

Enero de 2014

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

## COMISIÓN FORESTAL PARA AMÉRICA DEL NORTE

### VIGESIMA SÉPTIMA REUNIÓN

Madison, Wisconsin, EE.UU., 11 - 13 de junio de 2014

## DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE LA GOBERNANZA RESPONSABLE DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, LA PESCA Y LOS BOSQUES

### 1. Introducción

1. La tenencia y gobernanza son cruciales para la erradicación del hambre y la pobreza. Los medios de vida de muchas personas pobres, especialmente en áreas rurales, dependen del acceso y control sobre la tierra y otros recursos naturales, incluyendo los bosques. Los recursos naturales son fuente de alimento y refugio; la base de prácticas sociales, culturales y religiosas; y un factor central para el crecimiento económico.
2. Las decisiones acerca de la tenencia de recursos – o quién puede utilizar qué recursos de la tierra por cual período, y bajo qué condiciones – son las más críticas para los medios de vida de las personas en muchos contextos. Muchos problemas de tenencia surgen debido a una gobernanza débil, y los intentos para abordar los problemas de tenencia se ven afectados por la calidad de la gobernanza. Una gobernanza debilitada afecta de manera adversa la estabilidad social, el uso sostenible del medioambiente, la inversión y el crecimiento económico.
3. La tenencia sobre los bosques se trata del acceso y los derechos para utilizar y retirar recursos forestales; para tomar decisiones acerca de los patrones de uso o transformación; para decidir quién puede utilizar los recursos y quién no los puede utilizar; y para transferir, vender o arrendar los recursos. Una modificación en la tenencia de la tierra lleva a cambios en la distribución de los derechos entre los diferentes grupos de interés.<sup>1</sup>(FAO, 2013)<sup>1</sup>
4. La situación concerniente a la tenencia de la tierra y de los bosques puede diferir mucho dependiendo del país, pero existen problemas comunes:
  - Roles y responsabilidades poco claras y derechos no seguros sobre la tierra y los recursos naturales pueden provocar un conflicto.
  - La injusticia y la exclusión de los derechos de las personas pobres y marginadas, incluyendo a las mujeres y a las comunidades que dependen de los bosques, son comunes.

<sup>1</sup> FAO, 2013: *Mejorando la gobernanza de la tenencia forestal. Una guía práctica*. Guía técnica para la gobernanza de la tenencia.

*Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org)*

- Los derechos consuetudinarios e indígenas en muchas oportunidades no son reconocidos al momento de desarrollar e implementar leyes y políticas.
- Los titulares de la tenencia a menudo poseen una baja capacidad para ejercer sus derechos, manejar los recursos forestales de forma sostenible y desarrollar medios de vida prósperos en base a esto.
- Las habilidades de las instituciones estatales para apoyar a los titulares de la tenencia y hacer cumplir las regulaciones son altamente inadecuadas.
- Los procesos de toma de decisiones sobre la tenencia generalmente se caracterizan por la falta de transparencia y de participación de grupos de interés clave.

5. Fortalecer la gobernanza de la tenencia de bosques puede contribuir significativamente y de muchas formas a mejores medios de vida, a la seguridad alimentaria, y mitigación de la pobreza. Entregar un acceso más seguro y equitativo y el control sobre los recursos forestales es clave para permitir que las personas pobres que viven en y alrededor de los bosques sustenten sus medios de vida y obtengan la totalidad de los beneficios económicos provenientes de los recursos forestales. Además, respaldar disposiciones de manejo forestal tradicionales/consuetudinarias puede ayudar a garantizar que todos los usuarios de los bosques, especialmente los pequeños productores y las comunidades locales e indígenas, a que conozcan sus derechos y responsabilidades y tengan la capacidad de obtener los beneficios que entregan los bosques. Involucrar a las poblaciones que dependen más de los recursos forestales, y por lo tanto, los más interesados en sostenerlos, puede mejorar la conservación de los bosques y reducir su degradación (FAO, 2012)<sup>2</sup>.

6. Fortalecer la gobernanza de la tenencia de los bosques requerirá mejorar la política ambiental, el marco regulatorio y las instituciones para crear condiciones que permitan que los pequeños productores y las comunidades locales manejen de forma exitosa los recursos forestales.

## **2. Enfocándose en la gobernanza de la tenencia: Las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia**

7. Las directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (las Directrices) ofrecen el primer instrumento mundial exhaustivo negociado internacionalmente, sobre la tenencia de estos recursos y su administración (<http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>). Las Directrices fueron respaldadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en mayo de 2012.

8. Las Directrices se basan en la firme creencia de que reformas de tenencia positivas y significativas son vitales y posibles. En particular, las Directrices reconocen que la efectividad para abordar los problemas de la tenencia dependen en gran medida de la calidad de la gobernanza.

9. Mejorar la gobernanza de la tenencia es el objetivo de estas Directrices, las cuales sirven como referencia y establecen principios y normas internacionalmente aceptadas para las prácticas responsables. Las Directrices proporcionan un marco que los Estados pueden utilizar al momento de desarrollar sus propias estrategias, políticas, legislaciones, programas y actividades. Estas permiten a los gobiernos, la sociedad civil, al sector privado y a los ciudadanos evaluar si sus acciones propuestas, y las acciones de otros, constituyen prácticas aceptables.

10. Al ser voluntarias, las Directrices son jurídicamente no vinculantes. Ellas no reemplazan las leyes y compromisos nacionales o internacionales existentes, y tampoco limitan o socavan cualquier obligación legal que los Estados puedan tener bajo el derecho internacional.

11. Las Directrices identifican cinco principios generales, según los cuales los Estados deben:

1. reconocer y respetar todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia;
2. salvaguardar los derechos legítimos de tenencia frente a las acciones que puedan amenazarlos y ante las infracciones;

---

<sup>2</sup> FAO, 2012: Mejorando la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. *Revista sobre la Tenencia de la Tierra*, 1-2012.

3. promover y facilitar el goce de los derechos legítimos de tenencia;
4. proporcionar acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos legítimos de tenencia;
5. prevenir las disputas relacionadas con la tenencia, los conflictos violentos y la corrupción.

### **3. Promover la gobernanza responsable de la tenencia a través de las Directrices**

12. Existen diversas maneras en las cuales se pueden utilizar las Directrices:

**...como una lista de verificación que contraste con las estrategias, políticas, leyes o sistemas existentes, pueden ser evaluadas y luego mejoradas.**

13. Como un primer paso, los países pueden evaluar sus leyes, sistemas y administraciones en contraste con los principios y prácticas especificados en las Directrices. Esto puede mostrar la cercanía de la gobernanza de la tenencia de los bosques de los países con las mejores prácticas

**...como modelo para desarrollar estrategias, políticas, leyes, agencias o servicios nuevos.**

14. El segundo paso es identificar las áreas a reformar. Es ventajoso identificar aquellas áreas de prioridad donde se hace más necesario realizar mejoras y donde los potenciales beneficios son mayores. Esto ocurre generalmente en áreas donde el sistema del país dista mucho de los principios y prácticas en las Directrices, particularmente si se ve afectada una parte significativa de la población.

15. Una vez que se han identificado las áreas, las Directrices pueden servir como modelo para desarrollar estrategias, políticas, leyes, agencias o servicios nuevos. Las nuevas políticas y leyes pueden utilizar los principios como base, y las prácticas pueden ayudar a los gobiernos y a otros a diseñar programas.

16. Un principio importante en las Directrices es que debiese haber una mejora continua. Existe la necesidad de monitoreo y evaluación de las reformas. Una vez que se ha efectuado el cambio, se deben repetir los primeros dos pasos. De esta forma, el desarrollo de la gobernanza responsable de la tenencia se transforma en un proceso en curso, el cual puede responder rápida y efectivamente cuando las condiciones cambian, incluyendo condiciones económicas, sociales y medioambientales.

**... para encontrar directriz o dirección cuando las leyes y prácticas de un país no están claras.**

17. Las Directrices pueden proporcionar una guía o dirección cuando las leyes y prácticas de un país no están claras. Los políticos, los funcionarios y otros, incluyendo al sector privado, a menudo se ven enfrentados a preguntas complejas con respecto a la tenencia, y los derechos de los propietarios o usuarios existentes.

18. Cuando las leyes no se pronuncian al respecto, o cuando no existe una ley, entonces las Directrices pueden ser utilizadas para entregar dirección sobre lo que se debiese hacer, y sobre lo que la comunidad internacional esperaría que se haga.

19. Por lo tanto, las Directrices pueden ser utilizadas al momento de considerar iniciativas que pueden afectar las cláusulas existentes de tenencia y como un aporte para el desarrollo de políticas.

20. De manera similar, al decidir en casos judiciales, los jueces pueden utilizar las Directrices para llegar a sus conclusiones si las leyes locales no se pronuncian al respecto o no abarcan todos los aspectos del caso. Las Directrices son consistentes y se basan en acuerdos internacionales y regionales que abordan los derechos humanos y los derechos de tenencia.

**... para educar y sustentar argumentos o solicitudes de estrategias, políticas, leyes o sistemas, o para reformar las estrategias, políticas, leyes o sistemas existentes.**

21. Otras formas en las cuales se pueden utilizar las Directrices son en defensa, educación y aumento de conciencia y para fortalecer el apoyo a la reforma.

22. Las Directrices también se pueden utilizar en la totalidad de la comunidad para comprender que es lo que se espera de una gobernanza responsable de la tenencia y sus responsabilidades en esta

área. Se pueden utilizar para educar a las personas con respecto a lo que deben esperar de sus gobiernos y de otros involucrados en el manejo y uso de los recursos naturales, particularmente los funcionarios y administradores que entregan servicios.

23. Propietarios y usuarios pueden recurrir a los principios y prácticas en las Directrices cuando están buscando proteger y fomentar los derechos a los recursos naturales.

... para definir procesos para el desarrollo de una buena gobernanza.

24. Por último, las Directrices apuntan a procesos para el desarrollo de una buena gobernanza, particularmente procesos participativos, donde las personas y comunidades afectadas participan en el proceso de toma de decisiones antes de que éstas sean tomadas. Las Directrices apuntan al modo en el cual los gobiernos debiesen enfocar sus tareas para mejorar la gobernanza de la tenencia.

#### 4. Herramientas para abordar la gobernanza de la tenencia de los bosques

25. La próxima Guía Técnica para Mejorar la Gobernanza de la Tenencia de los Bosques (FAO, 2013), apoyará la implementación de las Directrices, traduciendo los principios y disposiciones generales en acciones prácticas. La guía apunta a inspirar a aquellos que desean mejorar la gobernanza de la tenencia de los bosques y describe cómo se pueden utilizar las herramientas prácticas para cumplir este mismo objetivo.

26. Primero, es importante **comprender** el contexto actual de la tenencia y la gobernanza, reconociendo, por ejemplo, las disposiciones actuales e históricas y las demandas en conflicto en la tenencia de los bosques y delineando el contexto político e institucional – identificando grupos de interés clave, instituciones y políticas que influyen y que se ven afectadas por los sistemas de tenencia de los bosques y evaluando la legitimidad, transparencia y efectividad de estos sistemas.

27. Segundo, es importante **organizar**. Para que los usuarios forestales tengan influencia política, ellos generalmente necesitan ser un número suficiente y organizarse en grupos e instituciones efectivas. A nivel de comunidad, esto implica desarrollar las capacidades y habilidades adecuadas, y mejorar las organizaciones comunitarias. También requiere de un sector público que sea receptivo a los problemas propuestos por las comunidades y un sector privado que opere equitativa e inclusivamente.

28. Tercero, los diferentes grupos de interés deben **involucrarse**, con el fin de alcanzar un acuerdo acerca de los cambios en los sistemas de tenencia de los bosques, los cuales sean equitativos, inclusivos y con la probabilidad de ser implementados. Dichos grupos deben ser capaces de articular sus necesidades e intereses en un proceso de negociación y de creación de consenso. La gobernanza responsable de la tenencia también se trata de reunir a los grupos de interés para que se involucren, garantizando al mismo tiempo que dichos procesos sean inclusivos y participativos, para que las voces marginadas sean escuchadas y todos los grupos de interés se involucren efectivamente.

29. Por último, la gobernanza responsable de la tenencia se trata de **garantizar** que los acuerdos, los diálogos y las promesas se traduzcan en la acción correcta. En particular, desarrollar sistemas de monitoreo, evaluación, transparencia y responsabilidad; establecer sistemas que permitan a los grupos responsabilizarse por los compromisos que efectúan; comprender de qué manera los mecanismos y convenios internacionales se pueden utilizar para fortalecer la transparencia y para responsabilizar a los grupos de interés.

30. Además de la guía técnica, la FAO está incorporando los principios de las Directrices en diversos eventos y actividades forestales. En diciembre de 2012, la Oficina Regional para África organizó el Taller de Desarrollo de Capacidades sobre Manejo Comunitario de Bosques para elevar la conciencia y profundizar el entendimiento de las nuevas directrices para el manejo comunitario de bosques (CBFM). En enero de 2013, la FAO, en colaboración con el Centro Regional de Entrenamiento en Forestería Comunitaria para Asia y el Pacífico (RECOFTC), implementó el módulo de capacitación en apoyo a los procesos de reforma de la tenencia de los bosques dentro del marco de las Directrices y en base al Documento Forestal 165 de la FAO- *Reforma de la tenencia forestal: Cuestiones, principios y procesos*. El módulo se enfoca en competencias específicas para fomentar la

reforma a la tenencia de los bosques en línea con la gobernanza y las directrices y principios de la reforma.

## **5. Avanzando hacia la Implementación**

31. La FAO está comprometida a apoyar la implementación de las Directrices en varias partes del mundo.
32. Las áreas temáticas del programa incluyen:
  - Desarrollo de capacidades: preparar herramientas y colaboraciones adicionales;
  - Apoyo a los países: responder a las solicitudes de ayuda;
  - Colaboraciones: fortalecer y desarrollar colaboración sobre una mejor gobernanza de la tenencia a nivel mundial, regional y local;
  - Monitoreo y evaluación: desarrollar nuevos enfoques y adaptar los existentes.

## **6. Puntos a considerar**

- La Comisión podría invitar a los países a participar activamente en la implementación de las cláusulas de las Directrices, como el camino para fortalecer el manejo forestal sostenible y el entendimiento de la seguridad alimentaria y las necesidades generales de los medios de vida de los pueblos locales;
- La Comisión podría solicitar a la FAO que apoye los esfuerzos de los países para fortalecer los sistemas de tenencia de los bosques dentro del extenso marco de las Directrices, entregando, por ejemplo, apoyo técnico a:
  - políticas y reformas legales,
  - manejo comunitario de los bosques,
  - reformas a la tenencia de los bosques, y
  - plataformas y diálogo con múltiples grupos de interés.