

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:

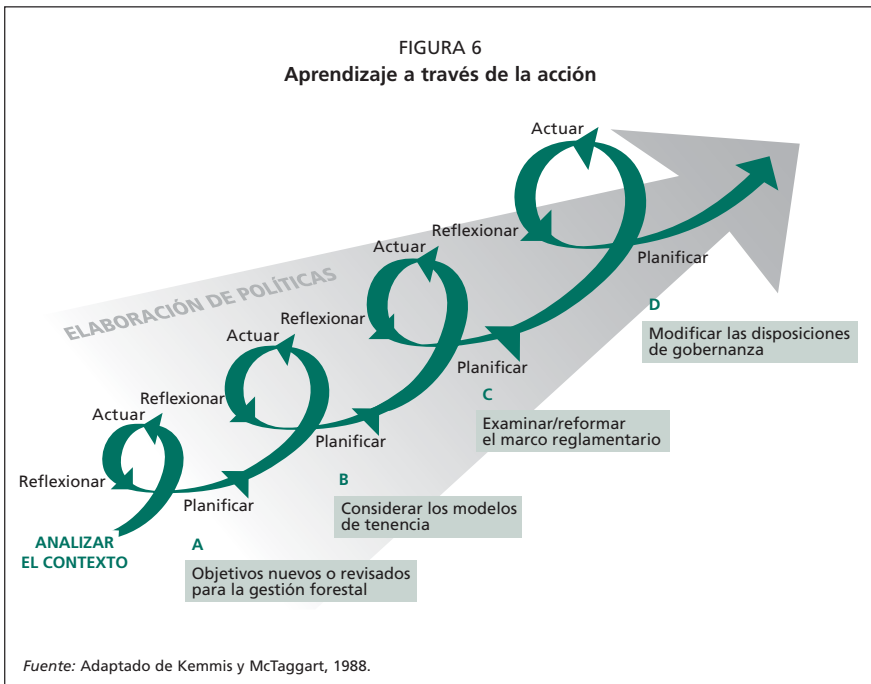
- la comprensión del contexto social y biofísico a múltiples niveles, especialmente la identificación de los interesados y la consideración de múltiples intereses (a veces contrapuestos);
- la negociación de objetivos y resultados para los diferentes niveles;
- la aplicación del aprendizaje a través 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 posefeudales, 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.