

### 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

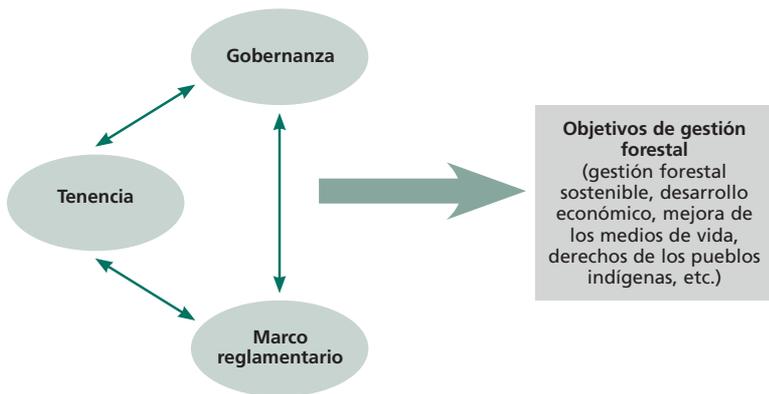
**Cambios contemporáneos en los objetivos de gestión forestal en Asia occidental y central, el Cáucaso y la Federación de Rusia**

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.