

# Cambios en el régimen de tenencia de las tierras forestales en África: poner en funcionamiento la ordenación forestal local

F. Romano

*Unos regímenes de tenencia de tierras forestales explícitos, seguros y diversificados son los elementos fundamentales de la ordenación sostenible de los bosques comunitarios, los pequeños bosques privados y los bosques propiedad de la familia.*

Los regímenes de tenencia de las tierras forestales en África se caracterizan principalmente por que las tierras son de propiedad pública: la mayor parte de los bosques están bajo el control directo del gobierno y son gestionados por éste. Sin embargo, este patrón está cambiando, y, en particular, la tenencia está dejando de ser estatal para adquirir carácter local. En este artículo –que se basa en un estudio reciente realizado por la FAO (véase el recuadro en la pág. 12)–, se examinan algunos ejemplos específicos y se analizan los factores que fomentan o que limitan los regímenes de tenencia alternativos. Se hace hincapié en aquellos sistemas alternativos de tenencia en virtud de los cuales se ha conseguido satisfacer las necesidades locales y apoyar la ordenación forestal sostenible debido a que el régimen de tenencia era seguro y existían mecanismos que permitían diversificar la tenencia y promover la ordenación forestal local. Se subraya la importancia de la seguridad de la tenencia, que se considera uno de los pilares de la ordenación forestal sostenible.

## QUÉ ES LA TENENCIA DE TIERRAS FORESTALES, Y POR QUÉ ES IMPORTANTE

La tenencia de tierras forestales es una combinación de derechos y acuerdos de propiedad forestal de índole jurídica o consuetudinaria cuya finalidad es la ordenación y uso de los recursos forestales. La tenencia de las tierras forestales determina quién puede hacer uso de tales o cuales recursos, por cuánto tiempo y bajo qué condiciones. Desde un punto de vista jurídico, la tenencia es un conjunto tanto de derechos como de obligaciones: el derecho de poseer, ocupar, ordenar, transferir o explotar los recursos y las tierras, pero también la obligación de no usarlos si dicho uso perjudicase a los demás. Los

***Aunque en África el Estado es propietario y gestor de la mayoría de los bosques, en virtud de los nuevos acuerdos de tenencia basados en la ordenación forestal local, los usuarios gozan de derechos concretos; tales derechos se aplican a los bosques comunitarios pequeños, a los bosques privados pequeños y a los bosques familiares***



Francesca Romano es consultora en el Servicio de Políticas Forestales, Departamento Forestal, FAO, Roma.

FAO/R. FADJITI

## Estudio de la FAO sobre tenencia de la tierra en África

Como complemento de la Evaluación de los recursos forestales mundiales 2005 (FRA 2005), la FAO llevó a cabo estudios sobre la situación de la tenencia de tierras forestales en Asia meridional y sudoriental (FAO, 2006b) y África (FAO, en preparación). Con estos estudios se pretende elucidar los mecanismos que regulan la relación entre tenencia, cambios en la tenencia y reforma por una parte, y ordenación forestal sostenible y mitigación de la pobreza por la otra. Se perseguía el objetivo de proporcionar orientaciones que pudiesen ayudar a los gobiernos a fortalecer, adaptar y formular políticas que permitiesen poner en práctica la ordenación local de los recursos forestales.

En el estudio sobre tenencia de tierras forestales en África, la tenencia ha sido analizada con arreglo a dos variables: el tipo de propiedad y el nivel de control y acceso a los recursos. El estudio examinó diversas combinaciones posibles de propiedad de las tierras forestales y de los acuerdos de ordenación y el uso de los recursos forestales.

Los datos han sido recogidos en 17 países que representan diferentes ecorregiones y un amplio espectro de regímenes de tenencia (véase el mapa). La información cuantitativa ha sido completada con estudios de caso de 11 países en los que se analizan las repercusiones de la tenencia forestal sobre la ordenación forestal sostenible y la mitigación de la pobreza, y sus relaciones recíprocas.

### Países estudiados



derechos de tenencia incluyen la propiedad pero no equivalen a ésta. La ausencia de la plena propiedad no excluye la posibilidad de que existan otros derechos de tenencia sobre un recurso natural. La seguridad de tenencia se refiere a la garantía, solidez y durabilidad de la tenencia, y comprende el derecho de excluir a otros.

En este artículo, la ordenación forestal local se refiere esencialmente a una silvicultura en pequeña escala que se ocupa de la ordenación de los bosques comunitarios, los pequeños bosques privados o los bosques que son propiedad de la familia. Este régimen de ordenación implica por lo general que las decisiones se toman a nivel local y que en la planificación se tengan

en cuenta los regímenes tradicionales de tenencia (los cuales suelen fundarse, en África, frecuentemente en la propiedad común, pero varían de un país a otro respecto a la manera como se ordenan los bosques y la autoridad local que se encarga de la ordenación), los conocimientos y necesidades locales.

Aunque el 85 por ciento de los bosques del mundo son de propiedad pública (FAO, 2006a), resulta cada vez más patente que la toma de decisiones en la localidad y la seguridad de la tenencia ejercen una influencia en la sostenibilidad de la ordenación forestal (PNUD, PNUMA, Banco Mundial e Instituto de Recursos Mundiales, 2005). Una tenencia segura y prolongada

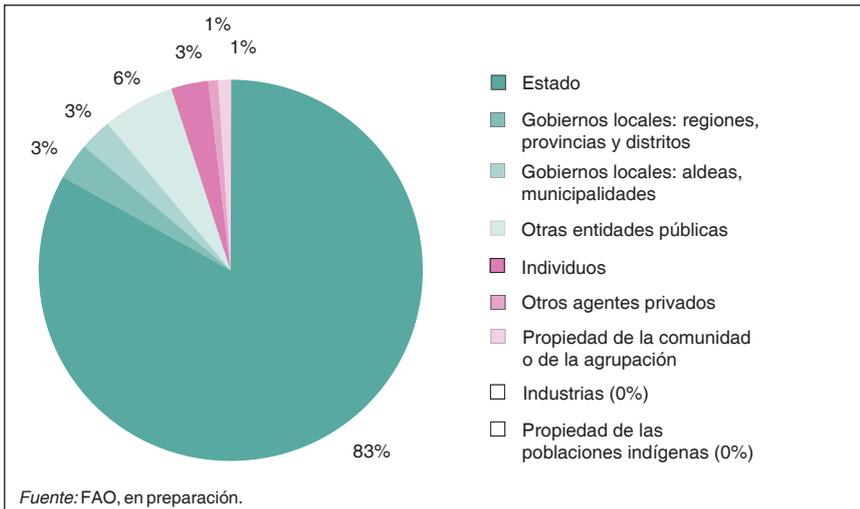
es necesaria para asegurar la responsabilidad y control en materia de operaciones forestales a escala local (FAO, 2005). Sin embargo, la mayor parte de los pobres no consigue salir de la pobreza porque carece de la seguridad de tenencia de sus tierras (Bruce, 2004). Además, la mayoría de las políticas y marcos jurídicos actuales limitan el acceso de la población local a los recursos naturales. Tal como lo ha subrayado Hobley (2007), la reforma de la tenencia ha sido a menudo incompleta y limitada porque el Estado ha conservado la facultad de tomar la mayor parte de las decisiones y porque sigue ejerciendo un control casi total sobre los bosques de mayor valor, al tiempo que muestra obvias carencias para ordenarlos.

Aunque se acepta generalmente que la seguridad de la tenencia es importante para el desarrollo del sector forestal, diversas preguntas al respecto aún no han recibido una respuesta cabal. ¿En qué medida influye la tenencia de las tierras forestales en el uso de la tierra y de los recursos? ¿Son los acuerdos de tenencia segura parte de una solución que permita poner fin a la degradación y destrucción de los bosques, los cuales prosiguen a un ritmo alarmante (FAO, 2005)? ¿Existen regímenes de tenencia alternativos, distintos de la propiedad pública y de la ordenación pública de los bosques, que puedan conducir a mejorar la ordenación forestal y las condiciones de vida? Si tales alternativas existen, ¿qué factores pueden fomentar su aplicación?

### ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE TIERRAS FORESTALES EN ÁFRICA: SITUACIÓN Y NUEVAS TENDENCIAS

La propiedad de la mayor parte (el 95 por ciento) de los 330 millones de hectáreas de bosques africanos es pública, y en su mayoría (el 83 por ciento) del gobierno central (Figura 1).

El gobierno conserva por lo general la principal responsabilidad de la ordenación forestal al ejercer un control exclusivo sobre los bosques (el 16 por ciento) u otorgar derechos de uso no comercial con el objeto de satisfacer las necesidades de productos forestales de la población local (el 61 por ciento) (Figura 2). Los derechos de uso comprenden los derechos consuetudinarios o las licencias de caza de animales silvestres o los permisos para recoger madera muerta y productos forestales no



**1 Estructura de la tenencia de tierras forestales**

madereros (PFNM). En muchos casos, los bosques son dejados sin ordenación ni control.

Existen muchas formas de ordenación local de los bosques, por ejemplo, la ordenación que depende de las estructuras (ya sea tradicionales o modernas) y de las capacidades y conocimientos locales, y que por consiguiente puede a menudo satisfacer mejor las necesidades locales. Como ejemplos se pueden mencionar la silvicultura y la ordenación comunitarias de los bosques que son propiedad de individuos o de la comuna (municipio).

A escala regional, las comunidades administran conjuntamente con el Estado el 3 por ciento de los bosques y ejercen su responsabilidad plena sobre el 4 por ciento de los bosques. Los bosques que son administrados por la comunidad representan una proporción significativa solamente en Ghana, Mozambique, Sudáfrica y Zimbabue.

A pesar de que la mayoría de los bosques siguen siendo propiedad del Estado y son administrados por éste, algunos patrones de tenencia interesantes e innovadores están surgiendo en ciertos países.

La República Unida de Tanzania y Gambia presentan dos casos notables de titulación (oficialización o registro de la escritura de propiedad) eficaz de los bosques de propiedad comunitaria. Las Reservas de tierras forestales de aldea y los Bosques comunitarios, respectivamente, comparten un tipo de implementación progresiva con arreglo al cual los gobiernos han otorgado a las comunidades locales derechos de propiedad por tiempo indefinido sobre los bosques (véase más adelante).

En Uganda, la Ley de tierras de 1998 da a los individuos y a las comunidades la posibilidad de adquirir certificados de titulación de la propiedad privada (el derecho de propiedad puede ser ejercido tanto por los individuos como ser objeto de tenencia consuetudinaria común).

En el Camerún, a pedido de la aldea y de sus representantes administrativos, la ley da la posibilidad a las comunas de reclamar, en calidad de tierras comunales, los bosques y de adquirir su propiedad. Es esta una etapa del proceso de la transferencia de bosques públicos a manos de las autoridades locales.

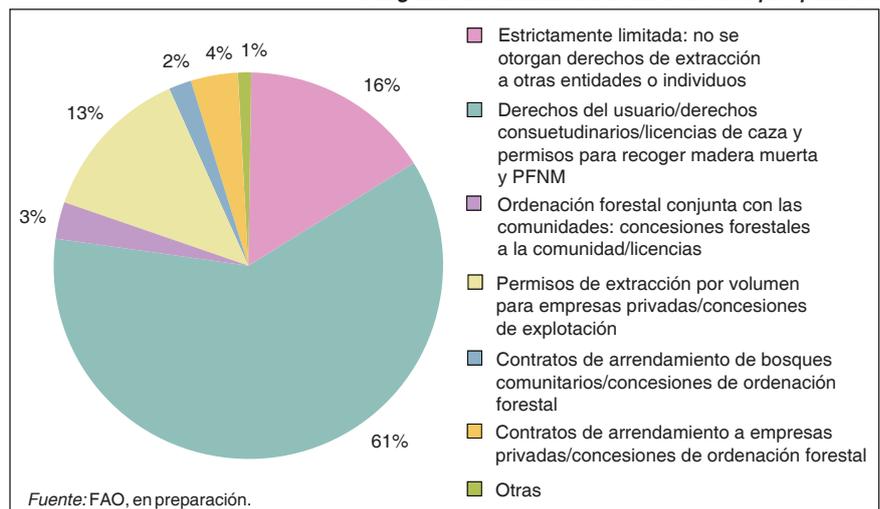
En Sudáfrica, diferentes programas interrelacionados tienen por objeto introducir, en las antiguas patrias donde el Estado conserva en fideicomiso las tierras en beneficio de sus ocupantes, unas reformas de tenencia y gobernanza. En 1994, el Gobierno se comprometió a transferir a propietarios negros el 30 por ciento de la tierra de propiedad

de blancos en un plazo de cinco años. Esta transferencia ha estado regulada por dos mecanismos: la restitución de tierras que habían sido perdidas por efecto de las leyes y prácticas de discriminación racial, y la redistribución de tierras de propiedad privada y pública. Junto con estos programas, el Departamento de Asuntos Territoriales está ejecutando un programa de reforma de tenencia, cuyo propósito es reforzar los derechos de las familias de negros, de grupos y de comunidades que ocupan tierras con arreglo a unos regímenes de tenencia informales y que carecen de condición jurídica o cuya condición jurídica no ha sido claramente definida.

En Mozambique, la ley contempla la posibilidad de que las comunidades puedan adquirir derechos de uso de la tierra «registrados»; estos derechos son exclusivos y facultan a la comunidad para ejercer control sobre el acceso a la tierra y a sus recursos. Las comunidades perciben el 20 por ciento de los ingresos provenientes de la explotación de la flora y fauna silvestres de los bosques naturales y deben ser consultadas antes de que cualquier tierra o recurso puedan ser entregados a un concesionario externo. El procedimiento de consultación da a las comunidades locales la oportunidad de negociar la cuantía de los beneficios obtenidos.

Estos seis países han propuesto una ordenación forestal de base local que constituye una alternativa a la ordenación forestal por el Estado. Los ejemplos que se dan a continuación muestran la eficacia de algunos de estos cambios, y resumen los requisitos de que depende su éxito o las limitaciones que pueden conducir a su fracaso.

**2 Categorías de ordenación forestal de los bosques públicos**



### UNA TRANSICIÓN POSITIVA EN MATERIA DE TENENCIA DE TIERRAS FORESTALES: LA TITULACIÓN DE LA PROPIEDAD COMÚN

La propiedad común es un régimen de tenencia consuetudinario que regula el acceso, uso y conservación de la tierra y los recursos naturales de las comunidades en muchos países de África. A menudo los gobiernos deben optar entre individualizar la propiedad de estos recursos, lo que conlleva el riesgo de excluir a los pobres, o habilitar a las comunidades para que los administren. Como en comparación con la propiedad individual, la ordenación de la propiedad común es más compleja, el Estado que ofrece esta opción debe habilitar a las comunidades mediante disposiciones jurídicas, acuerdos institucionales, creación de capacidad para la toma de decisiones y la garantía de los derechos y el reconocimiento de los regímenes indígenas –comprendida la tenencia consuetudinaria–, con el fin de fomentar un uso sostenible de los recursos (Mwangi, 2006).

Los programas gubernamentales de titulación de tierras no siempre proporcionan mayor seguridad que las leyes consuetudinarias, y pueden incluso ser fuente de inseguridad para las mujeres y los hogares pobres cuya capacidad para registrar la tierra puede ser menor (Meinzen-Dick y Di Gregorio, 2004). Sin embargo, al menos dos ejemplos demuestran que, cuando la propiedad común adquiere carácter oficial y el poder es compartido entre las administraciones encargadas del gobierno forestal y las comunidades locales, se pueden observar efectos positivos en la ordenación forestal sostenible: las Reservas de tierras forestales de aldea en la República Unida de Tanzania y los Bosques comunitarios en Gambia.

#### Las Reservas de tierras forestales de aldea en la República Unida de Tanzania

En la República Unida de Tanzania, los consejos de aldea pueden reservar, con fines de ordenación forestal, tierras comunes que se convertirán en Reservas de tierras forestales de aldea. El consejo de aldea es su propietario y se encarga de la ordenación de los árboles por intermedio de un comité de recursos naturales de aldea, u otra agrupación o individuo, y la mayor parte de los costos y beneficios de la ordenación y uso

de los recursos del bosque corren a cargo del propietario (Ministerio de Recursos Naturales y Turismo, República Unida de Tanzania, 2006). El gobierno central tiene una muy escasa función en la ordenación de estas reservas; son los consejos de distrito los responsables de su establecimiento y de las labores de planificación, así como del seguimiento ocasional de la ejecución del plan de ordenación comunitario. Para la declaración de Reserva de tierras forestales de aldea, la aldea prepara un plan de ordenación que debe ser aprobado por la asamblea de aldea. Las aldeas pueden elaborar reglamentos suplementarios en apoyo del plan, que proporcionan los fundamentos jurídicos para dar cumplimiento a la reglamentación de ordenación forestal. A continuación se mencionan algunos de los incentivos con los cuales la Ley forestal (2002) persigue motivar a las comunidades locales con el objeto de establecer reservas forestales.

- Exención de derechos estatales para los productos forestales provenientes de las Reservas de tierras forestales de aldea, con el objeto de que su venta pueda efectuarse a los precios de mercado.
- Exención del pago de impuestos gubernamentales locales para los productos cosechados en las Reservas de tierras forestales de aldea durante el transporte de éstos.
- Exención para las Reservas de tierras forestales de aldea de la obligación de figurar en la lista de especies arbóreas reservadas: las especies arbóreas comercialmente importantes o en peligro presentes en las tierras no reservadas contenidas en dicha lista se confían al oficial forestal de distrito para su ordenación y uso. Las decisiones relativas a la cosecha en las Reservas de tierras forestales de aldea se transfieren a la administración de aldea.
- Todo producto forestal cosechado ilegalmente en las Reservas de tierras forestales de aldea, o cualquier equipo que se emplee con este fin, puede ser confiscado y vendido por el consejo de aldea, destinándose a la aldea los ingresos obtenidos.

Estos incentivos han tenido como efecto aumentar el interés de las comunidades en establecer la ordenación forestal con base en la comunidad. Hay pruebas cada vez más numerosas de que la situación de los bosques mejora considerablemente

cuando las instituciones de aldea acreditadas efectúan la ordenación forestal en la localidad, conforme a unos acuerdos con base en la comunidad.

#### Un enfoque progresivo de la silvicultura comunitaria en Gambia

En Gambia, los bosques del Estado se dividen en parques forestales y reservas forestales. Una aldea o agrupación de aldeas puede intervenir en la ordenación forestal comunitaria tras concluir un acuerdo con el Departamento Forestal respecto a toda tierra forestal que no forme parte de un parque forestal y que esté situada en las tierras tradicionales de la aldea o agrupación de aldeas.

El programa de ordenación forestal en participación se lleva a cabo por etapas. Los tiempos para la transferencia de la propiedad dependen fundamentalmente de la experiencia y preparación de la comunidad interesada. La importancia de que la ejecución se efectúe por etapas reside en que entre los asociados se crea un clima de confianza recíproca.

Para que el bosque pueda ser ordenado de forma sostenible, es preciso que las responsabilidades que se traspasen a la comunidad local correspondan a la capacidad técnica y de gestión de ésta. El proceso de transferencia debe por consiguiente comprender cursillos de formación habituales con el propósito de crear en el seno de la comunidad capacidad en materia de conformación de grupos, planificación para

*La ordenación de los bosques comunitarios en Gambia se funda en un plan forestal aprobado, que ha sido diseñado por el comité de ordenación local con la ayuda del personal forestal de campo del gobierno*



la ordenación forestal en participación, seguimiento y evaluación, contabilidad, técnicas forestales y mercadeo.

La ordenación de un bosque comunitario se basa en un plan debidamente aprobado que ha sido elaborado por el comité de ordenación local con ayuda del personal forestal de campo del gobierno. Los planes son de dos tipos, y corresponden a las etapas preliminar y de consolidación del proceso de ejecución de las actividades forestales comunitarias: un plan preliminar de ordenación, de una duración de tres años, y un plan de ordenación forestal comunitaria, de cinco.

El Departamento Forestal procede a evaluar el rendimiento de la gestión de la comunidad antes de la conclusión de la fase preliminar. Si la evaluación arroja resultados satisfactorios, se establece un Acuerdo de ordenación forestal comunitaria definitivo, que conduce a la entrega permanente de la propiedad del bosque a la comunidad. Durante este período de tres años, el Departamento Forestal fomenta la capacidad del comité local de ordenación forestal, por ejemplo mediante cursillos sobre archivamiento y contabilidad, con los cuales se perfeccionan las capacidades de gestión financiera del comité.

El programa ha podido documentar diversos efectos positivos, por ejemplo en la cubierta forestal, en la frecuencia de los incendios de bosques, en la equidad de género, en la generación de ingreso mediante la comercialización de los productos forestales, en el buen gobierno, en la creación de capacidad y en la promoción de un enfoque integrado del desarrollo rural (Gobierno de Gambia y Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, 2003).

### Elementos comunes que determinan el buen éxito

A pesar de que son diferentes, los dos procesos descritos comparten algunos elementos esenciales comunes.

- Ambos programas de tenencia se ajustan a un enfoque progresivo. El reconocimiento oficial de propiedad es la culminación de un proceso prolongado (más de cinco años de duración), que comprende pruebas efectuadas en aldeas piloto y la comprobación de los resultados, antes de que los títulos de propiedad puedan ser entregados.
- La creación de capacidad es parte integrante de ambos programas.

*En Gambia, el traspaso a las comunidades de la propiedad de los bosques se complementa con sesiones de capacitación regulares destinadas a la creación de capacidad en el seno de la comunidad*



FAO/S. GROUVELIS

- La distribución de beneficios constituye un incentivo para la obtención del título de propiedad y para el uso sostenible de los recursos.

Con ambos programas se han registrado efectos positivos evidentes en aspectos como la ordenación forestal sostenible, una situación mejorada de los bosques, un más fuerte sentido de la propiedad y responsabilidad, y menores conflictos entre el gobierno y las comunidades. Ambos enfoques se inspiran en la distribución del poder y en la creación de capacidad, en lugar de simplemente conceder a las comunidades un mayor acceso a los recursos forestales.

Hasta el momento, los principales factores limitantes han sido, en el caso de Gambia, los altos costos y por ende una parcial dependencia de la financiación externa; y, en el caso de la República Unida de Tanzania, la deficiente situación de los bosques que se han transferido a la comunidad con fines de ordenación: este hecho ha impedido que la transferencia sirva para mitigar la pobreza.

El tipo y grado de seguridad que ofrecen los acuerdos de tenencia determinan la eficacia, en cuanto a mitigación de la pobreza, que pueda tener una escritura de tenencia explícita de tierras forestales. Una tenencia prolongada y segura induce a las personas a sentir confianza y a manifestar un interés personal en hacer inversiones en actividades forestales que tendrán efectos positivos en sus vidas y en los recursos (Alden Wily, 2001). En Gambia, la Ley forestal reconoce a las comunidades la plena propiedad y derechos sobre las tierras boscosas tradicionales, y la Ley de gobierno local promueve la participación de la comunidad en la ejecución de microproyectos y la ordenación de los recursos locales (FAO, 2005). El enfoque de análisis y desarrollo

de mercados de la FAO [n.d.r.: véase la pág. 34] ha contribuido a la creación de empresas forestales pequeñas gestionadas por los comités forestales locales. Los buenos resultados de estas empresas se han debido a un ambiente jurídico y reglamentario favorable que permite a las poblaciones locales ordenar las tierras forestales de manera sostenible y obtener ingresos.

### UN POTENCIAL NO REALIZADO: CUANDO FALTA EL APOYO PARA LA ORDENACIÓN FORESTAL LOCAL

Entre los factores más comunes que limitan la diversificación y concentración de la tenencia se han de mencionar las insuficiencias financieras, técnicas y de capacidad humana de los interesados en la reforma de la tenencia. Una ulterior limitación de carácter general, habitual en muchos países africanos, es la poca eficacia con que se transmite la información acerca de la reforma, el lenguaje excesivamente complicado con que se formulan los mensajes o la elección de medios poco apropiados para divulgarlos. Estas circunstancias impiden que los diferentes agentes cumplan los requisitos legales contemplados en las reformas, por ejemplo, elaborar planes de ordenación, realizar inventarios forestales y solicitar y registrar títulos de propiedad.

Algunos programas, como la titulación de tierras en Uganda y la redistribución y reasignación de tierras en Sudáfrica, habrían podido tener éxito si no hubiesen tropezado con la incapacidad de los servicios de extensión y de la administración local para proporcionar a los beneficiarios de la reforma una asistencia adecuada para ejercer y conservar sus derechos, asumir responsabilidades y aprovechar las oportunidades ofrecidas por la reforma.

### Sudáfrica: inexperiencia y conflictos institucionales

Los programas de devolución y redistribución de tierras forestales en Sudáfrica han estado lejos de conseguir los resultados esperados. Los beneficiarios de la mayor parte de las operaciones de transferencia no han podido establecer empresas viables y ni siquiera han logrado subsistir en las tierras que habían recibido. Se ha reconocido que la carencia de un apoyo posterior a la transferencia ha sido uno de los principales motivos del fracaso de los proyectos de reforma agraria.

En las comunidades de beneficiarios hay a menudo personas que pertenecen a los estratos menos instruidos y económicamente activos de la sociedad, y que carecen de experiencia y pericia técnica en materia de producción y gestión de empresas. En muchos casos es preciso establecer instituciones locales para gobernar las relaciones entre miembros de la comunidad o el grupo. La falta de apoyo a la hora de crear y mantener unas instituciones locales que funcionen eficazmente es uno de los principales escollos que limita la capacidad de los grupos de manejar los recursos naturales en las tierras que acaban de adquirir, comprendidos los bosques.

Otro obstáculo a la introducción de cambios positivos en los patrones de tenencia –además de la insuficiencia de capacidades y recursos– es el antagonismo manifestado por las comunidades locales hacia la administración y autoridades locales que han surgido con la reforma. Estas nuevas estructuras han sido establecidas por el gobierno con el propósito de promover una gobernanza democrática en el plano local y descentralizar las funciones administrativas y la provisión de servicios. Sin embargo, la creación de tales estructuras ha provocado una ola de protestas de las autoridades tradicionales, que temían que los gobiernos locales reformados y los servicios de administración de tierras pudiesen usurpar la mayor parte de su poderío y privilegios. Los conflictos entre las nuevas estructuras de gobierno local y las autoridades tradicionales han provocado una gran desorganización en la gestión y asignación de derechos territoriales que ha retardado la reforma.

### Uganda: las personas más desfavorecidas reciben poca ayuda

La Ley ugandesa de tierras de 1998 autoriza a las comunidades a adquirir tierras legal-

*En Uganda, las asociaciones comunitarias o los individuos pueden adquirir títulos sobre la tierra; sin embargo, la carencia de orientaciones y apoyo han determinado que las personas pobres y marginadas no se sientan motivadas a obtener certificados de propiedad de tierras*



mente por conducto de las Asociaciones de tierras de la comunidad, que están facultadas para poseerlas. Se esperaba que gracias a esta disposición se hubiere promovido en las tierras una ordenación responsable de los bienes naturales, reducido su degradación, fomentado la ordenación forestal sostenible y ayudado a las comunidades a mitigar la pobreza. Desafortunadamente, no ha habido solicitudes de certificados de propiedad registral de tierras a causa de la oposición de políticos y la carencia de directrices que regulan los trámites de registro. La carencia de apoyo ha penalizado mayormente a las personas más pobres, menos instruidas y generalmente marginadas.

### PRINCIPIOS DE UNA CORRECTA DIVERSIFICACIÓN DE LA TENENCIA DE TIERRAS FORESTALES

La seguridad de la tenencia puede contribuir considerablemente a reducir la degradación y destrucción de los bosques. A tal fin, los gobiernos deberían desplegar mayores esfuerzos para apoyar a los usuarios locales, en especial los grupos desfavorecidos, y a constituir un marco jurídico apropiado.

La experiencia ha demostrado que la seguridad de la tenencia es condición necesaria pero no suficiente de una ordenación forestal eficaz. Si, por ejemplo, el marco institucional es débil, el traspaso a privados o a comunidades de las responsabilidades relacionadas con la ordenación forestal está abocado al fracaso.

En muchos países de África se han alcanzado resultados tangibles al radicar la ordenación forestal en la localidad solo cuando la reforma se ha llevado a cabo con el sostén de las instituciones, cuando ha habido creación de capacidad y cuando

el proceso ha ocurrido en tiempo oportuno. Los estudios de caso que se han resumido anteriormente ilustran que en las reformas de tenencia de tierras forestales presentes y futuras se deben observar los siguientes puntos prioritarios:

- **Una mayor diversificación.** En la actualidad, un Estado propietario y ordenador de tierras forestales es la figura predominante en el ámbito de la tenencia. Como ha quedado demostrado en los casos de la República Unida de Tanzania y de Gambia, un régimen de tenencia de tierras más diversificado, que comprende en particular la ordenación forestal local, puede resultar más apropiado, sobre todo si el Estado no dispone de suficiente capacidad para ordenar los bosques.
- **Una tenencia explícita y segura.** Cualquiera que sea el tipo de tenencia, la ordenación sostenible de los bosques está en peligro cuando no existe seguridad de tenencia y surgen situaciones de tenencia ambiguas. Unas condiciones de tenencia explícitas son un incentivo poderoso para la ordenación forestal sostenible ya que garantizan, a quienes han adquirido los derechos sobre la tierra forestal, el goce de los beneficios de las inversiones que hayan podido realizar.
- **Una mayor capacidad para manejar los recursos forestales de forma sostenible.** Los buenos resultados de la diversificación de la tenencia de tierras forestales dependen de las capacidades técnicas, administrativas y de gestión en materia de ordenación sostenible y rentable de los recursos forestales de los diferentes interesados. La concesión de los derechos de tenencia y la asunción de responsabilidades de gestión por los hogares, las comunida-

des, el sector privado y los gobiernos locales deben estar secundados por una creación de capacidad que faculte a los nuevos encargados de la gestión forestal para ejercer los derechos y responsabilidades adquiridos.

- **Un procedimiento apropiado.** La reforma de las tierras forestales requiere su tiempo. Cualquiera sea la forma de tenencia por la que se opte –silvicultura comunitaria, propiedad individual, propiedad comunal o concesiones privadas– el éxito o el fracaso de la reforma depende de los fondos y el tiempo que se le destinen. Los casos de la República Unida de Tanzania y de Gambia demuestran las ventajas de un enfoque de reforma progresivo, en el que se toma en consideración el régimen de tenencia consuetudinario, aunque también han quedado de manifiesto las limitaciones de dicho enfoque. El costo de las pruebas y seguimiento de un nuevo régimen de tenencia en el que se adopta un enfoque progresivo es alto, pero sus diversas etapas sucesivas son necesarias para crear el sentido de la propiedad local y de las responsabilidades conexas.

## CONCLUSIONES

Unos regímenes de tenencia de las tierras forestales explícitos, seguros y diversificados son esenciales para la ordenación sostenible de los bosques y para los medios de subsistencia que dependen del aprovechamiento de los productos forestales. No obstante, en la actualidad la mayor parte de las políticas y marcos jurídicos siguen limitando el acceso a los recursos forestales.

Se ha comprobado que, para realizar la ordenación forestal sostenible y mejorar los medios de vida en muchos países de África, los acuerdos de tenencia que proporcionan a los usuarios locales derechos tangibles son más propicios que el control total ejercido por el Estado.

Un cierto número de países de África ha reformado sus regímenes de tenencia con la finalidad de apoyar la ordenación forestal local. La experiencia ha desvelado que la ejecución de la reforma de las tierras forestales reviste la misma importancia que los acuerdos de tenencia. Es indispensable disponer de tiempo suficiente, conocer a todos los interesados y saber cuáles son las medidas por adoptar, y diseñar y dar

seguimiento a un procedimiento que permita «aprender por la práctica».

Un régimen de tenencia en el cual se toman en cuenta el contexto socioeconómico específico del país y las capacidades de los interesados, y en el que los diferentes interesados comparten responsabilidades y beneficios, puede ayudar a movilizar las inversiones y asegurar tanto la sostenibilidad social como ambiental. ♦



## Bibliografía

- Alden Wily, L.** 2001. *Forest management and democracy in East and Southern Africa: lessons from Tanzania*. Gatekeeper Series No. 95. Londres, Reino Unido, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIMAD).
- Bruce, J.W.** 2004. Strengthening property rights for the poor. En R. Meinzen-Dick y M. Di Gregorio, eds. *Collective action and property rights for sustainable development*. Washington, DC, EE.UU., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA).
- FAO.** 2005. *Empowering communities through forestry: community-based enterprise development in the Gambia*, por A. Dampha y K. Kamara. Forestry Policy and Institutions Working Paper No. 8. Roma.
- FAO.** 2006a. *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2005: hacia la ordenación forestal sostenible*. Estudio FAO: Montes, N° 147. Roma.
- FAO.** 2006b. *Understanding forest tenure in South and Southeast Asia*. Forestry Policy and Institutions Working Paper No. 14. Roma.
- Gobierno de Gambia y Sociedad Alemana de Cooperación Técnica.** 2003. *Impact monitoring and assessment of community forestry in the Gambia*. Banjul, Gambia, Gambian German Forestry Project y Central River Division Forestry Project.
- Hobley, M.** 2007. *Where in the world is there a pro-poor forest policy and tenure reform?* Washington, DC, EE.UU., Rights and Resources Initiative.
- Meinzen-Dick, R.S. y Di Gregorio, M., eds.** 2004. *Collective action and property rights for sustainable development*. 2020 Vision Focus No. 11. Washington, DC, EE.UU., IIPA.
- Ministry of Natural Resources and Tourism, República Unida de Tanzania.** 2006.

*Participatory forest management in Tanzania – facts and figures*. Dar es Salaam.

**Mwangi, E., ed.** 2006. *Land rights for African development: from knowledge to action*. CAPRI Policy Brief. Washington, DC, EE.UU., Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAI), Systemwide Program on Collective Action and Property Rights (CAPRI).

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Banco Mundial e Instituto de Recursos Mundiales (WRI).** 2005. *World resources 2005 – the wealth of the poor – managing ecosystems to fight poverty*. Washington, DC, WRI. ♦