

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 CONSUECUDINARIOS

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 acceso

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 PFMN, 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.

