

4. Estado de la tenencia de las tierras forestales

Durante los últimos dos decenios, se han verificado transiciones en los acuerdos formales de tenencia que se aplican a los bosques en muchas partes del mundo. Entre estas transiciones cabe citar la descolectivización de los bosques (y las tierras agrícolas) en las antiguas repúblicas soviéticas, China y Viet Nam; la legitimación y la formalización de las reivindicaciones sobre la tierra y los bosques de los pueblos indígenas y las comunidades locales en América Latina; la creciente adopción de la silvicultura comunitaria, con sus cambios concomitantes en los derechos de acceso y uso, en muchas partes del mundo en desarrollo; y la privatización de los bienes forestales nacionales en algunos países, entre ellos Nueva Zelanda, Australia y Sudáfrica. Estas transiciones reflejan cambios en dos características importantes de la tenencia: quién detiene los derechos de propiedad y quién posee los derechos de gestión (acceso y uso) de los bosques, y cómo estos derechos se ponen en práctica. Bull y White (2002) afirman que el 11 por ciento de los bosques del mundo están administrados por las comunidades, lo que corresponde a una superficie mucho mayor de la que está administrada por la industria forestal, y aproximadamente la misma cantidad está en manos de todos los terratenientes privados en su conjunto. Ellos opinan que está previsto que esa cifra aumente desde los 378 millones de hectáreas de tierra de propiedad y gestión comunitarias en 2001 hasta 740 millones de hectáreas en 2015, lo que equivale al 45 por ciento del patrimonio forestal mundial. White y Martin (2002) analizaron la tenencia de las tierras forestales en 24 de los 30 países más boscosos y observan lo siguiente:

Se ha puesto en marcha una transición importante y sin precedentes en la propiedad forestal... El reconocimiento de los derechos indígenas y la propiedad comunitaria —y la racionalización más amplia de la tenencia de los bosques— ofrecen una oportunidad histórica para que los países mejoren enormemente los medios de vida de millones de habitantes de los bosques.

Además, White y Martin abogan por un mejor conocimiento de las reivindicaciones relativas a la tenencia de los bosques, especialmente de quién posee los bosques del mundo y quién tiene acceso (derechos de gestión) a ellos.

Se ha cuestionado la validez de estas reivindicaciones y la exacta naturaleza y el impacto de los cambios conexos. El interés mundial suscitado por estos y otros debates ha inducido a varios organismos a aumentar su labor de recopilación de datos a nivel mundial, a fin de obtener una visión más completa de los acuerdos de tenencia que se aplican en los planos nacional y regional, las presiones para el cambio, y qué

se podría hacer para asegurar que las transiciones contribuyeran a la gestión forestal sostenible y la mejora de los resultados socioeconómicos. En la más completa de estas evaluaciones, llevada a cabo por la FAO y sus asociados, se realizaron numerosos estudios de casos nacionales, cuyos resultados se recopilaron en resúmenes regionales: FAO (2006) para Asia meridional y sudoriental, FAO (2008) para África, FAO (2009a) para América Latina, FAO (2009b) para China, FAO (2010a) para Asia central, y Schmithüsen y Hirsch (2009) para Europa. La labor paralela de la Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI) ha contribuido al creciente volumen de materiales y análisis sobre la tenencia y las cuestiones conexas (RRI, 2008; Sunderlin, Hatcher y Liddle, 2008; RRI, 2009 [para las regiones tropicales]).

En los estudios de la FAO se utilizó un conjunto uniforme de categorías y definiciones para registrar la tenencia de los bosques a nivel nacional en todas las regiones importantes. La clasificación adoptada por el Departamento Forestal de la FAO considera la tenencia de los bosques en lugar de la tenencia de la tierra, sobre la base de que la tenencia de los bosques es más importante para lograr la gestión forestal sostenible y la mejora de los medios de vida en las zonas forestales. Aunque la compilación de los datos en cifras regionales y mundiales tiende a ocultar las variaciones nacionales y subnacionales, da una idea de la situación a nivel macro y las variaciones entre las regiones, al menos desde el punto de vista oficial del gobierno. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, con frecuencia, los datos oficiales del gobierno sobre la tenencia de los bosques no reflejan la gran variedad de acuerdos de tenencia que pueden existir en algunos lugares.

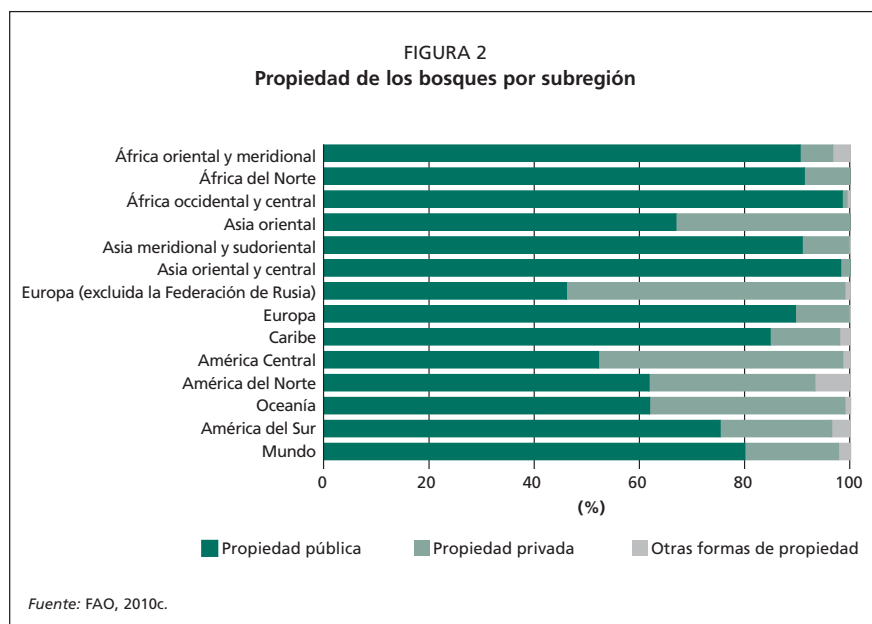
PROPIEDAD DE LOS BOSQUES DEL MUNDO

De los 233 países abarcados por la FRA 2010 (FAO, 2010c), 187 notificaron los mismos datos sobre la propiedad forestal de 2005, utilizando las siguientes categorías de propiedad: pública, privada y otras. Las respuestas abarcaron el 98 por ciento de la superficie forestal total (en comparación con el 77 por ciento en la FRA 2005). Véase el Anexo 1 para las definiciones de las categorías utilizadas en la FRA 2010.

En la evaluación se indicó que en 2005 el 80 por ciento de la superficie forestal mundial era de propiedad pública, y este tipo de propiedad predominaba en todas las regiones y subregiones, salvo en Europa (excluida la Federación de Rusia) donde correspondía al 48 por ciento de la superficie forestal² (véase la Figura 2). La propiedad pública también era el tipo de propiedad más común en muchos de los países con una extensa cubierta forestal, por ejemplo la Federación de Rusia, la República Democrática del Congo, Indonesia y el Brasil. La propiedad privada era más común en América del Norte (31 por ciento), América central (46 por ciento) y Oceanía (37 por ciento).

Sin embargo, como ya se señaló, las cifras regionales a nivel macro tienden a ocultar amplias variaciones entre los países de una región, como evidencian claramente los datos por países de América Latina. Por ejemplo, casi todos los bosques de Venezuela y la Guayana Francesa son de propiedad pública, mientras que en el

² Cuando se incluye la Federación de Rusia en Europa, la propiedad pública es casi del 90 por ciento ya que todos los bosques en ese país son públicos.

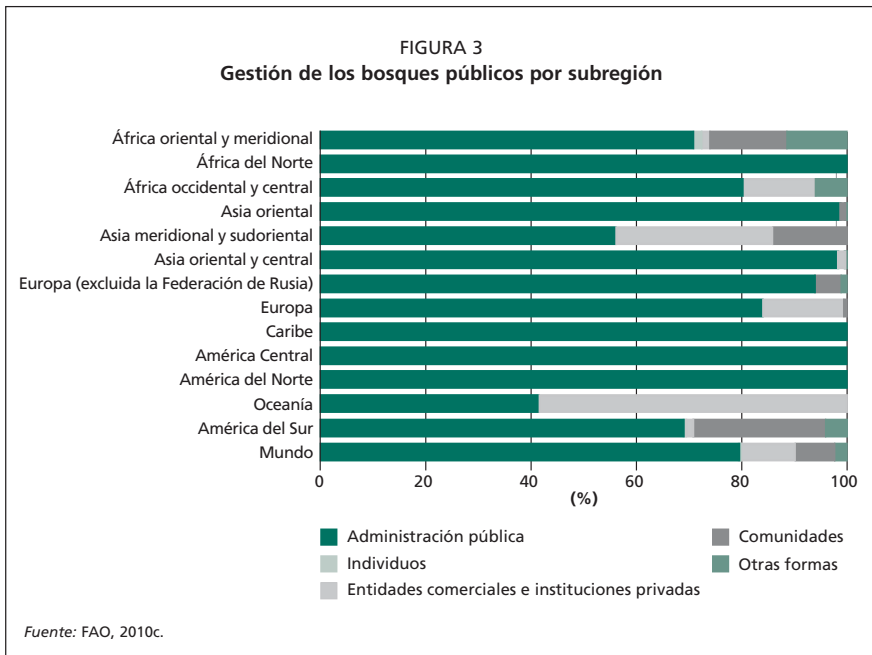


Paraguay, Honduras, Guatemala, Costa Rica y Chile más del 30 por ciento de los bosques son privados. En el Perú, Guyana y Costa Rica un porcentaje significativo de bosques (más del 10 por ciento) pertenece a los pueblos indígenas (FAO, 2009a).

GESTIÓN DE LOS BOSQUES PÚBLICOS DEL MUNDO

Un aspecto fundamental para el modo en que se gestionan los bosques y los beneficiarios de esta actividad, es quién tiene los derechos de uso y gestión de los bosques, ya que estos no corresponden necesariamente a los derechos de propiedad. En la Figura 3 se muestra el patrón de los derechos de gestión de los bosques públicos por región. Aproximadamente 152 países (que representan el 92 por ciento de toda la superficie forestal mundial) presentaron esta información para 2005, y 130 de ellos (el 80 por ciento de la superficie total de bosques) proporcionaron datos para todas las series cronológicas, por lo que estas cifras dan una idea bastante buena, aunque parcial, de quién gestiona los bosques públicos en el mundo.

A nivel mundial, el Estado tiene las responsabilidades de gestión en casi el 80 por ciento de los bosques públicos, seguido por el sector empresarial con el 11 por ciento y las comunidades con el 8 por ciento. El sector empresarial (que incluye al sector privado en los datos de la FRA) es particularmente importante en Asia meridional y sudoriental y África occidental y central, debido a países como Indonesia y los de la cuenca del Congo, donde las empresas privadas son responsables de la gestión forestal en el 30 y el 15 por ciento, respectivamente, de los bosques públicos. En América del Sur, las empresas privadas no administran muchos bosques públicos, aunque se prevé que lo harán más en el futuro (el Brasil firmó su primer acuerdo de concesión forestal en 2008).

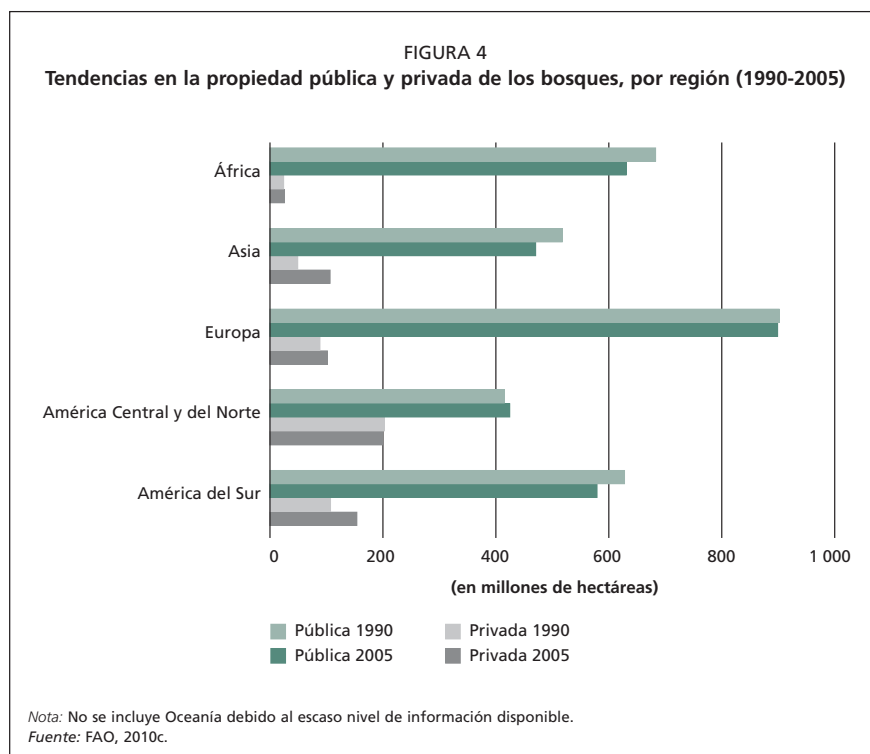


Un aspecto importante de la Figura 3 es la gran superficie forestal que posee un cierto grado de derechos de uso locales o consuetudinarios en cada región. En Asia meridional y sudoriental, la zona administrada por los usuarios locales corresponde a casi el 18 por ciento del total, cuando se incluyen todos los bosques cuya propiedad o gestión está en manos de propietarios forestales locales, comunidades, grupos de usuarios o individuos (FAO, 2006). En la mayoría de los casos, sin embargo, el acceso a los bosques de la población local, y su uso, están muy limitados por los gobiernos, que mantienen gran parte del poder gracias a la concesión de derechos de usuarios limitados, por lo general solo para satisfacer las necesidades de subsistencia. Por ejemplo, los aldeanos que participan en la gestión forestal conjunta en la India tienen muy pocos derechos, y su intervención se limita a recibir un pago por los servicios que prestan en la gestión de los bosques, que permanecen bajo el control de los departamentos forestales.

TENDENCIAS EN EL CAMBIO DE LA TENENCIA

En la sección anterior se describieron los acuerdos de tenencia vigentes en el momento en que se realizaron las encuestas en 2005. En esta sección se consideran las direcciones de los cambios que están teniendo lugar. En la Figura 4 se muestran los cambios en la estructura de la propiedad, por región, entre 1990 y 2005.

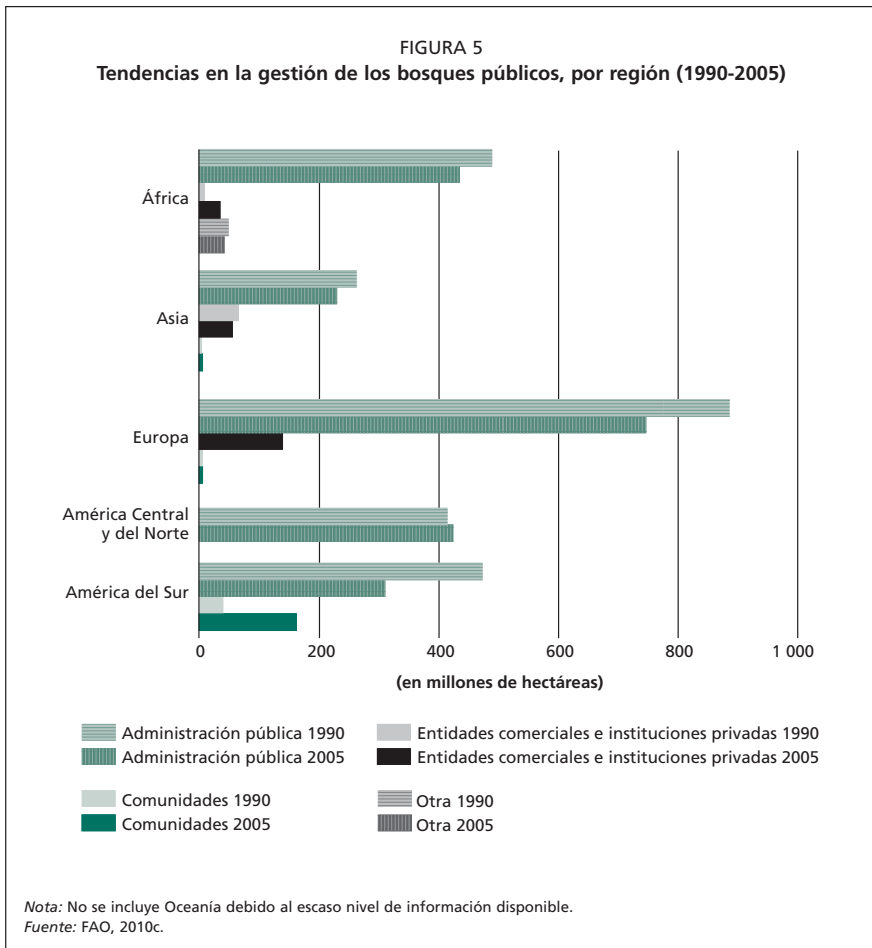
Los datos regionales tienden a ocultar lo que está sucediendo en los distintos países. Por ejemplo, FAO (2010c) señala que entre 2000 y 2005 la propiedad privada aumentó en un 12 por ciento en China y un 20 por ciento en Colombia, mientras que las cifras regionales indican un cambio mucho más reducido.



RRI (2009) informa de tendencias similares respecto a 30 países con bosques tropicales, con una disminución de la zona administrada por el gobierno de 11 puntos porcentuales (del 76 al 65 por ciento del total) entre 2002 y 2008. Esta disminución fue contrarrestada por el aumento de 1 punto porcentual (del 3 al 4 por ciento) en la zona designada para el uso de las comunidades y los pueblos indígenas, 3 puntos porcentuales (del 15 al 18 por ciento) en el área de propiedad de las comunidades y los pueblos indígenas, y 7 puntos porcentuales (del 6 al 13 por ciento)³ en la zona de propiedad de los individuos y las empresas. Una vez más, estas cifras brutas ocultan diferencias significativas entre los países y dentro de ellos. En China y Viet Nam, FAO (2006) señala una tendencia importante hacia la asignación de tierras forestales a los hogares privados, en un proceso parecido a la privatización. Sunderlin, Hatcher y Liddle (2008) también observan que la mayoría de los cambios detectados en la tenencia ocurrieron solo en unos pocos países; en muchos otros, no había ninguna reforma.

Los datos recopilados por la FAO indican también un cambio en los derechos de acceso y uso relativos a los bosques públicos entre 1990 y 2005 (en la Figura 5 se facilitan los datos de las regiones principales).

³ Estos datos son diferentes a los de la FAO porque se seleccionaron países diferentes como muestra y se utilizaron definiciones diferentes de propiedad comunitaria y gestión comunitaria.



Esta información indica que se está produciendo una transición de la gestión estatal a la gestión del sector empresarial en Europa (principalmente debido a los cambios en la Federación de Rusia, donde la gestión del sector privado aumentó de cero en 1990 a 137 millones de hectáreas en 2005) y de la gestión estatal a la gestión comunitaria en América Latina. En Asia, tanto la gestión estatal como la gestión de las empresas han disminuido.

CONCLUSIONES

A nivel mundial, la propiedad y la gestión del Estado dominan la tenencia de los bosques, pero se han puesto en marcha transiciones, más acentuadas en algunos países que en otros. Un sistema de tenencia más diversificado podría proporcionar una base para mejorar la gestión forestal y los medios de vida locales, especialmente cuando la capacidad del Estado de administrar los bosques es deficiente.

Los datos que se han presentado y analizado en este capítulo ofrecen una visión global de la situación y las tendencias a nivel macro, pero esta visión puede inducir a error si se utiliza como base para la toma de decisiones en el diseño y la ejecución de procesos nacionales o subnacionales de reforma de la tenencia. Con frecuencia, los datos ocultan las variaciones locales, que reflejan los contextos locales que deberían ser el punto de partida para las reformas de la tenencia.

