

# 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](mailto:copyright@fao.org)

# Índice

Prólogo	vii
Agradecimientos	viii
Resumen	ix
Siglas	xi
<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
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
<b>2. Términos y conceptos clave</b>	<b>5</b>
Tenencia	5
Medios de vida y pobreza	9
Dimensiones de género de la tenencia de los bosques	10
Descentralización y transferencia de competencias	11
<b>3. Tenencia de los bosques, gobernanza y marcos reglamentarios</b>	<b>13</b>
Marcos reglamentarios	15
Gobernanza	16
Conclusiones	18
<b>4. Estado de la tenencia de las tierras forestales</b>	<b>19</b>
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
<b>5. Análisis de las experiencias en la tenencia de los bosques y la reforma de la tenencia</b>	<b>27</b>
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

---

<b>6. Principios para reformar la tenencia de los bosques</b>	<b>63</b>
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
<b>7. El proceso de reforma de la tenencia de los bosques</b>	<b>71</b>
Enfoque general	71
Elementos clave de un proceso de deliberación, reflexión y adaptación para la reforma de la tenencia	73
<b>8. Nuevas cuestiones</b>	<b>83</b>
Demanda creciente de gestión forestal sostenible y producción legal de madera	83
Pagos por servicios ambientales y REDD+	84
<b>9. Conclusiones</b>	<b>89</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>91</b>
<b>Anexo: Categorías y definiciones</b>	<b>99</b>

## 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

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

