



**PROFOR**

INNOVATION AND ACTION  
FOR FORESTS



**WORLD BANK GROUP**

# PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TENENCIA DE LOS BOSQUES PARA EL DESARROLLO RURAL

Enseñanzas de seis países de América Latina



**Se sugiere citar este informe de la siguiente manera:**

Segura Warnholtz, Gerardo con Mercedes Fernández, James Smyle y Jenny Springer (2017), *Protección de los derechos de tenencia de los bosques para el desarrollo rural: Enseñanzas de seis países de América Latina*, PROFOR, Washington DC.

ISBN: 978-0-9910407-8-0

**Exención de responsabilidad:**

Todas las omisiones e inexactitudes de este documento son responsabilidad de los autores. Las opiniones expresadas en esta guía no representan necesariamente las de las instituciones participantes, ni representan necesariamente las políticas oficiales de dichas instituciones.

Fotografías: Gerardo Segura Warnholtz

# PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TENENCIA DE LOS BOSQUES PARA EL DESARROLLO RURAL

Enseñanzas de seis países de América Latina



por

**Gerardo Segura Warnholtz**

con **Mercedes Fernández,**

**James Smyle y**

**Jenny Springer**



**PROFOR**

INNOVATION AND ACTION  
FOR FORESTS



**WORLD BANK GROUP**

## **Agradecimientos**

En este informe se presentan los resultados de un análisis comparativo de los derechos de tenencia de los bosques y el desarrollo rural dirigido por Gerardo Segura y documentado en un informe de síntesis de 2015 elaborado por Gerardo Segura, Mercedes Fernández y James Smyle. El estudio se realizó con el valioso respaldo del Programa sobre los Bosques (PROFOR) del Banco Mundial y en colaboración con Climate Focus, B.V. y sus filiales en los países del estudio, que prepararon informes nacionales de cada país: Universidad de Buenos Aires y Claudio Lutzky (Argentina); Guerrero Ruiz y Asociados (Colombia); Fundación PRISMA (El Salvador y Nicaragua); Mario Vallejo y Mark Wilkinson (Honduras), y Libélula (Perú). Gerardo Segura y Jenny Springer prepararon este informe con las principales conclusiones, enseñanzas y recomendaciones, sobre la base del informe de síntesis. Los siguientes colegas también contribuyeron con importantes ideas y comentarios al diseño original del estudio o a las versiones anteriores de este informe: Augusta Molnar, David Kaimowitz, Malcolm Childress, Enrique Pantoja, Stamatís Kotouzas, María Alejandra Bouquet, Christian A. Peter, Victoria Stanley, Omaira Bolaños, Nalin Kishor, Laura Ivers y Valerie Hickey.

# TABLE OF CONTENTS

Prólogo	3
Introducción	5
Enfoque y métodos	7
Principales conclusiones y enseñanzas	9
Conclusión y recomendaciones	19
Notas	23



# PRÓLOGO

La misión del Grupo Banco Mundial es poner fin a la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida de una manera sostenible. Para lograr estos objetivos, es fundamental aclarar y proteger los derechos de tenencia de los bosques en todo el mundo, así como las prácticas de gestión relacionadas y los medios de subsistencia de los pueblos indígenas y las comunidades locales de las zonas forestales.

Existe acuerdo general en que la seguridad en la tenencia de la tierra es una base esencial para lograr diversos objetivos de desarrollo económico del sector rural. Sin embargo, las zonas forestales de los países de ingreso bajo y mediano enfrentan desafíos especiales para fortalecer la seguridad en la tenencia de la tierra y los recursos. Los habitantes de los bosques suelen encontrarse entre las comunidades más pobres y marginadas desde el punto de vista político en sus contextos nacionales, y sus sistemas de tenencia generalmente se basan en derechos colectivos y consuetudinarios con insuficiente protección legal formal. Es posible que la presencia y la capacidad del Gobierno en las zonas forestales para respaldar y defender los derechos locales sean limitadas, y los bosques también enfrentan presiones contrarias de otros usos de la tierra. Estos desafíos de larga data han adquirido un carácter más urgente con la gran relevancia que ha cobrado la función de los bosques en la mitigación del cambio climático y las crecientes pruebas que demuestran que la protección de la tenencia de la tierra de las comunidades y el respaldo a la gestión forestal de base comunitaria son estrategias fundamentales para reducir la deforestación.

Este estudio sobre la protección de los derechos de tenencia de los bosques para el desarrollo rural tiene por objeto contribuir a los esfuerzos que se están realizando a nivel mundial para reducir la pobreza y fortalecer el manejo sostenible en las zonas forestales. Para ello, se examina el progreso de las reformas de la tenencia de la tierra en seis países de América Latina, y se extraen enseñanzas para ayudar a concretar estas reformas y orientar las iniciativas similares en otros países. Confiamos en que los resultados serán útiles para las autoridades responsables de formular las políticas relativas a los programas vinculados con los bosques, el cambio climático, la tenencia de la tierra, el desarrollo agrícola y la reducción de la pobreza en las zonas rurales, así como para las organizaciones de la sociedad civil y los asociados internacionales que llevan a cabo iniciativas sobre la gestión de la tenencia de la tierra y los recursos naturales. Asimismo, confiamos en que este estudio respaldará y orientará la labor de los programas del Banco Mundial en materia de desarrollo rural, medio ambiente y recursos naturales, agricultura, desarrollo social, cambio climático y financiamiento del carbono al incrementar la atención y el respaldo a la tenencia de los bosques de los pueblos indígenas y las comunidades en lo que concierne a estas esferas de trabajo.

## **Laura Tuck**

Vicepresidenta de Desarrollo Sostenible  
Grupo Banco Mundial





# INTRODUCCIÓN

Uno de los desafíos más importantes que enfrentan los Gobiernos en sus esfuerzos por reducir la pobreza y la desigualdad en las zonas rurales y lograr los objetivos ambientales y climáticos consiste en reconocer y proteger los derechos de tenencia de la tierra y los bosques de los pueblos indígenas y las comunidades locales. Cada vez se reconoce más claramente que la protección de los derechos de tenencia de la tierra es fundamental para el desarrollo económico local, la conservación de la biodiversidad, la reducción de las emisiones de carbono y la materialización de los derechos humanos. Asimismo, varios países en desarrollo, especialmente en América Latina, han logrado avances promisorios relacionados con la introducción de marcos jurídicos y políticas focalizadas para transferir o conceder derechos forestales a las poblaciones locales. Sin embargo, en muchos casos, estas reformas son parciales, y aún queda un largo camino por recorrer para ponerlas en práctica y hacerlas cumplir.

Estos programas inconclusos de reforma de la tenencia de la tierra tienen importantes impactos en la capacidad de los países para lograr sus objetivos ambientales y de reducción de la pobreza. Numerosas investigaciones revelan que la tenencia de la tierra y los recursos constituye una base fundamental para la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia sostenibles<sup>1</sup>, lo que incluye las contribuciones a los medios de subsistencia de las mujeres y la equidad de género<sup>2</sup>. Con respecto a los objetivos ambientales, en un examen integral de estudios pertinentes realizado en 2014 se determinó que, cuando las comunidades tienen derechos legales respecto de sus bosques y cuentan con el respaldo del Gobierno para la manejo y la aplicación de la normatividad, las tasas de deforestación (y las emisiones de carbono relacionadas) son considerablemente menores que en las zonas que no forman parte de esos bosques comunitarios<sup>3</sup>. Por ejemplo, Nelson y Chomitz<sup>4</sup> comprobaron que las zonas protegidas de uso múltiple en Asia y América Latina contribuyeron a limitar los incendios en mayor medida que las zonas estrictamente protegidas, y que los territorios indígenas fueron mucho más eficaces, cuando los factores ambientales y la lejanía geográfica se mantenían constantes<sup>5</sup>. El consenso mundial sobre la importancia de la seguridad en la tenencia de la tierra para el desarrollo y los derechos humanos se ha expresado en

marcos internacionales como las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*<sup>6</sup> y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas<sup>7</sup>, así como a través de la inclusión de las metas relativas a la tierra en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A pesar de estas pruebas y del mayor reconocimiento, la escasa claridad y la inseguridad de los derechos de tenencia de la tierra y los bosques siguen siendo un problema generalizado en el mundo en desarrollo, y continúan poniendo en riesgo la integridad de los medios de subsistencia locales y la provisión de servicios ambientales, a la vez que impiden la reducción de la pobreza e incrementan los efectos negativos del cambio climático.

En este estudio se examina el progreso de las reformas de la tenencia de la tierra en seis países de América Latina a fin de comprender su experiencia y extraer enseñanzas prácticas que puedan orientar futuras iniciativas dentro de esos países y en otras partes del mundo para fortalecer, ampliar y consolidar la tenencia de los bosques, con especial atención a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales. América Latina se ha puesto a la vanguardia en la implementación de reformas jurídicas e institucionales para conceder derechos de tenencia de la tierra más sólidos e inclusivos; como resultado, en 2013, aproximadamente el 39 % de las tierras forestales de la región era de propiedad de los pueblos indígenas y comunidades locales o estaban bajo su control<sup>8</sup>. Sin embargo, la limitada capacidad institucional, las engorrosas reglamentaciones y los poderosos intereses contrapuestos siguen impidiendo la materialización plena de la seguridad en la tenencia de la tierra para las comunidades. Resolver estas limitaciones a través de la inversión en una nueva etapa del proceso de reforma es esencial para el futuro de América Latina, donde los ecosistemas forestales cubren el 49 % de la tierra<sup>9</sup> y las tasas de deforestación siguen ubicándose entre las más elevadas del mundo<sup>10</sup>. Las enseñanzas derivadas de esta experiencia también son fundamentales para otros países que han emprendido reformas de la tenencia de la tierra o se encuentran en las primeras etapas de tales procesos.

Este informe tiene como objetivo contribuir al debate y el análisis que hoy tienen lugar en muchos países de América Latina, y en otras partes del mundo, acerca de los principales elementos normativos, jurídicos, institucionales y técnicos que se necesitan para fortalecer, proteger y ampliar la tenencia de los bosques de los pueblos indígenas y las comunidades. Luego de una breve introducción a los métodos de estudio, se presentan las principales conclusiones generales de los estudios sobre los seis países y, para concluir, se formulan recomendaciones para la labor futura, incluidas distintas maneras en que los programas del Banco Mundial pueden respaldar el mayor reconocimiento y la materialización de los derechos forestales de los pueblos indígenas y las comunidades.

# ENFOQUE Y MÉTODOS

En este informe se resumen los resultados de un análisis comparativo de los regímenes de tenencia de los bosques de Argentina, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Perú. El estudio fue diseñado con el propósito de evaluar la situación actual de las reformas de la tenencia de los bosques en América Latina y determinar las medidas que deben adoptar los Gobiernos a fin de obtener el respaldo político, institucional, financiero y técnico sostenible necesario para fortalecer e instrumentar tales reformas.

El estudio comenzó con un examen minucioso de las publicaciones oficiales y no oficiales sobre la situación de la tenencia de los bosques en cada país. Esta labor se complementó con actividades sobre el terreno para comprobar los datos y ampliar los resultados del examen documental. Se prestó especial atención a la función de las instituciones forestales y otros organismos gubernamentales relacionados responsables de otorgar o aplicar los derechos de tenencia de la tierra. Durante las visitas sobre el terreno, también se realizaron entrevistas a informantes y partes interesadas claves de ámbitos institucionales, técnicos y políticos, incluida una muestra de comunidades y organizaciones sociales del sector rural.

Los países se seleccionaron sobre la base de los intereses y las solicitudes de organismos gubernamentales, directores de programas y equipos del Banco Mundial, y otros asociados en la tarea del desarrollo a fin de realizar

un análisis estratégico sobre la interrelación entre las políticas relativas a las tierras y la administración de las tierras, los bosques y el cambio climático, y el manejo y la conservación de los recursos naturales. Actualmente, los seis países reciben asistencia del Banco Mundial para formular y aplicar estrategias nacionales de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD+), y han determinado que la escasa claridad y la inseguridad en la tenencia de la tierra son causas subyacentes de la deforestación y la degradación de los bosques y constituyen un obstáculo para la ejecución de las actividades de REDD+.

En el estudio se utiliza el marco conceptual denominado Paquete de Derechos, introducido originalmente por Schlager y Ostrom (1992) y modificado por la organización Iniciativa para los Derechos y Recursos (2012). El Paquete es un grupo de siete derechos diferentes que pueden o no estar reconocidos formalmente en los marcos jurídicos adoptados por los Estados con respecto a la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas y las comunidades. Los siete derechos son los de acceso, extracción, manejo, exclusión, enajenación, duración ilimitada y debido proceso o compensación (en el recuadro 1 se incluyen las definiciones de cada uno).

Un aporte particular de este estudio es que trasciende las evaluaciones anteriores de marcos jurídicos o las

## RECUADRO 1: PAQUETE DE DERECHOS DE TENENCIA DE LOS BOSQUES

- **Acceso:** derecho a ingresar en un bosque o a atravesarlo.
- **Extracción o uso:** derecho a beneficiarse de los recursos del bosque.
- **Manejo:** derecho a tomar decisiones sobre los recursos forestales y con respecto a una zona forestal sobre la cual la comunidad tiene derechos de acceso y extracción o uso.
- **Exclusión:** derecho a negar el acceso al bosque y su uso.
- **Debido proceso y compensación:** derecho a impugnar legalmente las iniciativas de un Gobierno tendientes a quitar uno, varios o todos los derechos forestales de una comunidad.
- **Duración:** el plazo durante el cual una comunidad puede ejercer sus derechos, ya sea limitados o reconocidos a perpetuidad.
- **Enajenación:** derecho a transferir el bosque a otros mediante venta, arrendamiento u otros medios.

*Fuente:* Instituto de Recursos Mundiales, *Securing Rights, Combating Climate Change* [Garantizar los derechos, combatir el cambio climático], donde se cita la Iniciativa para los Derechos y Recursos (2012) y Larson (2012).

zonas geográficas reconocidas para examinar la medida en que la ejecución de reformas de la tenencia de los bosques ha dado como resultado la seguridad en la tenencia de la tierra y el ejercicio de los derechos de tenencia de la tierra. Se trata de una esfera de particular interés en un contexto en que los países van más allá de la promulgación de las reformas para concentrarse cada vez más en los requisitos institucionales, regulatorios y de otra índole que se necesitan para la materialización efectiva de los derechos de tenencia de los bosques. También es importante que los países que intentan promulgar reformas comprendan y anticipen las dificultades relativas al diseño y la ejecución que determinan el éxito o el fracaso de la transferencia prevista de la tenencia de los bosques.

Los destinatarios de este estudio incluyen las instituciones gubernamentales nacionales y subnacionales responsables de diseñar y aplicar políticas y programas sectoriales, organizaciones de la sociedad civil, y

asociados internacionales que llevan a cabo iniciativas sobre la gestión de la tenencia de la tierra y los recursos naturales. Las conclusiones y enseñanzas también tienen como objetivo brindar asistencia al personal del Banco sobre un tema de creciente interés entre las diferentes *Prácticas Globales (Global Practices)* y los equipos que trabajan en zonas rurales, y que abarca la gestión de las tierras, el medio ambiente y el manejo de los recursos naturales, la agricultura, el desarrollo social (incluidos los derechos de los pueblos indígenas y otras cuestiones), el cambio climático, y el financiamiento del carbono. También es posible que ayuden a orientar las medidas necesarias para cumplir los requisitos del Marco Ambiental y Social del Banco Mundial, sobre todo en lo que se refiere a las tierras y los pueblos indígenas. Si bien el estudio se centra en América Latina, su metodología, sus conclusiones y sus recomendaciones son sumamente pertinentes a nivel mundial y, sin duda, serán de interés para países de otras regiones.



# PRINCIPALES CONCLUSIONES Y ENSEÑANZAS

Las reformas de la tenencia de la tierra han surgido a partir de la situación histórica, social y política específica de cada país. Las reformas importantes con frecuencia han estado relacionadas con cambios políticos más generales, como el cambio de Gobiernos militares a Gobiernos democráticos o la resolución de conflictos civiles. Los resultados concretos han incluido políticas y marcos jurídicos mediante los cuales se reconocen y se consolidan los regímenes de tenencia colectiva, y se fomentan la participación y la consulta en los procesos decisorios relacionados con el uso de la tierra.

En Argentina, las reformas de la tenencia de la tierra se promulgaron al final de la dictadura militar, en 1985, a través de la Ley sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes. Los derechos de tenencia de la tierra se fortalecieron con la reforma constitucional de 1994, en la que se reconocieron los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad colectiva de las tierras.

Colombia ha instaurado sólidos marcos jurídicos e institucionales para reconocer la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas y las comunidades. Estos procesos han tenido como principales destinatarios a las comunidades indígenas y afrocolombianas, quienes se beneficiaron de las reformas constitucionales de comienzos de la década de 1990 y la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por parte de Colombia.

En El Salvador, la propiedad colectiva de las tierras se abolió a fines del siglo XIX y aún no se ha restablecido. Además, los pueblos indígenas fueron reconocidos legalmente como una minoría recién en 2014, a través de las reformas constitucionales y la ratificación del Convenio 169 de la OIT por parte del Gobierno.

En Honduras, el Gobierno militar estableció en 1974 que todos los recursos y tierras forestales serían controlados por el Estado, y creó la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal<sup>11</sup> para gestionar los bosques y las actividades de extracción comercial. Desde que ratificó el Convenio 169 de la OIT en 1995, el Gobierno ha transferido tierras forestales a algunas comunidades

indígenas, en particular a los pueblos misquitos de la región del Caribe. Sin embargo, la mayoría de los bosques continúa siendo propiedad pública, y el Estado otorga a grupos organizados o cooperativas “contratos de usufructo” que les permiten acceder a los recursos forestales, usarlos y gestionarlos.

Nicaragua, que introdujo reformas de la tenencia de la tierra más recientemente que los otros países de este estudio, adoptó nuevos marcos jurídicos en 2005. Desde entonces, las medidas orientadas al reconocimiento de los derechos de tenencia de la tierra se han centrado principalmente en el otorgamiento de derechos de tenencia de la tierra a los pueblos indígenas de la región del Caribe.

En Perú, a pesar de los prolongados y complejos conflictos históricos sobre el reconocimiento de los derechos de tenencia de la tierra de las comunidades, se han promulgado cuatro regímenes de tenencia de la tierra para otorgar derechos a las comunidades indígenas y campesinas. Si bien la mayoría se promulgó antes de 2002, la categoría de reservas indígenas se creó en 2006 para proteger los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial<sup>12</sup>.

Estos aspectos introductorios de cada país ofrecen contexto a las principales conclusiones del estudio, que se detallan a continuación.

- 1. Se han logrado importantes avances en el reconocimiento legal de los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas y las comunidades locales a las tierras forestales.**

A excepción de El Salvador, todos los países estudiados han adoptado regímenes jurídicos que reconocen los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales a las tierras forestales, y han tomado importantes medidas para reconocer formalmente las tierras bajo el régimen de propiedad colectiva. Los avances son tanto cualitativos, por cuanto se han adoptado instrumentos jurídicos que reconocen los derechos colectivos de las comunidades forestales, como cuantitativos, a juzgar por los aumentos de las zonas forestales reconocidas.

## CUADRO 1. RÉGIMENES DE TENENCIA DE LA TIERRA Y CONJUNTO DE DERECHOS CONFERIDOS

País	Régimen de tenencia	Derechos conferidos						
		Acceso	Extracción o uso	Manejo	Exclusión	Debido proceso y compensación	Duración	Enajenación
Argentina	Bosques comunitarios	Sí	Sí	Sí <sup>13</sup>	Sí	Sí	Ilimitada	No
Colombia	Resguardos indígenas	Sí	Sí	Sí <sup>14</sup>	Sí	Sí	Ilimitada	No
	Tierras de las comunidades negras	Sí	Sí	Sí <sup>15</sup>	Sí	Sí	Ilimitada	No
El Salvador	Ninguno	–	–	–	–	–	–	–
Honduras	Tierras de las comunidades indígenas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Ilimitada	No
	Contratos de usufructo para el manejo forestal	Sí	Sí <sup>16</sup>	Sí	Sí <sup>17</sup>	Sí	30 años	No
Nicaragua	Bosques comunitarios	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Ilimitada	No
Perú	Tierras de comunidades nativas con aptitud forestal <sup>18</sup>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Ilimitada	No
	Reservas indígenas <sup>19</sup>	Sí	-- <sup>20</sup>	Sí	Sí	Sí	Ilimitada	No
	Tierras de comunidades campesinas con aptitud forestal	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Ilimitada	Sí <sup>21</sup>
	Reservas comunales en suelo forestal	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Ilimitada	No

En el cuadro 1, a continuación, se muestran los principales regímenes de tenencia de los bosques de cada país y los derechos que confieren. Como se indica en el cuadro, 7 de los 10 regímenes de tenencia de la tierra de los países estudiados confieren el conjunto completo de derechos de acceso, extracción, gestión, exclusión y debido proceso y compensación, por un plazo ilimitado, que proporciona a las comunidades la base jurídica plena para la seguridad en la tenencia de la tierra<sup>22</sup>. En los tres casos restantes, el conjunto de derechos está sometido a ciertas limitaciones.

Los contratos de usufructo para el manejo forestal de Honduras tienen vigencia durante 30 años, y las reservas

indígenas de Perú, diseñadas para proteger las tierras de los pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario, permiten el uso solo con fines de subsistencia. Además, en Perú, en las reservas comunales en suelo forestal, el Gobierno conserva la propiedad formal de las tierras y transfiere a las comunidades los derechos de acceso, uso y manejo forestal.

En virtud de estos regímenes de tenencia de la tierra, también se han concedido grandes superficies de tierras a distintas comunidades. Por ejemplo, Colombia ha reconocido los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas a casi el 50 %<sup>23</sup> de las tierras forestales del país. En Nicaragua, el 49 %<sup>24</sup> de los

bosques se ha transferido a las comunidades indígenas, sobre todo en la región del Caribe. En Perú, los pueblos indígenas y las comunidades locales son propietarios formales de alrededor del 26,1 %<sup>25</sup> de los bosques, principalmente en la región de la Amazonia.

## **2. El activismo político y judicial a favor de los pueblos indígenas ha contribuido en gran medida a la transferencia de los derechos forestales.**

Gran parte de los avances en el reconocimiento y la transferencia de los derechos consuetudinarios de tenencia de los bosques en los seis países ha sido el resultado de la acción directa y la promoción de las organizaciones comunitarias y de pueblos indígenas, generalmente con el apoyo y la colaboración de grupos más amplios de la sociedad civil. Por ejemplo, en Argentina, la motivación y el impulso para las reformas de la tenencia de los bosques surgieron principalmente de los reclamos por las tierras de los movimientos indígenas de la región norte, donde se encuentra la mayor concentración de pueblos indígenas. La movilización de las organizaciones de los pueblos indígenas de la Amazonia a nivel local, regional y nacional también ha sido un factor importante para promover las reformas de la tenencia de la tierra en Perú.

Además de las demandas sociales de las organizaciones de los pueblos indígenas y la sociedad civil, el activismo judicial de los tribunales y los mecanismos locales de atención de reclamos también ha cumplido un papel importante. Este fenómeno ha sido particularmente importante en Colombia, donde la Corte Constitucional declaró que ciertas leyes sobre cuestiones relativas al desarrollo rural no eran válidas, incluida la Ley Forestal (Ley 1021 de 2006), debido a la falta de consultas a los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas. De modo similar, las Defensorías del Pueblo de Perú han sido fundamentales a la hora de cuestionar las medidas adoptadas por el poder político para reconocer y transferir los derechos de tenencia de la tierra a las comunidades indígenas.

En algunos casos, las presiones para fortalecer el reconocimiento de los derechos de las comunidades también han provenido de instituciones supranacionales, por ejemplo tribunales regionales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en particular, ha tenido una importante influencia en los Gobiernos nacionales y locales de América Latina en las cuestiones relativas a los derechos indígenas.

Nicaragua es un buen ejemplo de un país donde las decisiones de la Corte han tenido un impacto directo en los derechos de tenencia de la tierra de la comunidad. En 2001, la Corte dictaminó que el Gobierno había infringido los derechos de la comunidad indígena mayagna de Awas Tingni al otorgar una concesión forestal en su territorio en 1995. La Corte ordenó al Gobierno de Nicaragua que pagara una compensación y creara un mecanismo eficaz para la demarcación y la concesión de títulos de los territorios indígenas. Si bien estas formas de influencia externa de las instituciones judiciales han sido más pronunciadas en América Latina, algunas decisiones recientes de otros tribunales regionales, como la Corte Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, indican que la función y la influencia de las cortes regionales pueden incrementarse en otras regiones.

En contraste con el papel central que desempeñaron las instituciones de los pueblos indígenas, la sociedad civil y el sector judicial, ninguno de los países estudiados se ha beneficiado con una iniciativa nacional sostenida del Poder Ejecutivo para la aplicación de reformas de la tenencia de los bosques. Esto, a su vez, ha tenido consecuencias para los patrones de ejecución y la protección de los derechos de tenencia de los bosques de los pueblos indígenas y las comunidades locales.

## **3. La aplicación de reformas de la tenencia de los bosques es dispar, y aún falta por transferir derechos de tenencia de los bosques a muchas comunidades.**

A pesar de los avances logrados en la adopción de marcos jurídicos para reconocer los derechos de tenencia de los bosques, la aplicación de tales marcos en lo que se refiere a la transferencia de derechos a zonas específicas ha progresado de forma irregular entre las diferentes comunidades y regiones geográficas de cada país. En algunos casos, este reconocimiento desigual refleja patrones de promoción organizada del reconocimiento de los reclamos por las tierras. En Perú, por ejemplo, la labor de titulación de tierras ha avanzado con lentitud y se ha centrado principalmente en la región de la Amazonia, en particular en las regiones de San Martín, Loreto y Ucayali, donde la movilización de las federaciones de indígenas locales y nacionales ha sido más activa. Sin embargo, según el Instituto del Bien Común (IBC)<sup>26</sup>, aún se deben conceder los títulos de propiedad de 6,5 millones de hectáreas a



las comunidades nativas de la Amazonia peruana<sup>27</sup>. En otros casos, la aplicación desigual refleja diferencias en las respuestas de las instituciones gubernamentales de distintos niveles. En Argentina, donde, en virtud del sistema federal, los Gobiernos provinciales comparten las responsabilidades de la transferencia de derechos de tenencia de los bosques con el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, los Gobiernos provinciales más progresistas han realizado mayores esfuerzos para aprobar y aplicar políticas tendientes a reconocer los derechos de las comunidades indígenas.

Los factores históricos también inciden en los patrones de aplicación de los derechos forestales. Por ejemplo, en Nicaragua, la mayor parte del reconocimiento adecuado de las tierras forestales indígenas ha ocurrido en las Regiones Autónomas de la costa del Caribe, mientras que en las regiones del norte y del Pacífico se observan pocos avances. De modo similar, los pueblos misquitos de la costa del Caribe del noreste de Honduras recibieron recientemente el título de propiedad de una gran extensión de tierra, en tanto que los compromisos de conceder títulos de propiedad de las tierras comunales de otras comunidades indígenas (como los pueblos pech, tolpán y tawahka) aún no se han materializado. Uno

de los factores que afectaron estas transferencias de tierras a las comunidades indígenas en la costa del Caribe fue el hecho de que estas regiones anteriormente eran protectorados británicos en virtud de los tratados internacionales suscritos por Nicaragua y Honduras con el Reino Unido. Este antecedente creó un marco jurídico único para el reconocimiento de los derechos sobre las tierras indígenas en estas zonas<sup>28</sup>.

#### 4. Las limitaciones en materia de coordinación y capacidad institucional restringen la implementación y la efectiva aplicación de las reformas de la tenencia de los bosques.

Un denominador común en los seis países son las limitaciones de la capacidad y los mecanismos institucionales para reconocer y aplicar los derechos de las comunidades, por ejemplo las limitaciones financieras y técnicas de los organismos gubernamentales nacionales y subnacionales, y las deficiencias de los sistemas judiciales. Incluso en países como Colombia, que cuenta con un sólido marco jurídico e institucional, la presencia y la capacidad institucionales en las provincias locales, sobre todo en las regiones de la Amazonia y la costa del Pacífico, han sido muy limitadas. La región de la Amazonia de



Perú se encuentra en una situación similar, en la que la deficiente estructura institucional limita la capacidad del Gobierno para conceder y regularizar los títulos de propiedad de las tierras, ayudar a las comunidades a encontrar una solución a las disputas por las tierras, y proporcionar permisos y asistencia técnica a las comunidades para que gestionen sus bosques.

Un factor importante que impide brindar respaldo institucional a las reformas de la tenencia de la tierra es la división y la falta de claridad en los mandatos para transferir, regularizar y aplicar el conjunto de derechos de tenencia de los bosques entre los diversos organismos gubernamentales, tanto a nivel nacional como subnacional. Los mandatos específicos de cada organismo a menudo no están claramente definidos o se superponen, en especial cuando existe más de una entidad sectorial que opera en un distrito político particular (por ejemplo, agricultura, silvicultura, conservación, minería). La falta de armonización y continuidad de las medidas entre los organismos pertinentes es especialmente grave en regiones como el noroeste de Argentina o la región de la Amazonia de Perú, donde la concesión de títulos de propiedad de tierras indígenas de uso consuetudinario es muy inferior a las expectativas.

Además de las considerables demoras de los Gobiernos centrales para transferir o regularizar los derechos de tenencia de la tierra de las comunidades, los organismos de administración de las tierras han sido criticados por su gestión ineficaz de la información, que incluye diferencias e incongruencias en los datos de los registros y catastros entre los organismos del Gobierno central y de los Gobiernos locales. Esta es una esfera en la que el Banco Mundial y otros donantes han podido ayudar, aunque la labor de fortalecimiento de los organismos encargados de las tierras se ha centrado principalmente en las zonas urbanas y periurbanas, donde las necesidades de planificación urbana y tributación han conferido mayor urgencia política a las reformas de la administración de la tierra y el acceso geográfico es menos problemático.

Los procesos de descentralización también se han convertido en un factor importante que incide en el avance de las reformas de la tenencia de los bosques. La descentralización ofrece potencial para acelerar y crear procesos de reconocimiento de la tenencia de la tierra con mayor capacidad de respuesta y más cercanos a las comunidades forestales locales. En Honduras, por ejemplo, mediante la descentralización, se han

fortalecido las instituciones locales y se ha promovido la participación más activa de la sociedad civil en los procesos de reconocimiento de la tenencia de la tierra y planificación territorial. Aun así, posiblemente sea necesario garantizar que el empoderamiento de las autoridades locales esté acompañado del respaldo a sistemas decisorios inclusivos. En el caso de Honduras, las comunidades indígenas comúnmente consideran que sus opiniones no son escuchadas por los Gobiernos municipales. Este estudio también indica que los Gobiernos centrales generalmente han transferido los mandatos de regularización de las tierras a los Gobiernos locales de manera muy vertical, sin analizar en profundidad las condiciones de las instituciones locales, y con escaso apoyo técnico, institucional y financiero. En países como Argentina, donde los Gobiernos provinciales han tenido a su cargo el reconocimiento de los derechos forestales indígenas durante más de 10 años, la concesión de títulos de propiedad ha avanzado con lentitud, sobre todo debido a la falta de claridad de los mandatos del Gobierno central y los Gobiernos locales, y a la superposición entre los mandatos de ambas esferas. En Perú, los Gobiernos regionales han participado solo marginalmente en el diseño de un ambicioso proceso de descentralización, y a menudo se ven presionados por electores locales que exigen la adopción de medidas vinculadas a reclamos que llevan muchos años sin resolverse. Por lo general, los Gobiernos locales deben responder a las grandes expectativas de las comunidades indígenas y, a la vez, hacer frente a graves deficiencias en materia de respaldo técnico, financiero y jurídico.

A excepción de Colombia y Nicaragua, los países tampoco cuentan con instituciones administrativas o judiciales específicas para resolver conflictos y exigir el cumplimiento de los derechos de tenencia de los bosques. Los pocos conflictos que llegan al sistema judicial se encauzan a través de los tribunales generales, que no están preparados ni son adecuados para abordar las cuestiones relativas a la tenencia de los bosques.

Esta conclusión apunta a la necesidad de anticipar y garantizar un nivel de inversión suficiente en las capacidades institucionales que hacen falta para implementar con éxito las reformas, más allá de su promulgación formal. Por ejemplo, en Nicaragua, los Gobiernos Autónomos de los territorios del norte y el sur del Caribe, que son predominantemente indígenas, desempeñan una función de intermediación esencial

con el Gobierno central y han desarrollado capacidades locales para contribuir al procesamiento de los títulos de las tierras comunitarias. En Honduras, los planes de zonificación participativos dirigidos por los municipios han ayudado a las comunidades indígenas y locales a identificar y resolver conflictos limítrofes con las comunidades vecinas y tierras forestales públicas. En Colombia, las necesidades relativas a la solución de conflictos se han abordado con el establecimiento de entidades y procedimientos gubernamentales específicos para respaldar la restitución de las tierras.

**5. El saneamiento, la superposición de reclamos por las tierras forestales y las deficiencias para aplicar los derechos de exclusión constituyen grandes obstáculos a la seguridad en la tenencia de la tierra.**

Además de las limitaciones institucionales descritas anteriormente, un factor significativo que contribuye a las demoras en el proceso de concesión de títulos de propiedad es la necesidad de que las comunidades establezcan un título de propiedad claro de sus tierras, sin disputas limítrofes ni superposición de reclamos<sup>29</sup>. Sin embargo, a medida que la frontera agrícola se expande a las tierras forestales de uso consuetudinario, muchas comunidades indígenas enfrentan una situación en la que terceros residen dentro del territorio que reclaman y acceden a los recursos y las tierras comunales, con o sin títulos de propiedad legales. Estos terceros incluyen agricultores sin tierra y actores del sector privado que procuran extraer madera y otros recursos forestales de las tierras comunales.

Las demandas de tierras de los movimientos sociales de agricultores sin tierra presentan un importante desafío para el establecimiento de títulos claros. El impacto social y económico del reasentamiento masivo de estos terceros hace que en muchos casos resulte inviable retirarlos de los territorios indígenas, ya que muchos Gobiernos no cuentan con recursos financieros o tierras públicas cultivables suficientes para responder de forma adecuada a sus demandas. Además, las operaciones de agricultura a gran escala, minería y explotación forestal para fines comerciales suelen ser promovidas por los Gobiernos y, sin duda, se ven favorecidas por la irregularidad o la ausencia de mecanismos formales de tenencia.

Los problemas relacionados con el saneamiento, los reclamos múltiples y la usurpación de tierras también afectan las tierras de las que se posee la titularidad. En Nicaragua, por ejemplo, una de las principales amenazas a los territorios indígenas del Caribe ha sido la creciente ocupación por parte de campesinos y agricultores sin tierra. Estas regiones se han convertido en la última frontera agrícola, lo que también afecta a importantes zonas protegidas, como la Reserva de la Biosfera Bosawás. Los territorios indígenas de esta región se extienden en grandes zonas remotas, con una población dispersa, y las invasiones de campesinos no han sido controladas por las autoridades regionales ni el Gobierno central.

La falta de acción para resolver muchos de estos conflictos, incluidas las limitaciones de los sistemas judiciales para abordar y gestionar las quejas, contribuye a un ejercicio *casi nulo* del derecho de *exclusión*. Con frecuencia, los regímenes de tenencia reconocen los derechos de las comunidades de excluir a los terceros que procuren acceder a la tierra o los recursos de sus territorios, y la responsabilidad de hacer cumplir tales derechos normalmente se asigna al Estado (al igual que con otras formas de propiedad). Lamentablemente, en los seis países, esta importante función del Gobierno es muy deficiente, sobre todo en las zonas remotas, que se ven muy afectadas por la presión que ejerce el desarrollo. Una interpretación alternativa de las causas del desempeño insuficiente o negligente del Gobierno en lo que se refiere a la regularización y la aplicación de los derechos de tenencia de la tierra de las comunidades es la falta de voluntad política en vista de las inversiones de gran escala en los sectores de agroindustria, silvicultura, minería y producción de petróleo y gas, generalmente a través de concesiones otorgadas por el Gobierno. Estas presiones derivadas de los intereses del sector privado y de los migrantes de otras partes del país constituyen otro problema crítico que se debe abordar para sostener y promover las reformas de la tenencia de la tierra.

**6. El alcance de los derechos de extracción y manejo se han visto socavados por la sobre-regulación.**

Con respecto al manejo de los recursos forestales, todos los países estudiados, excepto El Salvador, reconocen el derecho de las comunidades de tomar

decisiones sobre la forma de gestionar sus bosques. En países como Colombia, Honduras y Nicaragua, el marco jurídico prevé el establecimiento de entidades administrativas y territoriales con la facultad de ejercer los derechos de manejo. Asimismo, en los seis países, las comunidades tienen derechos de *extracción* de los recursos forestales para su propio consumo directo<sup>30</sup>.

En cinco de los seis países (excepto El Salvador), las comunidades también pueden realizar actividades de extracción maderera comercial y conectarse con mercados de madera locales o internacionales para vender sus productos. Sin embargo, las actividades de silvicultura comercial en tierras comunales y privadas están fuertemente reguladas por el Estado, en general por organismos forestales, que deben aprobar los planes de manejo forestal y los permisos de extracción para los propietarios de bosques. Los costos de transacción para cumplir con los marcos regulatorios complejos y verticales habituales en la silvicultura comercial son muy elevados para las comunidades. Los planes de manejo suelen ser difíciles de preparar, innecesariamente detallados y costosos. Deben ser preparados o aprobados y supervisados por silvicultores profesionales, quienes cobran un arancel por sus servicios y rara vez son miembros de la comunidad, y no necesariamente comprenden ni responden a sus intereses. También es común que los permisos de manejo forestal tengan, como requisito legal adicional, una evaluación del impacto ambiental que debe ser aprobada por las autoridades ambientales. En Honduras, por ejemplo, los contratos de usufructo que las comunidades establecen con el Gobierno ya contienen disposiciones para gestionar las actividades extractivas, pero se exigen condiciones adicionales, como un plan de manejo, para la extracción comercial de madera. Se observó de manera sistemática en todos los países que las comunidades por lo general no cumplen con las regulaciones por dos motivos comprensibles: en primer lugar, son engorrosas y costosas, y, en segundo lugar, habitualmente son discriminatorias o no tienen en cuenta las necesidades y condiciones locales.

Es importante distinguir entre la capacidad técnica y administrativa de las comunidades para regular y llevar a cabo el manejo forestal en sus propias tierras y los problemas relacionados con las exigencias prescriptivas en materia regulatoria impuestas por los Gobiernos. Las comunidades pueden solicitar apoyo técnico para desarrollar sus capacidades en materia de manejo forestal comercial. Sin embargo, los marcos

jurídicos de control gubernamental de los procesos productivos de las comunidades que no son realistas y no responden a las condiciones socioeconómicas y biofísicas locales han sido contraproducentes. Al imponer limitaciones institucionales y financieras a los esfuerzos de las comunidades por utilizar y gestionar los bosques de manera sostenible, el exceso de regulación generalmente da lugar a la tala ilegal (sin los permisos y planes exigidos) y fomenta el mercado negro de madera.

El exceso de regulación también ha sido regresivo, ya que tiende a recompensar a las entidades comerciales más grandes en detrimento de las pequeñas empresas forestales comunitarias más pobres. Una tendencia común observada en los seis países es que la mayor parte de la silvicultura comercial está en manos de terceros, por lo general empresas privadas que establecen contratos de concesión de largo plazo con los Gobiernos en tierras públicas, incluso en zonas donde los derechos consuetudinarios de las comunidades locales aún son objeto de controversia. En algunos casos, las empresas establecen concesiones directamente con las comunidades, en las que estas pierden el control sobre las decisiones relativas al manejo de sus bosques por períodos prolongados y solo reciben beneficios económicos marginales. La necesidad de incrementar la inversión relativa al manejo forestal comunitario, así como de contar con regulaciones más adecuadas y menos engorrosas, será un tema central en las iniciativas de reforma en curso en estos países, y una consideración fundamental para otros países que procuren conceder derechos forestales a las comunidades.

## **7. Las políticas y los programas sectoriales de desarrollo rural han generado presiones rivales sobre las tierras forestales.**

En todos los países estudiados, las políticas macroeconómicas nacionales han favorecido la rápida expansión de los sectores de agricultura a gran escala, minería y energía en las zonas rurales, y han asignado una prioridad muy baja a las reformas de la tenencia de los bosques y los sistemas de producción basada en la comunidad. Si bien los países comprensiblemente intentan promover las inversiones y el crecimiento en las zonas rurales, dichos esfuerzos inciden negativamente tanto en el medio ambiente de las tierras de los pueblos indígenas y las comunidades como en las perspectivas de consolidación y protección de los derechos de tenencia de los bosques de la comunidad.

Las políticas y los programas para fomentar las inversiones de gran escala en las zonas rurales son una cuestión urgente que afecta las reformas de la tenencia de los bosques en todos los países estudiados. En Argentina, el sector agroindustrial genera la mayor parte del crecimiento económico y ejerce fuertes presiones para que se dediquen tierras forestales a la agricultura de gran escala, teniendo en mira principalmente los mercados internacionales de soja y otros productos básicos. Estas inversiones agrícolas han generado graves amenazas para la regularización de las tierras de uso consuetudinario de las comunidades indígenas, puesto que las tierras reclamadas por las comunidades a veces se asignan a concesiones privadas. En Colombia y Perú, las políticas sobre minería y energía que priorizan las inversiones de gran escala han frenado el ritmo y limitado el alcance geográfico de las políticas y los programas de regularización de las tierras, sobre todo en el caso de los pueblos indígenas de la Amazonia de ambos países y de las comunidades afrocolombianas de Colombia. La planificación territorial y del uso de la tierra en El Salvador se ha centrado en la agricultura intensiva, que, combinada con la superpoblación, ha dado como resultado predios sumamente fragmentados. Esta situación limita en gran medida las posibilidades de promover el futuro reconocimiento de las tierras de los pueblos indígenas o las comunidades en virtud de un régimen de los recursos de uso común. En Honduras, las políticas de expansión agrícola, especialmente en apoyo del sector cafetalero, han

dado lugar al establecimiento de plantaciones de café en los bosques, en detrimento de las comunidades que intentan proteger sus derechos de tenencia de estos. En Honduras y en Nicaragua, las políticas y los proyectos del sector de energía continúan representando un desafío para la aplicación de las reformas de tenencia de los bosques.

Los recientes acontecimientos de Perú ilustran esta dinámica. En ese país, las políticas de gestión de la tierra han priorizado la expansión de las concesiones agrícolas, mineras y forestales de gran escala. En muchos casos, las concesiones de silvicultura, petróleo y gas y minería se han otorgado en zonas donde las comunidades locales tienen derechos consuetudinarios o donde previamente se habían aprobado planes y permisos de manejo forestal para las comunidades locales. El Gobierno también ha aprobado recientemente leyes que simplifican los procedimientos para otorgar concesiones a inversionistas interesados en desarrollar proyectos agroindustriales, incluso reduciendo los requisitos vinculados con el impacto social y ambiental<sup>31</sup>.

Un problema coadyuvante en los seis países es el sesgo histórico y actual hacia la promoción de las actividades de agricultura y ganadería, que convierte al uso sostenible y la conservación de los bosques en una prioridad secundaria. A través de las políticas agrícolas, se siguen promoviendo los cambios en el uso de la tierra mediante la conversión de los bosques



en tierras de cultivo o pastoreo, y se otorgan títulos de propiedad a los propietarios particulares que pueden probar que utilizan y han utilizado la tierra para cultivos u otras actividades productivas durante varios años. También es común que los Ministerios de Agricultura u otras entidades agrícolas sean responsables de diseñar y aplicar las políticas forestales, y en algunos casos, por ejemplo, en Honduras y Perú, tengan el mandato de regularizar la tenencia de la tierra.

A modo de conjetura, se puede decir que los Gobiernos se han centrado en la promoción de las actividades de gran escala con la intención de lograr un mayor impacto en la economía nacional y acceder a los mercados internacionales. Sin embargo, en estas actividades de desarrollo económico, no se deben desatender ni discriminar las actividades productivas de menor escala realizadas por las comunidades forestales, habida cuenta de las importantes contribuciones de tales emprendimientos a las economías locales, la reducción de la pobreza y la equidad.

#### **8. Los mecanismos de participación, consulta y formulación de reclamos son fundamentales para la implementación eficaz de las reformas de la tenencia de los bosques.**

La prioridad asignada al desarrollo económico por sobre la consolidación de las reformas de la tenencia de las tierras de la comunidad en las zonas forestales se ve agravada por las brechas normativas o la deficiente aplicación de los derechos a la consulta, la participación y el consentimiento previo, libre e informado (CPLI) en los procesos decisorios relativos a las inversiones de terceros en tierras de uso consuetudinario. En el caso de Nicaragua, por ejemplo, en el marco jurídico que regula el sector de energía se exige el consentimiento formal de las autoridades comunitarias y de los Consejos Regionales Autónomos para cualquier concesión de minería o extracción de petróleo. Sin embargo, si una comunidad rechaza una iniciativa una vez, las reglamentaciones permiten que los proponentes presenten objeción a este rechazo e inicien una nueva solicitud, con la expectativa de que la concesión se apruebe en un futuro. Esto anula las posibilidades reales de que las comunidades rechacen proyectos en sus territorios.

Un problema relacionado con los procesos deficientes de consulta y consentimiento es la frecuente falta de mecanismos eficaces para formular los reclamos vinculados con los derechos de tenencia de la tierra, y responder a dichos reclamos. Los procedimientos oficiales de consulta y gestión de reclamos son

escasos y, cuando existen, suelen ser reactivos, en lugar de ser previsibles y coherentes y estar basados en una verdadera política de participación. Además, generalmente se caracterizan por las diferencias en el nivel de acceso a la información y representación entre las partes interesadas pertinentes, en perjuicio de los grupos indígenas y comunitarios. Cabe destacar que, si bien estos grupos no son homogéneos en lo que respecta a sus intereses, las perspectivas y las inquietudes de las mujeres y los jóvenes suelen estar mal representadas.

La experiencia de Colombia aporta enseñanzas en este sentido: el proceso de paz y la restitución de tierras a las comunidades locales afectadas por los conflictos armados han dado lugar a políticas y normas más progresivas que fomentan la inclusión y la participación en la toma de decisiones. Muchos de estos instrumentos se han convertido en elementos importantes del proceso de otorgamiento de derechos de tenencia de los bosques a las comunidades indígenas y afrocolombianas. En Perú, la nueva Ley de Participación Pública y Consulta de los Pueblos Indígenas y Nativos es una importante medida que exige que las comunidades aprueben las iniciativas en sus territorios. Si bien la aplicación eficaz de estos marcos jurídicos sigue siendo un desafío, estos crean una base para promover la inclusión y la participación de las comunidades indígenas en los procesos decisorios relacionados con las inversiones y las intervenciones en materia de desarrollo en sus zonas, y establecen un conjunto de experiencias que puede orientar una dimensión esencial de las iniciativas de reforma de la tenencia de la tierra en otros lugares.

#### **9. La protección de los derechos de tenencia aún no se toma debidamente en cuenta en las iniciativas de mitigación del cambio climático a través de la reducción de emisiones por deforestación y la degradación.**

El reconocimiento de los derechos de tenencia de los bosques de los pueblos indígenas y las comunidades locales, y el apoyo a esos derechos son una de las condiciones necesarias para lograr buenos resultados en las iniciativas nacionales dirigidas a combatir la deforestación y la degradación y reducir las emisiones de carbono de los ecosistemas forestales. Como se ha destacado en la introducción, los estudios mundiales demuestran cada vez más la eficacia de la tenencia y la gestión comunitarias de la tierra para reducir la deforestación. Desde una perspectiva negativa, resulta cada vez más evidente que, sin un marco jurídico e institucional para regularizar los derechos de tenencia

de los bosques y promover una distribución justa de los costos y beneficios del manejo sostenible de los bosques, la deforestación, la degradación y las emisiones de carbono relacionadas seguirán aumentando.

Los seis países incluidos en este estudio están preparando sus estrategias nacionales de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD+) en el marco del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés), coordinado por el Banco Mundial, a fin de ser elegibles para recibir pagos basados en los resultados por unidades de reducción de emisiones. Los seis Gobiernos han identificado la situación precaria de sus sistemas de tenencia de los bosques como una probable causa directa o indirecta de la deforestación y la degradación de los bosques. Por lo tanto, en la mayoría de las estrategias de REDD+ que se están preparando, se identifican enfoques iniciales para abordar este problema. En Perú y Nicaragua, por ejemplo, se han propuesto medidas más concretas para promover la concesión de títulos de propiedad entre las comunidades. Perú, Honduras, Colombia y Nicaragua también han avanzado en la identificación de zonas prioritarias donde se brindará apoyo a las comunidades en cuanto a la protección de la tenencia de la tierra y la mejora de su capacidad para gestionar los bosques de manera más sostenible. Las organizaciones internacionales que respaldan las iniciativas de REDD+ han comenzado a reconocer la necesidad de abordar la tenencia de la tierra como una base central para el éxito de las actividades de REDD+ y para definir quiénes tienen derecho a participar en los ingresos que puedan generarse a partir de los pagos por reducción de las emisiones<sup>32</sup>.

Sin embargo, aun teniendo en cuenta que la formulación de estrategias está en curso, los impactos de este reconocimiento cada vez mayor han sido limitados hasta la fecha. Un análisis reciente de los avances en la preparación de los programas de REDD+ del FCPF reveló que la mayoría aún no ha realizado evaluaciones de la tenencia de la tierra que permitan conocer en profundidad los posibles impactos de las nuevas iniciativas y estrategias de REDD+ para abordar tales cuestiones<sup>33</sup>. Además de

la importancia directa de la protección de la tenencia de la tierra para el manejo sostenible de los bosques, otros aspectos fundamentales de REDD+, como la asignación de derechos del carbono y la participación en los beneficios, dependen de la claridad de los mecanismos de tenencia de la tierra. En un contexto en el que los países comienzan a elaborar marcos jurídicos sobre los derechos del carbono tras el Acuerdo de París y a formalizar sus contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (CPDN), se necesitarán inversiones para aclarar y proteger los derechos forestales básicos a fin de evitar la marginación de las comunidades y establecer una base adecuada para que las comunidades participen en las actividades de REDD+ en sus tierras de uso consuetudinario. Sin embargo, en un examen de las 161 CPDN presentadas para la vigésima primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se llegó a la conclusión de que solo 21 países, que representan el 13 % de la superficie forestal tropical y subtropical, asumieron compromisos claros para promover la seguridad en la tenencia de las tierras de los pueblos indígenas y las comunidades locales o los objetivos de gestión comunitaria de los recursos naturales en sus presentaciones de CPDN. Ninguno de los seis países incluidos en este estudio se encontraba en ese grupo<sup>34</sup>.

La ausencia actual de derechos forestales protegidos ha contribuido a la oposición a las iniciativas de REDD+ por parte de algunas organizaciones de pueblos indígenas, comunidades y entidades de la sociedad civil, debido a la inquietud de que las actividades de REDD+ provocarán una recentralización del control sobre los bosques o simplemente reforzarán el statu quo. En los estudios sobre los países se ha determinado que países como Nicaragua y Perú, por ejemplo, han llevado a cabo el proceso de REDD+ de manera centralizada y han retenido gran parte de las facultades decisorias y del financiamiento provisto por donantes internacionales en sus ciudades capitales. Estas conclusiones reafirman la necesidad de promover enfoques de REDD+ más descentralizados, dado que las actividades de REDD+ se llevarán a cabo necesariamente en regiones forestales alejadas de las capitales nacionales.

# CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Como se ha destacado en las conclusiones y enseñanzas anteriores, las importantes medidas adoptadas en muchos países para reconocer los derechos forestales de los pueblos indígenas y las comunidades requieren con urgencia una nueva etapa de energía e inversión para aplicar cabalmente y proteger esos sistemas de tenencia de la tierra y evitar que presiones contrarias obstaculicen o frenen los avances logrados. En particular, este análisis revela que los mecanismos institucionales deficientes, la superposición de los reclamos, el exceso de regulación, la aplicación inadecuada y otras presiones vinculadas con el uso de la tierra dificultan de forma significativa la materialización plena de los derechos forestales de los pueblos indígenas y las comunidades.

Las limitaciones actuales a la tenencia segura de los bosques son evitables y pueden abordarse a través de la acción concertada, y la actual crisis climática mundial presenta un motivo importante para hacerlo. Para reducir considerablemente la deforestación y la degradación de los paisajes rurales, mantener los servicios ecosistémicos vitales, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar la capacidad de adaptación de las comunidades en su respuesta ante la creciente variación climática, los Gobiernos deberán llevar a cabo reformas viables de la tenencia de la tierra que establezcan claramente y garanticen el acceso de las comunidades locales a la tenencia de los bosques y el uso de los recursos naturales. Los Gobiernos interesados en promover el desarrollo sostenible y frenar la degradación de los ecosistemas en los paisajes forestales rurales deberán evaluar las deficiencias jurídicas e institucionales de sus regímenes de tenencia de los bosques, y determinar las medidas necesarias para fortalecer el reconocimiento de los derechos de tenencia de la tierra y permitir que las comunidades accedan eficazmente a sus recursos forestales, los gestionen y se beneficien de ellos de manera sostenible. A partir de este análisis, se formulan las siguientes específicas.

## Recomendaciones:

### 1. **Asignar una mayor prioridad política y brindar atención sostenida al fortalecimiento de la seguridad en la tenencia forestal en favor de los pueblos indígenas y las comunidades locales.**

Gran parte del impulso para la primera etapa de las reformas de la tenencia de la tierra ha provenido de movimientos sociales de base, generalmente combinados con el apoyo de órganos judiciales. En adelante, para mantener el impulso logrado, será necesario que los Gobiernos actúen en forma proactiva para superar las actuales limitaciones normativas e institucionales y garantizar que las reformas se apliquen de manera uniforme en todas las tierras forestales. Esto implica anticipar las necesidades y las cuestiones que puedan surgir en las diferentes etapas de la reforma, y crear estrategias de largo plazo que puedan adaptarse a los cambios de Gobierno y las nuevas presiones.

Increasing recognition of the importance of secure land rights among multiple constituencies offer new possibilities for political support. These include corporate actors concerned to green their supply chains and avoid land-grabbing, REDD+ advocates, human rights activists, and political movements (such as the Colombia peace process). For governments, tenure security needs to be recognized as a priority issue that requires political will, institutional coordination and harmonization of policies, mandates and programs. The international donor community, including the World Bank, can support the phasing and sustained effort needed for tenure reforms, including through better integration of its lending instruments and more consistent advice and dialogue. While achieving tenure security in forest lands is a challenging and long term endeavor, it is also a necessary and urgent one.

- 2. Crear mecanismos más claros y eficaces para resolver el saneamiento y la superposición de reclamos que impide la titulación y la protección de las tierras forestales de los pueblos indígenas y las comunidades.** Los patrones de superposición de reclamos en las tierras forestales de los pueblos indígenas y las comunidades son complejos, pero deben abordarse y resolverse como parte de los procesos de concesión de títulos de propiedad. Los órganos y mecanismos judiciales locales serán especialmente importantes para resolver dicha superposición, y se deberá aumentar la capacidad de los Gobiernos para exigir el cumplimiento de la normativa a fin de prevenir incidentes de usurpación de tierras o responder a estos. También se debe incrementar el apoyo destinado a fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas y las comunidades para controlar y vigilar sus territorios.

Los instrumentos geoespaciales han avanzado muy rápido en términos de innovación social y tecnológica. Esto crea nuevas oportunidades, por ejemplo la confección de mapas provisorios de las tierras de los pueblos indígenas y las comunidades para que su presencia sea visible en los catastros nacionales. La fusión de las bases de datos de todos los planes de manejo forestal, concesiones, licencias de minería y otros usos de la tierra existentes ayudará a identificar superposiciones que pueden presentarse a todas las partes para su resolución, incluidos los defensores públicos. Los instrumentos geoespaciales también pueden respaldar el seguimiento en tiempo real para ayudar a las comunidades a identificar la usurpación de tierras en forma temprana y fortalecer los sistemas de aplicación de la normativa. Esta infraestructura también será necesaria para las actividades de REDD+.

- 3. Priorizar el fortalecimiento institucional para el reconocimiento, el respaldo y la aplicación de los derechos forestales de los pueblos indígenas y las comunidades.** Las deficiencias en la capacidad institucional del Gobierno, así como la falta de claridad o la superposición de los mandatos, constituyen un importante factor limitativo a la hora de aplicar y proteger los derechos de tenencia de los bosques de las comunidades. A fin de crear mecanismos institucionales eficaces, se deberá realizar un análisis integral de las

funciones y capacidades institucionales necesarias para la tenencia de la tierra, y adoptar las medidas pertinentes para fortalecerlas. Las enseñanzas derivadas de este análisis incluyen la necesidad de centrar los mandatos de reconocimiento de la tenencia de la tierra en un número reducido de organismos gubernamentales, aclarar la división de tareas, y garantizar la armonización y la coordinación entre los organismos con funciones complementarias. Es importante que los países que decidan llevar a cabo programas de reforma determinen con anticipación las capacidades institucionales necesarias y realicen las previsiones correspondientes al comienzo del proceso en cuestión.

- 4. Prestar especial atención a las oportunidades y las dificultades que plantea la descentralización para la tenencia de los bosques a nivel local.** La descentralización, cuando se lleva a cabo correctamente, acerca las funciones y el apoyo del Gobierno a los grupos de representados locales, y les permite ser más flexibles y receptivos a las inquietudes locales. Para lograrlo, los marcos de descentralización deben diseñarse con la participación directa de las comunidades afectadas, y los Gobiernos locales deben ser los principales actores, y no tan solo los sujetos de políticas y programas de descentralización que se deciden verticalmente desde el Gobierno central. Un elemento esencial para garantizar procesos decisivos inclusivos dentro de un entorno descentralizado consiste en reconocer que el otorgamiento de facultades debe estar acompañado del fortalecimiento de los procesos locales para asegurar la representatividad y la participación eficaz de comunidades locales que, de otro modo, podrían seguir estando marginadas.
- 5. Crear nuevos modelos de silvicultura comunitaria que empoderen a las comunidades y eviten obstáculos contraproducentes a la gestión forestal.** Se necesitan marcos jurídicos más simples y flexibles para regular la silvicultura comunitaria y otras actividades extractivas, como la minería artesanal. Estos sistemas deben ser adecuados a las necesidades locales y dar respuesta a tales necesidades; además, se debe evitar, en la medida de lo posible, la necesidad de obtener costosos servicios de asistencia técnica externa. Los sistemas deben tener como fin



establecer los requisitos mínimos necesarios para cumplir con las salvaguardas ambientales y sociales y, a la vez, respaldar el desarrollo de capacidades y mercados de silvicultura comunitaria.

Cuando se disponga de sistemas tradicionales de gobernanza y manejo forestal, estos deberán servir de base para generar sistemas de regulación forestal más *adecuados y atentos a las necesidades locales*. La experiencia con un enfoque de “prácticas mejoradas de manejo” (PMM) indica que se pueden lograr buenos resultados mediante la transición desde la normativa sumamente prescriptiva hacia enfoques simplificados y adaptados a la comunidad. Las PMMs son normas simplificadas que responden a los riesgos ambientales y sociales más importantes en una operación forestal determinada, y adaptan las medidas de aplicación y observación de la normativa a las condiciones y capacidades locales. La experiencia en muchos países demuestra que con las PMMs logran resultados y niveles de cumplimiento mucho mejores que con las regulaciones verticales tradicionales.

- 6. Ajustar el equilibrio en las prioridades de desarrollo rural para no perjudicar iniciativas de gestión comunitaria.** Las actuales políticas de desarrollo rural presentan un marcado sesgo hacia los actores comerciales de gran escala, con escaso reconocimiento y apoyo para las comunidades y sus sistemas de producción local. Los emprendimientos comerciales de gran escala afectan de manera negativa los derechos y los medios de subsistencia locales, los ecosistemas y servicios forestales, y el medio ambiente y la conservación de la biodiversidad. Un enfoque de desarrollo rural de abajo hacia arriba debe comenzar con el compromiso de corregir el equilibrio de prioridades políticas para favorecer a las comunidades locales y una comprensión clara de las dimensiones y la complejidad de la situación de la tenencia de la tierra.

Si bien las presiones sobre la tierra provenientes de los sectores de la agroindustria y las industrias extractivas continuarán existiendo, los Gobiernos deberán controlarlas y encauzarlas de forma más adecuada para reducir los posibles impactos sociales y ambientales. Tales iniciativas deberán estar respaldadas por medidas complementarias

para garantizar los derechos de tenencia de la tierra de las comunidades y apoyar su capacidad para negociar (o rechazar) las condiciones de las inversiones externas, con la debida consideración de las inversiones en los sistemas de producción local. El Banco Mundial y otros donantes pueden respaldar la aplicación y la prueba de enfoques innovadores a través de su financiamiento, y brindar apoyo para el aprendizaje y el intercambio de buenas prácticas.

- 7. Asegurar que todas las inversiones en desarrollo rural y actividades de REDD+ tengan en cuenta los derechos forestales consuetudinarios e incluyan procedimientos eficaces para garantizar el CPLI.** Actualmente, los marcos y procesos de salvaguardas vigentes para las inversiones rurales no brindan suficiente seguridad con respecto a los derechos consuetudinarios, y se centran principalmente en sistemas de jurisprudencia. En los lugares donde se realizan inversiones externas en territorios indígenas o tierras comunales, deben existir procedimientos eficaces para garantizar el CPLI. Esto significa que todas las decisiones relacionadas con el uso de los recursos naturales en zonas sujetas a derechos sobre la tierra conforme a la ley y al derecho consuetudinario se planifican y se aplican con el CPLI de las comunidades afectadas. El cumplimiento de los principios de CPLI también debe considerarse una condición *sine qua non* en las iniciativas de REDD+ respaldadas por la comunidad internacional. A medida que se establecen los mecanismos para garantizar el CPLI, se debe evaluar y compartir la experiencia con su aplicación práctica a fin de mejorar su funcionamiento con el tiempo y orientar las iniciativas similares en otros lugares. El Banco Mundial y otros donantes pueden respaldar estos procesos de aprendizaje e intercambio, incluso para orientar la aplicación de las disposiciones del Marco Ambiental y Social del Banco acerca del CPLI.
- 8. Aumentar el financiamiento y el apoyo técnico para contribuir a la claridad y la seguridad en la tenencia de la tierra como parte de las iniciativas de REDD+.** En un momento en que los países estudiados han logrado avances en la descentralización de la gestión de tierras a favor de los pueblos indígenas y las comunidades

locales, los Gobiernos deben demostrar que las actividades de REDD+ pueden contribuir a este proceso y promover la consolidación de sus derechos. Los Gobiernos deben abstenerse de implementar las iniciativas de REDD+ de manera centralizada y controlada por organismos nacionales, generando así el riesgo de hacer retroceder importantes reformas de la tenencia de la tierra que se han logrado con gran esfuerzo. Los organismos internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, desempeñan un papel decisivo a la hora de alentar a los Gobiernos nacionales y los organismos forestales o ambientales en este sentido, sobre la base de los marcos internacionales y la experiencia comparativa.

Si bien el mecanismo de REDD+ en algunos casos no es suficiente, por sí solo, como incentivo político o como fuente de inversiones para lograr avances en la tenencia de los bosques, a través de las iniciativas de REDD+ se puede contribuir realizando investigaciones y análisis que permitan comprender la situación de la tenencia de los bosques en las zonas forestales prioritarias, invirtiendo en la concesión de títulos de propiedad, solución de conflictos u otras medidas tendientes a garantizar los derechos de tenencia de la tierra en estas zonas, y participando en los debates y procesos nacionales para promover las reformas de la tenencia de la tierra. La mayor seguridad en la tenencia de los bosques de los pueblos indígenas y las comunidades contribuirá al éxito

de las iniciativas de REDD+, y las cuestiones relacionadas, como la propiedad del carbono y la participación en los beneficios, deberán abordarse teniendo en cuenta atentamente las opiniones de los pueblos indígenas y las comunidades locales. El Banco Mundial y otros donantes abocados a los derechos sobre las tierras pueden hacer más para promover y respaldar esta clase de inversiones en pos de las comunidades y la mitigación del cambio climático.

En general, las inversiones en conocimientos y aprendizaje continuarán siendo importantes para las iniciativas de reforma de tenencia de la tierra en el futuro. Las experiencias y enseñanzas como las que se identifican en este documento pueden ayudar a los encargados de formular políticas y adoptar decisiones a avanzar más allá de las etapas iniciales de las reformas de la tenencia de la tierra y crear capacidades institucionales, regulaciones y procedimientos que respalden dichas reformas. Crear y compartir conocimientos también es importante para orientar los esfuerzos de las personas que anticipan o intentan resolver problemas similares en otros países. Se puede brindar más apoyo para estos esfuerzos con instrumentos que permitan que los actores nacionales evalúen sus propias situaciones e identifiquen las esferas en las que se necesitan mejoras. Si bien el aumento de la seguridad en la tenencia de la tierra continúa siendo un importante desafío a nivel mundial, el camino a seguir es el aprendizaje práctico a través de la innovación y la adaptación basada en la experiencia.

# NOTAS

1. Sunderlin, W. D., J. H. Hatcher y M. Little (2008), *From Exclusion to Ownership?. Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform*, Iniciativa para los Derechos y Recursos, 54 pp.

Baumann, P. (2002), *Improving access to natural resources for the rural poor. A critical analysis of central concepts and emerging trends from a sustainable livelihoods perspective*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2002).

Deininger, Klaus (2003), *Land policies for growth and poverty reduction*, informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas de desarrollo, Washington, DC: Grupo Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/485171468309336484/Land-policies-for-growth-and-poverty-reduction>.

Payne, G., J. Mitchell, L. Kozumbo, C. English y R. Baldwin (2015), *Legitimate land tenure and property rights: fostering compliance and development outcomes*, Departamento de Desarrollo Internacional, Londres: DAI.

Ghezae, N, M. Berlekom, L. Engström, M. L. Eriksson, G. Gallardo, K. Gerhardt, P. Knutsson, P. Malmer, E. Stephansson y S. von Walter (2009), *Natural Resource Tenure – a crucial aspect of poverty reduction and human rights*, estudio n.º 23 del Organismo Sueco de Desarrollo Internacional.
2. Giovarelli, Renee, Beatrice Wamalwa y Leslie Hannay (2013), *Land Tenure, Property Rights and Gender: Challenges and Approaches for Strengthening Women's Land Tenure and Property Rights*, Washington, DC: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
3. Stevens, Caleb, Robert Winterbottom, Jenny Springer y Katie Reyter (2014), *Securing Rights, Combatting Climate Change*, Washington, DC: Instituto de Recursos Mundiales.
4. Nelson A, Chomitz KM (2011), "Effectiveness of Strict vs. Multiple Use Protected Areas in Reducing Tropical Forest Fires: A Global Analysis Using Matching Methods", *PLoS ONE* 6(8): e22722, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0022722>.
5. Bray, D. B, C. Antinori y J. M. Torres-Rojo (2006), "The Mexican model of community forest management: The role of agrarian policy, forest policy and entrepreneurial organization", *Forest Policy and Economics*, volumen 8, número 4, páginas 470-484.
- Ricketts T. H., B. Soares-Filho, G. A. B. da Fonseca, D. Nepstad, A. Pfaff, A. Petsonk y otros (2010), "Indigenous Lands, Protected Areas, and Slowing Climate Change", *PLOS Biology* 8(3): e1000331, <https://doi.org/10.1371/journal.pbio.1000331>.
- Nepstad, D., S. Schwartzman, B. Bamberger, M. Santilli, D. Ray, P. Schlesinger, P. Lefebvre, A. Alencar, E. Prinz, G. Fiske y A. Rolla (2006), "Inhibition of Amazon Deforestation and Fire by Parks and Indigenous Lands", *Conservation Biology*, 20: 65-73, doi:10.1111/j.1523-1739.2006.00351.
6. FAO (2012), *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*.
7. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2007.
8. Iniciativa para los Derechos y Recursos (2014), *What Future for Reform? Progress and slowdown in forest tenure reform since 2002*, Washington, DC: Iniciativa para los Derechos y Recursos.
9. FAO (2011), *Situación de los bosques del mundo*, FAO, Roma.
10. Grupo Banco Mundial (2016), *The Little Green Data Book*, indicadores del Banco Mundial.
11. Comisión Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), anteriormente también conocida como Administración Forestal del Estado (AFE).
12. Ídem nota n.º 8.
13. Se requiere un plan de gestión para la silvicultura comercial.
14. Ídem nota n.º 13.
15. Ídem nota n.º 13.
16. Ídem nota n.º 13.
17. Compensación solo a través de subsidios del Gobierno (por ejemplo, bonos).
18. Las tierras no son de propiedad de las comunidades indígenas, pero estas las controlan.
19. Régimen de tenencia de la tierra que se utiliza para comunidades indígenas que viven en aislamiento o con contacto limitado con grupos no indígenas.

20. Uso limitado con fines de subsistencia solamente; no se permite la extracción comercial de madera ni de productos forestales no madereros.
21. Las tierras se pueden arrendar y utilizar como garantía, pero solo se pueden vender cuando el apoyo de los miembros de la comunidad es superior al 65 % (en las regiones de la Amazonia y los Andes) y al 50 % (en la región de la costa del Pacífico).
22. La enajenación no se incluye en el conjunto de derechos que se requieren para la seguridad en la tenencia de la tierra, ya que la enajenación de las tierras de uso consuetudinario a menudo ha tenido consecuencias perjudiciales para las comunidades (véase la referencia en la nota n.º 8).
23. Ídem nota n.º 8.
24. Instituto Nacional Forestal de Nicaragua (2009), *Inventario Nacional Forestal 2007-08*.
25. Ídem nota n.º 8.
26. IBC.
27. IBC (2016), *Tierras comunales: Más que preservar el pasado es asegurar el futuro. El estado de las comunidades indígenas en el Perú*, informe 2016.
28. Pineda, B. L. (2006), *Shipwrecked Identities. Navigating Race on Nicaragua's Mosquito Coast*. Rutgers University Press, 287 pp., Molett, Sharlene (2011), "Contested Autonomy: Globalization and Miskito Customary Property Rights on the Río Plátano Biosphere Reserve", en *Property, Territory, Globalization. Struggles over Autonomy* (editado por W. D. Coleman), pp. 101-121.
29. Esto generalmente se denomina "saneamiento", es decir, el proceso de resolver legalmente los conflictos limítrofes.
30. Si bien no hay regímenes de tenencia de la tierra de las comunidades en El Salvador, las comunidades están autorizadas a acceder a las tierras forestales públicas para extraer productos forestales con fines de subsistencia.
31. *El Peruano, Normas Legales* (2014), Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País.
32. Por ejemplo, en la Estrategia del Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (ONU-REDD) de 2016-20, se adoptan la tenencia de la tierra y las iniciativas de REDD+ como un tema transversal.
33. Iniciativa para los Derechos y Recursos (2016b), *Community Rights and Tenure in Country Emission Reduction Programs: Status and Risks for the FCPF Carbon Fund*, Washington, DC: Iniciativa para los Derechos y Recursos.
34. Iniciativa para los Derechos y Recursos (2016a), *Indigenous Peoples and Local Community Tenure in the INDCs: Status and Recommendations*, Washington, DC: Iniciativa para los Derechos y Recursos.







## ***Protección de los derechos de tenencia de los bosques para el desarrollo rural. Enseñanzas de seis países de América Latina***

La seguridad en la tenencia de la tierra en zonas rurales ha sido reconocida como una de las condiciones fundamentales para avanzar en el desarrollo sostenible y el alivio a la pobreza. Sin embargo, las regiones forestales de muchos países de bajo y mediano ingreso, enfrentan retos importantes para asegurar los derechos a las tierras y el acceso a los recursos forestales. Las comunidades que habitan estas áreas suelen ser las más pobres, y políticamente marginalizadas, en sus contextos nacionales, y sus sistemas de tenencia, comúnmente basados en derechos consuetudinarios y colectivos, carecen de una protección legal formal. El presente estudio sobre *Protección de los derechos de tenencia de los bosques para el desarrollo rural. Enseñanzas de seis países de América Latina* busca contribuir a los esfuerzos que se realizan a nivel internacional para enfrentar la pobreza y mejorar el manejo de los recursos forestales. El trabajo hace una revisión del progreso que seis países de América Latina han logrado en sus esfuerzos de reformar sus sistemas de tenencia de tierras, y hace una reflexión sobre las lecciones aprendidas, los aciertos y desaciertos, y los retos a futuro. La audiencia identificada para este trabajo incluye a tomadores de decisiones de gobiernos nacionales y locales, quienes tienen responsabilidades en promover el desarrollo rural a través de la gestión de tenencia y manejo de bosques, las inversiones en adaptación y mitigación al cambio climático, la agricultura y suficiencia alimentaria, la restauración de áreas degradadas y otros programas de reducción de pobreza en zonas rurales. Esta contribución también pretende ser útil a organizaciones de la sociedad civil, socios internacionales, y el mismo Banco Mundial, involucrados en el desarrollo de estrategias de apoyo en temas de tenencia y gobernanza de recursos naturales, y proyectos de apoyo a pueblos indígenas y otras comunidades locales.

Para mayor información sobre el Programa de Bosques del Banco Mundial, visite: [www.profor.info](http://www.profor.info)