

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.