

Situación de los
derechos sobre
tenencia forestal en
LAC:

Relevancia para el
desarrollo rural



Situación de los derechos sobre
tenencia forestal en LAC:
Relevancia para el desarrollo rural

4 April 2014

World Bank

Climate Focus
Sarphatikade 13
1017 WV Amsterdam
The Netherlands



Situación de los derechos sobre tenencia forestal en LAC:

Content

Situación de los derechos sobre tenencia forestal en LAC: 1

1	Sumario Ejecutivo	4
2	Introducción	5
2.1	Antecedentes	5
2.2	Racional Error! Bookmark not defined.	
2.3	Estructura	5
3	Elaboración de estudio de Desk Review	6
3.1	Análisis comparativo del desk review	10
3.2	Análisis por país	11
4	Informe de análisis de campo (visitas)	12
5	Elaboración de informe analítico estratégico	14
5.1	Lecciones obtenidas del Desk Review y de las visitas de campo	15
5.2	Recomendaciones a decisores políticos nacionales y donantes	17



1 Sumario Ejecutivo

2 Introducción

2.1 Antecedentes

2.2 Objetivos

2.3 Estructura y metodología

Principios generales de metodología:

1. Todos los análisis por país serán realizados siguiendo los mismos parámetros a efectos de permitir un análisis comparativo.
2. El método de análisis permitirá, no obstante, la inclusión de especificidades por país. Por ejemplo, los tipos de tenencia forestal analizados pueden variar en función del país ya que cada país tiene figuras jurídicas propias o situaciones políticas o institucionales particulares.
3. La selección de las entidades que serán consultadas durante la realización de este informe – stakeholders- será previamente acordada con el Banco Mundial quien dará su conformidad. Se pretende con ello evitar malentendidos o tocar puntos/áreas o temas que el Banco Mundial considere sensibles.
4. La preparación de los cuestionarios a stakeholders será realizado por el Consorcio tras lo cual se pedirá al Banco Mundial su conformidad antes de ser compartidos con los stakeholders nacionales.

La metodología para las diferentes secciones se define en cada uno de los capítulos.

3 Elaboración de estudio de Desk Review

Metodología

1. Se analizarán los diferentes regímenes de tenencia forestal en Argentina, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua and Perú.
2. La revisión de la legislación existente versará principalmente sobre la legislación nacional ya que en la mayoría de los países objeto de estudio la forma de estado y la distribución de competencias en el área objeto de estudio reside en los gobiernos centrales. En el caso de Argentina –que cuenta con un sistema federal- se atenderá eventualmente a la necesidad de incluir legislación de las provincias en caso de que se verifique oportuno.
3. Se nombrarán las diferentes evoluciones legislativas, ocurridas en los últimos diez años, incluyendo las especificidades que cada evolución legislativa ha incluido.
4. Las fuentes jurídicas a analizar cubrirán:
 - Legislación relativa a procesos de regularización de la tierra.
 - Legislación forestal.
 - Legislación específica sobre derechos de comunidades indígenas, locales u otras comunidades reconocidas específicamente por los estados.
 - Legislación relativa a procesos de paz que puedan ser relevantes en cuanto a derechos sobre la tierra reconocido a comunidades locales/indígenas.
 - Decisiones judiciales de alto grado (Tribunal Constitucional o similar) significativas en cuanto a reconocimiento de derechos de comunidades locales/indígenas a recursos naturales y tenencia de la tierra.
5. Se incidirá especialmente en los derechos de tenencia forestal de las comunidades indígenas y locales (o comunidades afro-nacionales), aunque se establecerá también la tipología general de titularidad/tenencia forestal con que cuenta cada estado – dominio estatal, privado, comunal, perteneciente a comunidades indígenas, y a otras comunidades originarias reconocidas por la ley (ej: comunidades afro-colombianas en Colombia). El análisis incluirá igualmente las diferentes figuras jurídicas relativas a usos/disfrute/titularidad de otras figuras jurídicas que sean reconocidas por la legislación de cada país en favor de comunidades locales o comunidades indígenas, tales como las concesiones comunitarias.
6. Para cada una de las figuras jurídicas de tenencia forestal identificadas en los países a las que tengan acceso las comunidades indígenas o locales se analizará y evaluará el siguiente contenido (contenido conjunto de los derechos):
 - *Derecho de acceso a la titularidad/disfrute.* Aquí se analizarán aspectos tales como:

- a. Facilidad del proceso administrativo para las comunidades indígenas/locales en el acceso al régimen de tenencia forestal pretendido (tipos de documentos, pruebas exigidos, si el proceso está centralizado en una única administración (ventanilla única) o descentralizado en varias administraciones).
 - b. Gastos del proceso.
 - c. Existencia de apoyos (financieros u otros) por parte de la administración nacional, regional o local a lo largo del proceso.
 - d. Límites legales en términos de tiempos para solicitar el reconocimiento de los derechos.
 - e. Reconocimiento por la legislación nacional de legislación consuetudinaria.
- Duración o temporabilidad de los derechos. En este punto se trata de ver si los derechos reconocidos por la ley o el Estado a las comunidades indígenas/locales son permanentes, por períodos determinados o puede ser objeto de renovación.
 - Capacidades de gestión/explotación sobre los recursos otorgados. Se analizará aquí:
 - a. cuales son exactamente las actividades de explotación para las que las comunidades locales o indígenas tienen conforme a la ley capacidad de explotación y las condiciones de su explotación, así como aquellas que quedan fuera de su ámbito de gestión o para las que se requiere autorizaciones o permisos especiales.
 - b. las capacidades de gestión de las áreas sobre las que ejercen sus derechos en términos de gestión interna (ej. Posibilidad de elaborar reglamentos de funcionamiento de la comunidad y gestión forestal), y como ejercen estas competencias (de modo independiente, en conjunto con otras entidades gubernativas, etc).
 - Oponibilidad frente a terceros. El análisis mencionará las capacidades jurídicas de las comunidades indígenas y locales para oponerse a pretensiones de terceros así como a la realización de actividades por parte de autoridades estatales (nacionales, regionales o locales) relativas al uso y explotación de recursos en las áreas geográficas reconocidas a dichas comunidades. En este punto se analizarán por ejemplo:
 - a. si existen procesos de consulta previa;
 - b. si los resultado de las consultas previas son vinculantes para la administración; y
 - c. si existen recursos administrativos y judiciales generales o específicos abiertos a las comunidades locales o indígenas sobre temas de titularidad de la tierra;
 - d. Si existen instituciones particulares –tales como un ombudsman para cuestiones indígenas locales relativas a asuntos de tenencia de la tierra/forestal- que puedan canalizar las quejas o procesos iniciados por las comunidades indígenas/locales.

- Libre disposición sobre los recursos asignados. El informe tratará cómo la ley regula la amplitud del grado de tenencia en cuanto a la posibilidad de enajenación de recursos, traspaso de propiedad o alienación, posibilidad de concesiones u otros regímenes de disfrute en favor de terceros, y en general el régimen de libre disposición de los recursos concedidos.
- Acceso a beneficios/compensación. El informe analizará si los marcos legales existentes permiten que las comunidades indígenas/locales sean o no beneficiarias de actividades comerciales realizadas por entidades diferentes a las propias comunidades. Igualmente se analizará los deberes de las instituciones nacionales en relación con la distribución de recursos o beneficios obtenidos en zonas de tenencia de estas comunidades
- Garantías de derechos procedimentales. Aquí se tratarán los diferentes procesos de reclamación administrativos y judiciales con los que cuentan las comunidades locales/indígenas para hacer prevalecer sus derechos tanto contra atentados provenientes de las entidades estatales como de privados. Se tratará de ver si existen trabas procedimentales que efectivamente impidan el pleno ejercicio de los derechos sustanciales reconocidos e integrados en el derecho de tenencia forestal.

7. El informe contará con un análisis institucional que incluirá los siguientes puntos:

- Instituciones (nacionales, regionales o locales) competentes en procesos de titularización o reconocimiento de derechos así como las competencias de cada una de ellas.
- Grado de coordinación de dichas instituciones nacionales y grado de cercanía a las comunidades indígenas/locales.
- Instituciones clave que ejerzan procesos de control o autoridad en relación con las áreas reconocidas a las comunidades indígenas/locales como es el caso de Autoridades de Parques Naturales, Resguardos Indígenas o Reservas naturales.
- Grado de interacción entre comunidades locales/indígenas con las instituciones nacionales, regionales o locales en procesos de revisión legislativa y presentación de planes nacionales relativos al sector forestal, recursos naturales o procesos REDD+.
- Eficacia del enfoque institucional del país en la implementación y consolidación de procesos de tenencia forestal a comunidades indígenas/locales así como eficacia de dichas instituciones en la protección de los derechos reconocidos a dichas comunidades. La eficacia de la administración será medida en función de los siguientes parámetros:
 - a. Existencia de instituciones específicas de apoyo y defensa de los intereses de las comunidades indígenas/locales en procesos de titularización y reconocimiento a la tenencia forestal y de apoyo en el ejercicio de los derechos reconocidos
 - b. Número de procesos administrativos de asignación o reconocimiento de tenencia forestal en favor de comunidades locales indígenas que hayan

sido concluidos en los últimos diez años, así como número de individuos incluidos en dichos procesos

- c. Número de procesos relativos a quejas/disputas/ solicitud de petición realizados a las administraciones nacionales competentes.
- d. Número de procesos judiciales favorables al reconocimiento de derechos de tenencia forestal en favor de comunidades locales/indígenas.
- e. Número de funcionarios global asignados en la instituciones competentes en este tema.
- f. Existencia de fuentes de financiación nacional asignadas a dichas instituciones y existencia de programas de apoyo financiero a comunidades indígenas y locales en procesos de acceso a regímenes de tenencia forestal o a su consolidación.
- g. (Siempre y cuando estos datos estén disponibles en la administración) Mejora de las condiciones socio-económicas de las comunidades indígenas/locales desde el momento de reconocimiento de sus derechos tenencia forestal.

El análisis de eficacia aquí arriba explicado estará basado en los datos y estadísticas con los que cuenta la administración de cada país.

8. El informe analizará siempre y cuando existan datos disponibles en la administración nacional la correlación entre la consolidación de los regímenes de tenencia forestal en favor de comunidades indígenas /locales con la disminución de tasas de deforestación.
9. Tras el análisis anterior el informe identificará los elementos legislativos e institucionales pendientes de reforma relativos a la tenencia forestal en favor de las comunidades indígenas locales, así como los aspectos de la implementación de los regímenes de reconocimiento y consolidación de dicha tenencia que deben ser mejorados, incluyendo aquí la identificación de necesidades financieras y capacitación técnica. Este análisis de identificación será realizado en todo momento desde el punto de vista del marco REDD+, es decir, se identificarán inicialmente qué debilidades de los sistemas nacionales relativos a la tenencia forestal de las comunidades indígenas/locales deberán ser superadas para una exitosa implementación de REDD+ en favor de dichas comunidades, ya sea a través de proyecto o de la implementación de REDD+ a nivel nacional o jurisdiccional.
10. El desk review se presentará en forma de tabla (ver formato de tabla abajo punto 3.2) que contendrá todos los aspectos discutidos aquí arriba (punto 1-9).
11. El desk review contendrá un breve análisis comparativo tal y como aparece en el punto 1.2 abajo. El análisis comparativo se realizará por temas, siguiendo cada una de las áreas temáticas analizadas. Se identificarán tanto las tendencias comunes como los rasgos distintivos de cada uno de los países.

Literatura

1. Textos legislativos nacionales.
2. Bases de datos existentes en administraciones nacionales.
3. Estudios existentes a nivel nacional así como otros provenientes de instituciones internacionales.

3.1 Análisis comparativo del desk review

Primeras conclusiones obtenidas

Las primeras conclusiones basadas en el desk review serán presentadas de modo comparativo siguiendo una estructura de “Key Points” seguido de un breve análisis, tal y como aparece a continuación:

Congruencia de las reformas legislativas y procedencia del marco actual de los regímenes de tenencia de la tierra

Key Points

-

*Breve análisis

Instituciones competentes, capacidad institucional

Key Points

-

*Breve análisis

Alcance de los derechos de comunidades locales/indígenas en el acceso a tenencia forestal

Key Points

-

* Breve análisis

Impactos sociales/económicos de los procesos de reforma del régimen tenencia forestal

Key Points

-

*Breve análisis

Elementos pendientes de reforma y los mayores retos para el país en términos de reforma de régimen de tenencia forestal

Key Points

-

*Breve análisis

Desafíos de implementación del régimen de tenencia de la tierra para la implementación de REDD+

Key Points

-

* Breve análisis

3.2 Análisis por país

Contenido por país análisis naciones para el Desk Review (cada país dispondrá de una tabla).

Nota: El contenido por país incluirá las cuestiones discutidas en la Metodología del punto 3 y que la tabla de abajo simplifica por temas.

Tema	Análisis
Tipos de tenencia forestal	
Áreas forestales donde residen comunidades indígenas/locales	
Tipo de estructura gubernativa nacional	
Instituciones competentes en procesos de tenencia	

forestal	
Situación actual de la implementación de la legislación de tenencia forestal de la tierra	
Alcance de los derechos de las comunidades locales e indígenas a la tenencia forestal	
Mayores obstáculos para la implementación de REDD + en relación con el régimen de tenencia de la tierra	
Principales límites prácticos para el acceso a la tierra por parte de comunidades locales/indígenas	
Efectos socioeconómicos de las políticas de acceso a la tierra para las comunidades locales indígenas	
Participación de comunidades locales/indígenas en procesos legislativos de diseño e implementación de reforma de la tierra	
Principales éxitos obtenidos en la implementación de las reformas de acceso a la tierra	
Capacidad institucional en la formulación e implementación de procesos de tenencia de la tierra	

4 Informe de análisis de campo (visitas)

Metodología:

1. Las visitas de campo se realizarán en cada uno de los países.
2. El objetivo de las visitas de campo será triple:
 - De un lado servirán para validar con los stakeholders los resultados obtenidos durante en el desk review;
 - Ayudarán a clarificar aspectos pendientes e inconclusos del desk review.
 - Permitirán identificar áreas no identificadas en el desk review pero relevantes en procesos de tenencia forestal de comunidades indígenas y locales
3. Se realizará al menos una visita de campo entendiendo ésta como una visita del consultor del país a uno de los territorios o áreas donde existan comunidades indígenas o comunidades locales que hayan concluido un proceso de asignación de tenencia forestal o esté en una fase avanzada de dicho proceso. La selección de dicha área se realizará en función de los siguientes parámetros:
 - Facilidad de acceso y seguridad.
 - Experiencia de la comunidad local o indígena con procesos REDD (proyectos u otros...).
 - Comunidad representativa o similar a otras existentes en el país.
 - Grado y avance de organización interna.
 - Existencia de algún proceso administrativo/judicial en curso relativo a la implementación del régimen de tenencia forestal.
 - Grado de disponibilidad de autoridades locales y regionales para la recepción del equipo consultor.
4. La visita de campo tendrá como interlocutores a los siguientes actores:
 - Representantes de las comunidades indígena local/seleccionada.
 - Representantes de la asociación nacional de las comunidades indígenas o locales.
 - Representantes de los municipios, gobernaciones y entes regionales donde se ubiquen las comunidades seleccionadas. En caso de no ser posible la visita directa a estas entidades, éstas serán contactadas telefónicamente.
 - Representantes nacionales del Ministerio competente en asuntos forestales así como aquel competente en materias REDD.
 - Representantes de la institución responsable de procesos de tenencia forestal y del catastro predial en el país.
 - Representante de instituciones responsables de áreas protegidas, parques naturales o reservas.
 - Representantes del sector privado que tenga experiencia en proyectos REDD con comunidades indígenas y locales.
 - Representantes de dos ONGs activas en comunidades locales y con amplio conocimiento de asuntos de tenencia forestal.
5. Siempre y cuando el Banco Mundial de su aprobación, se compartirá con los interlocutores arriba señalados los resultados del desk review.

6. Adicionalmente se realizará un cuestionario a ser presentado a los interlocutores arriba señalados, una vez se cuente igualmente con la aprobación del Banco Mundial. El cuestionario contará con una breve introducción del proyecto, sus objetivos, los principales puntos de la tenencia forestal por parte las comunidades indígenas/locales así como el tema REDD+ . Entre otras preguntas del siguiente tipo:
 - Grado de satisfacción con los avances hasta la fecha de las políticas de tenencia forestal en favor de las comunidades locales e indígenas.
 - Retos de dichas políticas.
 - Cuáles son para la administración los temas más relevantes a resolver en esta materia en los próximos años y en qué áreas necesitarían apoyo (apoyo técnico, legal, de recursos financieros, otros)
 - Cuáles son para las comunidades locales el grado de satisfacción con los procesos de regularización de tenencia forestal.
 - Cuáles son para las comunidades locales los derechos que aún faltan por implementar y a qué se debe en su opinión.
 - Que trabas procedimentales son las más relevantes en la práctica para ejercer plenamente los derechos de tenencia forestal.
 - Satisfacción con el grado de amplitud de los derechos reconocidos suficiente.
 - Satisfacción por parte de las comunidades locales indígenas con el apoyo de las administraciones nacionales, regionales y locales
 - Sugerencias sobre cómo ahondar en el efectivo derecho de tenencia forestal tanto a nivel jurídico como institucional
 - Qué grado de experiencia tiene la comunidad local/indígena, municipio, región o provincia en la implementación de REDD+ (actividades o proyectos).
 - Cuáles son es su opinión los aspectos y los derechos del régimen de tenencia forestal que inciden de pleno en la ejecución satisfactoria de REDD+
 - En qué medida y cómo la implementación de REDD+ puede hacer avanzar la consolidación del régimen de tenencia forestal.
 - (Se añadirán además preguntas adaptadas al caso particular del país y que incluyan cuestiones relativas a puntos pendientes o poco claros del desk review).
7. Los resultados de las visitas –tanto en relación con la validación del Desk Review como con las respuestas al cuestionario- serán presentados en un breve informe. La presentación de estos resultados se realizará en tablas por país, tema y tipo de interlocutor.
8. Los resultados obtenidos serán tratados como insumo para el informe final comparativo.

5 Elaboración de informe final comparativo

Metodología

1. Se redactará el informe final comparativo que contendrá:
 - Los informes finales del desk review tal y como validados con los interlocutores contactados.
 - Los resultados de los insumos provenientes de los interlocutores.
 - Y un análisis comparativo regional con conclusiones, lecciones obtenidas y recomendaciones.
2. Algunas de las lecciones serán ilustradas a través de “boxes” con experiencias interesantes de los países. (ej: si alguno de los países cuenta con un régimen de participación de comunidades locales/indígenas en los procesos de diseño/implementación de políticas sobre tenencia forestal esto se explicará dentro de una “box” a modo de ejemplo).
3. Las recomendaciones serán regionales y por país y contendrán sugerencias sobre acciones y medidas legislativas e institucionales.
4. Las recomendaciones pondrán fundamentalmente el acento en cómo coordinar los procesos de tenencia forestal en favor de las comunidades indígenas/locales con los procesos de diseño e implementación de REDD+ en el país. Desde este punto de vista se especificarán qué acciones y medidas debe ser adoptadas en temas de tenencia forestal que se consideran claves en REDD+.
5. Las recomendaciones podrán ser presentadas en modo de “road map” y serán dirigidas a las instituciones nacionales y donantes internacionales (bilaterales y organizaciones internacionales).
6. Las recomendaciones serán incluirán medidas legislativas e institucionales así como de apoyo financiero internacional.

5.1 Lecciones obtenidas del Desk Review y de las visitas de campo

Lecciones obtenidas

Las lecciones basadas en el desk review y de las visitas de campo serán presentadas de modo comparativo siguiendo una estructura de “Key Points” seguido de un breve análisis, tal y como aparece más abajo. Se introducirán igualmente a través de “boxes” con experiencias interesantes de los países que puedan servir como ejemplo de lecciones.

Reformas legislativas y situación jurídica actual de los regímenes de tenencia de la tierra

Key Points

-

*Breve análisis

Aquí se introduce algún caso específico de alguno de los países que sirva como ejemplo (positivo o negativo) para derivar lecciones en esta área

Instituciones competentes y capacidad institucional

Key Points

-

*Breve análisis

Aquí se introduce algún caso específico de alguno de los países que sirva como ejemplo (positivo o negativo) para derivar lecciones en esta área

Derechos de comunidades locales indígenas en el acceso a tenencia forestal

Key Points

-

* Breve análisis

Aquí se introduce algún caso específico de alguno de los países que sirva como ejemplo (positivo o negativo) para derivar lecciones en esta área

Elementos pendientes de reforma y los mayores retos para el país en términos de reforma de régimen de tenencia forestal

Key Points

-

*Breve análisis

Aquí se introduce algún caso específico de alguno de los países que sirva como ejemplo (positivo o negativo) para derivar lecciones en esta área

Desafíos de implementación del régimen de tenencia de la tierra para la implementación de REDD+

Key Points

-

* Breve análisis

Aquí se introduce algún caso específico de alguno de los países que sirva como ejemplo (positivo o negativo) para derivar lecciones en esta área

5.2 Recomendaciones a decisores políticos nacionales y donantes

Recomendaciones por país

Tema	Recomendación

6 Elaboración de Informe Estratégico Analítico

Metodología:

1. El informe estratégico analítico (IEA) estará dirigido a instituciones públicas, donantes y otras instancias multilaterales por lo que se presentará de modo sucinto, claro y con lenguaje simple y lo menos técnico posible.
2. Este informe contendrá:
 - Una síntesis de los resultados obtenidos en el informe de desk review y visitas de campo, incluyendo lecciones por país y comparativas
 - Un contenido estratégico en cuanto a recomendaciones a nivel de país y a nivel regional.
 - Una síntesis de la correlación entre la consolidación de los procesos de tenencia forestal y REDD+ y sobre cómo ambos procesos puede fortalecerse mutuamente.
3. La presentación del (IEA) incluirá las orientaciones que eventualmente el Banco Mundial pueda dirigir al Consorcio, así como los insumos del peer review.