

## 5. Análisis de las experiencias en la tenencia de los bosques y la reforma de la tenencia

En el capítulo anterior se analizaron los principales patrones y tendencias mundiales en la tenencia de los bosques, que se han derivado principalmente de la FRA 2010 (FAO, 2010c) y complementado con los estudios realizados para evaluar la tenencia forestal y los informes conexos de la FAO (FAO, 2006; 2008; 2009a; 2010a). En este capítulo se examinan en mayor detalle los aspectos de la tenencia y la reforma de la tenencia, basándose principalmente en publicaciones más generales, pero también en estudios de casos nacionales relacionados con la evaluación de la tenencia de los bosques. El objetivo del capítulo es determinar cuáles son las cuestiones clave que se deben tener en cuenta en la reforma de la tenencia y proporcionar algunas indicaciones de cautela con respecto al modo en que se debe abordar el proceso de reforma.

### TENENCIA CONSUETUDINARIA

Un aspecto importante en el tratamiento de la tenencia de los bosques es la necesidad de tener en cuenta la tenencia existente (“tradicional” o “consuetudinaria”). En muchos países existen formas consuetudinarias de tenencia de los bosques que funcionan al margen de la tenencia legal oficial. En algunos casos, la propiedad legal oficial del Estado tiene poco o ningún efecto sobre el modo en que las personas que viven en los bosques y en sus cercanías regulan el acceso a estos recursos y su uso. En otros casos, la tenencia oficial y local opera en paralelo, y el control de las reglamentaciones gubernamentales afecta la forma en que funciona la tenencia local. Por ejemplo, en Nepal, antes de que se aprobara la legislación oficial que permitía el traspaso de los bosques comunitarios a los grupos de usuarios forestales, los sistemas indígenas de gestión forestal proporcionaban a determinados grupos de personas derechos sobre los bosques reconocidos a nivel local. Estos sistemas de gestión y derechos de uso solían ser muy conservadores respecto a los productos forestales que podían extraerse. Fisher (1989) indica que, en parte, la razón que explica este uso conservador era la posibilidad de que un uso más amplio colisionara con el control oficial del Estado.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi, 2007) señala que aunque muchos sistemas de tenencia locales obtienen su legitimidad de la tradición y se conocen comúnmente como “consuetudinarios”, no son estáticos, sino que se adaptan continuamente a los cambios sociales, económicos, políticos y culturales. Asimismo, son sumamente variados debido a las diferencias en el con-

texto geográfico, los recursos (tierras, bosques y agua) y las formas de uso de los recursos (por ejemplo, agricultura y ganadería). A menudo abarcan un conjunto de derechos individuales y de grupo al tiempo que subrayan la dimensión colectiva de la tenencia de los recursos. También pueden conceder a individuos y familias dentro del grupo diversos tipos de derechos sobre los recursos. Además de las normas consuetudinarias, los sistemas de tenencia locales también se pueden basar en acuerdos negociados entre los usuarios locales de los recursos. Por ejemplo, en algunas partes de África occidental hay convenciones locales —acuerdos negociados entre todos los usuarios locales de los recursos— que regulan el acceso y el uso relativo a los recursos naturales como bosques, pastizales y pesca.

Asimismo, Asdi (2007) señala que han surgido importantes preocupaciones respecto a la equidad de muchos sistemas consuetudinarios, en particular por lo que se refiere al género y los grupos más marginados. La posición de las mujeres en el marco de la tenencia consuetudinaria varía considerablemente, pero muchos sistemas contienen normas y prácticas que son discriminatorias por razones de género.

Una cuestión de fondo que plantea la intersección de los sistemas de tenencia forestal consuetudinarios y oficiales es la superposición de los derechos. No solo puede haber opiniones diferentes, y a veces contradictorias, respecto a la propiedad y la tenencia entre la población local y los organismos gubernamentales (véase el Recuadro 5), sino que frecuentemente los sistemas tradicionales contienen derechos de uso superpuestos.

#### RECUADRO 5

##### **Superposición de acuerdos de tenencia en el Camerún**

La colonización tuvo un profundo impacto sobre la tenencia consuetudinaria o tradicional ya que impuso un sistema de tenencia moderno, caracterizado principalmente por la expropiación de las tierras comunitarias y forestales y la aplicación de la propiedad estatal/pública. Sin embargo, pese a que los sistemas consuetudinarios fueron descalificados o anexados, no han desaparecido y continúan funcionando. El gobierno poscolonial introdujo reformas en la década de 1990, pero hizo poco por alterar la estrategia de tenencia colonial. Este período se caracterizó más bien por la reproducción de las condiciones de tenencia precedentes a la independencia, con el agregado de la explotación maderera comercial e industrial y el aumento de la marginación de las comunidades locales.

La cuestión de la tenencia de los bosques aún se rige por esta dualidad —la convivencia de los sistemas consuetudinarios con el sistema moderno—, lo que origina un conflicto profundo en el discurso relativo a los derechos forestales y la propiedad de los bosques en su conjunto.

*Fuente:* Adaptado de Oyono, 2009.

Muchos sistemas consuetudinarios de tenencia de los bosques incluyen combinaciones de derechos primarios y secundarios, a menudo sobre una base estacional. A continuación se ofrecen algunos ejemplos:

- En la aldea Ban That Mouan, en la Provincia de Oudomxay de la República Democrática Popular Lao, a mediados de los años noventa, una zona que se consideraba a nivel local como el bosque de la aldea albergaba una combinación de derechos sobre varios productos. Dentro del bosque esencialmente comunal, existían derechos individuales claramente reconocidos sobre varios productos. Por ejemplo, los brotes de bambú y el cardamomo eran reconocidos como propiedad individual, mientras que los hongos estaban efectivamente disponibles para el libre acceso (Fisher, comunicación personal y notas tomadas sobre el terreno).
- En el bosque de Mahankal Ban del distrito de Sindhu Palchok, en Nepal central, en un estudio realizado a finales de los años ochenta se explica que los residentes de la aldea de Achale tenían derechos primarios de uso (Fisher, 1994). Otras personas que vivían en refugios estacionales poseían los mismos derechos de uso durante sus períodos de residencia, mientras que los habitantes de las cercanías tenían derechos secundarios específicos. Estos les permitían recoger hierba y algunos tipos de frutas, pero los titulares de los derechos secundarios no podían nunca recoger leña.
- La superposición de derechos suele ocurrir cuando los pastores nómadas o migratorios tienen derechos de acceso estacionales a los pastizales, en particular en las zonas forestales. A menudo, estos derechos coinciden con los derechos de quienes residen en esas zonas durante todo el año. La tenencia de los pastizales suele ser muy difícil de separar de la tenencia de los bosques. En muchos países, los pastos tradicionales se encuentran en zonas que son consideradas bosques desde el punto de vista jurídico.

En un estudio reciente llevado a cabo en cinco países boscosos en África — Burundi, el Camerún, la República Democrática del Congo, Rwanda y Uganda— se analizaron las principales novedades jurídicas que han afectado los derechos de propiedad y el acceso a la tierra de los pueblos indígenas desde el período precolonial (Couillard *et al.*, 2009). En este estudio se observó que los pueblos indígenas habían perdido recursos y tierras a favor de los colonos, las empresas comerciales y las iniciativas de conservación, y se prestó especial atención a si el derecho consuetudinario había sido incorporado a la ley contemporánea oficial. El análisis indica que el cambio legislativo ha tenido, y sigue teniendo, enormes consecuencias discriminatorias para los pueblos indígenas. En él se explica que los regímenes de tenencia adoptados desde la época precolonial no han tenido en cuenta la propiedad consuetudinaria, y que las nuevas condiciones para la adquisición de tierras se establecieron después de que la tierra se declarara unilateralmente propiedad del Estado. En el Recuadro 6 se exponen los resultados comunes a los cinco países.

Este problema de los derechos de tenencia contrapuestos y superpuestos es muy común, especialmente en las situaciones en que las tierras se han colonizado y/o

## RECUADRO 6

**Resumen de las conclusiones de un análisis de los derechos sobre la tierra de los habitantes de los bosques en cinco países africanos**

Las leyes coloniales y posteriores a la independencia han ido despojando lentamente a los pueblos indígenas de sus derechos consuetudinarios. Existe una negación prolongada de los derechos de tenencia consuetudinaria, acompañada de la promulgación de leyes oficiales (escritas) que transfieren la propiedad a los Estados, especialmente mediante conceptos jurídicos importados tales como la *terra nullius* ("tierra de nadie").

- Los pueblos indígenas han sido desplazados para establecer zonas protegidas y normas ambientales. Han sido desalojados sin indemnización y sin que se les diera ninguna tierra alternativa.
- Se ha informado que la falta de tierras de las comunidades indígenas es un denominador común en toda la región. Muchas familias ocupan ilegalmente tierras sobre las que no tienen ningún derecho legal, enfrentando permanentemente el riesgo de desalojo. En algunos casos, se permite que los pueblos indígenas permanezcan en tierras que son propiedad de comunidades no indígenas, a cambio de trabajo agrícola; en otros casos se permite su permanencia en tierras de propiedad de organizaciones caritativas.
- Los pueblos indígenas no tienen ningún acceso, o tienen un acceso muy limitado, a las tierras ancestrales que se han convertido en zonas protegidas y/o parques nacionales.
- Se ha informado ampliamente sobre la marginación y exclusión de los pueblos indígenas de la propiedad y la administración de los recursos forestales.
- Muy raramente los procesos para la adquisición de títulos de propiedad están a disposición de los pueblos indígenas, ya que los procedimientos y los costos no son accesibles para ellos.
- Los gobiernos de los cinco países se han comprometido a garantizar los derechos de los pueblos indígenas en virtud de tratados internacionales y regionales. Algunos de estos países también han recibido amplias orientaciones de los órganos creados en virtud de estos tratados sobre las consecuencias de las normas internacionales y regionales. Los tratados de derechos humanos, sin embargo, raramente se aplican.
- El contenido y la estructura de las leyes coloniales, posteriores a la independencia y contemporáneas relacionadas con la tenencia y los bosques chocan con las leyes y las prácticas consuetudinarias preexistentes.
- La combinación de los sistemas codificados y consuetudinarios ha dado lugar a normas jurídicas contradictorias y conflictivas.

En general, los estudios de los cinco países muestran que los regímenes de tenencia históricos no se han reconocido cuando se elaboraron los acuerdos de tenencia contemporáneos, violando los derechos de los pueblos indígenas a la igualdad y a la no discriminación.

Fuente: Adaptado de Couillard *et al.*, 2009.

nacionalizado. FAO (2006) señala que la arraigada falta de claridad sobre la propiedad y los derechos en Indonesia “... en particular los derechos tradicionales de las comunidades locales sobre la tierra y los recursos naturales, ha provocado la escalada de los conflictos... sobre todo desde la descentralización”.

Estos son solo algunos ejemplos seleccionados de los numerosos acuerdos de tenencia complejos que incluyen derechos secundarios, derechos estacionales o una combinación de derechos comunales e individuales. Una consecuencia importante para la reforma de la tenencia es que tratar de “arreglar” la tenencia demasiado rápidamente puede resultar en la exclusión de personas que anteriormente poseían derechos reconocidos de acceso y uso, así como limitar las posibilidades de negociar resultados que comprendan los derechos de todos los titulares de derechos. Esto plantea una amenaza particular en relación con los preparativos para la REDD. Cada vez más se reconoce que para que la REDD sea exitosa es necesaria una tenencia clara. Esto puede ejercer una presión indebida sobre las autoridades para que arreglen y documenten rápidamente la tenencia, con el grave riesgo de cometer errores. Es esencial conceder tiempo suficiente a todos los procesos de reforma para que las reivindicaciones subyacentes relativas a la tenencia salgan a la luz y se traten equitativamente y de conformidad con los principios de los derechos humanos.

#### **Cuestión clave**

*Con frecuencia, las comunidades que viven en las cercanías de los bosques, en particular las que dependen de ellos para sostener sus medios de vida, han establecido acuerdos institucionales consuetudinarios que definen los derechos pertinentes de acceso y uso a nivel local. A menudo, estos acuerdos se superponen y se contraponen a la tenencia legal definida por el Estado.*

## **PRIVATIZACIÓN**

En los últimos años, la privatización de los bosques nacionales se ha convertido en un tipo de reforma de la tenencia cada vez más común, en particular en los países en que se llevaron a cabo grandes apropiaciones de bosques en asociación con los acontecimientos políticos, como el establecimiento de la Unión Soviética después de 1917 y su expansión después de la Segunda Guerra Mundial. Actualmente, en Europa oriental las reformas suelen caracterizarse por dos aspectos: la restitución y la privatización. Schmithüsen y Hirsch (2009) establecen una distinción entre estos dos términos: “La restitución de los bosques reconoce la continuidad de los derechos de propiedad privada sobre las tierras forestales al entregarlas a los antiguos propietarios o sus herederos y/o a las comunidades e instituciones locales. El término ‘privatización’, en el contexto actual, se refiere principalmente al proceso de creación de nuevos derechos de propiedad privada sobre las tierras forestales.” Al citar a Lengyel (1999; 2002), señalan lo siguiente:

... la privatización en términos más generales, tiene un significado más amplio y se refiere a la transferencia de los activos productivos o de los derechos y privilegios económicos del Estado a los individuos o al sector privado en su conjunto. La privatización aumenta la competencia y la comercialización entre

los individuos y las partes interesadas privadas al reducir la función del sector público y se refiere, por ejemplo, a la transferencia de los derechos de tenencia y gestión a particulares y personas jurídicas.

Gran parte de la reforma de restitución en los países de Europa central y oriental ha sido impulsada por leyes especiales de restitución desde el decenio de 1990, y la privatización ha abarcado tierras que no habían sido reivindicadas por sus antiguos propietarios y terrenos del Estado.

En muchos países, la restitución y la privatización han dado lugar al establecimiento de un gran número de pequeñas explotaciones, situación que se ha visto agravada por la división de las explotaciones por motivos de herencia. El gran número de propietarios forestales representa un desafío para la gestión eficaz de los bosques, incluido el acceso a los mercados. Esto ha propiciado la aparición de asociaciones locales y regionales que establecen contactos entre los propietarios con intereses y preocupaciones similares y les proporcionan información sobre las prácticas de gestión forestal sostenible. Básicamente, las asociaciones facilitan el acceso a los mercados y la gestión profesional de los bosques (Schmithüsen y Hirsch, 2009). Una situación similar en Noruega culminó en el desarrollo de cooperativas de propietarios forestales que ayudan a administrar las pequeñas explotaciones de manera eficiente. En Suecia, aproximadamente 104 000 propietarios privados son miembros de cuatro asociaciones de propietarios forestales privados, lo que representa casi el 50 por ciento de los bosques de propiedad privada (Schmithüsen y Hirsch, 2009). Estas cooperativas cuentan con personal a tiempo completo que presta servicios técnicos y asistencia para la comercialización de la madera. Es importante destacar que estas cooperativas implican una acción colectiva respecto a los recursos forestales de propiedad privada. Una tenencia clara es fundamental, pero las disposiciones de gobernanza relativas a los bosques privados también contribuyen a una gestión eficaz.

Hay un contraste interesante entre los enfoques adoptados por los países de Europa central y oriental y los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Los primeros han preferido establecer derechos mediante la transferencia de los derechos de propiedad de las tierras forestales. Los países de la CEI, en cambio, han preferido mantener la propiedad pública de los bosques y las tierras forestales y asignar derechos de uso, como para la corta de madera, por medio de contratos de arrendamiento o la reserva de ciertas zonas forestales para el uso exclusivo de las comunas, cooperativas o explotaciones agrícolas. La ley forestal puede otorgar derechos privados sobre las propiedades forestales públicas para la producción de heno, el pastoreo de ganado y la recolección de PFMN. Dependiendo de la situación, se pueden conceder permisos de tala y aprovechamiento forestal a titulares privados o colectivos, como el derecho a la práctica de determinados usos de los bosques, ya sea a largo plazo (concesión) o a corto plazo (Schmithüsen y Hirsch, 2009).

La privatización es siempre un procedimiento complejo en el que se deben identificar los diversos titulares de derechos efectivos o potenciales. Hay muchas formas de privatizar el patrimonio forestal nacional, por ejemplo la venta (o asignación) de

la tierra o la venta (o asignación) de solo los derechos de uso forestal a uno o varios propietarios privados. En el proceso se puede separar el carbono de los árboles o los derechos de caza de los árboles. Los derechos se pueden vender (o asignar) por un período fijo o de forma permanente. Las condiciones de venta o licencia pueden prever el uso exclusivo o limitar los derechos del propietario privado al no conceder el uso exclusivo. En el Recuadro 7 se ilustra un ejemplo reciente al respecto.

Viet Nam ha puesto en marcha uno de los programas más amplios de privatización del mundo. Desde el decenio de 1990 ha habido una tendencia creciente a favorecer varias modalidades de derechos privados sobre los bosques, en virtud de los cuales se han asignado las tierras forestales a los hogares y numerosas empresas

#### RECUADRO 7

##### **La privatización del patrimonio forestal público en Queensland (Australia)**

En 2010, el gobierno del estado de Queensland (Australia) completó el proceso para la concesión de una “licencia” de plantación forestal con la que se otorgaba el derecho de controlar el acceso al patrimonio público de plantaciones forestales, y de cortar árboles en él. La propiedad de la tierra sigue siendo del estado, pero se ha autorizado a una empresa a cosechar las plantaciones existentes y a establecer nuevas plantaciones sobre las cuales posee derechos de cosecha y venta. El objetivo principal de esta operación es recaudar dinero para el gobierno, pero también hay una razón ideológica y pragmática que refleja la opinión de que el sector privado está en mejores condiciones que el sector público para administrar empresas comerciales.

La licencia comprende casi 300 000 hectáreas de tierra: 180 000 hectáreas de plantaciones, más terrenos adicionales que se han asignado para su uso como zonas de amortiguamiento, caminos, etc. La licencia no concede el uso exclusivo, pero contiene condiciones que definen el uso no exclusivo, como el acceso de terceros para fines de conservación, recreación, etc.

Los derechos residuales de propiedad de los pueblos autóctonos (los derechos legales de la población aborigen) sobre las tierras forestales públicas también se pueden conceder para fines consuetudinarios. El período mínimo de validez de la licencia es de 99 años, a fin de proporcionar una seguridad de acceso duradera para la gestión de las plantaciones, lo que evidencia el horizonte de inversión a largo plazo de hasta 45 años entre la siembra y la cosecha. También evidencia la decisión del estado de conservar la propiedad de las tierras de la Corona que constituyen gran parte del patrimonio estatal. En caso de incumplimiento del derecho de gestión de la tierra para actividades de plantación, las tierras podrían sustraerse y su gestión devolverse al estado.

Una zona adicional de casi 30 000 hectáreas de plantaciones forestales de propiedad pública se encuentra en tierras de propiedad absoluta, que no ha sido incluida en la licencia, pero se ha vendido con derechos exclusivos.

*Fuente:* Basado en observaciones de Gilmour, y Gobierno de Queensland, 2010.

(Nguyen, 2006). Según cifras de 2004, el 24,3 por ciento de la superficie forestal total eran bosques privados en poder de los hogares y el 24,6 por ciento estaba en manos de empresas estatales. En el marco del proceso de asignación de tierras forestales, estas tierras se asignan por un período de 50 años, y la mayoría de los propietarios “tienen derecho a un certificado legal de uso de la tierra”, denominado Certificado de Libro Rojo (Nguyen, 2006). Estas reformas han tenido un impacto impresionante en la cubierta forestal y la generación de ingresos, pero su impacto en la reducción de la pobreza se ha puesto en entredicho (Sikor y Nguyen, 2006; Nguyen *et al.*, 2008). Según Nguyen *et al.* (2008), uno de los problemas es que la asignación de tierras forestales no está dirigida específicamente a los pobres.

Desde finales de 1970, también China ha introducido cambios radicales en la gestión de sus recursos naturales, con un predominio de la descolectivización y la descentralización. Los bosques colectivos representan casi el 58 por ciento de la superficie forestal total del país y el 32 por ciento del volumen total de madera. La reforma de la tenencia de los bosques colectivos inició a principios de los años ochenta, cuando se estaba llevando a cabo la reforma de la tenencia de la tierra agrícola. Desde entonces, ese proceso ha sufrido muchos cambios y todavía está en marcha. La fase actual comenzó en 2003 con la descentralización de los sistemas de tenencia de los bosques colectivos en favor de los hogares en la provincia de Fujian. Las varias provincias han emprendido el proceso de reforma en momentos distintos, y en cada una de ellas la reforma ha adoptado modalidades diferentes, aunque en general proporciona más seguridad de la tenencia a los agricultores. La reforma se basa en el principio de que los derechos de uso de la tierra se pueden separar de la propiedad de la tierra; los derechos sobre los recursos forestales pueden ser de propiedad privada, mientras que las tierras forestales siguen siendo de propiedad pública. En el marco de este proceso se transfieren los derechos de uso a los individuos o familias, pero —para reducir la fragmentación— también se fomenta la creación de cooperativas, a menudo a nivel de aldea. Una característica interesante es que la propiedad de los bosques y los derechos de uso de las tierras forestales pueden comprarse o venderse libremente, lo que permite a los individuos o empresas adquirir grandes extensiones de tierra, mientras que los productores forestales que no tienen interés o capacidad para administrar los bosques pueden vender sus derechos. Para el año 2007 más de 60 millones de hectáreas de bosques colectivos habían sido transferidos a hogares, es decir más del 35 por ciento del total de los bosques colectivos. Aunque es difícil realizar una evaluación única del impacto de los procesos de reforma de la tenencia forestal en China, es posible formular algunas generalizaciones y proporcionar algunas advertencias para los programas de reforma de la tenencia en otros lugares (véase el Recuadro 8).

### CONCESIONES Y CONTRATOS

En esta sección se analizan las concesiones y otras formas de contratos privados de aprovechamiento forestal como ejemplos de tenencia con derechos de uso y acceso establecidos. Gray (2002) define una concesión como: “un contrato entre el propietario del bosque y un tercero por el que se permite el aprovechamiento (contratos de explotación forestal) y/o la gestión (contratos de servicios de gestión forestal) de



## RECUADRO 8

**Cuestiones clave identificadas en un análisis de las recientes reformas de la tenencia en China**

- Muchos informes señalan que la reforma de la tenencia forestal ha tenido influencias positivas, en particular el incremento de los ingresos para las cooperativas de las aldeas y las autoridades locales, el aumento de la transparencia, una gestión justa y abierta de los asuntos rurales y la mejora de la gobernanza local.
- La reforma de la tenencia proporciona un espacio para que los diferentes actores establezcan planes racionales de gestión forestal, que se adapten a las condiciones económicas, sociales y culturales.
- El proceso de descolectivización ha diversificado las modalidades de gestión, por ejemplo hogares individuales con pequeñas zonas, agricultores progresistas con zonas más grandes, explotaciones forestales colectivas, comunas, empresas privadas nacionales y empresas internacionales.
- Los acuerdos de tenencia de la tierra son reflejo de las estructuras de poder locales, y los cambios en la tenencia de los bosques pueden ofrecer oportunidades para que los grupos poderosos y más adinerados priven a las personas más pobres y marginadas de los beneficios forestales. Es posible que aumente la diferenciación social, la desigualdad y las oportunidades para la apropiación indebida, y que se pierdan los derechos a los recursos y los sistemas de gestión de tipo consuetudinario.

Fuente: Adaptación de FAO, 2009b.

determinados recursos en una zona forestal específica”. Las concesiones forestales pueden incluir ambos tipos de contratos, que otorgan a los concesionarios derechos de uso o aprovechamiento, en tanto que se les exige llevar a cabo actividades de gestión forestal, reforestación y/o protección del medio ambiente. Por tanto, las concesiones forestales pueden comprender tanto derechos como obligaciones.

Hay varias tipologías de concesiones y contratos que han sido la principal forma de tenencia y gestión de los bosques (mediante la asignación de derechos de explotación forestal) sobre todo en los países tropicales en desarrollo con abundantes bosques, pero también en algunos países desarrollados templados (Gray, 2002). Si bien las concesiones forestales han estimulado la explotación comercial de la madera y las actividades forestales industriales, como señala Gray (2000), generalmente su costo ha sido elevado por lo que se refiere a la pérdida de valores forestales, beneficios económicos e ingresos. A menudo, los beneficios económicos y financieros procedentes de los ricos bosques tropicales han sido menores de lo previsto. Gray (que resume el trabajo de Repetto y Gillis, 1988; Grut, Gray y Egli, 1991; Gray, 1997) continúa señalando que el aprovechamiento de los bosques y la elaboración de productos forestales no han sido eficientes, los valores económicos se han disipado,

los ingresos han sido menores de los que se podrían haber obtenido, y la explotación de los bosques ha sido demasiado rápida. Con frecuencia, los acuerdos de concesión han ignorado el uso de los bosques por los habitantes forestales, que generalmente han quedado totalmente excluidos del proceso. Johnson y Cabarle (1993) describen la situación pasada como una invitación al despilfarro de los recursos forestales, en que los concesionarios recaudaban grandes ganancias inesperadas. Es evidente que el sistema necesita ser reformado si debe ser una parte viable de la combinación de sistemas de tenencia que merecen ser considerados seriamente en el futuro.

Karsenty *et al.* (2008) señalan que en muchos países “se plantean interrogantes sobre si, para mejorar la sostenibilidad, la propiedad y gestión de los bosques tropicales debe ser pública, común o privada”. Otros debates se centran en si las pequeñas empresas están en mejores condiciones que las grandes concesiones industriales para reducir la pobreza y lograr una gestión sostenible. En los países con grandes extensiones de bosques de propiedad pública, las concesiones se consideran como un medio para prestar servicios de interés público y colectivo gracias a la asociación de la inversión privada y la regulación pública. Karsenty *et al.* (2008) sostienen que:

... el éxito de un modelo de concesión industrial en los países con grandes recursos forestales en la consecución de múltiples objetivos, como la gestión forestal sostenible y el desarrollo local/regional, depende de dos supuestos fundamentales. En primer lugar, las funciones y los servicios forestales deben ser administrados y mantenidos como bienes públicos. En muchos casos, los usos adicionales —y los derechos correspondientes— pueden coexistir con las actividades de explotación maderera. Las concesiones industriales pueden ser más eficientes que otros modelos de tenencia (como la gestión forestal comunitaria y las empresas en pequeña escala) en el logro de la gestión forestal sostenible, la adición de valor a la materia prima y el cumplimiento de las crecientes normas ambientales. Esto es así sobre todo en las zonas alejadas del mercado, que tienen una baja densidad de población y poca infraestructura. En segundo lugar, para lograr esos resultados diferentes, hay que controlar y regular todos los sistemas de concesión, especialmente en los contextos en que predomina la información asimétrica entre las autoridades reguladoras y los concesionarios. Recientemente varios países han proporcionado nuevas respuestas institucionales, que brindan materiales valiosos para diseñar una combinación renovada de políticas que asocia incentivos públicos y privados.

La experiencia ha demostrado que las concesiones pueden ayudar a promover la gestión forestal sostenible si se adoptan medidas concretas para fortalecer el cumplimiento de las condiciones contractuales, la supervisión y el seguimiento. Entre estas medidas cabe citar las siguientes:

- Se puede recurrir a la competencia para asignar las concesiones, como medio de selección de las empresas forestales. La competencia puede ser un instrumento poderoso para capturar la renta económica, y también puede representar un fuerte incentivo para que las empresas mejoren su eficiencia.

- Un observador independiente del proceso de asignación y de las operaciones sobre el terreno puede ayudar a mejorar la gobernanza y la responsabilización pública, así como promover el estado de derecho, especialmente en las zonas que suelen ser difíciles de gobernar.
- Un marco jurídico adecuado y una gobernanza eficaz a nivel local son componentes esenciales de un sistema exitoso.

El Brasil ha establecido recientemente un sistema de concesiones para sus bosques nacionales que se propone cumplir esas medidas (véase el Recuadro 9).

#### RECUADRO 9

##### **Sistema de concesión para los bosques nacionales del Brasil**

En 2006, el Brasil aprobó una nueva ley que regula el uso de los bosques públicos nacionales para lograr la gestión sostenible a través de:

- el establecimiento de unidades de conservación;
- zonas dedicadas al manejo forestal de las comunidades locales;
- contratos de concesión forestal con empresas brasileñas.

De conformidad con la nueva ley, el Servicio Forestal brasileño, creado en 2007 en el Ministerio de Medio Ambiente, tiene la responsabilidad jurídica de administrar el proceso de las concesiones forestales. Las primeras dos concesiones forestales federales se concedieron en octubre de 2010: una abarcaba 96 000 hectáreas en el Bosque Nacional de Jamari, en el estado de Rondonia, y la otra 49 000 hectáreas en el Bosque Nacional de Saraca-Taquera en el estado de Pará.

A fin de garantizar un uso forestal continuado y una regeneración forestal adecuada, la producción en estas dos zonas se llevará a cabo mediante un sistema de rotación. Cada año, se explotará solo una treintava parte de la superficie total de la concesión, bajo el supuesto de una rotación de al menos 30 años.

El Servicio Forestal brasileño, el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y el Instituto Chico Mendes (responsable de la conservación de la biodiversidad) supervisarán el proceso de explotación maderera, y el origen de la madera se certificará a través de una cadena de custodia. Los criterios ambientales, sociales y económicos en base a los cuales se otorgan las concesiones serán supervisados por auditores forestales independientes para asegurar su cumplimiento.

La nueva ley establece que en el proceso de licitación de las concesiones se debe considerar una serie de criterios técnicos, como el impacto ambiental, los beneficios sociales directos, el uso eficiente de los recursos forestales y el valor agregado para la región.

El concesionario tiene la responsabilidad de desarrollar indicadores para cada uno de esos criterios, que deben ser analizados y aprobados en consultas públicas y por la Comisión de Gestión Sostenible de los Bosques Públicos. Los criterios e indicadores constituyen una parte importante del proceso de licitación y se utilizarán en la evaluación de las ofertas.

Indonesia está tratando de reformar su sistema de gestión de las concesiones. Una innovación reciente es la promulgación de reglamentos para la expedición de permisos de utilización de la madera que tienen por objeto la restauración de los ecosistemas en los bosques de producción (Ministerio Forestal de Indonesia, 2008). Estos permisos incluyen requisitos para el seguimiento periódico de los resultados.

Por lo que respecta a las concesiones como sistema de tenencia, Karsenty *et al.* (2008) concluyen que:

... en una situación caracterizada por derechos sobre la tierra poco claros y por los riesgos consiguientes de conversión forestal para crear derechos individuales *de facto* sobre la tierra, un régimen de concesiones puede colmar el vacío originado por una situación confusa de la tenencia de la tierra a fin de contribuir a proteger los bosques contra la conversión forestal.

### SILVICULTURA COMUNITARIA

A menudo, la expresión “silvicultura comunitaria” se utiliza como término genérico para abarcar una variedad de enfoques participativos, como la gestión forestal participativa, la gestión forestal basada en la comunidad y la gestión forestal conjunta. Todos ellos tienen significados específicos en contextos específicos y no hay un acuerdo general sobre las distintas connotaciones de cada término. En la sección siguiente se examinan varios tipos de silvicultura comunitaria (en distintos países de América Latina, Nepal, la República Unida de Tanzania y Tailandia), por tanto, en el análisis siguiente se ofrece solo una visión general y se definen algunas cuestiones fundamentales.

Por lo general, los programas y las iniciativas de silvicultura comunitaria se promueven y se debaten en el contexto de la transferencia de competencias y la reforma de la política forestal. Todas las modalidades de silvicultura comunitaria incluyen la participación de la población local en la protección y la gestión de los bosques, generalmente mediante algún tipo de acuerdo oficial entre las administraciones forestales y las comunidades locales o sus representantes. El nivel de transferencia de los derechos de acceso, usufructo y/o gestión a las comunidades varía mucho, y va desde los ejidos forestales de México, donde las comunidades poseen la tierra y los recursos forestales y los administran de forma independiente para la producción maderera y/o la extracción de PFNM, hasta los casos en que las comunidades solo reciben beneficios del gobierno por proteger los bosques estatales o ayudar en su gestión. Muchos países han establecido leyes específicas para regular la silvicultura comunitaria. En Nepal, por ejemplo, la legislación forestal concede derechos de uso permanente, con sujeción a determinadas condiciones, a todas las comunidades que están dispuestas a llevar a cabo actividades de silvicultura comunitaria y que son capaces de hacerlo (Pokharel *et al.*, 2008). Varios países de América Latina otorgan a las comunidades derechos de gestión de los recursos forestales, y acceso a ellos, con arreglo a procedimientos que se definen en la normativa forestal (Larson *et al.*, 2008).

En muchos casos, las comunidades ya utilizan o administran los recursos forestales en función de sistemas tradicionales, y la reforma de la tenencia consiste en el reconocimiento oficial de los derechos informales existentes. En otros casos, la silvicultura comunitaria es una forma de resolver problemas causados por la gestión del gobierno de los bosques del Estado, y constituye un nuevo acuerdo de tenencia con nuevas funciones para los organismos gubernamentales y las comunidades (Cronkleton *et al.*, 2010). Para ello, es necesario el fomento de la confianza mutua, la creación de capacidad y, sobre todo, tiempo. Si no se cumplen estas condiciones, los programas de silvicultura comunitaria están condenados al fracaso.

El éxito o el fracaso de los programas de silvicultura comunitaria depende de muchos factores que van más allá de los derechos de tenencia. A menudo, las comunidades reciben derechos de propiedad o gestión para bosques de baja calidad o degradados, que necesitan grandes inversiones de recursos y tiempo para ser rentables, aunque a veces son importantes redes de seguridad para los pobres de las zonas rurales. Incluso con acuerdos de tenencia claros y seguros sobre las tierras boscosas, como es el caso en muchos países de América Latina, las comunidades pueden verse obstaculizadas por el exceso de requisitos administrativos para obtener permisos de aprovechamiento forestal, por ejemplo el diseño de planes de gestión detallados y complejos, que desincentivan la gestión forestal oficial (Pacheco *et al.*, 2008; Pokorny *et al.*, 2010). En Nepal, la organización comunitaria ha resultado ser de vital importancia para permitir que las comunidades negociaran y salvaguardaran los derechos de tenencia contra las posibles distorsiones de los derechos legales (Ojha, 2009). En los próximos capítulos se ofrecen varios ejemplos de diferentes programas de silvicultura comunitaria que ilustran estos puntos generales.

## ALGUNOS EJEMPLOS DE REFORMA DE LA TENENCIA

En esta sección se analizan algunas experiencias específicas de reforma de la tenencia de los bosques —algunas más exitosas que otras—, y se destacan las enseñanzas y cuestiones principales.

### América Latina: Bolivia, Brasil, Nicaragua y Guatemala

En muchos países de América Latina ha habido una diversificación significativa de los sistemas de tenencia de los bosques, especialmente a partir de mediados de los años ochenta. Esta transición ha traído consigo derechos legítimos de acceso y propiedad para un segmento mayor de la sociedad, y beneficios para una gama más amplia de interesados en los bosques. Pacheco y Barry (2009) ofrecen una visión general y un análisis de las experiencias de la reforma de la tenencia forestal mediante el reconocimiento de los derechos forestales en cuatro países: Bolivia, el Brasil, Nicaragua y Guatemala. Estos autores identifican varios modelos de tenencia diferentes: explotaciones privadas individuales, territorios indígenas, reservas de extracción, asentamientos agroextractivos y forestales, y concesiones sociales o comunitarias. En el Cuadro 1 se comparan las características fundamentales de cada modelo.

CUADRO 1

Modelos de tenencia de la tierra relacionados con los bosques en cuatro países de América Latina<sup>a</sup>

Características	Bosques comunales	Territorios indígenas	Reservas de extracción	Asentamientos agroextractivos y forestales	Concesiones sociales o comunitarias
Acceso	Colectivo, mediado por organizaciones comunitarias	Colectivo, mediado por organizaciones comunitarias indígenas	Colectivo, mediado por el consejo de las reservas de extracción	Colectivo, mediado por la organización social comunitaria existente	Colectivo, mediado por la organización productiva creada para administrar la concesión
Retiro/uso doméstico	Ninguna/pocas restricciones para los PFNM; leña/madera permitidos con aprobación local y permiso del organismo forestal del Estado	Ninguna restricción para los PFNM o la leña; se puede necesitar la aprobación local para otros productos madereros	Ninguna restricción para los PFNM o los productos madereros para uso doméstico	Ninguna restricción para los PFNM o los productos madereros para uso doméstico	Ninguna restricción para los PFNM o los productos madereros para uso doméstico
Gestión/uso comercial	A veces el uso comercial de la madera está prohibido; en los casos en los que está permitido se necesitan planes de gestión	Para la explotación comercial de la madera se necesitan planes de gestión aprobados	La explotación comercial de la madera está permitida si complementa otras actividades económicas sobre la base de planes de gestión aprobados	Para la explotación comercial de la madera se necesitan planes de gestión aprobados	Para la explotación comercial de la madera (y de los PFNM en Petén) se necesitan planes de gestión aprobados
Exclusión	Los miembros tienen derecho a excluir a los forasteros	Los miembros tienen derecho a excluir a los forasteros	Los miembros tienen derecho a excluir a los forasteros	Los miembros tienen derecho a excluir a los forasteros	Los miembros tienen derecho a excluir a los forasteros, pero no siempre para los PFNM
Enajenación	Las transacciones de tierras no están permitidas	Las transacciones de tierras no están permitidas	Las transacciones de tierras no están permitidas	Las transacciones de tierras no están permitidas	Las transacciones de tierras no están permitidas; no es posible transferir la concesión a terceros
Autoridad que representa al colectivo	Autoridad tradicional de la comunidad	Autoridad u organización territorial elegida, u organización indígena	Consejo elegido de la reserva de extracción para la organización de la concesión	Organización representativa de la comunidad (por ejemplo, sindicatos agrarios)	Directores elegidos de la organización de la concesión

Fuente: Larson *et al.*, 2008.

<sup>a</sup> Bosques comunales en las tierras altas de Guatemala; territorios indígenas en Nicaragua, Bolivia y el Brasil; reservas de extracción en el Brasil; diferentes tipos de asentamientos extractivos, agroextractivos y forestales, principalmente en el Brasil y Bolivia; concesiones comunitarias en Petén (Guatemala); y asociaciones locales de usuarios forestales en Bolivia.

Aunque estos modelos comportan derechos diferentes, los autores identifican tres características comunes en todos los modelos y países (Pacheco y Barry, 2009):

En primer lugar, los títulos o derechos se conceden en el entendimiento de que el recurso forestal se mantendrá, incluyendo un objetivo de conservación en la propia reforma. En segundo lugar, los derechos de enajenación sobre la tierra quedan principalmente en manos del Estado, de una forma u otra, lo que supone un papel continuado para el Estado en su administración, en tanto que se limita la venta de las tierras forestales como un producto de mercado o garantía hipotecaria para el crédito. Esto resulta más evidente en el caso de las

concesiones de silvicultura comunitaria que limitan los derechos de usufructo, por ejemplo, a 25 años en Guatemala y 40 años en Bolivia. A su vez, los pueblos indígenas se han beneficiado de derechos que probablemente son más difíciles de devolver al Estado. En tercer lugar, la mayor parte de las tierras forestales están delimitadas y asignadas como “propiedades” colectivas o comunales.

Pacheco y Barry (2009) continúan señalando que: “En la práctica, se transfieren a los pequeños agricultores y las comunidades solamente derechos limitados y condicionados”.

Una enseñanza importante que se puede extraer de estos casos es que, aun cuando la reforma de la tenencia de los bosques se ha llevado a cabo a una escala significativa y se basa en acuerdos oficiales, los derechos pueden estar limitados debido a la atención a objetivos de conservación, restricciones sobre los derechos de enajenación y otros factores. Como Larson *et al.* (2008) señalan con referencia a esos mismos países:

... los nuevos derechos estatutarios no se convierten automáticamente en derechos en la práctica. Prácticamente en todos estos casos —incluso en aquellos en los que los beneficios han sido considerables— se han enfrentado grandes retos en el camino que conduce de los derechos a los beneficios: conflictos con los demandantes de otros recursos; incapacidad del Estado de definir adecuadamente los derechos de tenencia o de defenderlos de manera eficaz; problemas con las autoridades locales y las instituciones encargadas de la gobernanza; solapamiento de los nuevos modelos con las instituciones existentes; obstáculos para la participación de la comunidad en los mercados; y falta de sistemas de apoyo para la gestión de los recursos forestales.

Un análisis más detallado de los cambios en estos cuatro países latinoamericanos pone de relieve la importancia de considerar la reforma de la tenencia forestal en el contexto de la gobernanza y los marcos reglamentarios. En el Cuadro 2 se indican los cambios introducidos en los marcos reglamentarios de estos países con miras a promover los acuerdos de tenencia reformados.

## Nepal

La silvicultura comunitaria en Nepal ofrece un ejemplo de reforma de la tenencia forestal que, en general, ha dado buenos resultados. Después de una larga evolución, la Ley Forestal de 1993 legalizó la base actual para la silvicultura comunitaria. Los bosques siguen siendo oficialmente de propiedad del gobierno, pero se pueden conceder derechos de uso permanente a las comunidades, con sujeción a un acuerdo sobre las disposiciones de gestión. En el marco del programa de silvicultura comunitaria se han entregado zonas muy extensas de bosques a grupos de usuarios forestales para su gestión y aprovechamiento. En el Cuadro 3 se exponen los logros del programa.

En general, se reconoce que el programa de silvicultura comunitaria ha contribuido significativamente a mejorar la cubierta forestal y la calidad de los bosques en las colinas medias, donde su aplicación es más extensa. El entusiasmo

CUADRO 2

## Cambios estatutarios para proporcionar un marco reglamentario que facilita la reforma de la tenencia de los bosques en cuatro países de América Latina

Estudio de caso	Modelo	Resumen de los cambios estatutarios	Observaciones
Nicaragua: Región Autónoma del Atlántico Norte	Territorio indígena	La Constitución de 1987 y la Ley de 2003 sobre las tierras comunales para la aplicación reconocen los derechos históricos de los pueblos indígenas sobre las zonas de uso tradicional	La demarcación y la titulación han progresado muy lentamente, pero han adquirido un nuevo impulso con el gobierno que asumió funciones en enero de 2007
Guatemala: Petén	Concesión comunitaria	Desde 1994 se han otorgado a 12 organizaciones comunitarias oficiales contratos de concesión renovables de 25 años para unas 450 000 hectáreas de bosques	Las concesiones están ubicadas en la zona de usos múltiples de la Reserva de la Biosfera Maya
Guatemala: tierras altas	Bosque comunal	La Constitución de 1985 y los Acuerdos de Paz de 1995 reconocen los derechos indígenas a la tierra; en 1996 se firmó el Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Ley del Catastro de 2005 reconoce las tierras comunales	El derecho estatutario no se aplica plenamente en la ley; otras políticas y proyectos socavan los derechos colectivos de los pueblos indígenas
Bolivia: tierras comunitarias de origen (TCO)	Tierras indígenas/TCO	La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 1996 reconoce las TCO como un nuevo tipo de propiedad comunal para los pueblos indígenas; la Ley Forestal de 1996 concede el uso forestal de subsistencia en base al uso y la costumbre, y el derecho a comercializar los productos forestales con planes de gestión aprobados	A pesar de que la titulación de las TCO iba a priorizarse, para la mayoría de las TCO sigue siendo una actividad incompleta
Bolivia: Norte Amazónico	Comunidad agroextractiva	El decreto de 2004, que modificó la ley de 1996, establece en 500 hectáreas la unidad mínima de dotación por familia en las comunidades agroextractivas	La titulación ha avanzado de manera sustancial
Brasil: Porto de Moz	Reserva de extracción	El Decreto Presidencial de 2004, basado en la Ley de 2000 relativa al Sistema Nacional de Unidades de Conservación, otorga derechos sobre la tierra a la población local como derechos de usufructo a largo plazo	A menudo se utiliza para legitimar los derechos de extracción de las poblaciones tradicionales; el Gobierno federal otorga estos derechos en relación con las tierras federales y estatales
Brasil: Transamazónica	Asentamiento agroextractivo (proyecto de desarrollo sostenible)	La <i>Portaria</i> del INCRA N.º 477 de 1999 otorga derechos a la tierra a la población local como derechos de usufructo a largo plazo; combina los derechos de acceso a la tierra individuales y comunitarios	Se utiliza para el asentamiento de los pequeños agricultores en las tierras forestales; no es exclusiva de la Transamazónica
	Proyecto de asentamiento	La <i>Instrução Normativa</i> N.º 15 de 2004 concede la propiedad definitiva a los pequeños agricultores miembros del asentamiento de colonos	Es la modalidad más común de titulación de tierras para los asentamientos de la reforma agraria

Fuente: Larson et al., 2008.

con que las comunidades han adoptado el programa significa que lo consideran beneficioso, aunque no está claro cuán ampliamente se comparten los beneficios. Por ejemplo, Malla (2000) indica que la dinámica comunitaria puede llevar a que algunos grupos o individuos resulten perjudicados por las actividades de silvicultura comunitaria. Asimismo, está claro que los planes de silvicultura comunitaria suelen ser muy conservadores con respecto a los tipos y cantidades de productos forestales que las personas pueden cosechar.



## CUADRO 3

**Estadísticas clave relacionadas con el programa de silvicultura comunitaria de Nepal (marzo de 2009)**

Atributo	Indicador
Número de grupos de usuarios de bosques comunitarios	14 400
Superficie forestal entregada oficialmente a los grupos de usuarios de bosques comunitarios	1,25 millones de hectáreas (30% de los bosques nacionales totales)
Número de hogares participantes como miembros de los grupos de usuarios de bosques comunitarios	1,66 millones (39% de la población nacional)

Fuente: Bala Ram Kandal, comunicación personal, de la base de datos de silvicultura comunitaria del Departamento Forestal de Nepal.

A medida que la silvicultura comunitaria ha madurado, han surgido numerosas redes de la sociedad civil para promover, patrocinar y sostener la transferencia de los acuerdos de gestión forestal. En el Recuadro 10 se presenta un ejemplo de ello.

La reforma de la tenencia de los bosques en Nepal ha sido real e impresionante. Los derechos que se han transferido son formales y legales, pese a que no hay ningún cambio en la propiedad oficial; las tierras forestales siguen siendo de propiedad pública y las comunidades no pueden venderlas ni enajenarlas. No obstante, la experiencia indica que el cambio de la tenencia formal por sí solo no siempre es suficiente para propiciar el logro de los objetivos de la gestión forestal. Incluso cuando se transfieren los derechos formales, es posible que los controles burocráticos obstaculicen considerablemente el acceso y el uso efectivos. Frecuentemente, los acuerdos entre las comunidades y el Departamento Forestal permiten solamente un uso limitado, y las intervenciones burocráticas dan lugar a restricciones significativas. Esto demuestra que la eficacia de la reforma de la tenencia depende de cuestiones de gobernanza más amplias, así como de la influencia de los marcos reglamentarios.

Entre las consecuencias de la reforma de la tenencia de los bosques en Nepal cabe destacar un aumento sustancial de los árboles en las tierras agrícolas privadas y la rehabilitación de los bosques comunitarios. También en este caso hay que poner de relieve la importancia de los marcos reglamentarios. En 1987, se aprobaron reglamentos que tenían como objetivo la conservación de los árboles en las tierras privadas y, por ello, exigían que los agricultores obtuvieran permisos para talar y/o transportar los árboles de esas tierras. Sin embargo, estos reglamentos fueron un desincentivo para la siembra y la protección de los árboles en las tierras privadas; de hecho, su anuncio antes de la entrada en vigor impulsó la corta de árboles mientras aún era permitida. Cuando estos reglamentos se eliminaron en el intento de crear un marco normativo más propicio para la silvicultura comunitaria, los agricultores respondieron dejando que los árboles que estaban brotando naturalmente sobrevivieran y plantando especies de árboles convenientes desde el punto de vista comercial en sus tierras privadas. Ahora, muchas partes de la región montañosa central de Nepal están cubiertas por un mosaico de bosques comunitarios y árboles en terrenos privados. El aumento de las maderas comerciales procedentes de las tierras comunales y privadas ha llevado al establecimiento de una red de aserraderos privados para la elaboración de la madera comprada a los grupos de usuarios forestales y los agricultores privados.

## RECUADRO 10

**Ejemplo de la influencia de la sociedad civil en la política y las prácticas de gobernanza relacionadas con la reforma de la tenencia forestal en Nepal**

La Federación de Usuarios de los Bosques Comunitarios (FECOFUN) fue fundada en 1995 en Nepal y desde entonces ha pasado por diversas etapas. La primera de estas consistió en una serie de pequeñas redes informales establecidas a nivel local e integradas por grupos de usuarios próximos los unos de los otros. En la segunda etapa, los proyectos y los oficiales forestales de distrito comenzaron a recurrir a estas redes para las actividades de planificación y recopilación de información. En la tercera etapa, estos grupos de usuarios comenzaron a agruparse en torno a temas o problemas específicos (como las redes relativas a la resina). La etapa final, en la que se estableció la federación, inició con la formación de un comité especial, que amplió la composición de los miembros y facilitó la formación de capítulos de distrito.

Desde su creación, la FECOFUN ha sido un actor clave en el desarrollo de la política y las prácticas de gobernanza del sector forestal. Junto con alianzas de organizaciones no gubernamentales (ONG), la federación ha aportado perspectivas cívicas a los procesos de formulación de políticas que antes estaban dominados por el gobierno. En general, las acciones de la FECOFUN han procurado:

- promover una agenda de derechos civiles en el sector forestal;
- crear resistencia cívica a las decisiones del gobierno impuestas desde arriba;
- aumentar la prestación de servicios;
- influir en los procesos de elaboración de políticas;
- influir en los debates nacionales e internacionales sobre gobernanza forestal.

Actualmente, la FECOFUN es una plataforma importante de la sociedad civil para promover una mayor presencia de los ciudadanos en los debates relativos a la gobernanza. La federación es capaz de oponerse a políticas, prácticas y enfoques antidemocráticos, y de hacer que las visiones, imágenes e ideas de la población se tomen en consideración en el futuro de la silvicultura en Nepal.

*Fuente:* Adaptado de Ojha *et al.*, 2008.

**República Unida de Tanzania**

Este país ofrece un ejemplo de reforma de tenencia de los bosques sumamente exitoso. Los dos programas principales relacionados con la participación de las comunidades en la gestión forestal participativa consisten en la gestión forestal conjunta de las reservas forestales nacionales, y la gestión forestal basada en la comunidad de las tierras comunales en las que “los aldeanos tienen la plena propiedad y responsabilidad de gestión sobre un área de bosque dentro de su jurisdicción” (Blomley *et al.*, 2007).

Shinyanga, cerca del lago Victoria, es un ejemplo muy positivo de cómo la reforma de la tenencia a través del cambio reglamentario facilitado por la ley puede ofrecer

oportunidades para los medios de vida y mejorar la gestión forestal. (Para una descripción y análisis del caso de Shinyanga, consúltese Barrow y Mlenge, 2008.) La región de Shinyanga había sido gravemente deforestada a causa de los cultivos comerciales establecidos a principios de 1900 y otros factores, como la política del Gobierno de asentamiento en aldeas que esencialmente nacionalizó la propiedad de la tierra desde mediados del decenio de 1970. Posteriormente, en un nuevo programa de conservación del suelo se volvió a establecer la práctica tradicional de apartar zonas como reservas forestales, al tiempo que se reconocían los derechos de la población sobre los productos de estas reservas. Desde entonces la condición de los bosques y el suelo ha mejorado de modo espectacular, y se han obtenido unos ingresos anuales de aproximadamente 1 000 USD por familia gracias a las reservas (Monela *et al.*, 2004).

### Tailandia

En Tailandia, a principios de los años noventa se puso en marcha un movimiento para legalizar la silvicultura comunitaria en las zonas protegidas. Desde entonces, en los distintos borradores de un proyecto de ley sobre silvicultura comunitaria se han alternado enfoques restrictivos y liberales respecto a los derechos de las personas que viven en las zonas protegidas. Las versiones liberales de ese proyecto han recibido el respaldo de las coaliciones de agricultores, especialmente los miembros de las minorías étnicas que viven en las zonas montañosas del norte de Tailandia, académicos y ONG. Sin embargo, este movimiento se enfrenta a la oposición de una coalición de conservacionistas que viven en las ciudades y del personal directivo del Departamento Forestal Real. El debate se ha centrado en descripciones opuestas de los habitantes forestales, considerados o bien destructores de los bosques, o bien amigos de la naturaleza cuyas prácticas son esencialmente inocuas.

A finales de 2007, después de un extenso debate y un proceso de reescritura, el Parlamento aprobó una versión muy restrictiva del proyecto de ley (que otorgaba derechos muy limitados a un número relativamente reducido de personas con reivindicaciones). Sin embargo, este proyecto de ley no fue ratificado ya que se puso en entredicho por razones constitucionales y, actualmente, se halla ante el Tribunal Constitucional.

El debate en Tailandia pone de manifiesto algunas de las complejidades de la reforma de la tenencia de los bosques. En este caso, existe una clara diferencia entre las visiones del mundo de las partes en favor de una reforma seria y de las que se oponen a ella: un grupo tiene una concepción muy fuerte de la conservación como preservación de la naturaleza, etc., mientras que el otro grupo tiene un enfoque más humanista. Las ONG favorables y contrarias al proyecto de ley han sido denominadas, respectivamente, ONG ecológicas “transigentes” e “intransigentes”.

La oposición del Departamento Forestal Real es más compleja. Las preocupaciones de que el movimiento de silvicultura comunitaria represente un desafío para la profesión forestal explican en parte la alianza del departamento con el movimiento conservacionista de la clase media urbana. Sin embargo, dentro del departamento existen diferentes puntos de vista y hay muchos forestales, sobre todo a nivel local, que facilitan regularmente las actividades de silvicultura comunitaria.

Como se destaca en el caso de Tailandia, la reforma de la tenencia de los bosques no se limita a encontrar la forma correcta o adecuada de tenencia. También exige que se tomen decisiones acerca de los objetivos de la política forestal y la tenencia de los bosques, y esto hace que entren en juego visiones del mundo e intereses contrapuestos, a veces también intereses económicos individuales. Una lección clara que se desprende de este caso es que la reforma de la tenencia consiste esencialmente en una negociación entre los diferentes grupos de interés y partes interesadas. Al igual que cualquier reforma política, la reforma de la tenencia no puede resolverse como una mera cuestión técnica.

### Uganda

Dos ONG internacionales facilitaron un proceso negociado de mitigación de conflictos para restablecer los derechos de acceso y uso en relación con los productos y servicios clave de la biodiversidad para los usuarios de los recursos que vivían en las cercanías de dos zonas protegidas en el Parque Nacional de Mgahinga. Después de este proceso, se observó hasta qué punto las iniciativas habían abordado las prioridades de subsistencia y conservación y, por tanto, difundido el conflicto entre las comunidades locales y los administradores de las zonas protegidas. En el estudio se llegó a la conclusión de que, pese a que aparentemente las actitudes habían cambiado sustancialmente después del proceso de negociación, las mujeres continuaban considerando los parques de manera más negativa que los hombres, y más de la mitad de los encuestados aún opinaban que los costos de la conservación superaban los beneficios positivos de dicha actividad. Un análisis más detallado de los datos, clasificados en función del nivel de riqueza, reveló que los hogares más pobres tenían actitudes más negativas hacia los parques que los hogares más ricos. Una explicación de estos resultados podría ser que las iniciativas de resolución de conflictos habían estado sujetas involuntariamente a prejuicios de género, o habían favorecido a los miembros más ricos de la comunidad. Otra explicación es que los miembros más pobres o las mujeres de la comunidad dependían más de los parques como una fuente de medio de vida o de subsistencia, por lo que se vieron más afectados por las restricciones de uso que otros miembros de la comunidad (FAO, 2003).

### ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS DE LAS EXPERIENCIAS DE REFORMA DE LA TENENCIA

Como se señaló anteriormente, en general se sostiene que la tenencia segura genera una mayor voluntad de invertir tiempo y recursos en la gestión forestal por parte de quienes tienen derechos de acceso y uso. También se afirma que propicia un uso más sostenible. A pesar de que estas generalizaciones son útiles para establecer las

razones de la reforma, la buena gobernanza y un marco reglamentario favorable son igualmente importantes para lograr los objetivos de la gestión forestal. A continuación se destacan algunas de las principales lecciones que se desprenden de un análisis de experiencias en la reforma de la tenencia.

#### **Cuestión clave**

*Para abordar la cuestión de la equidad de género dentro de las comunidades, es necesario prestar una atención específica a la seguridad de la tenencia de las mujeres.*

## Importancia de la seguridad de la tenencia

Generalmente, la reforma de la tenencia de los bosques se lleva a cabo cuando la gestión del Estado no ha logrado impedir la degradación forestal. La reforma suele centrarse en aumentar la participación directa en la gestión forestal de una gama más amplia de partes interesadas, como pequeños propietarios, sector privado o comunidades locales o indígenas. Además, es posible que se reconozcan o no las leyes y prácticas consuetudinarias. Un aspecto importante del proceso de reforma es asegurarse de que los derechos que se transfieren son lo más seguros posibles. Esto significa que los derechos básicos incorporados en el marco reglamentario deben ser “vinculantes” en lugar de “no vinculantes” (véase el Recuadro 11). En la práctica, para ello es necesario incorporar los derechos básicos en los niveles superiores del marco reglamentario (como la Constitución o la ley), para cuya modificación se requieren decisiones políticas de alto nivel y un proceso complicado, y no en los niveles inferiores (como las directrices de aplicación) que pueden modificarse con relativa facilidad a discreción burocrática.

A veces se sostiene que los derechos vinculantes son indispensables (“son un requisito mínimo, aunque no suficiente”) en razón de que los derechos no vinculantes (y acuerdos informales) pueden anularse fácilmente. Sin embargo, cabe recordar que los gobiernos también pueden anular los derechos vinculantes, lo que genera incertidumbre sobre la inversión. En el Recuadro 12 se resumen las características de la seguridad de la tenencia que se deben tener en cuenta.

Una versión del argumento a favor de la seguridad de la tenencia es la opinión de que la propiedad privada —tenencia individual— proporciona el incentivo más fuerte y, por ende, la forma ideal de tenencia. Sin embargo, también se ha demostrado que hay diversos tipos de propiedad común y acuerdos de tenencia conjunta que son eficaces en varias situaciones. Cuando se decide cuál es la medida que puede funcionar o no, es de suma importancia tener en cuenta el contexto.

### Cuestión clave

*La seguridad de la tenencia de los bosques es un objetivo deseable para la reforma de la política, ya que puede mejorar el logro de los objetivos de la gestión forestal fomentando a los principales interesados a invertir tiempo y otros recursos en la gestión de los bosques.*

#### RECUADRO 11

#### Derechos vinculantes y no vinculantes

Los derechos no vinculantes no se pueden defender, como por ejemplo los que el departamento forestal puede retirar a su discreción. Por el contrario, es posible defender los derechos vinculantes, como el derecho inalienable a la propiedad de la tierra. Es poco probable que las comunidades que reciben solo derechos no vinculantes inviertan considerables recursos humanos y financieros para desarrollar bienes forestales que el gobierno les puede quitar fácilmente.

*Fuente:* Gilmour, O'Brien y Nurse, 2005.

RECUADRO 12

**Características de la seguridad de la tenencia**

- Los derechos deben definirse claramente.
- Debe existir la seguridad de que los derechos no pueden retirarse o modificarse unilateral e injustamente.
- La seguridad es mayor si los derechos se conceden a perpetuidad o por un período claramente definido y lo suficientemente largo para que los participantes obtengan todos los beneficios.
- Los derechos deben ser aplicables.
- Los derechos deben ser exclusivos.
- Debe haber seguridad en cuanto a los límites de los recursos a los que se aplican los derechos y en cuanto a quién tiene derecho a reivindicar su pertenencia al grupo.
- La entidad gubernamental que suscribe el acuerdo (de cogestión) debe estar claramente facultada para hacerlo.
- La ley debe reconocer al titular de los derechos.
- Debe haber vías accesibles, asequibles y justas para proteger los derechos, solucionar las controversias y apelar contra las decisiones de los funcionarios gubernamentales.

*Fuente:* Adaptado de Ellsworth y White, 2004.

**Consecuencias imprevistas de la reforma de la tenencia**

La reforma de la tenencia puede tener efectos imprevistos para algunas personas. A menudo, la privatización de los bienes forestales del Estado (en Asia central, Viet Nam, China y otros países) ha producido desigualdades, así como el desempoderamiento o el aumento del empobrecimiento de la población, en parte porque se priva a los habitantes forestales y de las cercanías de derechos de uso tolerados para favorecer a los nuevos propietarios. Esto resulta particularmente problemático cuando la tenencia consuetudinaria local es de tipo comunal. A veces, en el paso de los bienes forestales del Estado de la tenencia consuetudinaria comunal a la privatización no se tienen en cuenta los intereses de la mayoría de los usuarios.

En Rumania, aparentemente la restitución de la tierra tuvo algunas consecuencias imprevistas por lo que se refiere a la tala ilegal (WWF, 2005). Antes de 1989 todos los bosques de Rumania pertenecían al Estado; en 1991 se puso en marcha un amplio proceso de restitución. Parece ser que algunos títulos se distribuyeron a propietarios que no estaban presentes, lo que dio lugar a que los bosques no pertenecieran efectivamente a “nadie” (WWF, 2005). En el Recuadro 13 se ofrece un ejemplo de consecuencias imprevistas en China.

## RECUADRO 13

**Consecuencias imprevistas relacionadas con un proyecto de forestación del Banco Mundial en China**

El objetivo del proyecto era mejorar los medios de vida locales mediante actividades de forestación, pero los procedimientos de ejecución eran complicados. El proyecto tuvo varias consecuencias imprevistas, a saber:

- Gran parte de la participación de la población local se limitó a la contribución de la mano de obra y la tierra.
- Durante la ejecución del proyecto, los agricultores perdieron los derechos de uso de las tierras forestales porque no se habían adoptado medidas para asegurarlos; los agricultores no tenían garantizada la tenencia de los bosques.
- La intervención de los agricultores fue tan reducida en la etapa de transformación que no lograron proteger sus derechos sobre la tierra forestal. Cuando se asignaron las acciones, aparentemente se asignó menos valor a los derechos de uso anteriores que al apoyo administrativo de la autoridad municipal.
- Los préstamos del proyecto se concedieron principalmente a los gobiernos locales, las explotaciones forestales estatales o las personas adineradas con estrechos vínculos con el gobierno local, en parte porque las tierras forestales sobre las cuales los agricultores pobres tenían derechos de uso se infravaloraron. Exteriormente, el proyecto parece haber obtenido buenos resultados: se han establecido bosques participativos y se han revitalizado los activos improductivos. En cambio, en realidad los agricultores pobres han perdido los derechos de uso a las tierras forestales, en particular para el pastoreo y la recolección de leña, mientras que los accionistas más adinerados y más poderosos se han beneficiado de la situación.

*Fuente:* Adaptado de de FAO, 2009b.

Si bien la formalización de los acuerdos de tenencia suele crear un entorno más seguro (con el fomento de la inversión de tiempo y otros recursos), también comporta riesgos. Por ejemplo, ciertas personas o grupos, en general mujeres y niños, que dependen de un recurso pueden quedar excluidos del acceso futuro debido a acuerdos de tenencia superpuestos o paralelos, como la superposición de la tenencia consuetudinaria y la tenencia jurídica oficial, o porque la reforma no tiene en cuenta los usuarios secundarios, como los pastores estacionales. Como mencionado anteriormente, otro riesgo es que se establezcan acuerdos inadecuados si el cambio se lleva a cabo demasiado rápidamente.

Cuando los derechos sobre los recursos son complejos y se superponen, hay que prestar especial atención al registro de todos los derechos existentes, en particular los derechos secundarios de las mujeres, pastores y otros grupos vulnerables.

**Cuestión clave**

*La aplicación de las reformas de la tenencia está llena de riesgos e incertidumbres y con frecuencia sus consecuencias son imprevistas, sobre todo por lo que se refiere a los resultados socioeconómicos. Otro riesgo es que el cambio (si es demasiado rápido) de lugar a acuerdos inapropiados. Es necesario llevar a cabo un proceso de adaptación, en el que se enfatiza el aprendizaje a través de la acción (véase la Figura 6 en el Capítulo 7).*

Facilitar el acceso económico, lingüístico, geográfico y de procedimiento de los grupos más pobres y marginados a los procesos de formalización de derechos es fundamental para el logro de resultados equitativos.

Las consecuencias no intencionadas de los cambios en la tenencia hacen que sea indispensable realizar un atento seguimiento del impacto. Esto refuerza la idea de que la reforma de la tenencia debe ser un proceso de adaptación, en el que las reformas se modifican a la luz de los resultados previstos e imprevistos.

**La reforma de la tenencia como un proceso de adaptación**

Mediante un proceso de adaptación no solo se pueden corregir las consecuencias imprevistas, sino que también se pueden introducir pequeñas modificaciones y cambios basados en la experiencia.

Como se señaló anteriormente, los intentos de reformar la tenencia oficial de los bosques en Tailandia no han tenido éxito, pero existe al menos un ejemplo que indica que podría ser posible mejorar la tenencia sin llevar a cabo una reforma de la tenencia fundamental. Si bien los intentos de reformar la tenencia forestal a través del movimiento de la silvicultura comunitaria han fracasado debido a la oposición concertada de varios grupos de interés, han obtenido resultados significativos debido a la mejora de los acuerdos institucionales de adopción de decisiones. Doi Mae Salong en el norte de Tailandia es una zona protegida bajo control militar que se halla cerca de la frontera con Myanmar. Tiene una población mixta que comprende a varios grupos étnicos. Durante muchos años los bosques habían sido gravemente degradados. Algunos años atrás, las Fuerzas Armadas Reales de Tailandia (RTAF) pusieron en marcha una importante campaña de reforestación. Una primera iniciativa encaminada a reforestar las tierras agrícolas había originado protestas de la población local. Entonces, con la ayuda de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), las RTAF y los asociados emprendieron un proceso de planificación participativa del uso de la tierra a lo largo de todo el paisaje que ha ido ganando la confianza de la población local (R.J. Fisher, comunicación personal).

En este caso, conceder la tenencia oficial a la población local no era una opción, ya que se contraponía a la política del gobierno, pero la mejora de las relaciones y los procesos de adopción de decisiones (gobernanza) ha mejorado el acceso a los bosques y otros recursos. Parece que el enfoque negociado para el uso de la tierra, que incluye actividades forestales, agroforestales y agrícolas, está mejorando las condiciones de los bosques, y que existen los elementos clave para mejorar los medios de vida. Este caso también pone de manifiesto la importancia de considerar los bosques como parte de paisajes más amplios.



Independientemente de la falta de voluntad política para reformar la tenencia de los bosques, el caso de Doi Mae Salong puede considerarse como un experimento de política. El enfoque de aprendizaje adoptado en este paisaje y la acumulación gradual de pruebas sobre los beneficios de la mejora de la gobernanza respaldan la idea de que un proceso de adaptación es un enfoque importante para la reforma de la tenencia.

Otros ejemplos evidencian el valor de adoptar un enfoque gradual de adaptación para la reforma de la tenencia, en el que se prueben acuerdos de tenencia diferentes en el marco de lo que es esencialmente un experimento de política. En Gambia, los ensayos sobre el terreno de las opciones de tenencia, realizados desde 1991 hasta 1995, culminaron en la introducción de una nueva política forestal en 1995 y una nueva legislación en 1998. En Mongolia la experimentación inició en 2008, y en 2010 se lanzó un nuevo proceso de política forestal. Como se informó en esta publicación, la adopción de la silvicultura comunitaria en Nepal es una actividad que ha evolucionado a lo largo de más de un decenio, y los resultados de los experimentos de política sobre el terreno realizados desde 1978 hasta finales de 1980 contribuyeron a elaborar una nueva política forestal en 1989, a la que siguió una nueva legislación en 1993.

### **La seguridad de la tenencia no siempre favorece la gestión forestal sostenible o la mejora de los medios de vida locales**

En la mayoría de los países de Melanesia en el Pacífico, la tenencia de la tierra (en particular, la de los bosques) es casi totalmente consuetudinaria (véase el Recuadro 14). La propiedad consuetudinaria de la tierra generalmente está en manos de clanes. Sin embargo, las tierras forestales de propiedad consuetudinaria siguen siendo muy susceptibles a la explotación maderera en gran escala y, con frecuencia, insostenible. Los procesos que causan esta situación son complejos y variables. Si bien la tierra es de propiedad de los clanes, generalmente las negociaciones con las empresas madereras se realizan con la mediación de los organismos gubernamentales, supuestamente en nombre de los clanes. Sin embargo, estos organismos no siempre negocian en favor de los intereses de los clanes o con la prioridad principal de la sostenibilidad, por lo que raramente los beneficios de las regalías para el gobierno y la gestión sostenible se obtienen conjuntamente. Otra complicación es que los líderes de los clanes pueden representar oficialmente a los clanes, pero en la práctica ocuparse de sus propios intereses.

Por tanto, está claro que para mejorar los resultados relacionados con la sostenibilidad de los medios de vida y los recursos en el Pacífico, es necesario prestar más atención a la gobernanza que a la reforma de la tenencia en sí. Aun cuando los acuerdos de tenencia se incorporan al marco reglamentario como derechos vinculantes (es decir, muy seguros), es posible que los resultados no sean necesariamente los deseados.

#### **Cuestión clave**

*La buena gobernanza es fundamental para lograr los objetivos de gestión forestal y, frecuentemente, puede corregir las deficiencias del marco reglamentario y la seguridad de la tenencia.*

## RECUADRO 14

**La explotación maderera y la propiedad de la tierra en el Pacífico**

Aunque gran parte de la tierra en el Pacífico está legalmente bajo alguna forma de propiedad comunal, la explotación maderera —principalmente por empresas del sudeste asiático— plantea una gran amenaza para los bosques en los cuatro países melanesios de Papua Nueva Guinea, las Islas Salomón, Vanuatu y Nueva Caledonia, que son los más boscosos en el Pacífico (McGrath, 1997).

A veces, la explotación maderera se lleva a cabo a pesar de la oposición de muchos miembros de los grupos de terratenientes. McGrath (1997) explica por qué esto ocurre:

*A menudo, la propiedad recae en un "grupo de terratenientes" y no en el pueblo en su conjunto. El derecho a hablar en nombre del grupo de terratenientes puede corresponder a los jefes de los hogares, o a uno o más jefes hereditarios o elegidos...*

En una isla de Vanuatu:

*La población local valoraba la importancia de conservar la tierra en su estado natural y, dado que no iba a obtener ningún beneficio de la tala de la zona, se oponía fuertemente a una propuesta de operación comercial de explotación maderera. Uno de los dos terratenientes consuetudinarios compartía la misma opinión.*

*Sin embargo, el valor de las regalías que se obtendría de la tala del bosque por un período de más de 80 años se estimaba entre 9,4 a 16,7 millones de USD, aproximadamente. Incluso en el caso de que solo una parte de esta cifra se acaparara a nivel local, los dos terratenientes [cada uno] se beneficiarían personalmente mucho más de la tala de la zona de lo que uno de ellos perdería. Uno de los terratenientes no resistió a la tentación y firmó un acuerdo con una empresa maderera. La opinión de los miembros de la aldea no se tuvo en cuenta, y se necesitaron muchos esfuerzos durante un largo período de tiempo para llegar a una solución que ofreciera al terrateniente una compensación monetaria lo suficientemente interesante para que accediera a proteger la zona. Menciono este ejemplo simplemente para ilustrar que el control y la propiedad de las tierras locales... a veces puede ser un arma de doble filo para la conservación de los bosques.*

Fuente: FAO, 1997.

### **Importancia de un marco reglamentario propicio para el logro de los objetivos de gestión**

Muchas de las reformas de los últimos decenios han avanzado en cuanto al reconocimiento de los derechos de gestión forestal de una gama más amplia de interesados (véase los ejemplos de América Latina en el Cuadro 1). Estas transformaciones llevan implícito un cambio de la función de los gobiernos en la gestión forestal.

Generalmente, antes de las reformas el papel del gobierno hacía hincapié en la ejecución de la ley, lo que significaba mantener a la población fuera de los bosques e impedir que recogieran productos forestales. Los marcos reglamentarios de la época eran reflejo de esa prioridad. Si bien los

organismos gubernamentales deben conservar el mandato para la ejecución apropiada de la ley, en el contexto de la gestión forestal descentralizada también han de desempeñar una función de apoyo y facilitación para respaldar la labor de los encargados de la gestión forestal. El marco reglamentario debe reflejar este cambio. Los gobiernos suelen tardar en la revisión de los marcos reglamentarios para que reflejen los cambios sociales, y esto tiene como consecuencia que muchos de los atributos de ejecución del viejo programa sigan vigentes. En el Recuadro 15 se describe una situación en la que el marco reglamentario para los bosques no se ha adaptado a los cambios sociales más amplios reflejados en la planificación del desarrollo nacional.

En el Cuadro 4 se analizan los cambios legislativos que han respaldado importantes reformas de la tenencia en algunos países de América Latina (en el Cuadro 2 se facilitan otros ejemplos).

En el Cuadro 5 se describe el modo en que el marco reglamentario de Viet Nam ha evolucionado durante tres decenios, a medida que la atención política se desplazó del control centralizado a la descentralización de las funciones a las unidades políticas/administrativas del Estado y, finalmente a la transferencia de competencias a organizaciones locales, individuos, hogares y comunidades.

Otro aspecto que se debe considerar al crear un marco reglamentario propicio es la presencia de desincentivos tales como impuestos y derechos. En China, antes de que la reforma fiscal de 2005 eliminara los impuestos sobre los productos forestales, la plantación de árboles y la gestión forestal estaba gravemente desincentivada por impuestos

#### **Cuestión clave**

*Un marco reglamentario propicio es esencial para respaldar la reforma de la tenencia y lograr los objetivos de gestión forestal.*

#### RECUADRO 15

#### **Ejemplo de un marco reglamentario que no apoya los objetivos nacionales de gestión forestal**

En la República Islámica del Irán, el marco reglamentario para la gestión forestal se centra en cuestiones técnicas, como el inventario, las tasas de corta y los métodos de utilización, y no tiene en cuenta aspectos sociales importantes como los derechos de tenencia de los bosques, los medios de vida, las posibilidades de generación de ingresos, la migración y la participación del público. Como tal, no respalda las políticas de gestión forestal que se exponen en el actual Plan Nacional de Desarrollo, en el que se destaca, entre otros elementos, el fortalecimiento de la participación de los interesados en la gestión forestal sostenible.

*Fuente:* Adaptado de FAO, 2010a.

CUADRO 4

**Cambios en los marcos jurídicos para apoyar las reformas de la tenencia de los bosques en algunos países de América Latina**

Pais y año	Cambio en el marco jurídico
Costa Rica, 1977	El derecho indígena establece la regulación y la protección especial de las zonas indígenas como propiedad colectiva.
Brasil, 1988	La Constitución reconoce los derechos de los pueblos indígenas y tribales de los quilombos sobre sus tierras ancestrales.
Colombia, 1991	La Constitución allana el camino para las leyes que reconocen los derechos de las comunidades tribales afrocaribeñas en 1993, y que definen los derechos de los pueblos indígenas en 1995.
Bolivia, 1996	La nueva Ley Forestal otorga el acceso a los bosques por medio de derechos de concesión a las empresas privadas y algunos pequeños extractores. Las comunidades indígenas y otros terratenientes obtuvieron derechos exclusivos sobre sus bosques para el uso de subsistencia, y el derecho a solicitar permisos para aprovechar comercialmente los bosques en sus tierras, a condición de que dispongan de un plan de gestión aprobado.
Perú, 2000 y 2008	En las enmiendas a la ley sobre la flora y la fauna se creó el concepto de bosques locales por el que se facilitó el acceso de la población local para el uso sostenible de los bosques adyacentes.
Honduras, 1974, 2007 y 2008	La Ley Forestal establecida en 1974, en 2007 confirma el sistema de silvicultura social permitiendo el acceso de los grupos locales a los recursos forestales en los bosques públicos. La legislación de 2008 reconoce varios derechos de las comunidades adyacentes a los recursos forestales.

Fuente: Adaptado de FAO, 2009a.

CUADRO 5

**Hitos principales en el marco reglamentario que afecta a la gestión forestal en Viet Nam**

Año	Cambio de la reglamentación
1976	Se establece el Ministerio de Bosques como organismo estatal responsable de los asuntos forestales a nivel nacional; punto de referencia para la nacionalización de los recursos forestales.
1981	El Comité Central del Partido Comunista aprueba la Directiva 100CT/TW con la que se pone en marcha la reforma del sector agrícola.
1986	El VI Congreso Nacional del Partido Comunista de Viet Nam decide poner en marcha la política de la <i>Doi Moi</i> (reforma económica).
1988	El Comité Central del Partido Comunista aprueba la Resolución 10/NQ/TW con la que se consolida la reforma del sector agrícola.
1991	La VIII Asamblea Nacional aprueba la Ley de Protección y Desarrollo de los Bosques, en un esfuerzo por involucrar a la población local y los distintos sectores económicos en la protección y el desarrollo de los bosques.
1993	La IX Asamblea Nacional aprueba la Ley de Tierras en la que se establecen los derechos de los poseedores de títulos de propiedad a alquilar, intercambiar, heredar, hipotecar y transferir los títulos de uso de la tierra.
1994	Decreto gubernamental 02/CP sobre la asignación de tierras forestales a las organizaciones locales, hogares e individuos.
1995	Decreto gubernamental 01/CP sobre la asignación de tierras mediante contratos para actividades agrícolas, forestales y de acuicultura.
1999	Decreto gubernamental 163/1999/ND-CP sobre la asignación y el arrendamiento de tierras para actividades forestales.
2003	La XI Asamblea Nacional aprueba la Ley de Tierras que reconoce la condición jurídica de las comunidades en la tenencia de la tierra.
2004	La XI Asamblea Nacional aprueba la Ley de Protección y Desarrollo de los Bosques que reconoce la propiedad común como un acuerdo jurídico de gestión forestal.

Fuente: Nguyen et al., 2008.

elevados y un sistema tributario complejo, lo que tenía efectos sociales y ambientales negativos. El Gobierno y el departamento forestal gravaban la madera y los productos madereros con más de 10 impuestos y derechos oficiales, y también con otros gravámenes forestales no oficiales (Liu y Edmunds, 2003; Liu y Landell-Mills, 2003).

Incluso cuando se lleva a cabo una reforma de la tenencia significativa, procedimientos de cumplimiento complejos o costosos, como múltiples pasos para el registro de los bosques y los grupos de gestión forestal, pueden neutralizar los beneficios de los acuerdos de tenencia seguros y dificultar o imposibilitar su cumplimiento por las partes interesadas.

Por ejemplo, para el establecimiento de bosques comunitarios en Viet Nam hay que cumplir 11 pasos y cada uno de ellos debe ser evaluado, ratificado y aprobado por las diferentes entidades burocráticas y políticas a nivel de municipio, distrito y provincia. En el Recuadro 16 se ofrece un ejemplo de una situación similar en el Camerún.

#### **Cuestión clave**

*Procedimientos de cumplimiento complejos pueden obstaculizar la adopción de formas descentralizadas de gestión forestal o reducir los beneficios potenciales.*

#### RECUADRO 16

#### **Ejemplo de procedimientos de cumplimiento complejos que actúan contra los objetivos de la reforma de la tenencia en el Camerún**

En el Camerún, los acuerdos de gestión forestal comunitaria se firman con la administración forestal y se conceden por un período de 25 años. Estos acuerdos, sin embargo, deben renovarse cada cinco años. La solicitud de renovación debe incluir un nuevo plan de gestión para la aprobación de la administración forestal, pero los funcionarios de la administración forestal subnacional suelen socavar o retrasar este proceso y pedir dinero a las comunidades locales en cuestión. Las comunidades informan de que el proceso para adquirir un acuerdo de gestión es muy largo y costoso. Este problema se ve agravado por las prácticas corruptas a lo largo de la cadena de productos básicos, lo que da lugar a que muchos bosques comunitarios sean acaparados por los miembros de los grupos de las élites locales, que proporcionan fondos para su creación y luego se apropian de todas las ventajas financieras y los derechos. La firma del acuerdo de gestión también representa un grave obstáculo, ya que requiere la participación en la toma de decisiones de muchos funcionarios locales y autoridades administrativas.

Además, el certificado de explotación debe renovarse cada año a fin de que sea válido para la explotación forestal del año siguiente. La administración forestal impone una serie de transacciones antes de firmar esos certificados anuales. También existen elevados costos de transacción a lo largo de la cadena de valor para la comercialización de los productos de la explotación forestal comunitaria. Por ejemplo, una comunidad local tiene que obtener una carta de transporte de la administración forestal antes de poder transportar productos forestales a un mercado urbano, y durante este proceso se producen muchos abusos.

*Fuente: Oyono, 2009.*

En un examen de los beneficios de las pequeñas actividades de extracción y elaboración de madera, Suzuki *et al.* (2008) observan que los costos de transacción de los requisitos reglamentarios para la extracción y el transporte suelen ser muy onerosos.

#### **Cuestión clave**

*Los planes de gestión técnicamente complejos, detallados y prescriptivos pueden dificultar la gestión forestal por los interesados locales. En consecuencia, el control tiende a quedarse en manos de las autoridades forestales, lo que desempodera a los interesados no estatales.*

En muchos países, las decisiones de gestión de las comunidades locales se ven obstaculizadas por el requisito de disponer de planes de gestión muy detallados. Por ejemplo, en Nepal los grupos de usuarios forestales reciben derechos de uso permanente, pero la gestión de los bosques comunitarios está sujeta a un plan de gestión que debe negociarse con la oficina forestal de distrito, que debe aprobarlo. Estos planes son muy técnicos y complejos, e incluyen un sistema de inventario detallado (cuya

veracidad y valor pueden ser discutibles) y prescripciones sobre todos los aspectos de la gestión. La complejidad técnica significa que las comunidades necesitan un apoyo técnico externo, que han de pagar. En efecto, solo las decisiones de relativamente menor importancia se dejan en manos de los grupos de usuarios, lo que limita su capacidad de ejercer los derechos legales que les corresponden.

Gambia ofrece un ejemplo positivo, en el que la responsabilidad de preparar los planes de gestión forestal comunitaria recae casi totalmente en los comités de gestión comunitaria (véase el Recuadro 17).

#### RECUADRO 17

##### **Silvicultura comunitaria en Gambia**

En Gambia, los planes de gestión forestal comunitaria se han simplificado considerablemente y se basan en evaluaciones cualitativas y no cuantitativas. Los principales aspectos técnicos necesarios para un plan de gestión son:

- un conjunto de directrices sencillas de aprovechamiento, basado en la cubierta de copas y no en el cálculo de la posibilidad de corta anual;
- una evaluación de los recursos forestales, basada en la cartografía participativa y transectos (recorridos sistemáticos) en lugar de un inventario técnico detallado;
- un acuerdo de gestión elaborado mediante un proceso de dos niveles que contiene un acuerdo preliminar de tres años (cuando el énfasis se centra en el fortalecimiento institucional, la planificación de la gestión y la capacitación de todas las partes), seguido de un acuerdo de cinco años que concede la plena propiedad sobre los recursos forestales.

Fuente: FAO, 2004.

La tenencia consiste esencialmente en quién tiene el poder de adoptar las decisiones sobre los recursos. Incluso cuando existe la tenencia legal oficial, los reglamentos pueden dificultar el ejercicio del poder de tomar decisiones. Por consiguiente, las restricciones sobre las decisiones que la población puede adoptar acerca de los recursos (incluidas las derivadas de planes de gestión restrictivos) pueden reducir el valor de la seguridad de la tenencia respecto al uso de los recursos. Ribot (2002) opina que la reglamentación gubernamental de la gestión de los recursos de las comunidades debería aplicar normas mínimas en lugar de prescripciones detalladas. Es mejor tener algunas reglas sobre lo que no se puede hacer que disposiciones detalladas sobre lo que hay que hacer. Este enfoque hace que la tenencia segura resulte más significativa.

### **Restricciones burocráticas**

Hay muchos ejemplos de organismos forestales que se demuestran cautelosos a la hora de delegar los derechos de acceso y uso a otras partes interesadas, en la eventualidad de que esos interesados no manejen los bosques de manera sostenible. A veces esta precaución surge de diferencias paradigmáticas en relación con los objetivos de la gestión forestal. Los organismos forestales pueden temer que los cambios los perjudiquen y suelen reaccionar insistiendo en procedimientos de gestión y cumplimiento que son más exigentes de los que ellos mismos deben cumplir para administrar las tierras forestales del Estado. Otra estrategia común es limitar la reforma de la tenencia a tierras forestales de poco valor y conservar los bosques de alto valor bajo el control del Estado.

En muchos casos en los que los derechos de tenencia se transfieren a una gama más amplia de interesados, el gobierno mantiene el poder más importante sobre la toma de decisiones relativas a la gestión forestal, incluido el aprovechamiento y la distribución de beneficios, interponiéndose así al empoderamiento local y limitando la capacidad de los grupos locales para mejorar sus medios de vida.

No se pueden verificar cambios fundamentales de políticas y reglamentos si las instituciones gubernamentales no tienen el potencial de avanzar hacia el cambio. Este potencial supone voluntad política y liderazgo, especialmente la presencia de “promotores” que lideren el cambio de política. Los promotores del cambio externos al gobierno son igualmente importantes para crear un entorno político propicio al cambio.

Muchos cambios reales en la tenencia no fueron iniciados por los organismos forestales, sino que se produjeron como resultado de presiones políticas, en particular movimientos políticos. Por ejemplo, en la Indonesia posterior a Suharto, casi seguramente el ímpetu para cambiar la tenencia de los bosques provino de los movimientos políticos a nivel nacional y no de iniciativas burocráticas. En los cuatro países de América Latina analizados por Pacheco y Barry (2009), “los gobiernos... adoptaron un papel más proactivo en el reconocimiento de las tierras forestales en respuesta a la presión política de las organizaciones indígenas, los pequeños agricultores y los campesinos sin tierra”.

### Fomento de la capacidad de las principales partes interesadas

Como se indicó en las secciones anteriores, a menudo la reforma de la tenencia requiere cambios radicales en los marcos reglamentarios y la gobernanza. Para ello, las principales partes interesadas, especialmente los funcionarios públicos, deben desempeñar funciones nuevas y diferentes en relación con la gestión forestal, para las cuales suelen tener poca formación o experiencia. Es necesario aumentar considerablemente la capacidad de todas las partes interesadas para que puedan ejercer sus derechos y aceptar sus nuevas responsabilidades (véase el Recuadro 18).

#### **Cuestión clave**

*Los principales interesados suelen tener un conocimiento limitado de sus derechos y responsabilidades con arreglo a los acuerdos de tenencia reformados, así como una capacidad limitada para ejercer esos derechos. Con frecuencia, también es necesario reforzar considerablemente la capacidad de los funcionarios públicos a fin de que adquieran las competencias necesarias para trabajar en el entorno reformado.*

Si se necesita fortalecer la capacidad de todo el sector, es posible considerar enfoques innovadores y de bajo costo, sobre todo si no se dispone del apoyo de donantes importantes. La FAO ha ensayado enfoques de creación de capacidad basados en el asesoramiento *in situ* en los

organismos forestales reformados en África y América del Sur que han obtenido resultados prometedores (véase el Recuadro 19).

#### RECUADRO 18

#### **Necesidades de creación de capacidad relacionadas con los nuevos acuerdos de tenencia en Nepal**

La política forestal de Nepal, aprobada en 1990, introdujo tres cambios radicales en los enfoques anteriores relativos a la gestión forestal en la mayor parte del país:

- entrega gradual de todos los bosques montañosos accesibles a las comunidades locales, en la medida en que estas son capaces de gestionarlos y están dispuestas a hacerlo;
- encomendamiento de la protección y la gestión de los bosques a los usuarios forestales, que reciben todos los ingresos;
- nueva capacitación de todo el personal del Ministerio de Bosques y Conservación del Suelo para su nuevo papel como asesores y extensionistas.

En la política se estableció el mandato para una década de aumento de la capacidad para el personal del gobierno y las comunidades locales, de modo que se les permitiera adoptar el nuevo papel relativo a la gestión forestal asociado con el cambio radical en la tenencia. Estos aspectos de la política han tenido un profundo impacto en la gestión forestal en el país.

*Fuente:* Gilmour y Fisher, 1991.



## RECUADRO 19

**Un enfoque innovador para fortalecer la capacidad de los funcionarios gubernamentales en nuevas funciones**

El fortalecimiento de la capacidad de los departamentos forestales y las instituciones principales del gobierno, como las escuelas forestales, institutos de formación y otros organismos, se logró mediante la integración de los enfoques participativos en el trabajo cotidiano de apoyo a la gestión forestal sostenible. Las características principales del proyecto fueron las siguientes:

- atención principal al personal directivo intermedio en las instituciones forestales del Estado (por ejemplo, oficiales forestales de distrito/división);
- ensayo de enfoques de aumento de la capacidad nuevos e innovadores, especialmente el asesoramiento *in situ* y el aprendizaje electrónico;
- énfasis inicial en un número limitado de métodos participativos básicos, a fin de crear un planteamiento informático para su utilización;
- intentos de ampliar la participación y los métodos participativos fuera del "gueto" de la silvicultura comunitaria/gestión forestal colaborativa y ponerlos a disposición de los gerentes de distrito;
- promoción y facilitación de un mayor uso de tecnología de la información por la administración de nivel intermedio;
- facilitación del intercambio de experiencias Sur-Sur y asistencia técnica.

Fuente: Adaptado de Gilmour y Sarfo-Mensah, 2005.

La FAO también presta apoyo a los países a través del fortalecimiento de los conocimientos, las aptitudes y los instrumentos de los países para aumentar la participación de los interesados en los principales procesos de adopción de decisiones forestales a nivel nacional.

**Tenencia de los bosques y otros usos de la tierra**

Cuando se reforma la tenencia de los bosques hay que recordar que estos forman parte de paisajes más amplios que abarcan varios usos de la tierra, como la agricultura, la cría de ganado y la conservación de la flora y la fauna silvestres. Esto es importante sobre todo cuando se consideran los objetivos de la gestión forestal relacionados con la mejora de los medios de vida ya que, con frecuencia, los medios de vida se derivan de una variedad de nichos diferentes en el paisaje. Incluso en los bosques identificados legalmente pueden darse diferentes tipos de uso de la tierra, aunque los organismos suelen administrarlos prestando una atención primordial, cuando no exclusiva, a los bosques. En los objetivos y las prácticas de gestión forestal se deben reconocer las otras categorías de gestión de las tierras cercanas, y esto tiene consecuencias para la reforma de la tenencia de

los bosques. Empezar una reforma de la tenencia forestal sin tener en cuenta las relaciones entre los bosques y los otros usos de la tierra es sumamente arriesgado.

Por ejemplo, en la agricultura itinerante de corta y quema el uso del bosque y la agricultura son inseparables. En la República Democrática Popular Lao, la agricultura se practica en zonas consideradas oficialmente bosques. La tenencia consuetudinaria de las tierras para la agricultura de corta y quema es comunal, pero los derechos de uso agrícola se asignan a individuos y hogares, con normas que especifican las transferencias y los períodos de uso. En Liberia existen combinaciones similares de tenencia comunal e individual (Lebbie *et al.*, 2009), con la diferencia de que en este país la tenencia consuetudinaria de la tierra tiene carácter jurídico.<sup>4</sup>

En Tailandia, en un largo proceso de reforma de la tenencia dirigido principalmente al reconocimiento de los bosques comunitarios en las zonas protegidas, los defensores de la silvicultura comunitaria han evitado el tema de las actividades agrícolas y hortícolas en los bosques, probablemente por razones políticas estratégicas (Walker, 2004). Walker afirma que, en general, los defensores de la silvicultura comunitaria han ignorado la importancia de la agricultura en los bosques protegidos y se han centrado en las reclamaciones de los derechos sobre los PFNM, y no en el cultivo en los bosques, pese a que la agricultura es la preocupación más importante relativa a sus medios de vida. Incluso las versiones de un proyecto de ley de silvicultura comunitaria que tuvieron más en cuenta los intereses de la población no permitieron la agricultura en los bosques del país. Lo que Walker denomina en inglés *arborealization* de la silvicultura comunitaria está arraigado en la idea de que las zonas forestales deben separarse de las prácticas de uso de la tierra más generales. Parece que los defensores de la silvicultura comunitaria se han mostrado reacios a desafiar esta idea dominante y han evitado defender la agricultura en los bosques.

En Ghana encontramos otro ejemplo de las dificultades prácticas que supone separar los bosques de los otros usos de la tierra, y la tenencia forestal de la tenencia más amplia. La mayor parte de la tierra de este país se halla bajo un sistema de tenencia consuetudinaria extremadamente complejo, reconocido por la Constitución. La ley somete muchas zonas forestales al control de la Comisión Forestal, y existen

normas relativas a los derechos sobre los árboles en las tierras no forestales. La intersección entre la tenencia consuetudinaria y la legislación forestal se vuelve sumamente compleja en el caso de los cultivos de plantaciones, especialmente de cacao. Cualquier intento de reforma de la tenencia de los bosques fuera del contexto más amplio de la tenencia de la tierra y los árboles no tendría sentido alguno.

#### **Cuestión clave**

*El contexto histórico, cultural, económico y político de cada país es único y todos los interesados deben conocerlo antes de emprender reformas de la tenencia. Esto incluye el papel de los bosques en el paisaje más amplio.*

<sup>4</sup> Actualmente, en Liberia la relación entre la tenencia de la tierra consuetudinaria y los derechos a los bosques en esas tierras es objeto de debate y controversia.

## CONCLUSIONES

Todos los estudios examinados en este capítulo indican que, aunque la seguridad de la tenencia puede ser necesaria para lograr la gestión forestal sostenible y la mejora de los medios de vida, no es suficiente por sí sola. Hay que abordar otros factores al mismo tiempo (véase la Figura 1 donde se postula que las interacciones entre la tenencia, los marcos reglamentarios y la gobernanza son fundamentales para determinar en qué medida se alcanzan los objetivos de gestión forestal). También es evidente que en muchos países hay una gran variedad de sistemas de tenencia que han dado buenos resultados, cada uno de ellos con una combinación de partes interesadas diferentes y acuerdos de tenencia diferentes. Sin embargo, como se ha analizado en esta sección, los intentos de reformar la tenencia han puesto en evidencia numerosos desafíos.

Reducir la pobreza no es lo mismo que generar ingresos, y no existe un único enfoque de reforma de la tenencia que sea ideal para la reducción de la pobreza. En todos los sistemas de tenencia, para reducir la pobreza hay que identificar las relaciones de poder y las desigualdades de género y seleccionar a las mujeres y los hombres pobres como grupos destinatarios, de modo que se puedan elaborar y ejecutar actividades pertinentes favorables a los pobres y sensibles a las cuestiones de género. Estos enfoques en favor de los pobres deben incorporarse a los sistemas de gobernanza.

A veces se da por sentado que las actividades forestales industriales no están al alcance de las comunidades rurales desde el punto de vista de la experiencia y los recursos financieros, y esto se considera una limitación al potencial de los bosques de contribuir significativamente a la reducción de la pobreza (Wunder, 2001). Sin embargo, esa opinión ignora la posibilidad de las comunidades de contratar a concesionarios para ejecutar las actividades cuando la reforma de la tenencia somete los bosques al control de la comunidad. En tales casos, las comunidades podrían ser las encargadas de emitir los contratos, en lugar de los gobiernos, y los conocimientos técnicos podrían obtenerse por contrato. Muy probablemente todavía sería necesario fortalecer la capacidad de las comunidades para gestionar y administrar los contratos, como se desprende de la experiencia del Pacífico en materia de concesiones (analizada en el Recuadro 14). Desafortunadamente, la mayoría de las administraciones forestales públicas no están bien equipadas para prestar este tipo de apoyo, dado que no están acostumbradas a desempeñar una función de facilitación para los nuevos encargados de la gestión forestal. La transferencia de los derechos de gestión a los interesados no estatales exige que las administraciones forestales adapten sus roles y funciones y pasen de la gestión de los recursos forestales a la facilitación de la gestión por otros.

Aunque es difícil resumir los resultados de estudios realizados en un espectro geográfico tan amplio, en los puntos siguientes se destacan las principales conclusiones:

- La seguridad de la tenencia de los bosques es un elemento fundamental para lograr la mejora de los medios de vida y la gestión forestal sostenible.
- La reforma de la tenencia de los bosques debe llevarse a cabo como parte de

un programa de reforma global e integrado, respaldado por la política forestal, la legislación y las disposiciones institucionales conexas, y no debe limitarse al reconocimiento o la concesión de títulos y/o derechos de usufructo. En particular, la reforma de la tenencia debe estar incorporada al programa global de desarrollo del país o la región.

- La mejora de los sistemas de gobernanza es fundamental para garantizar que la intención del marco reglamentario, que define y legitima los acuerdos de tenencia reformados, pueda traducirse en resultados significativos.
- Hay que conceder un margen suficiente para que los varios actores desarrollen sistemas de gestión forestal que se adapten a sus propias circunstancias particulares.
- Se deben respaldar los acuerdos de gestión forestal tradicionales/consuetudinarios que encierran valores culturales y religiosos.
- Cuando se reconocen los derechos consuetudinarios preexistentes o se conceden formalmente nuevos derechos, hay que establecer medidas de apoyo para asegurar que todos los usuarios forestales, especialmente los pequeños agricultores y las comunidades locales e indígenas, conocen sus derechos y responsabilidades y tienen la capacidad de obtener los beneficios que proporciona el acceso a los recursos forestales. Es necesario realizar actividades intensivas de aumento de la capacidad, movilización social y debate.
- La reforma de la tenencia de los bosques es un proceso de aprendizaje y su aplicación requiere la adopción de enfoques de aprendizaje a través de la acción.
- La demanda permanente de tierra, la gobernanza deficiente en muchos países y los nuevos problemas mundiales, como el cambio climático, aumentarán la urgencia de ocuparse de la reforma de la tenencia de los bosques.

Este capítulo se concluye con un recordatorio importante. El argumento a favor de la reforma de la tenencia se basa principalmente en preocupaciones pragmáticas sobre cómo mejorar la eficacia de la tenencia para favorecer los medios de vida y la gestión forestal sostenible. Sin embargo, cabe recordar que existe otro elemento de la reforma de la tenencia: la importancia fundamental de los derechos humanos. Hay pueblos indígenas (por ejemplo, los de la Amazonia, los dayaks de Borneo y los aborígenes australianos) cuyas reivindicaciones sobre los derechos forestales se basan en los derechos humanos más que en la pertinencia de la tenencia para la gestión forestal sostenible o los medios de vida.

Una de las recomendaciones formuladas por Liu y Zhao (FAO, 2009b) al concluir su examen sobre las transiciones de la tenencia que se verificaron en China es que: “Hay que establecer un programa de reforma global e integrado”. Esta recomendación podría aplicarse también a muchos otros países, pero plantea la cuestión de cuáles son los elementos clave de ese programa de reforma global e integrado, y cómo debería establecerse dicho programa. En los capítulos finales de la publicación se analiza esta cuestión.