúen pagos directos, contractuales y condicionados a los terratenientes y usuarios locales a cambio de la adopción de prácticas que aseguren la conservación y la restauración de los ecosistemas (Wunder, 2005). Wunder ofrece ejemplos de cuatro tipos de acuerdos de PSA:

- retención y almacenamiento de carbono, como en el caso de una empresa de electricidad del norte que paga a los agricultores en las zonas tropicales por plantar y conservar árboles;
- protección de la biodiversidad, como en el caso de donantes de actividades de conservación que pagan a la población local por reservar, o restaurar naturalmente, zonas para crear un corredor biológico;
- protección de cuencas hidrográficas, como en el caso de usuarios aguas abajo que pagan a los agricultores situados aguas arriba por adoptar usos de la tierra que limiten la deforestación, la erosión del suelo, los riesgos de inundación, etc.;
- belleza del paisaje, como en el caso de un operador turístico que paga a una comunidad local por no cazar en un bosque donde los turistas observan la flora y la fauna silvestres.

Wunder define los PSA como una transacción voluntaria entre un comprador de servicio, como mínimo, y por lo menos un vendedor de servicio, centrada en un servicio ambiental bien definido (o un uso de la tierra que probablemente asegurará ese servicio) y que depende del cumplimiento del contrato.

⁵ Esta sección es una adaptación de Gilmour, 2009b con adiciones.

Wunder, Engel y Pagiola (2008) analizan estudios de casos de PSA de países tanto desarrollados como en desarrollo. La mayor parte están en América Latina, pero también se incluyen ejemplos de China, Francia y Australia. Los autores distinguen entre programas financiados por los usuarios y programas financiados por el gobierno, donde los primeros suelen ser de una escala mucho menor que los segundos. Los programas financiados por el gobierno también suelen perseguir objetivos no ambientales, como la mitigación de la pobreza o el desarrollo regional, además de los objetivos ambientales principales. Además, estos programas normalmente están bajo la dirección de organismos nacionales creados específicamente para ese propósito o que ya trabajan en el sector. En casi todos los casos, alguien tiene que actuar como intermediario entre los que pagan por el servicio y quienes lo proporcionan:

El trabajo con los proveedores es particularmente complejo desde el punto de vista logístico (y representa gran parte de los costos de transacción), ya que generalmente hay muchos proveedores dispersos a lo largo de todo el paisaje. Alguien tiene que negociar con ellos y/o comunicar los pagos que se ofrecen, contratar con los proveedores interesados, vigilar el cumplimiento y efectuar los pagos. (Wunder, Engel y Pagiola, 2008)

En casi todos los casos, los pagos se hacen directamente a los terratenientes, que pueden ser individuos, grupos comunitarios, cooperativas y comunidades indígenas.

La función de los bosques en la retención y el almacenamiento de carbono ofrece una oportunidad para los PSA, y ha convertido a los bosques en un elemento importante en las recientes deliberaciones internacionales sobre el cambio climático. Actualmente, se está elaborando un nuevo concepto para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo (REDD+), que se aplicará en la fase del Protocolo de Kyoto posterior a 2012. Si bien la idea subyacente a las transferencias de carbono es pagar a la población o los gobiernos por plantar árboles para la captura de carbono, la idea subyacente a la REDD es pagar a la población a fin de evitar la deforestación y la degradación forestal. Los países amenazados por la reducción de grandes superficies forestales o el grave deterioro de la calidad forestal pueden generar ingresos en el marco de este sistema (Vickers, 2008). El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques y el Programa ONU-REDD dirigido por la FAO, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) tienen previsto preparar a los países en desarrollo para que puedan participar en un mercado de contrapartidas de las emisiones de carbono para los proyectos forestales.

Hay muchas dificultades prácticas relacionadas con la puesta en práctica de un sistema de PSA. A menudo, el vínculo entre el servicio que se debe prestar y el cambio de uso de la vegetación o el terreno es indirecto, por lo que se plantean importantes cuestiones de auditoría. En la mayoría de los casos, habrá que acordar medidas

sustitutivas o indirectas (como la superficie de tierras marginales reforestadas, o el aumento en la densidad de árboles/vegetación) para determinar el cumplimiento.

Wunder, Engel y Pagiola (2008) también se preguntan si los programas están promoviendo el uso correcto de la tierra, dado que las vinculaciones biofísicas subyacentes no se han medido totalmente y son objeto de controversias. Sin embargo, los autores también sostienen que “en muchos casos en que los paisajes se hallan actualmente en un estado casi natural y los servicios son satisfactorios, existen buenas razones en favor de la conservación basándose en el principio de la precaución, sobre todo porque evitar los cambios adversos de uso de la tierra... resultaría mucho más económico que las actividades de restablecimiento” (Wunder, Engel y Pagiola, 2008).

Sin duda, la función de los bosques en la retención de carbono es un aspecto importante en el debate general sobre el cambio climático, y los enfoques de REDD+ podrían perfectamente tener un papel en los futuros escenarios de la gestión forestal. Esto significará esencialmente que los objetivos importantes a nivel nacional o internacional se añadirán a la combinación actual de objetivos de gestión forestal locales. Sin embargo, hay que ejercer mucha cautela en relación con la reforma de la tenencia, ya que la aplicación eficaz de las actividades de REDD+ en muchos países dependerá de la reforma de la tenencia. Otra gran preocupación es que probablemente, en la política de REDD, los aspectos de los bosques relacionados con el carbono tendrán más importancia que los derechos e intereses de los pueblos indígenas y las comunidades locales.

Cada vez más se reconoce que la REDD+ solo puede funcionar si la tenencia de los bosques es clara, porque los pagos por los servicios deben destinarse a quienes tienen derechos sobre esos recursos (Cotula y Mayers, 2009; Fisher, 2009), para asegurar que las personas que dependen de los bosques son compensadas cuando su acceso a los recursos forestales está restringido. Además de esta cuestión de simple justicia, también hay una cuestión pragmática: es poco probable que las personas conserven los bosques si no reciben una compensación por evitar los usos que causan la degradación forestal. Cotula y Mayers (2009) también observan que para la REDD+ es esencial disponer de capacidad institucional a nivel local, y conocimiento y preparación para llevar a cabo actividades forestales apropiadas. Para ello será necesario disponer de derechos de propiedad efectivos y equitativos a nivel local. Por ende, el examen de la tenencia tendrá que ser el punto de partida, y no ser considerado como un aspecto de importancia secundaria. Si no se resuelven las cuestiones relativas a la tenencia antes de la REDD+, tanto los medios de vida como el posible éxito del sistema desde el punto de vista de la conservación resultarán perjudicados. Debido a la lentitud con que generalmente se lleva a cabo una reforma eficaz de la tenencia, existe el riesgo de que a causa de la prisa indebida derivada de la ejecución de la REDD+ se asignen los derechos a las personas equivocadas (es decir, a quienes no tienen derechos tradicionales) (Fisher, 2009).

Cada vez más se recomienda la REDD+ porque se considera que tiene beneficios favorables para los pobres. Como Fisher *et al.* (2008) señalan sobre los PSA, en general no hay nada automático acerca de los beneficios en favor de los pobres de la REDD+, y esta actividad tendría que orientarse cuidadosamente para que

resultara favorable a los pobres. Al mismo tiempo, a menos que se resuelvan las cuestiones relativas a la tenencia, la REDD+ tiene el potencial de perjudicar los medios de vida y aumentar la pobreza.

Aparentemente, en los debates se ha manifestado la voluntad de modelar los paisajes con objeto de optimizar los presupuestos de carbono, aunque no está claro el modo en que esto se llevará a la práctica. Si el dinero debe fluir de las fuentes internacionales o industriales a los gobiernos nacionales a cambio de aumentos garantizados en la captura y el almacenamiento de carbono, la utilización de los bosques para ese fin tendrá el potencial de volver a centralizar el poder cuando los gobiernos nacionales controlan el programa de gestión. Esto podría cambiar la dinámica de la transferencia de los derechos de gestión forestal. En particular, es muy posible que se distorsione, o incluso se descarte, el proceso de deliberación, adaptación y reflexión para realizar la reforma de la tenencia y las reformas asociadas, que es fundamental para el enfoque propuesto en esta publicación. Los beneficios previstos de la REDD+ pueden desincentivar a los gobiernos a transferir la tenencia (Fisher, 2009). Así pues, existe un peligro real de que se anulen muchos de los efectos beneficiosos de la descentralización y la transferencia de competencias de la gestión forestal. Lewis (2009) sostiene que el debate sobre la REDD:

... se ha centrado en los obstáculos técnicos y metodológicos y en la obtención de financiación del carbono... (y que) Sin una planificación cuidadosa, la REDD puede crear un gran número de “refugiados del carbono” a medida que los gobiernos ponen freno a las actividades de deforestación poco fructuosas financieramente, como las de los pequeños agricultores y recolectores de leña...

Lewis continúa citando estudios que afirman lo siguiente:

... zonas más extensas de bosque y un alto grado de autonomía comunitaria en la toma de decisiones están relacionados con un elevado almacenamiento de carbono y beneficios para los medios de vida. Por el contrario, los usuarios locales que no tienen derechos seguros de propiedad extraen los recursos a un ritmo insostenible.

Por estas razones, es imperativo que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales pertinentes participen en el debate sobre el cambio climático para ejercer influencia sobre las normas de intervención, en particular para proteger los derechos de comunitarios. La introducción de nuevos programas (como el de la REDD+ y otros enfoques relacionados con la captura de carbono) puede desviar la atención de la prosecución de la reforma de la tenencia, y en particular de la labor de hacer que los marcos reglamentarios y los sistemas de gobernanza conexos sean los más propicios posibles. Una vez que estos sistemas sean funcionales y eficaces, será posible agregar más programas, siempre y cuando se establezcan salvaguardias adecuadas para garantizar los medios de vida locales y el empoderamiento de la población local.



9. Conclusiones

En los últimos dos decenios, los acuerdos de tenencia oficiales que se aplican a muchos de los bosques del mundo han cambiado de forma significativa y radical. Las orientaciones de estos cambios a nivel macro son principalmente el resultado de transiciones políticas (y, en cierta medida, económicas) a nivel macro. Sin embargo, una vez que se han producido estos grandes cambios de dirección, se pueden lograr cambios sustanciales adoptando un enfoque de deliberación y adaptación para la reforma de la tenencia. Si bien la tenencia de los bosques sigue dominada por la propiedad y la gestión del Estado, ha habido un movimiento significativo hacia la transferencia de los derechos de propiedad y gestión a hogares, pequeños agricultores, comunidades, grupos indígenas y otras entidades. Esta situación está dando lugar a un sistema de tenencia más diversificado, que puede servir de base para mejorar la gestión forestal y los medios de vida locales, especialmente en los casos en que la capacidad de gestión forestal del Estado es deficiente.

Un hilo conductor importante de esta publicación es que las reformas de la tenencia no deben ser un proceso único independiente, sino que deben formar parte de un enfoque más amplio, más global, que debe incorporarse al programa de desarrollo del país y vincularse a la gestión de otros recursos naturales, como la tierra y el agua. La justicia social es otra consideración importante en muchos países. La experiencia indica que es poco probable que la reforma de la tenencia por sí sola tenga como consecuencia el logro de los objetivos de la gestión forestal, que generalmente comprenden la gestión forestal sostenible y la mejora de los medios de vida locales. La tenencia forma parte de un sistema más amplio, y su reforma requiere que se preste una atención paralela a la modificaciones de los marcos reglamentarios y las disposiciones de gobernanza, para garantizar que sean lo más favorables posibles.

El proceso propuesto para la reforma de la tenencia hace hincapié en el compromiso con una amplia gama de partes interesadas en un enfoque de deliberación y reflexión, que progresa de forma adaptativa mediante la aplicación de circuitos de retroinformación de la experiencia adquirida sobre el terreno. Este no debe considerarse un proceso lineal. En la publicación se establece una serie de principios, que se utilizan para definir y orientar un proceso para llevar a cabo la reforma de la tenencia.

Dado que raramente la reforma de la tenencia es un proceso lineal, a veces puede parecer “confusa”, al igual que la elaboración de políticas en general. Además, las cosas no siempre van como esperado e invariablemente hay consecuencias imprevistas.

A pesar de los problemas que aún existen, hay pruebas suficientes de muchos países que han llevado a cabo reformas exitosas de la tenencia que justifican el optimis-

mo de que vale la pena realizar este proceso basándose en las mejores prácticas. Es probable que la aplicación de los principios propuestos en esta publicación dé lugar a resultados que aumentarán considerablemente la posibilidad de lograr los objetivos de gestión forestal que reflejan las opiniones de la sociedad contemporánea.

Al analizar el debate mundial sobre la seguridad de la tenencia, Ellsworth (2004) afirma lo siguiente:

Los datos empíricos indican que no existe un único régimen de propiedad que conducirá a la consecución de los objetivos principales de... justicia social, generación de medios de vida, gestión forestal adecuada, conservación de la biodiversidad o prosperidad económica. Dichos resultados son específicos a la situación y al lugar en cuestión, son difíciles de predecir y, en todo caso, no son necesariamente permanentes a lo largo del tiempo. Esto se debe a que los poderes de los distintos actores que impugnan la seguridad y los varios derechos de propiedad están en constante cambio, por lo que también el régimen de propiedad subyacente cambia constantemente.

Esta declaración resume muchas de las cuestiones que se han analizado y hace hincapié en el dinamismo de la política de la reforma de la tenencia. El reto para el futuro es mejorar más ampliamente los resultados de la gestión forestal mediante la adopción de un enfoque atento para reformar la tenencia de los bosques, que se mantenga en contacto permanente con el entorno social y político en constante cambio, y se base en él.

Bibliografía

- Asdi. 2007. *Natural resource tenure*. Position paper. Estocolmo, Suecia.
- Banco Mundial. 2001. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*. Nueva York, Oxford University Press.
- Barrow, E. y Mlenge, W. 2008. Case study 2. Forest restoration in Shinyanga, Tanzania. En R. Fisher, S. Maginnis, W. Jackson, E. Barrow & S. Jeanrenaud. *Linking conservation and poverty reduction: Landscapes, people and power*, pp. 53–61. Londres, Earthscan.
- Barrow, E., Clarke, J. Grundy, I., Kamugisha, J.R. y Tessema, Y. 2002. *Analysis of stakeholder power and responsibilities in community involvement in forest management in Eastern and Southern Africa*. Nairobi, Oficina de África oriental de la UICN.
- Blomley, T, Ramadhani, H., Meshack, C., Mbwarmbo, L. y Sianga, C. 2007. From project to programme: Experiences with mainstreaming and institutionalising PFM in Tanzania. En E. Kebessa & C. DeStoop, eds. *Proceedings of the International Conference on PFM, Biodiversity and Livelihoods in Africa* pp. 214–225. Addis Abeba, Gobierno de Etiopía en colaboración con otras partes interesadas.
- Brazill, J. y Broekhoven, G. 2009. The FLEGT Action Plan and the role of multi-stakeholder dialogue. *Arbovitae* Special Issue, julio de 2009, pp. 14–15. Gland, UICN.
- Bull, G. y White, A. 2002. *Global forests in transition: Challenges and opportunities, Proceedings of Global Perspective on Indigenous Forestry: Linking Communities, Commerce and Conservation*, 4–6 de junio de 2002, Vancouver, Canadá.
- Campese, J. 2009. Rights-based approaches to conservation: An overview of concepts and questions. En J. Campese, T. Sutherland, T. Greiber & G. Oviedo, eds. *Rights-based approaches: Exploring issues and opportunities for conservation*, pp. 1–46. Bogor, Indonesia, CIFOR y UICN.
- CARE Nepal. 2009. *Thematic stories of change*. Kathmandu, Care Nepal SAGUN Program.
- Colchester, M., Ekadinata, A., Fay, C., Pasya, G., Indriani, E., Situmorang, L., Sirait, M., van Noordwijk, M., Cahyaningsih, N., Budidarsono, S., Suyanto, S., Kusters, K., Manalu, P. y Gaveau, D. 2005. *Facilitating agroforestry development through land and tree tenure reforms in Indonesia*. ICRAF South East Asia Working Paper No. 2005/2. Bogor, Indonesia, Centro Mundial de Agrosilvicultura.
- Contreras-Hermosilla, A. y Fay, C. 2005. *Strengthening forest management in Indonesia through land tenure reform: Issues and framework for action*. Bogor, Indonesia y Washington, DC, ICRAF, Banco Mundial y Forest Trends.
- Cotula, L. y Mayers, J. 2009. *Tenure in REDD: Start point or afterthought?* Natural Resource Issues No. 15. Londres, IIMAD.

- Couillard, V., Gilbert, J., Kenrick, J. y Kidd, C. 2009. *Land rights and the forest peoples of Africa, historical, legal and anthropological perspectives*. Overview: analysis and context. Moreton-in-Marsh, Reino Unido, Forest Peoples Programme.
- Cronkleton, P., Barry, D., Pulhin, J.M. y Saigal, S. 2010. The devolution of management rights and the co-management of community forests. En A.M. Larson, D. Barry, G.R. Dahal & C.J.P. Colfer, eds. *Forests for people: community rights and forest tenure reform*. Londres, Earthscan.
- Dahal, G.R. y Adhikara, K.P. 2008. Trends and impact of forest tenure reforms in Asia: Cases from India, Indonesia, Lao PDR, Nepal and the Philippines. *Journal of Forest and Livelihood*, 7(1): 19–26.
- Dick, B. 1997. Action learning and action research. Internet document, disponible en: www.scu.edu.au/schools/gcm/ar/arp/actlearn.html
- Ellsworth, L. 2004. *A place in the world: A review of the global debate on tenure security*. Nueva York, Fundación Ford.
- Ellsworth, L. y White, A. 2004. *Deeper roots: Strengthening community tenure security and community livelihoods*. Nueva York, Fundación Ford, Nueva York.
- Engel, S., Pagiola, S., y Wunder, S. 2008. Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues. *Ecological Economics*, 65: 663–674.
- FAO. 1997. *People and forests in Asia and the Pacific: Situation and prospects*, by R.J. Fisher, S. Srimongkontip & C. Veer. Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study, Working Paper No. APFSOS/WP/27. Roma.
- FAO. 2003. *Natural resource conflict management case studies: an analysis of power, participation and protected areas*. Roma.
- FAO. 2004. *Simpler forest management plans for participatory forestry*. FONP Working Paper. Roma.
- FAO. 2006. *Understanding forest tenure in South and Southeast Asia*. Forestry Policy and Institutions Working Paper No. 14. Roma.
- FAO. 2007. *Reaching consensus. Multi-stakeholder processes in forestry: experiences from the Asia-Pacific region*, by D.A. Gilmour, P.B. Durst & K. Shono. Bangkok.
- FAO. 2008. *Understanding forest tenure in Africa: opportunities and challenges for forest tenure diversification*. Forestry Policy and Institutions Working Paper No. 19. Roma.
- FAO. 2009a. *Forest tenure in Latin American countries: An overview*. Forestry Policy and Institutions Working Paper No. 24. Roma.
- FAO. 2009b. *Have decollectivization and privatization contributed to sustainable forestry management and poverty alleviation in China?* by J. Liu & L. Zhao. Forestry Policy and Institutions Working Paper No. 23. Roma.
- FAO. 2010a. *Forest tenure in West and Central Asia, the Caucasus and the Russian Federation*, ed. F. Romano, I. Buttoud & D. Reeb. Forestry Policy and Institutions Working Paper No. 25. Roma.
- FAO. 2010b. Género en el Programa de la FAO: Bosques. Documento en Internet, disponible en: <http://www.fao.org/gender/gender-home/gender-programme/gender-forests/es/>

- FAO. 2010c. *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010 – Informe principal*. Estudio FAO: Montes No. 163. Roma.
- Fisher, R., Maginnis, S., Jackson, W., Barrow, E. y Jeanrenaud, S. 2008. *Linking conservation and poverty reduction: Landscapes, people and power*. Londres, Earthscan.
- Fisher, R.J. 1989. *Indigenous systems of common property forest management in Nepal*. Working Paper No 18. Honolulu, Hawái, Estados Unidos, East-West Environment and Policy Institute, East-West Center.
- Fisher, R.J. 1994. Indigenous forest management in Nepal: Why common property is not a problem. En M. Allen, ed. *Anthropology of Nepal: people, problems and processes*, pp. 64–81. Kathmandu, Mandala Book Point.
- Fisher, R.J. 1999. La transferencia de competencias y la descentralización de la ordenación forestal en Asia y el Pacífico. *Unasylva*, 50(4): 3–5.
- Fisher, R.J. 2009. *Rights, tenure, governance and REDD in South East Asia*. Ponencia en el seminario “Resource Rights and Mechanisms to Reduce Greenhouse Gas Emissions from Deforestation: the Indonesian Experience”, 30 de noviembre de 2009. Sidney, Australia, Institute for Sustainable Solutions, University of Sydney.
- FNUB. Sin fecha. Frequently asked questions: What is sustainable forest management? Documento en Internet, disponible en: www.un.org/esa/forests/faq.html#sfm
- FSC. Sin fecha. FSC Principles and Criteria. Documento en Internet, disponible en: www.fsc.org/pc.html
- Gilmour, D.A. 2005. *Applying an adaptive management approach in forest landscape restoration*. Londres, Earthscan.
- Gilmour, D.A. 2009a. *National Strategy for Community Forestry: The way ahead*. Timbu, Bhután, Departamento Forestal, Ministerio de Agricultura, Gobierno del Reino de Bhután.
- Gilmour, D.A. 2009b. *Watershed management in Bhutan: from policy to practice. A roadmap to implement a National Watershed Management Program*. Timbu, Bhután, Departamento Forestal, Ministerio de Agricultura, Gobierno del Reino de Bhután.
- Gilmour, D.A. y Fisher, R.J. 1991. *Villagers, forests and foresters – the philosophy, process and practice of community forestry in Nepal*. Katmandú, Sahayogi Press.
- Gilmour, D.A. y Sarfo-Mensah, P. 2005. *Strengthening participatory approaches to forest management in Ghana, Guyana and Uganda*. Report on final evaluation of project GCP/INT/808/UK. Roma, FAO.
- Gilmour, D.A., O'Brien, N. y Nurse, M. 2005. Overview of regulatory frameworks for community forestry. En N. O'Brien, S. Matthews & M. Nurse, eds. *Regulatory frameworks for community forestry in Asia. First Regional Community Forestry Forum, Proceedings of a Regional Forum*, pp. 3–33. Bangkok, RECOFTC.
- Gobierno de Queensland. 2010. www.treasury.qld.gov.au/office/services/asset-management/asset-sales/fpq-expression-of-interest.pdf
- Gray, J.A. 1997. Underpricing and overexploitation of tropical forests: Forest pricing in the management, conservation and preservation of tropical forests. *Journal of Sustainable Forestry*, 4(1-2): 75–97.

- Gray, J.A. 2000. *Forest concessions: Experience and lessons from countries around the world*. Ponencia en el Simposio Internacional de la IUFRO "Integrated Management of Neotropical Rain Forests by Industries and Communities", diciembre de 2000. Belém, Pará, Brasil.
- Gray, J.A. 2002. *Forest concession policies and revenue systems. Country experiences and policy changes for sustainable tropical forestry*. World Bank Technical Paper No. 522. Forests Series. Washington, DC, Banco Mundial.
- Grut, M., Gray, L.A. y Egli, N. 1991. *Forest pricing and concession policies: managing the high forests of West and Central Africa*. World Bank Technical Paper No. 143. Washington, DC, World Bank Africa Technical Department.
- Hardin, G. 1968. The tragedy of the commons. *Science*, 162: 1243–1248.
- Johnson, N. y Cabarle, B. 1993. *Surviving the cut: Natural forest management in the humid tropics*. Washington, DC, Instituto de Recursos Mundiales.
- Karsenty, A., García Drigo, I., Piketty, M.-G. y Singer, B. 2008. Regulating industrial forest concessions in Central Africa and South America. *Forest Ecology and Management*, 256(7): 1498–1508.
- Kemmis, S. y McTaggart, R., eds. 1988. *The action research planner*. Third edition. Deakin, Australia, Deakin University Press.
- Klaver, D. 2009. *Multi-stakeholder design of forest governance and accountability arrangements in Equator province, Democratic Republic of Congo*. Wageningen, Países Bajos, UICN y Wageningen University.
- Larson, A.M., Cronkleton, P., Barry, D. y Pacheco, P. 2008. *Tenure rights and beyond: Community access to forest resources in Latin America*. Occasional Paper No. 50. Bogor, Indonesia, CIFOR.
- Larson, A.M., Pacheco, P., Toni, F. y Vallejo, M. 2007. Trends in Latin American forestry decentralizations: legal frameworks, municipal governments and forest dependent groups. *International Forestry Review*, 9(3): 734–747.
- Lebbie, A., Fisher, R., Odoom, F., Topor, W., Flomo, J. y Kardoh, G. 2009. *Understanding diversity: A study of livelihoods and forest landscapes in Liberia*. Prepared for the Livelihoods and Landscapes Strategy. Monrovia, UICN.
- Lengyel, A. 1999. *Eigentumsveränderungen in der Forstwirtschaft Ungarns und deren Auswirkungen im 20. Jahrhundert*. Dissertation der Fakultät für Forst-, Geo- und Hydrowissenschaften. Dresde, Alemania, Technischen Universität.
- Lengyel, A. 2002. Privatisierung in der historischen Perspektive und ihre Erfahrungen in Ungarns Forstwirtschaft. En N. Rankovic & D. Nonic, eds. *Privatization in forestry*. Volume II, pp. 29–48. Belgrado, Finegraf.
- Lewis, S.L. 2009. Carbon emissions: The poorest forest dwellers could suffer. *Nature*, 462(7273): 567.
- Liu, D. y Edmunds, D. 2003. Devolution as a means of expanding local forest management in South China: Lessons from the past 20 years. En W.F. Hyde, B. Belcher & X. Jiantao, eds. *China's forests: Global lessons from market reforms*. Washington, DC, Resources for the Future, y Bogor, Indonesia, Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR).

- Liu, J. y Landell-Mills, N. 2003. Taxes and fees in the southern collective forest region. En W.F. Hyde, B. Belcher & X. Jiantao, eds. *China's forests: Global lessons from market reforms*. Washington, DC, Resources for the Future, y Bogor, Indonesia, Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR).
- Malla, Y.B. 2000. Impact of community forestry on rural livelihoods and food security. *Unasylva*, 202(52).
- Mayers, J. y Bass, S. 1999. *Policy that works for forest and people. Series overview*. Series No 7. Londres, IIMAD.
- McGrath, M. 1997. *Community based forest conservation and management in the Pacific Islands*. Documento presentado en el seminario "Community Forestry at a Crossroads: Reflections and Future Directions in the Development of Community Forestry", 17–19 de Julio de 1997, Bangkok, organizado por el Regional Community Forestry Training Center.
- Ministerio Forestal, Indonesia. 2008. *Provisions and procedures for issuing ecosystem restoration forest timber utilisation permits for natural forests in production forests through applications*. Regulation No: P.61/Menhut-II/2008. Yakarta.
- Monela, G.C., Chamshama, S.A.O., Mwaipopo, R. y Gamassa, D.M. 2004. *A Study on the social, economic and environmental impacts of forest landscape restoration in Shinyanga Region, Tanzania*. First Draft. Dar Es Salaam, Ministerio de Recursos Naturales y Turismo, República Unida de Tanzania y Oficina Regional de África oriental de la UICN.
- Nguyen, Q.T. 2006. Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? Case study from Viet Nam. In *Understanding forest tenure in South and Southeast Asia*. Forestry Policy and Institutions Working Paper No 14, pp. 355–407. Roma, FAO.
- Nguyen, Q.T., Nguyen, B.N., Tran, N.T., Sunderlin, W. y Yurdi, Y. 2008. Forest tenure reform in Viet Nam: Case studies from the Northern Upland and Central Highlands regions. Bangkok, RECOFTC, y Washington, DC, RRI.
- Ojha, H. 2009. Civic engagement and deliberative governance: The case of Community Forest Users' Federation, Nepal. *Studies in Nepalese History and Society*, 14(2): 303–334.
- Ojha, H., Khanal, D.R., Sharma, N., Sharma, H. y Pathak, B. 2008. Federation of Community Forest User Groups in Nepal: An innovation in democratic forest governance. En B. Fisher, C. Veer & S. Mahanty, eds. *Poverty reduction and forests: tenure, market and policy reforms. Proceedings of an International Conference, 3–7 September 2007*. Bangkok. RECOFTC y RRI. (CD-Rom)
- Ostrom, E. 1990. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Oyono, P.R. 2009. New niches of community rights to forests in Cameroon: tenure reform, decentralization category or something else? *International Journal of Social Forestry*, 2(1): 1–23.
- Pacheco, P. y Barry, D. 2009. *From agrarian to forest tenure reform: The recognition of forest rights in Latin America*. XIII Congreso Forestal Mundial, 18–23 de octubre de 2009, Buenos Aires.

- Pacheco, P., Barry, D., Cronkleton, P. y Larson, A. 2008. *The role of informal institutions in the use of forest resources in Latin America*. Bogor, Indonesia, CIFOR.
- Paudel, N.S., Banjade, M.R. y Dahal, G.R. 2008. Handover of community forestry: A political decision or a technical process? *Journal of Forest and Livelihood*, 7(1): 27–35.
- Pokharel, B., Branney, P., Nurse, M. y Malla, Y.B. 2008. Community forestry: conserving forests, sustaining livelihoods, strengthening democracy. En H. Ojha, N. Timsina, C. Kumar, B. Belcher & M. Banjade, eds. *Communities, forests and governance: Policy and institutional innovations from Nepal*, pp. 55–91. Nueva Delhi, India, Adroit.
- Pokorny, B., Sabogal, C., de Jong, W., Pacheco, P., Porro, N., Louman, B. y Stoian, D. 2010. Challenges of community forestry in tropical America. *Bois et Forêt des Tropiques*, 303(1): 53–66.
- Repetto, R. y Gillis, M., eds. 1988. *Public policies and the misuse of forest resources*. Cambridge, Reino Unido, WRI y Cambridge University Press.
- Revans, R. 1980. *Action learning: New techniques for management*. Londres, Blond and Briggs.
- Ribot, J.C. 2002. Democratic decentralization of natural resources. Institutionalizing popular participation. Washington, DC, Instituto de Recursos Mundiales.
- RRI. 2008. Seeing people through the trees: Scaling up efforts to advance rights and address poverty, conflict and climate change. Washington, DC.
- RRI. 2009. *Tropical forest tenure assessment: Trends, challenges and opportunities*. *International Conference on Forest Tenure, Governance and Enterprise: New opportunities for Central and West Africa*, May 2009, Yaundé, Camerún. RRI y OIMT.
- Schmithüsen, F. y Hirsch, F. 2009. *Private forest ownership in Europe*. Study Paper No. 25. Ginebra, Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, División del Comercio y de la Madera.
- Sharma, N.N y Acharya, B. 2004. Good governance in Nepal's community forestry: Translating concepts into actions. Katmandú, USAID.
- Shepherd, G. 2008. Forest restoration, rights and power: What's going wrong in the ngitili forests of Shinyanga? *Arbor Vitae*, 36: 3.
- Sikor, T. y Nguyen, Q.T. 2006. Why may forest devolution not benefit the rural poor? Forest entitlements in Viet Nam's Central Highlands. *World Development*, 35(11): 2010–2025.
- Sunderlin, W., Hatcher, J. y Liddle, M. 2008. From exclusion to ownership? Challenges and opportunities in advancing forest tenure reforms. Washington, DC, RRI.
- Suzuki, R., Durst, P.D. y Enters, T. 2008. Poverty reduction in the forestry sector: Timber harvesting and wood processing – the answer to rural poverty. En B. Fisher, C. Veer & S. Mahanty, eds. *Poverty reduction and forests: tenure, market and policy reforms. Proceedings of an International Conference, 3–7 September 2007*. Bangkok. RECOFTC y RRI. (CD-Rom)
- Thuan, D.D. 2005. *Forestry, poverty reduction and rural livelihoods in Vietnam*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Viet Nam.

- USAID. 2000. USAID/Nepal Country Strategic Plan 2001–2005. Katmandú, Nepal.
- van Bodegom, A., Klaver, D., van Schoubroeck, F. y van der Valk, O. 2008. FLEGT beyond T. Exploring the meaning of “governance” concepts for the FLEGT process. Wageningen, Países Bajos, Wageningen University and Research Centre.
- Vickers, B. 2008. REDD: A steep learning curve. *En* European Tropical Forest Research Network. Financing sustainable forest management. *ETFRN News*, 49: 137–145.
- Walker, A. 2004. Seeing farmers for the trees: Community forestry and the arborealisation of agriculture in northern Thailand. *Asia Pacific Viewpoint*, 45: 311–324.
- White, A. y Martin, A. 2002. *Who owns the world's forests? Forest tenure and public forests in transition*. Washington, DC, Forest Trends.
- Wunder, S. 2001. Poverty alleviation and tropical forests: What scope for synergies? *World Development*, 29(11): 1817–1833.
- Wunder, S. 2005. *Payments for environmental services: Some nuts and bolts*. CIFOR Occasional Paper No. 42. Bogor, Indonesia, CIFOR.
- Wunder, S., Engel, S. y Pagiola, S. 2008. Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries. *Ecological Economics*, 65: 834–852.
- WWF. 2005. *Illegal logging in Romania*. WWF European Forest Programme and Danube Carpathian Programme.



Anexo

Categorías y definiciones

PROPIEDAD DE LOS BOSQUES

Propiedad de los bosques	Se refiere generalmente al derecho legal de utilizar, controlar, transferir o beneficiarse de cualquier otro modo, de manera libre y exclusiva, del bosque. La propiedad se puede adquirir por transferencia, como por ejemplo compraventa, donación o herencia.
Derechos de administración de los bosques públicos	Se refiere al derecho de administrar y utilizar los bosques de propiedad pública durante un período de tiempo específico.
Propiedad pública	Bosque perteneciente al Estado; o a unidades administrativas de la administración pública; o a instituciones o sociedades propiedad de la administración pública.
Propiedad privada	Bosque perteneciente a individuos, familias, comunidades, cooperativas, sociedades y otras entidades comerciales privadas, instituciones religiosas privadas, centros privados de enseñanza, fondos de pensiones o de inversión, ONG, asociaciones para la conservación de la naturaleza y otras instituciones privadas.
Individuos (subcategoría de Propiedad privada)	Bosque perteneciente a individuos y familias.
Entidades comerciales e instituciones privadas (subcategoría de Propiedad privada)	Bosque perteneciente a sociedades, cooperativas, empresas y otras entidades comerciales privadas, además de instituciones privadas tales como las ONG, asociaciones para la conservación de la naturaleza, instituciones religiosas privadas, centros privados de enseñanza, etc.
Comunidades locales (subcategoría de Propiedad privada)	Bosque perteneciente a un grupo de individuos dentro de una misma comunidad que vive en —o cerca de— un área de bosque. Los miembros de la comunidad son copropietarios que comparten derechos y deberes exclusivos, y los beneficios contribuyen al desarrollo de la comunidad.

Comunidades indígenas/tribales (subcategoría de Propiedad privada)	Bosque perteneciente a comunidades indígenas o tribales.
Otras formas de propiedad	Otras formas de propiedad no cubiertas por las categorías mencionadas anteriormente. Incluye también áreas cuya propiedad no es clara o está en disputa.

CATEGORÍAS RELATIVAS AL TITULAR DE LOS DERECHOS DE ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES PÚBLICOS

Administración pública	La administración pública (o instituciones o sociedades pertenecientes a la administración pública) retiene los derechos y las responsabilidades de administración dentro de los límites marcados por ley.
Individuos/familias	Los derechos y las responsabilidades de administración de los bosques son transferidos de la administración pública a individuos o familias a través de contratos de arrendamiento a largo plazo o acuerdos de administración.
Instituciones privadas	Los derechos y las responsabilidades de administración de los bosques son transferidos de la administración pública a sociedades, otras entidades comerciales, cooperativas privadas, instituciones y asociaciones privadas sin fines de lucro etc. a través de contratos de arrendamiento a largo plazo o acuerdos de administración.
Comunidades	Los derechos y las responsabilidades de administración de los bosques son transferidos de la administración pública a las comunidades locales (incluidos pueblos indígenas y comunidades tribales) a través de contratos de arrendamiento a largo plazo o acuerdos de administración.
Otras formas de derechos de administración	Bosques cuya transferencia de los derechos de administración no entra en ninguna de las categorías mencionadas anteriormente.

Fuente: FAO, 2010c.

CUADERNOS TÉCNICOS DE LA FAO

ESTUDIOS FAO: MONTES

1	Manual sobre contratos de aprovechamiento de bosques en tierras públicas, 1977 (E F I)	23	Precios de productos forestales 1961-1980, 1981 (E/F/I)
2	Planificación de carreteras forestales y sistemas de aprovechamiento, 1978 (E F I)	24	Cable logging systems, 1981 (C I)
3	Lista mundial de escuelas forestales, 1977 (E/F/I)	25	Public forestry administrations in Latin America, 1981 (I)
3 Rev.	1. Lista mundial de escuelas forestales, 1981 (E/F/I)	26	La silvicultura y el desarrollo rural, 1981 (E F I)
3 Rev.	2. Lista mundial de escuelas forestales, 1986 (E/F/I)	27	Manual of forest inventory, 1981 (F I)
4/1	La demanda, la oferta y el comercio de pasta y papel en el mundo – Vol. 1, 1977 (E F I)	28	Aserraderos pequeños y medianos en los países en desarrollo, 1982 (E I)
4/2	La demanda, la oferta y el comercio de pasta y papel en el mundo – Vol. 2, 1978 (E F I)	29	Productos forestales: oferta y demanda mundial 1990 y 2000, 1982 (E F I)
5	La comercialización de las maderas tropicales, 1977 (E I)	30	Los recursos forestales tropicales, 1982 (E F I)
6	National parks planning, 1976 (E F I)	31	Appropriate technology in forestry, 1982 (I)
7	Actividades forestales en el desarrollo de comunidades locales, 1984 (Ar E F I)	32	Clasificación y definiciones de los productos forestales, 1982 (Ar/E/F/I)
8	Técnica de establecimiento de plantaciones forestales, 1978 (Ar C E F I*)	33	La explotación maderera de bosques de montaña, 1984 (E F I)
9	Las astillas de madera: su producción y transporte, 1978 (C E I)	34	Especies frutales forestales, 1982 (E F I)
10/1	Evaluación de los costos de extracción a partir de inventarios forestales en los trópicos – 1. Principios y metodología, 1978 (E F I)	35	Forestry in China, 1982 (C I)
10/2	Evaluación de los costos de extracción a partir de inventarios forestales en los trópicos – 2. Recolección de datos y cálculos, 1978 (E F I)	36	Tecnología básica en operaciones forestales, 1983 (E F I)
11	Savanna afforestation in Africa, 1977 (F I)	37	Conservación y desarrollo de los recursos forestales tropicales, 1983 (E F I)
12	China: forestry support for agriculture, 1978 (I)	38	Precios de productos forestales 1962-1981, 1982 (E/F/I)
13	Precios de productos forestales 1960-1977, 1979 (E/F/I)	39	Frame saw manual, 1982 (I)
14	Mountain forest roads and harvesting, 1979 (I)	40	Circular saw manual, 1983 (I)
14 Rev.	1. Logging and transport in steep terrain, 1985 (I)	41	Métodos simples para fabricar carbón vegetal, 1983 (E F I)
15	AGRI forestal: catálogo mundial de los servicios de información y documentación, 1979 (E/F/I)	42	Disponibilidades de leña en los países en desarrollo, 1983 (Ar E F I)
16	China: industrias integradas de elaboración de la madera, 1979 (E F I)	43	Ingresos fiscales procedentes de los montes en los países en desarrollo, 1987 (E F I)
17	Análisis económico de proyectos forestales, 1980 (E F I)	44/1	Especies forestales productoras de frutas y otros alimentos – 1. Ejemplos de África oriental, 1984 (E F I)
17 Sup.	1. Análisis económico de proyectos forestales: estudios monográficos, 1982 (E I)	44/2	Especies forestales productoras de frutas y otros alimentos – 2. Ejemplos del Asia sudoriental, 1985 (E F I)
17 Sup.	2. Economic analysis of forestry projects: readings, 1980 (C I)	44/3	Especies forestales productoras de frutas y otros alimentos – 3. Ejemplos de América Latina, 1987 (E I)
18	Precios de productos forestales 1960-1978, 1980 (E/F/I)	45	Establishing pulp and paper mills, 1983 (I)
19/1	Pulping and paper-making properties of fast-growing plantation wood species – Vol. 1, 1980 (I)	46	Precios de productos forestales 1963-1982, 1983 (E/F/I)
19/2	Pulping and paper-making properties of fast-growing plantation wood species – Vol. 2, 1980 (I)	47	La enseñanza técnica forestal, 1991 (E F I)
20	Mejora genética de árboles forestales, 1980 (C E F I)	48	Evaluación de tierras con fines forestales, 1985 (C E F I)
20/2	Guía para la manipulación de semillas forestales, 1991 (E I)	49	Extracción de trozas mediante buyes y tractores agrícolas, 1984 (E F I)
21	Suelos de las regiones tropicales húmedas de tierras bajas – Efectos causados por las especies de crecimiento rápido, 1984 (E F I)	50	Changes in shifting cultivation in Africa, 1984 (F I)
22/1	Estimación del volumen forestal y predicción del rendimiento – Vol. 1. Estimación del volumen, 1980 (C E F I)	50/1	Changes in shifting cultivation in Africa – seven case-studies, 1985 (I)
22/2	Estimación del volumen forestal y predicción del rendimiento – Vol. 2. Predicción del rendimiento, 1980 (C E F I)	51/1	Studies on the volume and yield of tropical forest stands – 1. Dry forest formations, 1989 (F I)
		52/1	Cost estimating in sawmilling industries: guidelines, 1984 (I)
		52/2	Field manual on cost estimation in sawmilling industries, 1985 (I)
		53	Ordenación intensiva de montes para uso múltiple en Kerala, 1985 (E F I)

54	Planificación del desarrollo forestal, 1984 (E)	92	Forestry policies in Europe – An analysis, 1989 (I)
55	Ordenación forestal de los trópicos para uso múltiple e intensivo, 1985 (E F I)	93	Conservación de energía en las industrias mecánicas forestales, 1991 (E I)
56	Breeding poplars for disease resistance, 1985 (I)	94	Manual on sawmill operational maintenance, 1990 (I)
57	La madera de coco – Elaboración y aprovechamiento, 1986 (E I)	95	Precios de productos forestales 1969-1988, 1990 (E/F/I)
58	Cuidado y mantenimiento de sierras, 1989 (E I)	96	Planning and managing forestry research: guidelines for managers, 1990 (I)
59	Efectos ecológicos de los eucaliptos, 1987 (C E F I)	97	Productos forestales no madereros: posibilidades futuras, 1992 (E I)
60	Seguimiento y evaluación de proyectos forestales de participación, 1991 (E F I)	98	Timber plantations in the humid tropics of Africa, 1993 (F I)
61	Precios de productos forestales 1965-1984, 1985 (E/F/I)	99	Cost control in forest harvesting and road construction, 1992 (I)
62	Lista mundial de instituciones que realizan investigaciones sobre bosques y productos forestales, 1985 (E/F/I)	100	Introducción a la ergonomía forestal para países en desarrollo, 1993 (E F I)
63	Industrial charcoal making, 1985 (I)	101	Ordenación y conservación de los bosques densos de América tropical, 1993 (E F I P)
64	Cultivo de árboles por la población rural, 1988 (Ar E F I)	102	El manejo de la investigación forestal, 1994 (E F I)
65	Forest legislation in selected African countries, 1986 (F I)	103	Plantaciones forestales mixtas y puras de zonas tropicales y subtropicales, 1995 (E F I)
66	Organización de la extensión forestal, 1988 (C E I)	104	Precios de productos forestales 1971-1990, 1992 (E/F/I)
67	Some medicinal forest plants of Africa and Latin America, 1986 (I)	105	Compendium of pulp and paper training and research institutions, 1992 (I)
68	Appropriate forest industries, 1986 (I)	106	Evaluación económica de las repercusiones de los proyectos forestales, 1995 (E/F/I)
69	Management of forest industries, 1986 (I)	107	Conservación de los recursos genéticos en la ordenación de los bosques tropicales – Principios y conceptos, 1993 (E/F/I)
70	Terminología del control de incendios en tierras incultas, 1986 (E/F/I)	108	A decade of wood energy activities within the Nairobi Programme of Action, 1993 (I)
71	Repertorio mundial de instituciones de investigación sobre bosques y productos forestales, 1986 (E/F/I)	109	Directory of forestry research organizations, 1993 (I)
72	El gas de madera como combustible para motores, 1993 (E I)	110	Deliberaciones de la reunión de expertos sobre investigación forestal, 1993 (E/F/I)
73	Productos forestales: proyecciones de las perspectivas mundiales 1985-2000, 1986 (E/F/I)	111	Forestry policies in the Near East region: analysis and synthesis, 1993 (I)
74	Guidelines for forestry information processing, 1986 (I)	112	Evaluación de los recursos forestales de los países tropicales – 1990, 1994 (E F I)
75	An operational guide to the monitoring and evaluation of social forestry in India, 1986 (I)	113	<i>Ex situ</i> storage of seeds, pollen and <i>in vitro</i> cultures of perennial woody plant species, 1993 (I)
76	Wood preservation manual, 1986 (I)	114	Análisis de impactos de proyectos forestales: problemas y estrategias, 1995 (E F I)
77	Databook on endangered tree and shrub species and provenances, 1986 (I)	115	Forestry policies of selected countries in Asia and the Pacific, 1993 (I)
78	Appropriate wood harvesting in plantation forests, 1987 (I)	116	Les panneaux à base de bois, 1993 (F)
79	Pequeñas empresas de elaboración de productos del bosque, 1990 (E F I)	117	Mangrove forest management guidelines, 1993 (I)
80	Forestry extension methods, 1987 (I)	118	Biotechnology in forest tree improvement, 1994 (I)
81	Guidelines for forest policy formulation, 1987 (C I)	119	Número sin atribuir
82	Precios de productos forestales 1967-1986, 1988 (E/F/I)	120	Decline and dieback of trees and forests – A global overview, 1994 (I)
83	Trade in forest products: a study of the barriers faced by the developing countries, 1988 (I)	121	Ecología y enseñanza rural – Manual para profesores rurales del área andina, 1994 (E I)
84	Productos forestales: proyecciones de las perspectivas mundiales 1987-2000, 1988 (E/F/I)	122	Sistemas de realización de la ordenación forestal sostenible, 1995 (E F I)
85	Programas de estudios para cursos de extensión forestal, 1988 (E/F/I)	123	Enseñanza forestal – Nuevas tendencias y perspectivas, 1994 (E F I)
86	Forestry policies in Europe, 1988 (I)	124	Forest resources assessment 1990, Global synthesis, 1995 (E F I)
87	Explotación en pequeña escala de productos forestales madereros y no madereros con participación de la población rural, 1990 (E F I)	125	Precios de productos forestales 1973-1992, 1995 (E/F/I)
88	Management of tropical moist forests in Africa, 1989 (F I P)	126	Cambio climático, bosques y ordenación forestal – Una visión de conjunto, 1995 (E F I)
89	Review of forest management systems of tropical Asia, 1989 (I)		
90	Silvicultura y seguridad alimentaria, 1991 (Ar E I)		
91	Manual de tecnología básica para el aprovechamiento de la madera, 1990 (E F I) (Publicado solamente en la Colección FAO: Capacitación, N° 18)		

- 127 Valoración de los bosques: contexto, problemas y directrices, 1997 (E F I)
- 128 Forest resources assessment 1990 – Tropical forest plantation resources, 1995 (I)
- 129 Environmental impact assessment and environmental auditing in the pulp and paper industry, 1996 (I)
- 130 Forest resources assessment 1990 – Survey of tropical forest cover and study of change processes, 1996 (I)
- 131 Ecología y enseñanza rural – Nociones ambientales básicas para profesores rurales y extensionistas, 1996 (E)
- 132 Forestry policies of selected countries in Africa, 1996 (E/F)
- 133 Forest codes of practice – Contributing to environmentally sound forest operations, 1996 (E)
- 134 Estimating biomass and biomass change of tropical forests – A primer, 1997 (I)
- 135 Guidelines for the management of tropical forests – 1. The production of wood, 1998 (E I)
- 136 Managing forests as common property, 1998 (I)
- 137 Forestry policies in the Caribbean – Volume 1: Proceedings of the Expert Consultation, 1998 (I)
- 137/1 Forestry policies in the Caribbean – Volume 1: Proceedings of the Expert Consultation, 1998 (E)
- 137/2 Forestry policies in the Caribbean – Volume 2: Reports of 28 selected countries and territories, 1998 (I)
- 138 Reunión de la FAO sobre políticas públicas que afectan a los incendios forestales, 2001 (E F I)
- 139 Principios de administración pública para concesiones y contratos relativos a los bosques estatales, 2002 (E F I)
- 140 Evaluación de los recursos forestales mundiales 2000 – Informe principal, 2002 (E I)
- 141 Forestry outlook study for Africa – Regional report: opportunities and challenges towards 2020, 2003 (Ar F I)
- 142 Impactos intersectoriales de las políticas forestales y de otros sectores, 2005 (E F I)
- 143 Conservation et gestion durable des écosystèmes des forêts tropicales humides de l'Afrique centrale, 2003 (F)
- 144 Climate change and the forest sector – Possible national and subnational legislation, 2004 (I)
- 145 Las mejores prácticas para fomentar la observancia de la ley en el sector forestal, 2006 (E F I R)
- 146 Las microfinanzas y las pequeñas empresas forestales, 2005 (Ar E F I)
- 147 Evaluación de los recursos forestales mundiales 2005 – Hacia la ordenación forestal sostenible, 2006 (E F I)
- 148 Tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina y el Caribe, 2006 (E)
- 149 Mejorar las actividades forestales para reducir la pobreza – Guía para profesionales , 2006 (Ar E F I)
- 150 La nueva generación de programas y proyectos de gestión de cuencas hidrográficas, 2006 (E F I)
- 151 Fire management – Global assessment 2006, 2007 (I)
- 152 People, forests and trees in West and Central Asia – Outlook for 2020, 2007 (Ar I R)
- 153 The world's mangroves 1980–2005, 2007 (I)
- 154 Bosques y energía – Cuestiones clave, 2008 (Ar C E F I R)
- 155 Los bosques y el agua, 2009 (E F I)
- 156 Global review of forest pests and diseases, 2009 (I)
- 157 Human-wildlife conflict in Africa – Causes, consequences and management strategies, 2009 (F I)
- 158 Fighting sand encroachment – Lessons from Mauritania (F I)
- 159 Impact of the global forest industry on atmospheric greenhouse gases, 2010 (I)
- 160 Criteria and indicators for sustainable woodfuels, 2010 (I)
- 161 Elaboración de una política forestal eficaz – Una guía, 2010 (E F I)
- 162 What woodfuels can do to mitigate climate change, 2010 (I)
- 163 Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010 – Informe principal (Ar C E F I R)
- 164 Guide to implementation of phytosanitary standards in forestry, 2011 (E R)
- 165 Reforma de la tenencia forestal. Cuestiones, principios y proceso, 2011 (E F I)

Disponibilidad: junio de 2011

Ar – Árabe	Multil – Multilingüe
C – Chino	* Agotado
E – Español	(E F I) = Ediciones separadas
F – Francés	(en español, francés e inglés)
I – Inglés	(E/F/I) = Edición trilingüe
P – Portugués	
R – Ruso	

Los cuadernos técnicos de la FAO pueden obtenerse en los Puntos de venta autorizados de la FAO, o directamente solicitándolos al Grupo de Ventas y Comercialización, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia.

Reforma de la tenencia forestal

Cuestiones, principios y proceso

La seguridad de la tenencia es un requisito previo importante para la gestión forestal sostenible. La diversificación de los sistemas de tenencia podría proporcionar una base para mejorar la gestión de los bosques y los medios de vida locales, especialmente cuando la capacidad de gestión forestal del Estado no es suficiente. En el último decenio, muchos países han comenzado a tomar medidas para reformar los sistemas de tenencia relativos a los bosques y las tierras forestales, y han transferido un cierto grado de acceso y gestión del Estado a terceros, sobre todo hogares, empresas privadas y comunidades. Esta publicación constituye una guía práctica para los responsables de las políticas y otras personas interesadas en abordar la reforma de la tenencia de los bosques. Basándose en muchas fuentes, especialmente las evaluaciones de la tenencia forestal llevadas a cabo por la FAO en África, Asia sudoriental, América Latina y Asia central, se extraen enseñanzas sobre lo que funciona y lo que no, y por qué. Se formula un conjunto de diez principios para guiar la reforma de la tenencia, y se propone un proceso de adaptación para diversificar la tenencia de los bosques de una manera adecuada al contexto. La publicación hace hincapié en que una reforma de la tenencia exitosa está vinculada a la reforma de las disposiciones de gobernanza y los marcos reglamentarios conexos, y que debe considerarse en el contexto de un programa nacional de desarrollo nacional más amplio.

ISBN 978-92-5-306855-5 ISSN 1014-2886



9 789253 068555

I2185S/1/09.11

