



**GARANTIZAR LOS
DERECHOS DE TENENCIA
FORESTAL PARA EL
DESARROLLO RURAL**
UN MARCO ANALÍTICO

Cita sugerida:

Banco Mundial. 2019. "Garantizar los derechos de tenencia forestal para el desarrollo rural. Un marco analítico". Programa sobre los Bosques (PROFOR). Washington, DC. Banco Mundial.

Descargo de responsabilidad:

Todas las omisiones e inexactitudes en este documento son responsabilidad de los autores. Los hallazgos, interpretaciones y puntos de vista expresados en esta guía no representan necesariamente los de las instituciones involucradas, ni reflejan necesariamente los puntos de vista de PROFOR, el Banco Mundial, su Junta Directiva Ejecutiva, ni de los Gobiernos a los que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, colores, denominaciones y demás información que se muestra en cualquier mapa de este trabajo no implican juicio alguno por parte del Banco Mundial en cuanto a la condición jurídica de ningún territorio o la aprobación o aceptación de dichas fronteras.

Publicado en marzo de 2019
© 2019 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street NW,
Washington DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Derechos y permisos:

El material de este trabajo está sujeto a derechos de autor. Debido a que el Banco Mundial fomenta la difusión de sus conocimientos, este trabajo puede ser reproducido, en su totalidad o en parte, con fines no comerciales, siempre y cuando se le atribuya la plena autoría del mismo.

El financiamiento para este estudio fue proporcionado por el Programa sobre los Bosques (PROFOR).

Diseño: Patricia Hord GraphikDesign.

Portada: Foto de Gerardo Segura Warnholtz/ Banco Mundial.

GARANTIZAR LOS DERECHOS DE TENENCIA FORESTAL PARA EL DESARROLLO RURAL

UN MARCO ANALÍTICO



CONTENIDO

VI	RECONOCIMIENTOS
VII	ABREVIACIONES
IX	PREFACIO
1	RESUMEN EJECUTIVO
7	INTRODUCCIÓN
13	¿POR QUÉ GARANTIZAR LA TENENCIA FORESTAL PARA EL DESARROLLO RURAL?
33	ELEMENTOS CLAVE PARA ASEGURAR LA TENENCIA FORESTAL COMUNITARIA
49	CONCLUSIÓN
51	BIBLIOGRAFÍA

RECONOCIMIENTOS

Este Marco Analítico es el primer producto del programa del Banco Mundial “Garantizar la tenencia forestal para el desarrollo rural”, dirigido por Gerardo Segura Warnholtz. El programa se está implementando a través de una asociación con la Global Land Alliance. El Marco ha sido preparado por Jenny Springer y Gerardo Segura Warnholtz con aportaciones de James Smyle y Malcolm Childress.

Se agradecen los comentarios recibidos sobre el concepto inicial y las versiones anteriores de este documento. Los participantes en un evento celebrado en la Conferencia Internacional sobre los Derechos Comunitarios sobre la Tierra y los Recursos, celebrada en octubre de 2017, formularon observaciones sobre el esbozo y los planes de este marco, que sirvieron de base para su elaboración. Los participantes en las sesiones de la Conferencia del Banco Mundial sobre Tierra y Pobreza de 2018 (marzo de 2018) y el 17.º Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (abril de 2018) formularon observaciones que han contribuido aún más a mejorar el proyecto. El personal del Grupo del Banco Mundial que ha compartido sus consejos y comentarios sobre este

trabajo incluye a Naysa Ahuja, Garo Batmanian, Mark A. Constantine, Benoit Blarel, Benoit Bosquet, Carter J. Brandon, Timothy H. Brown, Bastian G.P Delich, Charles Di Leva, Erick C.M. Fernandes, Mary Lizbeth Gonzales, Douglas J. Graham, Ian Munro Gray, Thea Hillhorst, Laura A. Ivers, Nalin M. Kishor, Werner L. Kornexl, Stamatis Kotouzas, Patricia M. Kristjanson, George Ledec, Jonathan Mills Lindsay, Andrew M. Mitchell, Jorge A. Muñoz, Enrique Pantoja, Christian A. Peters, Dianna M. Pizarro, Markus Pohlmann, Nicholas Meitaki Soikan, José Antonio Santiago Mendoza, Victoria Stanley, Julius M. Thaler y Wael Zakout. Los autores también expresan su agradecimiento a Safia Aggarwal, Arun Agrawal, David Kaimowitz, Anne Larson, Juan Martínez, Leticia Merino, Augusta Molnar, Peter Veit y Andy White por sus comentarios en la revisión externa.

El financiamiento para el desarrollo de este Marco Analítico fue proporcionado por el Programa sobre los Bosques (PROFOR) del Banco Mundial.

ABREVIACIONES

CCMSS	Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CEESP	Comisión de Política Ambiental, Económica y Social
CIFOR	Centro de Investigación Forestal Internacional
CIHR	Iniciativa de Conservación para los Derechos Humanos
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCMC	Forest Carbon, Markets and Communities (<i>Carbono, mercados y comunidades forestales</i>)
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GEI	Grupo de Evaluación Independiente
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
IIED	Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IUFRO	Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal
LGAF	Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra
NRGF	Marco de Gobernanza de los Recursos Naturales
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Naciones Unidas
PROFOR	Programa sobre los Bosques
PRRGP	Property Rights and Resource Governance Project (<i>Proyecto sobre los derechos de propiedad y la gobernanza de recursos</i>)
RECOFTC	Centro para la Gente y los Bosques
REDD	Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal
RRI	Iniciativa de Derechos y Recursos
TMP	El Proyecto Munden (<i>The Munden Project</i>)
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
VAI	Vicepresidencia de Auditoría Interna



PREFACIO

Para las comunidades rurales pobres que viven cerca de los bosques, hasta un 22 % de sus ingresos provienen de los recursos forestales madereros y no madereros, una contribución mayor que el trabajo asalariado, el ganado o los negocios propios. Sin embargo, los derechos de acceso y uso de estas comunidades son a menudo inciertos, no están reconocidos ni tienen respaldo legal, lo que hace que los pobres que dependen de los bosques sufran aún de mayor vulnerabilidad e inseguridad. Reconocer y garantizar los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales de las regiones forestales a la tenencia de los bosques y su manejo, así como a los medios de vida asociados a estos, es un asunto fundamental para alcanzar los objetivos del Grupo del Banco Mundial de poner fin a la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida de manera sostenible.

Si bien el reconocimiento de la importancia de la seguridad de la tenencia para el desarrollo rural es cada vez mayor, los conocimientos sobre la mejor manera de hacer efectivos estos derechos en la práctica son insuficientes, en particular por lo que se refiere a la tenencia comunitaria en las zonas forestales. El marco analítico que se presenta en esta publicación tiene por objeto subsanar esta deficiencia y busca fomentar la capacidad y la eficacia a la hora de abordar las cuestiones relativas

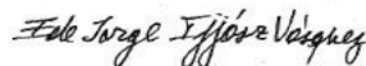
a los derechos sobre las tierras forestales entre los profesionales del desarrollo, los pueblos indígenas y las comunidades locales, los Gobiernos de los países socios, los donantes y el personal del Banco Mundial. El marco analítico, producto de una iniciativa del Banco Mundial y el Programa sobre los Bosques (PROFOR) en torno a la garantía de los derechos de tenencia forestal para el desarrollo rural, consolida un acervo de experiencias y evidencia material sobre la importancia de la seguridad de la tenencia basada en la comunidad para los objetivos de desarrollo rural y sobre los factores clave necesarios para garantizar eficazmente la tenencia.

Como siguiente paso, se desarrollarán herramientas para evaluar los vínculos entre la seguridad de la tenencia forestal y los objetivos de desarrollo sobre la base de este marco. Estas herramientas ayudarán a definir oportunidades para fortalecer la tenencia forestal comunitaria y a apoyar los esfuerzos para reconocer y gestionar los riesgos sociales y ambientales de las políticas y programas de inversión rural, así como contribuirán a la implementación del Marco Ambiental y Social del Banco.

Con este marco esperamos ayudar a afianzar la tenencia comunitaria como base para el desarrollo sostenible en las áreas forestales de todo el mundo.



Karin Erika Kemper
Directora Ejecutiva
Práctica Global Medio Ambiente y Recursos Naturales



Ede Jorge Ijjasz-Vásquez
Director Ejecutivo
Práctica Global Social, Urbana,
Rural y de Resiliencia



Foto de Gerardo Segura Warnholtz/ Banco Mundial

RESUMEN EJECUTIVO

Este marco analítico es producto de la iniciativa del Banco Mundial para Garantizar los Derechos de Tenencia sobre los Bosques para el Desarrollo Rural, dirigida a aumentar la capacidad y la efectividad del Banco Mundial en los asuntos de los derechos sobre las tierras en áreas forestales. La iniciativa es esencial en la esfera de “Participación y derechos”, uno de los tres temas transversales del Plan de Acción Forestal 2016–2020 (World Bank Group 2016). El objetivo general de la iniciativa es proveer información y asesoría —a países socios, pueblos indígenas y comunidades locales, gerentes y personal del Banco Mundial y otros donantes— para fortalecer la seguridad de la tenencia forestal como base para el desarrollo rural.

ALCANCE DEL ANÁLISIS

El alcance de este trabajo está definido por dos dimensiones fundamentales: los paisajes forestales y los sistemas de tenencia comunitaria. Si bien este tipo de tenencia es común en muchos tipos de paisajes rurales, este trabajo se centra en aquellos paisajes dominados por bosques. Asimismo, entre las diversas formas de tenencia que ocurren en las regiones forestales en diferentes países, este trabajo se orienta a la tenencia comunitaria; es decir, aquellas situaciones jurídicas en las que el derecho general de tenencia es colectivo, frecuentemente con derechos derivados de los usos y costumbres y las formas de gobernanza ejercidas por instituciones consuetudinarias. En consonancia con los cambios en los paradigmas de tenencia y los marcos internacionales para el reconocimiento y el respeto de toda la gama existente de derechos de tenencia, la prevalencia de la tenencia comunitaria en las áreas forestales hace que sea necesario un mayor conocimiento y una acción concertada para asegurar que esta importante y extensa forma de tenencia se reconozca y se proteja.

El marco analítico refleja y desea contribuir al creciente consenso internacional sobre los derechos de la tierra, que incluye 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 (VGTT) de 2012, la DNUDPI y el Convenio 169 y su importancia para el desarrollo global. Este marco también se basa en una amplia gama de trabajos existentes sobre la gobernanza de la tierra y los bosques realizados por el Banco Mundial y socios como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Instituto

de Recursos Mundiales (WRI). La intención del marco es brindar una base sólida para el desarrollo de herramientas para evaluar las fortalezas y las brechas en la seguridad de la tenencia forestal, así como también la vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Este marco consolida una variedad de experiencias y evidencias en relación tanto con la relevancia de la seguridad de la tenencia forestal comunitaria para los objetivos de desarrollo rural como con las acciones clave que hay que implementar para que la tenencia forestal comunitaria sea efectivamente asegurada. Estos elementos clave comprenden aquellos importantes para lograr objetivos de desarrollo y aquellos que sustentan el funcionamiento general del sistema de seguridad de la tenencia. El propósito general de haber sintetizado estos elementos es proporcionar una base para la elaboración de herramientas prácticas para entender y evaluar la seguridad de la tenencia forestal comunitaria en contextos nacionales específicos. Al consolidar y presentar estos elementos en un marco conciso, este trabajo puede contribuir a establecer un conjunto de conceptos compartidos y un lenguaje común en cuanto a la seguridad de la tenencia comunitaria.

¿POR QUÉ CONCENTRARSE EN LA TENENCIA COMUNITARIA?

Hay tres factores importantes que justifican que este trabajo se haya enfocado particularmente a los sistemas de tenencia comunitaria:

- **La tenencia comunitaria está ampliamente difundida en áreas de bosques de países de ingresos bajos y medios.** Una proporción sustancial de las áreas forestales en estos países es de usufructo colectivo, a menudo con derechos que se derivan de los usos y costumbres y gobernanza tradicional a través de instituciones consuetudinarias. Se estima que los sistemas de tenencia comunitaria en líneas generales involucran aproximadamente a al menos 2000 millones de personas a lo largo de África, Asia y América Latina (Alden Wily 2011) y entre 2500 y 3000 millones en todo el mundo (Alden Wily 2018). Un estudio que se centra en la extensión de tierras indígenas (en lugar de indígenas y comunitarias) concluye que los pueblos indígenas tienen derechos y/o administración de facto sobre el 25 % de la superficie terrestre del mundo (Garnett et al. 2018).

- **La tenencia comunitaria suele carecer de suficiente reconocimiento legal y/o respaldo.** Históricamente, muchos Gobiernos reivindicaron la propiedad legal sobre bosques y otras tierras que tradicionalmente fueron usufructuados por pueblos indígenas y comunidades locales. Tales reivindicaciones pueden reflejar un deseo por parte de los Gobiernos de controlar los ingresos forestales; falta de conciencia con respecto a los sistemas de tenencia consuetudinaria y/o una visión del manejo colectivo consuetudinario como atrasado o ineficiente (Larson y Springer 2016). Sin embargo, muchos pueblos indígenas y comunidades locales han mantenido lazos y sistemas de gobernanza ancestrales sobre sus tierras, lo que dio como resultado sistemas yuxtapuestos de tenencia estatutaria y tenencia consuetudinaria comunitaria.
- **La tenencia comunitaria está siendo adoptada cada vez más en marcos nacionales e internacionales que los países buscan implementar.** Con el tiempo, varios factores han convergido para motivar que la propiedad legal y el control de las tierras forestales vuelvan a las comunidades locales y los pueblos indígenas bajo arreglos de tenencia comunitaria. Entre los factores que han promovido este cambio se incluyen la creciente actividad de movimientos de justicia social que promueven el reconocimiento de los derechos consuetudinarios sobre la tierra; mayor conciencia sobre el pobre desempeño de los Gobiernos en el manejo y conservación y en el alivio de la pobreza en las áreas forestales; y un aumento en el conocimiento y la comprensión de los sistemas colectivos de tenencia y gobernanza.

Como resultado de estos cambios, se han introducido reformas significativas en los marcos legales y ha aumentado el área de tierra formalmente en manos de pueblos indígenas y comunidades locales bajo tenencia colectiva. Un estudio de 2018 halló que 73 de 100 países analizados han adoptado legislación que permite el reconocimiento formal de los derechos comunitarios de la tierra (Alden Wily 2018). En 2015, se estimaba que el área de tierra en manos de pueblos indígenas y comunidades locales bajo leyes estatutarias era el 18 % de la tierra del mundo (RRI 2015). La cifra comparable para las tierras forestales en manos de pueblos indígenas y comunidades locales bajo leyes estatutarias es el 15,5 % de los bosques del mundo (RRI 2014).

RELEVANCIA DE SEGURIDAD DE LA TENENCIA FORESTAL COMUNITARIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

A medida que países de todo el mundo renuevan sus compromisos para lograr los objetivos de desarrollo sostenible, es oportuno revisar y reconsiderar cómo los derechos forestales comunitarios seguros contribuyen

a conseguirlos. Este informe empieza con la revisión de la relevancia que la tenencia forestal comunitaria tiene para una serie de ODS tal como se articulan en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNGA 2015), a saber: reducción de la pobreza, seguridad alimentaria, crecimiento económico sostenible e inclusivo, igualdad de género, sostenibilidad forestal, conservación de la biodiversidad y lucha contra el cambio climático.

El análisis presenta hallazgos resumidos de una revisión cualitativa de aproximadamente 60 estudios sobre los vínculos entre la seguridad de la tenencia y estos objetivos de desarrollo, con énfasis en la tenencia comunitaria. Dependiendo de la disponibilidad de información, el análisis pone particular atención en las recientes revisiones sistemáticas y abarcativas globales y regionales que sintetizan gran cantidad de pruebas y/o brindan un entendimiento de la fuerza de la evidencia disponible. Este creciente cuerpo de investigación empírica y análisis ofrece un convincente entendimiento de los tipos de nexos que hay entre la tenencia comunitaria segura y los objetivos de desarrollo que pueden explorarse en profundidad en contextos nacionales específicos. La evidencia proveniente de la experiencia internacional más amplia puede también contribuir a establecer diálogos con quienes toman las decisiones políticas nacionales, así como otras entidades dedicadas al desarrollo sobre la relevancia que tiene la seguridad de la tenencia forestal comunitaria para sus objetivos de desarrollo rural. Es pertinente notar que incluso con un enfoque abarcador, la seguridad de la tenencia puede ser una condición necesaria, si bien no suficiente para alcanzar algunos objetivos económicos y ambientales en los paisajes forestales, ya que estos dependerán también de factores adicionales, como los nexos con los mercados para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico.

ELEMENTOS CLAVE PARA ASEGURAR LA TENENCIA FORESTAL COMUNITARIA

El informe presenta un conjunto de nueve “elementos clave” para una tenencia forestal comunitaria segura que se derivan de la revisión de un gran número de fuentes sobre prácticas deseables o ejemplares. Éstas brindan una referencia para comprender la seguridad de la tenencia forestal comunitaria en contextos nacionales específicos y una base para identificar las necesidades y las acciones para promover un mayor respaldo y apoyo. Estos elementos también proporcionan una base para desarrollar herramientas de evaluación con elementos de participación y validación que puedan aplicarse en el nivel nacional.

Los nueve elementos clave son los siguientes:



1. MARCOS LEGALES PARA EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS DE TENENCIA

Los marcos legales para el reconocimiento de la propiedad forestal comunitaria son un pilar fundamental para asegurar la tenencia y deben estar ampliamente reflejados en las normas y directrices existentes.



2. MANEJO PARA EL RECONOCIMIENTO LEGAL

Además de la promulgación de leyes, la seguridad de la tenencia requiere que estas se implementen a través del reconocimiento de los derechos legales de comunidades locales o indígenas específicas sobre áreas específicas de cobertura forestal.



3. REGULACIONES ADECUADAS PARA EL MANEJO DEL TERRITORIO Y LOS RECURSOS

Incluso donde los derechos de tenencia de bosques están legalmente reconocidos, los derechos de manejo y extracción suelen estar sujetos a regulaciones adicionales, como requisitos para la planeación territorial del manejo forestal, incluyendo los permisos específicos para el uso comercial de los recursos. Las regulaciones tienen un papel importante para asegurar que el uso de los bosques sea compatible con la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, la regulación forestal frecuentemente va más allá de estos objetivos y tiende a ser onerosa para los propietarios de la tierra.



4. RESPALDO EFECTIVO DE LAS INSTANCIAS GUBERNAMENTALES RESPONSABLES

El apoyo efectivo de las agencias gubernamentales responsables de reconocer y proteger los derechos de tenencia comunitaria es esencial para muchos de los elementos clave incluidos en este marco. Las capacidades del Estado se relacionan con dimensiones de varios de los otros elementos clave detallados aquí, como titulación, ejecución de derechos y manejo de la información sobre administración de tierras.



5. GOBERNANZA INDÍGENA Y COMUNITARIA EMPODERADA E INCLUSIVA

La gobernanza empoderada, inclusiva y efectiva a nivel de la comunidad es un elemento crítico de la seguridad de la tenencia. Las instituciones de la comunidad deben poseer autonomía para tomar decisiones localmente adecuadas sobre el uso de los recursos naturales que son propiedad colectiva incluyendo reglas de manejo y sanciones, y acuerdos para compartir beneficios. La toma de decisiones localmente adecuadas también requiere que se involucren todos los miembros de la comunidad para evitar la apropiación por parte de la élite y los impactos negativos sobre grupos vulnerables, así como comprometer a todos los usuarios de recursos en la definición de las reglas de manejo de los recursos y los sistemas de monitoreo.



6. SISTEMAS PARA REGISTRAR DERECHOS DE TENENCIA FORESTAL COMUNITARIA

Los sistemas para registrar los derechos forestales comunitarios e indígenas contribuyen a la seguridad de la tenencia al evitar la asignación de tierras para diferentes propósitos contradictorios. La documentación de derechos también ayuda a defender esos derechos contra los desafíos. Los sistemas de información de tenencia deberían permitir que la información sobre los derechos forestales se registre, administre, actualice y comunique en forma continua.



7. APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA FORESTAL

Una vez que los derechos de tenencia forestal han sido reconocidos y registrados, solo estarán seguros si se hacen cumplir. El acceso y usufructo de estos derechos en muchos casos siguen enfrentando desafíos por factores como invasiones (para actividades agrícolas, cultivo de drogas y otros propósitos), extracción ilegal de madera y otros recursos naturales, y violencia contra los defensores locales de los derechos de la tierra. Este elemento del marco analítico toma en cuenta toda la gama de actividades de cumplimiento, desde la prevención y la detección hasta el enjuiciamiento.



8. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TENENCIA COLECTIVA RESPECTO A OTRAS FORMAS DE TENENCIA Y USO DE LA TIERRA

Los pueblos indígenas y las comunidades locales tienen diversos intereses y usos para las áreas forestales y agrícolas. Las concesiones forestales o agrícolas que responden

a intereses gubernamentales y privados, incluyendo varios tipos de inversiones industriales, históricamente han llevado a la expropiación de tierras comunitarias y/o a graves restricciones del uso de los recursos, y siguen generando una presión de competencia por las tierras y los recursos. Este elemento del marco analítico aborda la necesidad de contar con normas y estándares elevados para asegurar el respeto a los derechos existentes, evitando así los riesgos de desplazar a las comunidades que gozan de derechos consuetudinarios o informales.



9. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y DISPUTAS

Es común que las comunidades enfrenten conflictos y disputas sobre tenencia con el Estado e inversionistas privados, así como al interior de la misma comunidad. Para la defensa de derechos de propiedad cuestionados o amenazados es importante contar con mecanismos de resolución de conflictos y disputas.

El reporte concluye argumentando que para lograr los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible será necesario prestar una mayor atención a los derechos territoriales de los habitantes de las regiones forestales a nivel global, y a quienes manejan sus tierras y recursos a través de sistemas de tenencia colectiva consuetudinaria. El mensaje central de este trabajo es apuntar a la importancia que tiene la seguridad de tenencia de las tierras y bosques como una condición fundamental para lograr las metas del desarrollo sostenible en cuanto a reducción de la pobreza, seguridad alimentaria, igualdad de género, derechos humanos, sostenibilidad forestal, conservación de la biodiversidad y cambio climático. Es por eso que las inversiones enfocadas a este sector ofrecen grandes oportunidades para impulsar el desarrollo rural de muchas regiones marginadas del mundo en desarrollo.







INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de la tenencia segura como base esencial para lograr diversos objetivos de desarrollo rural está ampliamente difundido. Sin embargo, en muchos países de ingresos bajos y medios, el desafío de garantizar los derechos de tenencia de los pueblos en áreas forestales aún persiste. Los pueblos forestales suelen estar entre las comunidades más pobres y políticamente marginalizadas en sus contextos nacionales, y sus sistemas de tenencia por lo general están basados en derechos consuetudinarios colectivos que carecen de suficiente protección legal. Además, la presencia gubernamental en áreas forestales y la capacidad institucional para apoyar y defender los derechos locales son limitadas, enfrentándose a incentivos considerables provenientes de la demanda para otros usos del suelo.

A pesar del creciente reconocimiento de la importancia de la seguridad de la tenencia, las iniciativas de desarrollo en las regiones forestales aún no toman en cuenta en forma coherente las oportunidades para fortalecer los derechos de tenencia de los pueblos indígenas y las comunidades locales y para prevenir los efectos negativos. Para lograr los objetivos de desarrollo sostenible en las áreas forestales, es necesaria una mayor conciencia entre quienes dictan las políticas nacionales y quienes planean los desarrollos con respecto a los derechos de tenencia comunitaria. Junto a una mayor comprensión de por qué es importante invertir en la tenencia comunitaria, también hay una necesidad de herramientas prácticas y participativas para evaluar las fortalezas y las brechas actuales e identificar las prioridades de acción.

Este Marco Analítico es el primer producto de un programa del Banco Mundial para Garantizar los Derechos de Tenencia Forestal para el Desarrollo Rural¹ que apunta a abordar estas necesidades. El objetivo general del programa es proveer información y asesoría para fortalecer la seguridad de la tenencia en las áreas forestales como fundamento para el desarrollo rural. Como tal, contribuye al tema transversal "Participación y derechos" del Plan de Acción Forestal 2016-2020 del Banco Mundial (World Bank Group 2016). La primera fase del programa se concentra en desarrollar este Marco Analítico y sus herramientas asociadas para entender la relevancia de la seguridad de la tenencia comunitaria para el logro de las metas de

desarrollo en las áreas forestales y evaluar en qué medida están presentes las condiciones que las posibilitan. La segunda fase del programa se concentra en llevar a cabo evaluaciones y diálogos piloto en algunos países. La tercera fase se centra en identificar y compartir prácticas de buen manejo para superar desafíos frecuentes y favorecer oportunidades para fortalecer la seguridad de la tenencia.

El alcance del programa Garantizar los Derechos de Tenencia Forestal para el Desarrollo Rural está definido por ambas dimensiones: la de los paisajes forestales y la de la tenencia comunitaria². Si bien la tenencia comunitaria se extiende a lo largo de muchos tipos de ecosistemas, el enfoque de esta iniciativa es el de las áreas forestales. Asimismo, aunque muchas formas de tenencia están presentes y pueden ser adecuadas para las tierras forestales, el enfoque es el de la tenencia comunitaria; es decir, aquellos sistemas en los que el derecho general de tenencia es colectivo, frecuentemente con derechos derivados de la costumbre y con gobernanza a través de instituciones consuetudinarias. Como se verá en la sección siguiente, este enfoque en la tenencia comunitaria refleja varios factores. Uno es que la tenencia comunitaria es una forma de tenencia dominante existente en las áreas forestales. En consonancia con los cambios en los marcos y las mejores prácticas internacionales para el reconocimiento y el respeto de toda la gama existente de derechos de tenencia, la prevalencia de la tenencia comunitaria en las áreas forestales reclama un mayor conocimiento y una acción concertada para asegurar que esta forma tan extensa y común de tenencia se reconozca y proteja. Estas necesidades se ven amplificadas por el hecho de que la tenencia comunitaria con frecuencia es insegura debido a un reconocimiento legal y/o respaldo efectivo insuficientes. Un creciente cuerpo de conocimientos y evidencia sobre enfoques efectivos para garantizar la tenencia comunitaria y sus nexos con los objetivos de desarrollo sostenible en paisajes forestales hace que este sea un momento oportuno para consolidar el conocimiento sobre los marcos de evaluación y las herramientas prácticas. El alcance de este trabajo también complementa otros recursos existentes que abordan problemáticas más amplias en relación con la tenencia de tierras y bosques, incluyendo otros recursos de conocimiento del Banco Mundial.

¹ Programa establecido en 2017; financiado por el Programa sobre los Bosques (PROFOR).

² Ver las definiciones de términos usados en este informe en el recuadro 3.

Esta iniciativa refleja el creciente consenso internacional acerca de los derechos sobre la tierra y su importancia para el desarrollo global y a la vez desea contribuir al mismo. Por ejemplo, la Agenda de Desarrollo post-2015 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 incluye metas sobre la tierra para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible en lo relativo a pobreza, seguridad alimentaria e igualdad de género (UNGA 2015). 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 (VGTT) de 2012 enfatizan la necesidad de reconocer y respetar todas las reivindicaciones legítimas de tenencia, incluidas aquellas derivadas de los usos y costumbres (FAO 2012). Los derechos de los pueblos indígenas sobre tierras, territorios y recursos que poseen a raíz de su propiedad o uso tradicional ocupan una posición central entre las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (UNGA 2007) y el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 1989).

El marco presentado en este documento se basa en la amplia gama de trabajos publicados sobre la gobernanza de la tierra y los bosques. En particular, se suma a una familia de recursos del Banco Mundial que incluye el Marco de evaluación de la gobernanza de la tierra (LGAF) (Deininger et al. 2012) y el Marco para la evaluación de la gobernanza forestal de PROFOR/FAO (PROFOR y FAO 2011). Además, utiliza y complementa otras normas, marcos y directrices, como las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia (FAO 2012) y la guía de implementación relacionada de la FAO (FAO 2016; Mayers et al. 2013), los Principios de tenencia forestal de la FAO (Gilmour y Fisher 2011), el Marco de evaluación de la gobernanza forestal del Instituto de Recursos Mundiales (Davis et al 2013), el Marco de gobernanza de recursos naturales de la UICN (Springer 2016) y las directrices y los métodos de la plataforma de mapeo LandMark (Alden Wily et al. 2016).

Este marco sintetiza y sistematiza una amplia gama de conocimientos actuales en dos áreas: (1) las conexiones entre la tenencia indígena y comunitaria segura y los resultados de desarrollo sostenibles en paisajes forestales, y (2) principales prácticas recomendables para reconocer y proteger los derechos de tenencia comunitaria. Se ha diseñado con el fin de proporcionar una base para el desarrollo de herramientas prácticas para llevar a cabo evaluaciones nacionales destinadas a comprender mejor y fortalecer la seguridad de la tenencia forestal comunitaria y sus aportes para el desarrollo sostenible. Además, el marco pretende ser un recurso de conocimiento útil sobre la tenencia comunitaria y los nexos con el desarrollo, así como sobre los elementos fundamentales de la seguridad de la tenencia colectiva.

El marco y sus herramientas asociadas están concebidos como un recurso para el personal del Banco Mundial y los actores no gubernamentales y gubernamentales interesados en entender y fortalecer la seguridad de la tenencia comunitaria en áreas forestales en un país determinado. Estas herramientas responden a necesidades particulares identificadas por gerentes y personal operativo del Banco Mundial de contar con directrices y enfoques para abordar los desafíos concernientes a la tenencia en los países con los que trabajan, tanto a nivel de estrategias nacionales como dentro de proyectos específicos. También pueden respaldar los esfuerzos para identificar y gestionar los riesgos sociales y ambientales de las políticas y los programas de inversión en áreas rurales en consonancia con el Marco Ambiental y Social del Banco Mundial (World Bank 2017).

El análisis aquí presentado incluye dos secciones principales, que siguen a esta introducción. La sección I se centra en la relevancia que tiene la seguridad de la tenencia indígena y comunitaria en las áreas forestales para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible en lo relativo a reducción de la pobreza, seguridad alimentaria, crecimiento económico, igualdad de género, bosques y cambio climático. Tras una exposición general del contexto global, sintetiza las conclusiones fundamentales de una amplia gama de estudios científicos sobre los nexos entre la tenencia forestal segura y los resultados del desarrollo sostenible, prestando especial atención a las reseñas abarcativas y las investigaciones comparativas recientes. El objetivo de esta sección es proporcionar una base para el desarrollo de herramientas de evaluación que puedan explorar estos nexos a nivel nacional y sustentar las respuestas normativas, además de brindar al mismo tiempo un recurso conciso sobre el caudal de conocimiento que actualmente existe sobre estos temas. Además de poner de relieve el modo en que la tenencia forestal comunitaria e indígena segura contribuye al desarrollo rural, esta sección revela elementos clave de la seguridad de la tenencia que hacen posible dichas contribuciones.

La sección II presenta un conjunto de elementos fundamentales que deben existir para garantizar la tenencia comunitaria en las áreas forestales. Se basa en aquellos identificados en la bibliografía de la sección I, así como también en elementos relevantes de otros marcos de gobernanza de la tierra y los bosques. Este conjunto integrado comprende elementos que son importantes para el logro de los objetivos de desarrollo, así como también otros que aseguran el funcionamiento general del sistema de seguridad de la tenencia. Además de contribuir al conocimiento y la conciencia sobre la seguridad de la tenencia comunitaria, pretenden ser el fundamento de herramientas prácticas para evaluar las brechas y orientar

los esfuerzos dirigidos a fortalecer la seguridad de la tenencia en contextos nacionales específicos. Estos elementos clave también proporcionan una base para compartir experiencias de mayor alcance en relación con

acciones prácticas para mejorar la seguridad de la tenencia comunitaria donde tales elementos aún no existen.

RECUADRO 1. ALCANCE DEL MARCO ANALÍTICO

ALCANCE: El alcance de este trabajo está definido por las dos dimensiones fundamentales de **los paisajes forestales y la tenencia comunitaria:**

- Los paisajes forestales son mosaicos de usos de la tierra que se centran en los bosques tal como se definen oficialmente, pero que pueden extenderse más allá de estos.
- La tenencia comunitaria hace referencia a situaciones jurídicas en las que el derecho general de tenencia es colectivo, frecuentemente con derechos derivados de los usos y costumbres y con gobernanza a través de instituciones consuetudinarias. Es una forma claramente definida de tenencia, aunque suele interactuar espacialmente con otras formas de tenencia. Por ejemplo, las tierras comunitarias consuetudinarias pueden yuxtaponerse con tierras que son propiedad formal de Gobiernos o que están en manos privadas. Los sistemas de tenencia comunitaria también suelen incluir áreas de tierra que son propiedad individual de miembros de la comunidad, normalmente asignadas por las autoridades comunitarias de acuerdo con reglas internas.

La **figura 1** ilustra en forma genérica un paisaje forestal con tierras comunitarias en relación a otras formas de tenencia.

¿POR QUÉ LA TENENCIA COMUNITARIA? El enfoque de este trabajo en la tenencia comunitaria, como una forma específica de tenencia, refleja que:

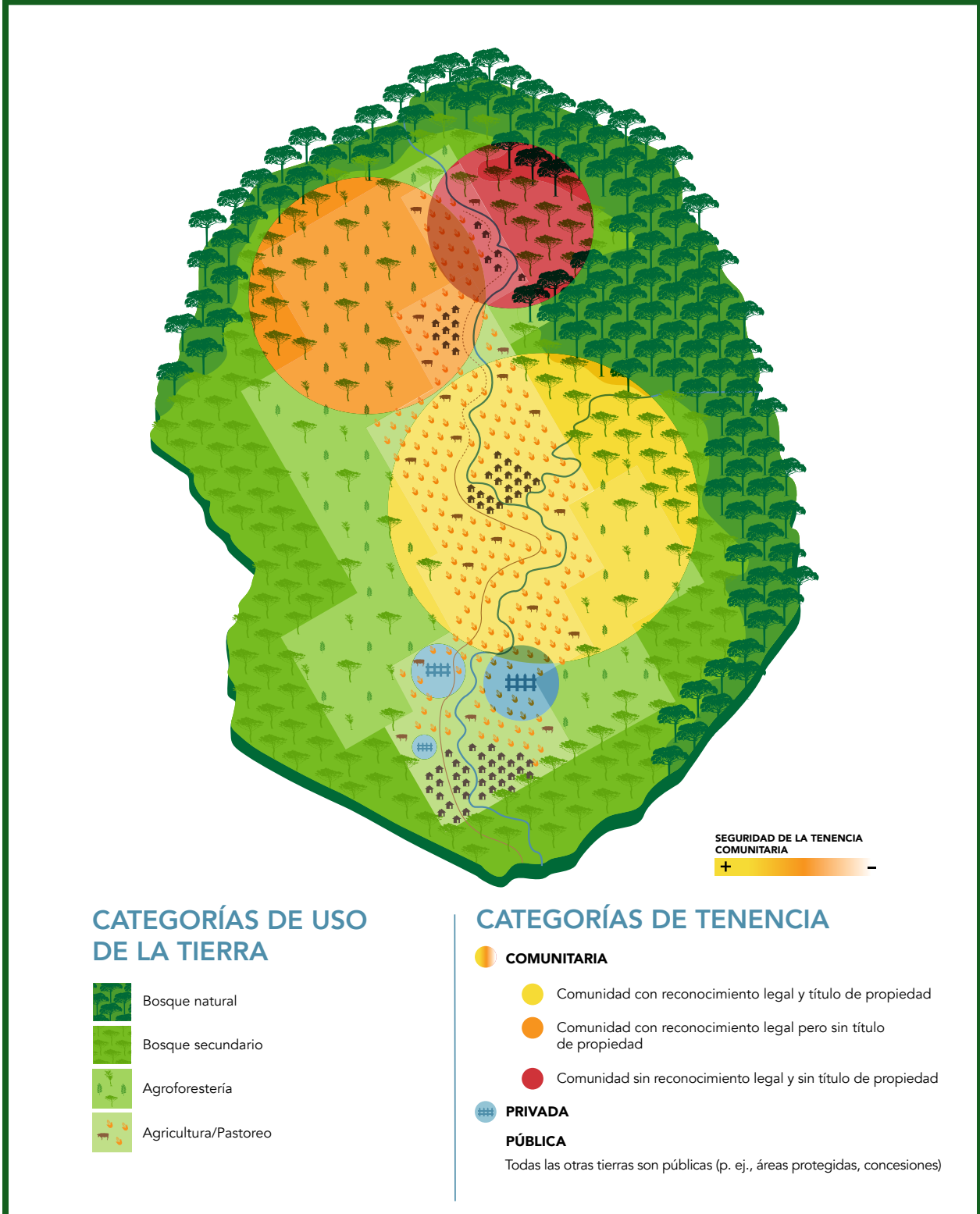
- La tenencia comunitaria está muy extendida en los paisajes forestales de los países de ingresos bajos y medios.

- La tenencia comunitaria suele carecer de suficiente reconocimiento y/o respaldo legal.
- La tenencia comunitaria está siendo adoptada cada vez más en marcos nacionales e internacionales que los países buscan implementar.
- Existe un cúmulo creciente de experiencias y conocimientos que compartir sobre enfoques efectivos para asegurar la tenencia comunitaria y sus aportes para la concreción de los objetivos de desarrollo.

Este análisis complementa o apoya otros programas e instrumentos del Banco Mundial, como el Plan de Acción Forestal, el Marco Ambiental y Social (MAS) y herramientas que abordan una amplia gama de mecanismos de tenencia de la tierra y/o los bosques (como el LGAF del Banco Mundial y el Marco para la evaluación de la gobernanza forestal de PROFOR/FAO).

USOS Y USUARIOS: El marco y las herramientas asociadas están concebidos como un recurso para todos los actores no gubernamentales y gubernamentales interesados en entender y fortalecer la seguridad de la tenencia comunitaria en áreas forestales en un país determinado. Este trabajo responde a necesidades específicas identificadas por el Banco Mundial, y entre sus usuarios pueden incluirse el personal del Banco, ONG, organizaciones indígenas y comunitarias y otros donantes.

FIGURA 1: DIAGRAMA ILUSTRATIVO DE UN PAISAJE FORESTAL QUE MUESTRA UNA GAMA DE USOS DE LA TIERRA Y TIPOS DE TENENCIAS QUE PUEDEN COEXISTIR Y/O YUXTAPONERSE



Nota: La imagen muestra el nivel de complejidad que puede existir en un paisaje forestal con diversos grados de seguridad correspondientes a los distintos tipos de tenencia. La imagen no es representativa de ningún país específico, se ha elaborado únicamente con el fin de contextualizar el marco analítico.





¿POR QUÉ GARANTIZAR LA TENENCIA FORESTAL PARA EL DESARROLLO RURAL?

CONTEXTO GLOBAL

La seguridad de la tenencia en los paisajes forestales es una condición esencial que hace posible la prosperidad de las personas y los ecosistemas en todo el mundo. En 2014, se estima que 1300 millones de personas dependían de los bosques para proporcionarles una parte de sus medios de subsistencia (FAO 2014). Las personas que dependen de los bosques manejan y hacen uso de diversos tipos de tierras y recursos presentes en los paisajes forestales, definidos aquí como las áreas cubiertas por bosques, aunque pueden extenderse más allá de la delimitación oficial de estos. A nivel mundial, los paisajes forestales incluyen regiones forestales densas como las cuencas del Amazonas y el Congo, mosaicos de tierras agrícolas y forestales, bosques en la frontera agrícola y áreas degradadas o deforestadas con potencial de reforestación (Molnar et al. 2004; Rasmussen et al. 2017; Vira et al. 2015). Con la rápida expansión de la agricultura, los paisajes forestales de todo el mundo incluyen cada vez más una combinación de usos forestales y de tierras agrícolas (Rasmussen et al. 2017).

Para los responsables políticos preocupados por cumplir con los ODS sobre pobreza y hambre, crecimiento económico inclusivo, conservación y cambio climático, estas comunidades y paisajes forestales son de particular importancia. Existe una fuerte coincidencia geográfica entre bosques y un nivel elevado de pobreza en todo el mundo (Sunderlin et al. 2005; 2007), y en 2008 se estimaba que 1200 millones de personas dependientes de los bosques vivían en condiciones de pobreza extrema (PROFOR 2008). Al mismo tiempo, las tierras y los recursos forestales ofrecen oportunidades significativas para proporcionar medios de subsistencia y para el crecimiento económico, incluidos productos agrícolas, agroforestales, no madereros y forestales y servicios ecosistémicos relacionados con los bosques³, en particular allí donde la población local puede asegurarse estos recursos y beneficiarse de ellos. Los bosques desempeñan un papel fundamental en la

lucha contra el cambio climático —por ejemplo, absorben 2600 millones de toneladas métricas de dióxido de carbono anualmente (UICN 2017), mientras que la deforestación representa aproximadamente el 12 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (IPCC 2014)— y también son un medio de apoyo a la capacidad de resiliencia comunitaria y de adaptación ante el cambio climático. Los bosques se encuentran entre los ecosistemas con mayor biodiversidad de la tierra, y contienen más de la mitad de las especies terrestres del mundo, especialmente en las regiones tropicales (CBD 2010).

Una característica particular de los paisajes forestales es que una proporción sustancial de su área se rige mediante sistemas de tenencia comunitaria (Agrawal 2007; Robinson et al. 2017b). Los sistemas de tenencia comunitaria son aquellos en los que el área total de las tierras de la comunidad se posee colectivamente, a menudo con derechos derivados de los usos y costumbres y gobernanza a través de instituciones consuetudinarias. Las tierras y los recursos manejados por dichos sistemas de tenencia comunitaria pueden administrarse como bienes comunes o asignarse a hogares individuales, y muchas tierras comunitarias incluyen una combinación de propiedad común y propiedades individuales (Alden Wily 2018; Fitzpatrick 2005; RRI 2015). De hecho, numerosos pequeños propietarios en paisajes forestales y agrícolas mantienen sus tierras dentro de los sistemas de tenencia comunitarios. Aunque solo recientemente se ha comenzado a superar la dificultad de cuantificar el alcance de estos derechos de tenencia, a menudo indocumentados, gracias a las nuevas tecnologías y colaboraciones (véase el recuadro 2), se estima que los sistemas de tenencia comunitarios en general involucran aproximadamente al menos a 2000 millones de personas en África, Asia y América Latina (Alden Wily 2011) y de 2500 a 3000 millones de personas en todo el mundo (Alden Wily 2018). Dentro de regiones específicas, “más del 90 % de la población rural de África accede a la tierra a través de instituciones consuetudinarias, y una cuarta parte de la superficie terrestre del continente —unos

³ La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio define los servicios del ecosistema como beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas y distingue cuatro categorías de servicios del ecosistema: servicios de apoyo (considerados como la base de las otras tres categorías), servicios de aprovisionamiento, servicios de regulación y servicios culturales (Evaluación de los Ecosistemas del Milenio 2005).

RECUADRO 2: PLATAFORMA GLOBAL LANDMARK

LandMark es una plataforma global en línea que ofrece mapas y otra información sobre tierras que los pueblos indígenas y las comunidades locales poseen o utilizan colectivamente. El objetivo de esta plataforma global es ayudar a los pueblos y comunidades indígenas a proteger y asegurar los derechos de tenencia sobre sus tierras. Una de las capas de datos presentadas en LandMark son los

datos a nivel nacional sobre el porcentaje de tierra en cada país que poseen o utilizan los pueblos y comunidades indígenas. Si bien los datos siguen siendo parciales, ya que se carece aún de datos para muchos países, la información se actualiza continuamente a medida que está disponible.

Fuente: LandMark, www.landmarkmap.org.

740 millones de hectáreas— se compone de propiedades comunales, como bosques y pastizales” (Blomley 2013: 4). Aproximadamente el 40 % de la región forestal amazónica corresponde a tierras tradicionales de los pueblos indígenas (Alcorn 2014). En la región de Asia, el 34 % estimado de área forestal total administrada de acuerdo con esquemas de silvicultura comunitaria ofrece un dato significativo sobre la posible extensión de los sistemas de tenencia comunitarios (Gilmour 2016). Un estudio centrado en la extensión de las tierras indígenas (en lugar de indígenas y comunitarias) concluye que los pueblos indígenas poseen derechos sobre más del 25 % de la superficie terrestre del mundo o la administran de facto (Garnett et al. 2018).

Un problema importante que afecta la seguridad de la tenencia en los paisajes forestales es el limitado reconocimiento formal y legal de los derechos de tenencia comunitaria. Muchos Gobiernos, especialmente durante la era colonial, declararon tener la propiedad legal de los bosques y otras tierras que tradicionalmente poseían los pueblos indígenas y las comunidades locales, en función de los intereses por controlar los ingresos forestales, la falta de conciencia sobre los sistemas de tenencia consuetudinaria o una visión del manejo colectivo tradicional como atrasado o ineficiente (Larson y Springer 2016). Si bien los Estados declararon tener el control legal sobre los paisajes forestales, a menudo no lograron reemplazar los sistemas de tenencia tradicionales por otras instituciones efectivas (Bromley y Cernea 1989). No obstante, las agencias estatales asignaron tierras forestales a intereses privados para la producción maderera o agrícola, lo que derivó en una deforestación generalizada y la degradación de los bosques, así como conflictos sociales (Hecht y Cockburn 199; Poffenberger 2001). La atención insuficiente prestada a los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas y las comunidades locales al establecer áreas protegidas ha contribuido aún más a su desplazamiento en algunos paisajes forestales (Colchester 2003). Aun así, muchos pueblos indígenas y comunidades locales han mantenido el apego a sus tierras ancestrales y a los sistemas de gobernanza de las mismas, lo que ha dado lugar a sistemas superpuestos de tenencia legal (codificada en la ley estatal) y tenencia comunitaria tradicional (Freudenberger 2013). Mientras que en algunas regiones, como la mayor parte

de Europa, la tenencia es relativamente indiscutible, esta superposición de tenencia consuetudinaria y legal se extiende a través de grandes áreas de tierras forestales en países de bajos ingresos, así como en algunos países de ingresos medios y altos (Gilmour 2016).

Con el tiempo, varios factores han convergido para provocar un cambio en la propiedad legal y devolver el control de las tierras forestales a las comunidades locales y los pueblos indígenas en virtud de acuerdos de tenencia comunitaria. Uno de estos factores ha sido la movilización de movimientos de justicia social para el reconocimiento de los derechos consuetudinarios sobre la tierra, movimientos que han sido particularmente prominentes en América Latina (Gonçalves y Telles do Valle 2014; Yashar 1998). Otro factor ha sido la experiencia y la conciencia más extendida, como se ha señalado anteriormente, sobre el pobre desempeño de los Gobiernos en el manejo y conservación y en el alivio de la pobreza en las áreas forestales, y la preocupación por garantizar que la población local pueda generar beneficios como medio de subsistencia a partir de la tierra y los recursos forestales. Un tercer factor ha sido el creciente conocimiento y comprensión de la tenencia colectiva y los sistemas de gobernanza. Como destacó el trabajo de Elinor Ostrom sobre la gobernanza de los bienes comunes (Ostrom 1990), las tierras y los recursos en común no son simplemente áreas de acceso abierto, sino que a menudo se rigen de manera efectiva a través de instituciones locales para la acción colectiva. Según lo documentado con el tiempo por redes de investigación como la Asociación Internacional para el Estudio de los Bienes Comunes y la red de Recursos e Instituciones Forestales Internacionales, los sistemas de tenencia consuetudinarios abarcan instituciones, conocimientos y prácticas locales que pueden funcionar de manera muy efectiva para administrar y mantener las tierras y recursos comunales, particularmente donde existen condiciones favorables y apoyo. En África subsahariana, la experiencia con las limitaciones a la hora de asegurar las tierras rurales mediante el registro de la propiedad privada e individual ha dado lugar a un enfoque de “continuidad de derechos”, que aboga por el reconocimiento y registro de toda la gama de formas de tenencia, prestando especial atención a la tenencia consuetudinaria e informal (Du Plessis et al. 2016).

Estas movilizaciones y cambios en los paradigmas de tenencia han dado como resultado cambios significativos en los marcos legales y en la extensión de tierras formalmente en manos de pueblos indígenas y comunidades locales bajo tenencia colectiva. Un estudio de 2018 reveló que 73 de cada 100 países encuestados habían adoptado una legislación que permitía el reconocimiento formal de los derechos comunitarios sobre la tierra (Alden Wily, 2018). Se ha calculado que el área total de tierras en manos de pueblos indígenas y comunidades locales sometida a leyes formales era del 18 % de la superficie terrestre del mundo en 2015 (RRI 2015). Tales tierras corresponden al 15,5 % de los bosques del mundo (RRI 2014).

A pesar de estos cambios significativos, persisten brechas tanto en el alcance de las reformas legales como en su implementación efectiva. El reconocimiento de la tenencia comunitaria sigue siendo débil en algunas regiones forestales importantes, como la cuenca del Congo, donde los Gobiernos han retenido el control del 99 % de los bosques según datos de 2014 (RRI 2014). Persisten problemas importantes por lo que se refiere al “conjunto de derechos” reconocido en los marcos legales y la medida en que esto permite a las comunidades beneficiarse de los recursos naturales o excluir a los extraños. Un problema particular para las tierras forestales es que los derechos sobre la tierra y los árboles a menudo se abordan por separado mediante leyes distintas (tierras y bosques). Por ejemplo, el reconocimiento legal de los derechos sobre la tierra en la mayor parte de América Latina no transmite automáticamente los derechos sobre los árboles u otros recursos de la tierra (Jorge Muñoz, comunicación personal). Y a la inversa, las leyes forestales que reconocen los derechos sobre los bosques a menudo no incluyen los derechos sobre la tierra, como es el caso de Nepal (Alden Wily 2018).

Además de las complejidades en lo que respecta al reconocimiento legal, existen limitaciones sobre la medida en que se implementan y respaldan los derechos de tenencia en las áreas forestales. En algunos países, incluso donde existen leyes de tenencia comunitaria, todavía no se ha registrado ninguna tierra en virtud de dichas leyes (RRI 2015). A nivel mundial, la brecha entre el área de tierra que se mantiene de manera tradicional y la que se reconoce en leyes escritas sigue siendo significativa (RRI 2015). Los problemas derivados de los intereses en competencia, la falta de voluntad política para las reformas, la capacidad limitada del Estado o la falta de coordinación entre los ministerios con competencias de manejo territorial y otros también obstaculizan la seguridad efectiva de la tenencia forestal (Segura et al. 2017). Al mismo tiempo, la demanda global de productos agrícolas y recursos naturales ha llevado a los Gobiernos a asignar tierras a concesiones industriales a gran escala, incluso en lugares donde los pequeños propietarios y las comunidades mantienen demandas tradicionales (Roth 2013), lo que aumenta la presión sobre la tierra en zonas rurales y boscosas de

muchos países en desarrollo. La combinación de reformas de tenencia inacabadas y estas nuevas presiones corre el riesgo de socavar el progreso hacia la seguridad de la tenencia forestal indígena y comunitaria y el logro de los derechos humanos, el desarrollo rural y los objetivos ambientales que han motivado los esfuerzos de reforma hasta la fecha.

RELEVANCIA DE UNA TENENCIA FORESTAL SEGURA Y COMUNITARIA PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

A medida que los países de todo el mundo renuevan sus compromisos para lograr los objetivos de desarrollo sostenible, es oportuno revisar y reconsiderar cómo el contar con derechos forestales comunitarios seguros contribuye a hacer posible alcanzarlos. En las siguientes secciones se aborda la relevancia de una tenencia forestal segura y comunitaria para una serie de ODS expresados en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (AGNU 2015), como son la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, el crecimiento económico inclusivo y sostenible, la igualdad de género, la sostenibilidad forestal y la lucha contra el cambio climático (véase el recuadro 4). Se recopilan los resultados de una revisión bibliográfica cualitativa de aproximadamente 60 estudios sobre los vínculos entre la seguridad de la tenencia y estos objetivos de desarrollo, centrándose la atención en particular en la tenencia comunitaria. Donde se dispone de esta información, el análisis presta especial atención a las recientes revisiones globales y regionales sistemáticas e integrales que sintetizan gran cantidad de evidencias o proporcionan información sobre la solidez de la evidencia disponible. A pesar de la amplia bibliografía existente sobre estos temas, existen limitaciones en la base empírica, debidas a limitaciones tanto en la implementación de las reformas comunitarias sobre tenencia de tierras y bosques hasta la fecha como en el estado actual de la investigación, por lo que hay aspectos por aclarar dentro del debate. El contexto también es importante, y las conclusiones ligadas a los contextos de algunos países pueden no siempre ser directamente aplicables en otros. Al mismo tiempo, este creciente corpus de investigaciones y análisis empíricos ofrece ideas convincentes sobre los tipos de vínculos entre una tenencia comunitaria segura y los objetivos de desarrollo que pueden explorarse en profundidad en contextos nacionales específicos. La evidencia extraída de una experiencia internacional más amplia también puede ayudar a abrir diálogos con los legisladores nacionales y los socios de desarrollo sobre la relevancia de la seguridad de la tenencia forestal comunitaria para sus objetivos de desarrollo rural.

Algunas de las pruebas disponibles apuntan al caso positivo; es decir, cómo una tenencia segura se asocia a resultados de desarrollo positivos o contribuye a lograrlos.

RECUADRO 3: DEFINICIONES

Tenencia: La tenencia es un término amplio para las relaciones sociales y las instituciones que determinan “quién puede usar qué recursos, de qué manera, por cuánto tiempo y bajo qué condiciones, así como quién tiene derecho a transferir derechos a otros y cómo” (Larson 2011; Larson y Springer 2016).

Conjunto de derechos: La tenencia a menudo se describe como un conjunto de derechos que, en circunstancias particulares, pueden incluir derechos de acceso, uso, manejo, exclusión de otros o enajenación de tierras y recursos (Schlager y Ostrom 1992). Si bien los términos tenencia y propiedad a veces se usan indistintamente, la propiedad es solo una forma de tenencia caracterizada por una combinación de todos o la mayoría de los derechos del paquete (Gilmour y Fisher 2011; Meinzen-Dick et al. 2017).

Comunidades y pueblos indígenas: Las siguientes definiciones están adaptadas de LandMark (LandMarkmap.org/data y LandMarkmap.org/definitions):

Las **comunidades** son “agrupaciones de individuos y familias que comparten intereses comunes en un área de tierra local definible dentro de la cual residen normalmente. Las comunidades varían en tamaño, identidad, equidad interna y sistemas de uso de la tierra, y pueden distribuir los derechos sobre la tierra de diferentes maneras. Sin embargo, las comunidades son similares en los siguientes aspectos: 1) Tienen fuertes conexiones con áreas o territorios concretos y consideran que estos dominios están habitualmente bajo su propiedad o control. 2) Determinan y aplican por sí mismas las reglas y mecanismos a través de los cuales se distribuyen y gobiernan los derechos a la tierra. 3) La tenencia y la toma de decisiones de carácter colectivo caracterizan el sistema”.

Los **pueblos indígenas** son el sector de las comunidades del mundo que se identifican como pueblos indígenas. Adoptan esta definición por diversos motivos, como tener relaciones más fuertes con sus tierras que otros nacionales, orígenes más antiguos en la localidad o culturas y formas de vida distintivas que corren riesgos especiales de ser suprimidas o perderse en las condiciones modernas. Los derechos de los pueblos indígenas pueden estar sujetos a una legislación nacional especial y sus derechos a la tierra colectiva y los recursos naturales también están reconocidos en instrumentos internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

Tenencia comunitaria: Los sistemas de tenencia comunitaria son aquellos en los que el área total de la tierra de los pueblos indígenas se posee colectivamente, a menudo con derechos derivados de los usos y costumbres y con gobernanza a través de instituciones consuetudinarias. Las tierras y los recursos dentro de dichos sistemas de tenencia comunitaria pueden administrarse como propiedad común (véase más adelante) o asignarse a hogares individuales, y la mayoría de las tierras comunitarias

incluyen una combinación de tierras de propiedad común y tierra de propiedad individual (Alden Wily 2018; Fitzpatrick 2005; RRI 2015). Los términos **tenencia colectiva**, **tenencia indígena y comunitaria** y **tenencia comunitaria** (Alden Wily 2011) también se utilizan para referirse a los sistemas de tenencia comunitarios.

Propiedad común: La propiedad común, o **bienes comunes**, es la tierra o propiedad mantenida bajo tenencia colectiva sobre la cual todos los miembros de la comunidad tienen un derecho garantizado de uso (FAO 2016; Giovarelli et al. 2016). Difiere de la tierra dentro de los sistemas de tenencia comunitarios en que se asigna a hogares individuales.

Tenencia formal e informal: Como se detalla en Gilmour y Fisher (2011:6), “La tenencia formal se reconoce mediante leyes escritas, por el precedente (en la ley inglesa) o por regulación normativa. La tenencia informal se refiere a los derechos reconocidos localmente sin el reconocimiento formal del Estado”.

Tenencia consuetudinaria: En los sistemas de tenencia consuetudinaria, los derechos a las tierras y los recursos se derivan de las leyes e instituciones consuetudinarias (Freudenberger 2013). La tenencia consuetudinaria puede o no estar reconocida en la ley formal.

Paisaje forestal: Un paisaje es un área de tierra que contiene un mosaico de ecosistemas y usos humanos de la tierra en interacción (Sayer et al. 2013). Un paisaje forestal es un paisaje que se compone principalmente de bosques, aunque puede incluir otros tipos de tierra y usos de la tierra que se extienden más allá de los bosques tal como se delimitan oficialmente.

Tenencia forestal comunitaria: La tenencia forestal comunitaria se utiliza aquí como un término amplio e inclusivo para los derechos de tenencia comunitarios que existen en los paisajes forestales. Estos derechos pueden ser poseídos por pueblos indígenas o comunidades locales. Dependiendo del contexto, esta tenencia puede ser formal o informal. El conjunto específico de derechos de tenencia puede variar, al igual que los recursos específicos sobre los que se tienen los derechos (por ejemplo, tierra, árboles o agua; véase “conjunto de recursos” a continuación).

Conjunto de recursos: Este término se utiliza para referirse a los recursos específicos sobre los que las comunidades tienen derechos. Por ejemplo, un conjunto puede incluir tierra, árboles (recursos no madereros y maderables), agua o fauna y flora silvestres.

El **reconocimiento formal** de los derechos de tenencia de la comunidad puede implicar una diferenciación entre estos recursos, por ejemplo, entre leyes de tierras que reconocen los derechos a la tierra (sin incluir necesariamente los derechos sobre los árboles

presentes en esas tierras) y leyes forestales que reconocen los derechos sobre los árboles (sin incluir necesariamente los derechos sobre la tierra subyacente).

Seguridad de tenencia: Este análisis adopta una definición inclusiva de la seguridad de la tenencia que destaca la realización práctica de los derechos de tenencia. Según Meinzen-Dick y Mwangi (2009), la seguridad de la tenencia es “la capacidad de un individuo para tener la propiedad de un recurso de forma continuada, libre de imposición, disputa o aprobación de fuentes externas, así como la capacidad de reclamar retornos por la inversión en dicho recurso”. Si bien muchos debates sobre la tenencia y la seguridad de la tenencia se centran en el estado del reconocimiento legal, una premisa fundamental de este trabajo es que es necesario contar con un conjunto más completo de factores, que abarque el reconocimiento legal, las capacidades relevantes, la implementación y la aplicación para asegurar la tenencia.

Reconocimiento (de los derechos sobre la tierra y los recursos): El uso del término reconocimiento llama la atención sobre la existencia de derechos consuetudinarios sobre las tierras y los

recursos antes de la promulgación de leyes formales. Donde ya existen derechos consuetudinarios, las leyes formales no establecen ni otorgan esos derechos, sino que los reconocen.

Devolución es un término más general que se refiere a la transferencia de los derechos de tenencia del Estado a las instituciones a nivel comunitario.

Continuidad de derechos: El concepto de una continuidad de derechos llama la atención sobre la diversidad de los derechos de tenencia que existen en la práctica y deben acomodarse en los sistemas de manejo de la tierra y constituirse como derechos legalmente exigibles (Du Plessis et al. 2016).

Los **derechos secundarios** se refieren a los derechos a usos estacionales (como el pastoreo) o recursos específicos (como la recolección de leña, plantas medicinales, alimentos silvestres y materiales de construcción) que se acuerdan con los titulares de derechos primarios, aquellos con mayor permanencia o derechos holísticos sobre la tierra y los recursos (Byamugisha 2013), recursos específicos sobre los que las comunidades tienen derechos. Por ejemplo, un conjunto puede incluir tierra, árboles (recursos no madereros y maderables), agua o fauna y flora silvestres.

Otra evidencia apunta al caso negativo; es decir, los riesgos y la experiencia de resultados negativos donde la tenencia no es segura. Si bien en algunos temas gran parte de la bibliografía no distingue necesariamente entre las formas de tenencia, o se centra en la tenencia individual⁴, el análisis se basa lo más posible en los estudios de los sistemas de tenencia colectiva. También se presentan algunos argumentos sobre los beneficios comparativos de asegurar la tenencia colectiva en áreas que históricamente han estado sometidas a sistemas de tenencia comunitarios.

Es importante destacar que la base empírica también pone de relieve aspectos o elementos específicos de la seguridad de la tenencia que contribuyen a los resultados de desarrollo positivos o inhiben los negativos. Si bien las discusiones sobre la seguridad de la tenencia a menudo han estado centradas en los marcos legales y el reconocimiento, estos elementos clave apuntan a la necesidad de una comprensión más integral de la seguridad de la tenencia que incluya las dimensiones relacionadas de las capacidades institucionales y la implementación efectiva. Incluso con un enfoque integral, la seguridad de la tenencia puede ser una condición necesaria pero no suficiente para la realización de algunos objetivos económicos y ambientales, ya que estos también dependerán de factores adicionales, como los vínculos con los mercados para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico.

Si bien las siguientes secciones se centran en el papel de la seguridad de la tenencia comunitaria para lograr los ODS, el reconocimiento y la protección de los derechos consuetudinarios sobre la tierra y los recursos también es fundamentalmente una cuestión de derechos humanos. Los instrumentos y directrices internacionales establecen cada vez más normas y obligaciones que deben seguir los países para garantizar los derechos consuetudinarios de tenencia colectiva. La OIT 169 (OIT 1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP) (UNGA 2007) reconocen los derechos sobre las tierras, los territorios y los recursos como fundamentales para los derechos humanos, la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas. Las disposiciones de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia (VGGT) sobre reconocimiento y apoyo a los derechos consuetudinarios demuestran el consenso internacional de que tales derechos son legítimos y deben ser reconocidos, respetados y protegidos por los Estados, incluso como una base fundamental para la seguridad alimentaria (FAO 2012). De hecho, las preocupaciones por garantizar los derechos consuetudinarios y colectivos desde los puntos de vista de los derechos humanos y el desarrollo sostenible se refuerzan mutuamente.

⁴ Dado que, como se ha señalado anteriormente, muchos pequeños propietarios poseen sus tierras mediante sistemas de tenencia colectiva tradicionales, pueden coexistir algunas situaciones de tenencia individual con la tenencia colectiva de tierras. Sin embargo, determinar en qué medida este puede ser el caso en los estudios revisados ha estado fuera del alcance de este análisis.

RECUADRO 4: OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un conjunto de objetivos y metas que colectivamente constituyen una agenda global para el desarrollo sostenible. Los 17 ODS fueron adoptados por los países mediante una resolución de la ONU en 2015 y se pretenden alcanzar en 2030.

El análisis en este informe se centra en un subconjunto de los ODS que han tenido un lugar destacado en la investigación empírica y las discusiones normativas sobre la tenencia comunitaria. Incluyen (AGNU 2015) los siguientes:

- Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todas partes.
- Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y una mejor nutrición y promover una agricultura sostenible.
- Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas.

- Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

- Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos.

- Objetivo 15. Proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, manejar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, así como detener la pérdida de biodiversidad.

Los derechos de tenencia forestal comunitaria también se relacionan con otros ODS, entre ellos la reducción de la desigualdad (Objetivo 10) y la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas (Objetivo 16). Varios puntos relacionados con estos objetivos, como la promoción de la inclusión social, económica y política, la reducción de conflictos, la promoción del Estado de derecho y el desarrollo de instituciones efectivas y responsables, se incluyen en las discusiones sobre los objetivos anteriores.

FIN DE LA POBREZA Y EL HAMBRE (OBJETIVOS 1 Y 2)⁵

LA TIERRA Y LOS RECURSOS NATURALES SON ACTIVOS ESENCIALES PARA LA SUBSISTENCIA DE LOS POBRES

La mayoría de los pobres del mundo viven en zonas rurales, con una incidencia particularmente alta de pobreza en las regiones forestales (Sunderlin et al. 2007), y dependen en gran medida de los recursos naturales para su subsistencia y seguridad alimentaria (Angelsen et al. 2014). Los activos de subsistencia de los paisajes forestales incluyen las tierras agrícolas, la madera y los productos forestales no maderables, y los diversos servicios de los ecosistemas, como la formación de agua y suelo. Muchos de estos activos forman la base de la seguridad alimentaria para las comunidades forestales, incluidos los cultivos agrícolas, los alimentos forestales (que también mejoran el equilibrio nutricional), el combustible de madera para cocinar y los servicios ecosistémicos que sostienen la producción de los cultivos (Vira et al. 2012).

LOS DERECHOS DE TENENCIA SEGUROS HACEN POSIBLE UN ACCESO DIRECTO A LOS RECURSOS ESENCIALES DE ALIMENTOS Y MEDIOS DE SUBSISTENCIA

Los derechos seguros sobre la tierra y los recursos contribuyen más directamente a acabar con la pobreza

y el hambre al permitir el acceso a los recursos esenciales y su uso para garantizar los medios de subsistencia locales y la seguridad alimentaria. El acceso y el uso directos son particularmente importantes para satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales de los hogares y proporcionar una red de seguridad en tiempos de crisis. Los recursos de propiedad común, como los bosques, los campos en barbecho, la pesca, los pastos y los humedales, son especialmente importantes para los hogares más pobres, que generalmente dependen en mayor medida de estos recursos comunes que los hogares más ricos (OCDE 2008).

LA TENENCIA SEGURA CREA INCENTIVOS QUE AUMENTAN LA PRODUCTIVIDAD DE LOS RECURSOS DE SUBSISTENCIA

La tenencia segura de las tierras y los recursos también genera incentivos para inversiones a más largo plazo que aumentan la productividad y permiten mejoras en los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria. Una revisión sistemática reciente de estudios relevantes concluye que el reconocimiento de la tenencia de la tierra contribuye a obtener ganancias sustanciales en la productividad y los ingresos agrícolas (aunque con una variación en los resultados entre las regiones) (Lawry et al. 2017). La seguridad de la tenencia es particularmente importante para inversiones como la plantación de cultivos agroforestales o la mejora de los sistemas de riego que necesitan tiempo para producir resultados pero

⁵ Si bien existe una estrecha relación entre la pobreza y los problemas de crecimiento económico, estos últimos se analizan por separado a continuación en relación con los distintos ODS sobre crecimiento económico, y con un enfoque particular en la inversión y la comercialización.



Foto de Gerardo Segura Wernholtz/ Banco Mundial.

que pueden repercutir notablemente en la producción de alimentos y los ingresos (Ali et al. 2014). Si bien la mayoría de los estudios se han centrado en los efectos en la productividad de poseer títulos de propiedad individuales, las nuevas pruebas indican que la seguridad de la tenencia también puede aumentar los incentivos para realizar inversiones productivas en las tierras forestales colectivas. Por ejemplo, el aumento de la seguridad de la tenencia mediante la titularidad colectiva en la región forestal de Chocó en Colombia creó un sentido de propiedad y un horizonte temporal más largo que dieron como resultado “un aumento en el ingreso promedio per cápita de los hogares, una disminución de la pobreza extrema, mayores inversiones en vivienda, tasas de asistencia más altas entre los niños en educación primaria y una disminución del hacinamiento en las viviendas” (Pena et al. 2017).

LA TENENCIA SEGURA DE LAS TIERRAS Y LOS RECURSOS GENERA MÚLTIPLES VÍAS DE SALIDA DE LA POBREZA EN LAS REGIONES FORESTALES

La tenencia en sí misma abre un camino de salida de la pobreza al establecer derechos de uso y beneficio sobre la tierra y los recursos naturales. Además, los derechos de tenencia proporcionan una base necesaria para otras vías clave para salir de la pobreza en los paisajes forestales, como una mayor participación en los mercados y en los pagos por servicios ecosistémicos (Shyamsundar et al. 2017). La seguridad de la tenencia por sí sola no es suficiente para lograr ganancias de ingresos a través de estas vías relacionadas; deben existir factores adicionales como el acceso al mercado y la demanda, u otras

políticas y programas de apoyo (Pacheco 2012). No obstante, la seguridad de la tenencia es esencial para que las comunidades participen y se beneficien de estas oportunidades. El aumento de los ingresos por otras vías para salir de la pobreza también mejora la seguridad alimentaria al permitir que las personas complementen el cultivo directo con la compra de alimentos más diversos (Landesa 2012).

Gran parte de la evidencia existente sobre los resultados en lo relativo a medios de subsistencia y pobreza derivados de las oportunidades de mercado asociadas con una mayor seguridad de la tenencia forestal colectiva proviene de evaluaciones de la silvicultura comunitaria. Múltiples estudios comparativos concluyen que los derechos legales de acceso, uso y manejo de los recursos forestales proporcionan una base esencial para la realización de mejoras en los medios de subsistencia de la silvicultura comunitaria (Baynes et al. 2015; Brooks et al. 2013; RECOFTC 2013; Sabogal et al. 2014). En México, donde las reformas de la tenencia revocaron las concesiones y aseguraron los derechos forestales comunitarios en gran parte de los bosques del país, las empresas forestales comunitarias han generado ganancias en el empleo local, así como ganancias invertidas en empresas y activos de desarrollo comunitario como escuelas, centros de salud, sistemas de agua potable y pensiones de vejez (Bray et al. 2003). En Nepal, que implementó la silvicultura comunitaria a escala nacional, se realizó un estudio de cinco años (2003-2008) sobre los impactos de un programa de medios de subsistencia y bosques. La investigación halló que, en los 54 grupos de usuarios forestales estudiados, el porcentaje

de hogares pobres se redujo del 65 % al 28 %, y la proporción de hogares muy pobres se redujo del 42 % al 10 %; de esa reducción se calcula que una cuarta parte se debió a la silvicultura comunitaria y a las intervenciones relacionadas con el programa (RECOFTC 2013). Es importante señalar que las mejoras en los medios de subsistencia no siempre han beneficiado a los pobres o las mujeres; a menos que existan medidas centradas en estos grupos así como instituciones locales inclusivas, los beneficios de la silvicultura comunitaria a menudo son captados por las élites dentro de las comunidades (Gilmour 2016). Al mismo tiempo, la devolución deficiente de los derechos de tenencia ha sido uno de los principales impedimentos para generar beneficios en lo relativo a reducción de la pobreza o medios de subsistencia mediante la silvicultura comunitaria (Blomley 2013; Fisher 2014; RECOFTC 2013).

La tenencia segura también contribuye a las mejoras de los medios de subsistencia al permitir que las comunidades forestales participen en los pagos por los servicios del ecosistema, y les abre la posibilidad de participar en los mecanismos de reducción de la deforestación y la degradación de los bosques (REDD+). Los derechos de tenencia son a menudo un requisito previo para participar en dichos programas de servicios ecosistémicos (Tacconi et al. 2009). Además, los derechos de tenencia influyen significativamente sobre la capacidad de negociación de las comunidades y sobre la medida en que pueden reclamar una parte de los beneficios del manejo forestal y los servicios del ecosistema. Como se destaca en un análisis de los requisitos para la distribución de beneficios de REDD+ (Davis et al. 2012), allí donde las comunidades poseen sólidos derechos sobre los bosques, como en México, han podido utilizar esta capacidad de negociación para obtener una mayor proporción de los beneficios generados por sus bosques, ya sea por su propio manejo o por las inversiones de otros. Por el contrario, donde los derechos formales son débiles, como en la República Democrática del Congo, las comunidades han estado en una posición negociadora más débil y han tenido una menor capacidad de reclamación sobre los beneficios generados por los bosques comunitarios (Davis et al. 2012).

LA TENENCIA INSEGURA SOBRE LA TIERRA Y LOS RECURSOS SOCABA LOS ESFUERZOS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

La falta de derechos seguros sobre la tierra y los recursos es en sí misma una causa principal de pobreza (ONU 2009). Cuando la tenencia forestal comunitaria no es segura, las oportunidades para que las comunidades accedan a recursos críticos para sus medios de subsistencia y seguridad alimentaria, generen incentivos para inversiones a largo plazo y participen en oportunidades económicas más amplias se pierden o se ven socavadas. Además, la tenencia insegura puede generar incentivos negativos para las prácticas no sostenibles de uso de la tierra y los bosques

que perjudican la productividad a largo plazo y disminuyen la seguridad alimentaria. Por ejemplo, un estudio de mujeres agricultoras en Uganda que carecían de derechos seguros sobre la tierra descubrió que evitaban dejar que sus tierras quedaran en barbecho para regenerarse debido a las preocupaciones de que solo el cultivo activo de la tierra mantendría su reivindicación sobre ella (Giovarelli et al. 2013).

LA INSEGURIDAD DE LA TENENCIA AUMENTA LOS RIESGOS DE DESPLAZAMIENTO Y LOS RIESGOS DE EMPOBRECIMIENTO ASOCIADOS

En el contexto de la creciente demanda de tierras y recursos dentro de los paisajes forestales, la tenencia insegura también aumenta significativamente los riesgos de desplazamiento físico y económico de la población local y los consecuentes riesgos de empobrecimiento (Cernea 1997). Entre los principales factores causantes del desplazamiento se encuentran el desarrollo de infraestructuras, las concesiones para agronegocios y las industrias extractivas como la madera, la minería, el petróleo y el gas. A pesar de la prevalencia de estos riesgos y la gravedad de los impactos sociales, las leyes nacionales con frecuencia no brindan asistencia a las comunidades desplazadas; un estudio reciente ha revelado que las leyes de adquisición de tierras solo proporcionaron asistencia para el reasentamiento en 9 de los 32 países estudiados (Tagliarino 2015). Las políticas de los donantes, como la política del Banco Mundial sobre reasentamiento involuntario, han tratado de dar respuesta a estos riesgos, pero han sido difíciles de implementar en la práctica. Por ejemplo, una revisión interna del Banco Mundial encontró serias deficiencias en la forma en que los proyectos relacionados con el reasentamiento han sido evaluados, supervisados y seguidos durante dos décadas (Banco Mundial 2014).

En el Marco Ambiental y Social 2017 del Banco Mundial (Banco Mundial 2017) se introdujo un conjunto más exhaustivo y mejorado de normas e instrumentos para evitar o minimizar el reasentamiento involuntario. Sin embargo, las lecciones y las mejores prácticas derivadas de ello aún no se han desarrollado.

ASEGURAR LA TENENCIA COMUNITARIA PROTEGE LOS USOS DE RECURSOS QUE PUEDEN SER EROSIONADOS POR LA INDIVIDUALIZACIÓN

La forma en que se asegura la tenencia también incide en los indicadores de pobreza y seguridad alimentaria. La individualización de los derechos sobre la tierra ha sido un enfoque predominante en las reformas de tenencia, basado en la opinión de que los derechos individuales son inherentemente más seguros (Byamugisha 2013; Lawry et al. 2017; Mighot-Adholla et al. 1991). Sin embargo, los derechos de tenencia comunitarios a menudo son más efectivos a la hora de garantizar los derechos de

propiedad secundarios y comunes que son especialmente importantes para los pobres. Como señala Meinzen-Dick (2009:5): “A menos que se tengan en cuenta los derechos de propiedad secundarios de los diversos reclamantes, las reformas legales estatutarias pueden socavar el acceso a la tierra local y el uso del que dependen las personas, como recolectar agua, leña, peces o plantas medicinales o pastorear el ganado en la temporada de barbecho”. Las evaluaciones de las reformas de tenencia indican que tales esfuerzos han llevado a la pérdida de los derechos sobre los recursos entre los miembros de la comunidad en peor situación para conseguir la formalización individual, por ejemplo en Kenia (Meinzen-Dick y Mwangi 2009). Además, la tenencia colectiva permite compartir los riesgos y beneficios ecológicos allí donde la producción de recursos (por ejemplo, pastos o alimentos silvestres) es dispar cuando el territorio es extenso y no puede asignarse de manera equitativa a parcelas individuales (FAO 2016). Mientras tanto, los beneficios relativos que cabe esperar de la inspección y el registro de parcelas de tierra individuales, incluido el mayor acceso al crédito, a menudo no se logran, especialmente si se consideran los elevados costos de este enfoque (Byamugisha 2013; Deininger y Byerlee 2011; Lawry 2017; Meinzen-Dick y col.2017).

LA TENENCIA COMUNITARIA PUEDE CONTRIBUIR A UN MAYOR EMPODERAMIENTO Y RESILIENCIA DE LA COMUNIDAD

Además de los aspectos económicos, la tenencia comunitaria contribuye a abordar dimensiones sociales y políticas de la pobreza de mayor calado. Cuando las instituciones comunitarias poseen los derechos, el ejercicio de estos derechos puede contribuir a generar cohesión social entre los miembros de la comunidad. Los procesos de toma de decisiones conjuntas sobre la gobernanza de los recursos naturales fortalecen la democracia de base (RECOFTC 2013) y generan la cohesión social necesaria para la resiliencia comunitaria frente a las perturbaciones naturales e inducidas por el hombre (Gilmour 2016). Al mismo tiempo, para que tanto la gobernanza como los recursos beneficien a los pobres o a aquellos en riesgo de marginación, las instituciones locales y los procesos de toma de decisiones deben establecerse de manera que representen y tengan en cuenta sus intereses (Blomley 2013; RECOFTC 2013).

La base empírica sobre los vínculos entre la tenencia forestal y los medios de subsistencia permite destacar varios elementos clave de la seguridad de la tenencia que deben existir como fundamento sobre el que abordar la pobreza y la seguridad alimentaria:

- Las comunidades poseen derechos legales de larga duración para permitir inversiones productivas y están facultadas para ejercer el control del manejo forestal (Alcorn 2014; Blomley 2013; RECOFTC 2013).
- Las tierras forestales bajo control comunitario tienen un valor económico (y no económico) significativo (es decir, no son solo bosques degradados) (RECOFTC 2013).
- Los derechos sobre los recursos se extienden a un conjunto diverso de recursos, permitiendo medios de vida diversificados.
- Los derechos de la comunidad incluyen el uso comercial de los recursos, y las regulaciones apropiadas sobre las actividades comerciales no limitan indebidamente los medios de subsistencia de la comunidad (Alcorn 2014; Blomley 2013; Larson y Pulhin 2012; RECOFTC 2013).
- Existe protección de los derechos sobre recursos secundarios, incluidos los de las mujeres (Meinzen-Dick 2009).
- Se presta especial atención a la seguridad de la tenencia de los pobres y las medidas para evitar la captación por parte de la élite, especialmente a través de una gobernanza local participativa y responsable (para permitir la reducción de la pobreza en lugar de mejoras más generales en los medios de subsistencia) (Blomley 2013; Gilmour 2016; RECOFTC 2013).
- Existen salvaguardas para prevenir el desplazamiento, incluida protección específica de los derechos de las mujeres, los jóvenes y las minorías.
- Las comunidades poseen derechos que les permiten administrar y excluir las actividades de personas ajenas, y pueden hacer cumplir las normas locales, inclusive para protegerse de quienes obtendrían beneficios excesivos (Chhatre y Agrawal 2008).

PROMOVER EL DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIDO, INCLUSIVO Y SOSTENIBLE (OBJETIVO 8)

LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES Y LOS PRODUCTORES COMUNITARIOS SON IMPORTANTES ACTORES ECONÓMICOS EN LOS PAISAJES FORESTALES

Los derechos seguros a la tierra son una condición fundamental para el desarrollo económico sostenido, inclusivo y sostenible. Los pequeños productores y los productores comunitarios son los principales actores económicos en los paisajes forestales y agrícolas de los países en desarrollo de todo el mundo. Aproximadamente el 80-90 % de las empresas forestales de muchos países son pequeñas o medianas empresas, y se estima que generan 125-130 mil millones de dólares en valor añadido bruto a nivel mundial (Macqueen y Mayers 2016; Mayers 2006; Mayers et al. 2016). Estas explotaciones forestales controladas localmente, muchas de las cuales son comunitarias e indígenas, “no solo son muy eficaces a la hora de generar riqueza económica sino que también distribuyen



esa riqueza de una manera mucho más equitativa” que las explotaciones forestales a gran escala (Mayers 2016), y lo hacen en formas que contribuyen a una mejor sostenibilidad de los múltiples valores medioambientales y sociales de los paisajes forestales (Macqueen et al. 2018; Macqueen et al. 2015). De modo similar, la producción agrícola a pequeña escala ofrece ventajas significativas en términos de equidad, con ingresos para los pequeños propietarios que representan entre 2 y 10 veces la cantidad que obtendrían de un empleo asalariado (Deininger y Byerlee 2011).

LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA OFRECE UNA BASE ESENCIAL PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DESDE LA PRODUCCIÓN COMUNITARIA Y A PEQUEÑA ESCALA

La seguridad de la tenencia ofrece una base esencial para el crecimiento económico gracias a la aportación de los productores comunitarios y locales (Fisher 2014; Hogdon 2010; Molnar et al. 2011). Los estudios de empresas indígenas, comunitarias y otras empresas forestales controladas localmente señalan los derechos de tenencia, incluidos los derechos comerciales, como un factor clave que posibilita su éxito económico (Baynes et al. 2015; Macqueen et al. 2012). En el sector agrícola, aumentar la seguridad de los derechos de tenencia en Vietnam y Tailandia viabilizó la comercialización y la exportación de arroz, lo que dio como resultado un crecimiento económico en dichos países (Deininger y Byerlee 2011). Estas experiencias ponen de relieve que invertir en la seguridad de la tenencia comunitaria para facilitar la producción

agrícola y forestal local incrementa las posibilidades de desarrollo sostenido y equitativo de las zonas rurales.

Y A LA INVERSA, LAS ADQUISICIONES DE TIERRA A GRAN ESCALA GENERAN FRECUENTEMENTE IMPACTOS NEGATIVOS QUE SOCAVAN EL DESARROLLO INCLUSIVO Y SOSTENIBLE

Pese a las ventajas de los sistemas de producción local, muchos países han enfocado sus esfuerzos para potenciar el crecimiento económico en zonas rurales en atraer inversores para la producción agrícola y forestal a gran escala, prestando una atención creciente a los mercados emergentes del carbón y los biocombustibles (Fairhead et al. 2012; Vira et al. 2015). Desde diciembre de 2017, la iniciativa global LandMatrix concluyó que las adquisiciones de tierra representaban un total aproximado de 70 millones de hectáreas a nivel mundial, aunque se considera que esta cifra subestima de manera significativa su extensión real (<http://www.landmatrix.org>). A pesar de la idea generalizada de que las extensas zonas de tierra no utilizadas son aptas para ser explotadas económicamente, las tierras señaladas o asignadas para concesiones con frecuencia ya están en uso por parte de las comunidades locales y los pueblos indígenas, conforme a derechos consuetudinarios de tenencia que carecen de un reconocimiento oficial o visibilidad en los registros nacionales (Cotula et al. 2009; Messerli et al. 2014; TMP 2015). Los países con marcos legales relativamente débiles para el reconocimiento de estos derechos de facto sobre la tierra han sido uno de los objetivos de interés de los

inversores (Deininger y Byerlee 2011). Se ha documentado ampliamente que las adquisiciones de tierras a gran escala, así como las inversiones rurales en zonas donde los derechos sobre la tierra son poco claros o inseguros, han generado conflictos e impactos negativos en los pueblos locales, socavando así el crecimiento sostenible y otros resultados ligados al desarrollo. Dichos impactos negativos incluyen el desplazamiento, la expropiación de tierras sin compensaciones económicas, y la alteración de las formas de vida local y la seguridad alimentaria (Byamugisha 2013; Hufe y Heuermann 2017; Richards 2013).

LA TENENCIA INSEGURA GENERA TAMBIÉN IMPACTOS NEGATIVOS CUANTIFICABLES EN LAS INVERSIONES A GRAN ESCALA

Incluso si el análisis se limita a los resultados de las inversiones, revela que existen impactos financieros cuantificables sobre los proyectos de inversión a gran escala cuando se infringen o no se tienen en cuenta los derechos de tenencia. Un estudio concluyó que “Las demoras causadas por los problemas de tenencia de tierras pueden, por sí solas, aumentar enormemente los gastos de un proyecto, y en algunos casos estas pérdidas han sido incluso suficientes para poner en peligro el futuro de la misma empresa matriz” (TMP 2012: 2). En los proyectos de inversión en agricultura y energía hidráulica, la causa más frecuente de conflicto con las comunidades es el desplazamiento, solo superada por los daños medioambientales como causa de conflictos asociados a los proyectos de minería (TMP 2015). Dada la conciencia cada vez mayor de estos riesgos, y de su impacto en los beneficios, los inversores responsables se dedican cada vez más a investigar y declinar inversiones en zonas donde la tenencia es incierta (Elson 2012). Es más, muchos intentos de generar crecimiento a través de inversiones a gran escala no han tenido éxito, como ha sido el caso en Sudán, Tanzania y Zambia, lo que refleja capacidades limitadas para valorar y supervisar los proyectos, y deriva en menores, no mayores, oportunidades económicas (Deininger y Byerlee 2011).

LAS ESTRATEGIAS ECONÓMICAS BASADAS EN DERECHOS COMUNITARIOS SEGUROS OFRECEN UN POTENCIAL DE DESARROLLO MÁS INCLUSIVO Y SOSTENIBLE

Fortalecer los derechos comunitarios y desarrollar estrategias de crecimiento económico basadas en ellos reduce estos riesgos económicos y sociales, y ofrece un mayor potencial de desarrollo equitativo y sostenible. Las estrategias alternativas incluyen el apoyo directo a la comunidad y a la producción de los pequeños propietarios, y diversas formas de asociaciones entre empresas y comunidades que no implican la cesión de tierras. El éxito económico de ambos enfoques depende de factores que van más allá de los derechos seguros a los recursos y las tierras comunitarias —tal como corregir las

distorsiones de mercado que favorecen a las grandes empresas— pero cuyo requisito básico es la seguridad de la tenencia (Deininger y Byerlee 2011; Molnar et al. 2007). Hasta la fecha, muchas reformas diseñadas para favorecer la explotación forestal comunitaria han tenido un impacto limitado porque los Gobiernos no han ofrecido derechos seguros a la tierra, o han obstaculizado el desarrollo de las actividades comerciales locales por medio de una excesiva reglamentación (Larson y Pulhin 2012; Molnar et al. 2011). Evitar las normativas que inhiben las actividades económicas sostenibles será una condición importante para el crecimiento y la diversificación de las empresas comunitarias (Gilmour y Fisher 2011; Segura et al. 2017; Smyle et al. 2016).

Los derechos seguros a la tierra también ofrecen oportunidades para establecer asociaciones entre las empresas y las comunidades que generen crecimiento económico sin impactos sociales negativos. Las opciones incluyen acuerdos de alquiler o leasing, mediante los cuales las comunidades con derechos seguros a la tierra contratan operaciones a concesionarios (Gilmour y Fisher 2011), modelos de productores y empresas conjuntas (Mayers 2000). Hasta la fecha, la experiencia con la implementación práctica de asociaciones de comunidades y empresas ha sido desigual (Gilmour 2016; Hewitt y Castro Delgadillo 2009; Mayers y Vermeulen 2002). No obstante, la mayoría de los analistas coinciden en que estos enfoques siguen ofreciendo un potencial significativo para combinar “los activos de los inversores (capital, tecnología, mercados) con los de las comunidades y los pequeños productores locales (tierra, mano de obra y conocimiento local)” (Deininger y Byerlee 2011). Como es evidente, para que las comunidades empoderadas con derechos sobre la tierra y los recursos elijan estas opciones, los beneficios para ellos deben ser reales.

EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS COMUNITARIOS ESTABLECE UN FUNDAMENTO SÓLIDO PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Allí donde ya existen sistemas de tenencia comunal consuetudinaria, incrementar la seguridad de la tenencia a través del reconocimiento y registro de los derechos comunitarios ha demostrado ser una alternativa efectiva, por ejemplo en países como Tanzania, Mozambique y México (Deininger y Byerlee 2011). Como ya se ha mencionado, los derechos de tenencia comunitarios pueden, por su propia naturaleza, proteger más los derechos de propiedad comunes y secundarios. También pueden implementarse de una forma más rápida y más económica, particularmente gracias al desarrollo de una serie de nuevas tecnologías y métodos para el mapeo y la documentación, y responder de una forma más flexible a las necesidades locales (Byamugisha 2013; Deininger y Byerlee 2011). Debido al cambio desde los paradigmas dominantes en la reforma de la tenencia individual de las décadas de 1970 y 1980,

en particular en el África subsahariana, el consenso actual sostiene que demarcar y registrar las tierras comunitarias es un procedimiento más apropiado e impulsa de manera eficaz el crecimiento económico; los procesos tales como la asignación de derechos individuales y la planificación del uso de la tierra quedan en manos de instituciones comunitarias (Byamugisha 2013; Deinenger y Byerlee 2011; Fitzpatrick 2005; Migot-Adholla et al. 1991). Facilitar un registro rápido y económico de los derechos de tenencia es particularmente importante cuando existen presiones para efectuar cesiones de tierras a gran escala y hay necesidad de documentar y demostrar los derechos.

La experiencia y las evaluaciones ponen de relieve varios elementos clave de la seguridad de la tenencia que son importantes para el crecimiento económico sostenible. Son los siguientes:

- Reconocimiento legal de los derechos claramente definidos sobre la tierra y los recursos naturales (Fisher 2014; Hogdon 2010; Macqueen et al. 2012; Molnar et al. 2011);
- Registro de las tierras comunitarias e integración de esta información con otros informes sobre tierras, para permitir la defensa de los derechos ante las amenazas (Byamughisha 2013; Deinenger y Byerlee 2011);
- Estructuras de gobierno comunitario efectivas, para interactuar con foráneos y representar los intereses locales de forma inclusiva, incluso frente a valores territoriales superiores y demandas mayores de tierras y recursos (Byamughisha 2013; Deinenger y Byerlee 2011; FAO 2016);
- Procesos de consulta efectivos, y previo consentimiento libre e informado para las inversiones en tierras comunitarias e indígenas, o en inversiones que les afecten (Anaya 2013; Feiring 2013);
- Regulaciones y observancia del cumplimiento para evitar impactos sociales y medioambientales derivados de las inversiones (Deinenger y Byerlee 2011);
- Procedimientos de resolución de litigios para los conflictos de tenencia, y capacidad para tener acceso a asesoramiento jurídico y a los tribunales (Byamughisha 2013; FAO 2016).

LOGRAR LA IGUALDAD DE GÉNERO (OBJETIVO 5)

LOS DERECHOS DE TENENCIA DE LAS MUJERES SIGUEN SIENDO MUY DESIGUALES EN COMPARACIÓN CON LOS DE LOS HOMBRES

Las mujeres desempeñan roles significativos en el manejo forestal, incluida la producción de alimentos, la nutrición de la familia y otros aspectos del bienestar familiar. Sin embargo,

los derechos de tenencia de las mujeres rurales tienden a ser más débiles que los de los hombres (FAO 2011). Las mujeres y los hogares a cargo de mujeres de los países en vías de desarrollo tienen muchas menos probabilidades de poseer o controlar la tierra, y las tenencias de tierras de las mujeres son generalmente de menor entidad y valor que las que poseen los hombres (USAID 2012; Banco Mundial 2012). En reconocimiento de estas disparidades, el objetivo de desarrollo sostenible enfocado a alcanzar la igualdad de género incluye una meta específica sobre “el acceso igualitario de las mujeres a la tenencia y el control de la tierra, y a otras formas de propiedad” (UNGA 2015).

ASEGURAR LOS DERECHOS DE LAS MUJERES A LA TIERRA Y LOS RECURSOS CONTRIBUYE A LA IGUALDAD DE GÉNERO Y FOMENTA RESULTADOS DE DESARROLLO DE MAYOR ALCANCE

El mero hecho de garantizar los derechos de las mujeres a la tierra y a los recursos aumenta la igualdad de género. Son cada vez más numerosas las investigaciones que también destacan la correlación positiva entre el incremento de la seguridad de los derechos de las mujeres a la tierra y los recursos y otras dimensiones de la igualdad de género, con un grado diverso de demostración empírica hasta la fecha (Giovarelli et al. 2013; Meinzen-Dick et al. 2017). La evidencia de los vínculos entre los derechos de las mujeres a la tierra y su poder para modelar la toma de decisiones sobre el consumo y la inversión familiar es particularmente sólida (Meinzen-Dick et al. 2017). El mayor poder de las mujeres en la toma de decisiones fomenta beneficios más amplios para el desarrollo en términos de salud y bienestar familiar; por ejemplo, a través de mayores gastos en alimentación y educación para los niños (Doss 2005 y Katzy Chamorro 2003, citado por Giovarelli et al. 2013).

Existe también un alto nivel de acuerdo, aunque basado en un número menor de estudios hasta la fecha, en que los derechos de las mujeres a la tierra contribuyen a una menor violencia doméstica y riesgo de VIH, una mayor seguridad alimentaria, la inversión de las mujeres en la conservación y el incremento de productividad de la tierra y los recursos naturales, y el empoderamiento político de las mujeres (Meinzen-Dick et al. 2017). Un análisis sistemático de 41 estudios realizado por Vyas y Watts (2008) concluyó que los activos familiares, como pueden ser la tierra y la educación superior, generalmente generan un efecto de protección contra la violencia de género. En Kerala, India, las mujeres que son propietarias de una tierra o una casa corren un riesgo significativamente menor de sufrir violencia doméstica que las mujeres que no tienen propiedades, y tener propiedades pesa más que otros factores que pueden contribuir a que este riesgo sea menor (Panda y Agarwal 2005). No obstante, un análisis de 2018 advierte que otros aspectos de la dinámica de género en contextos específicos pueden socavar los efectos positivos de la tenencia de la



Foto de Gerardo Segura Warnholtz/ Banco Mundial

tierra sobre la violencia perpetrada en una relación de pareja (Boudreaux 2018). Con respecto a la productividad, las medidas para fortalecer los derechos sobre las tierras, incluyendo las de hogares a cargo de mujeres, han dado lugar a un gran incremento de las inversiones en medidas para la conservación de la tierra, por ejemplo después de un programa de regularización de tierras en Ruanda (Ali et al. 2014). Los derechos sobre la tierra también empoderan a las mujeres para participar más activamente en instituciones comunitarias (FAO 2002 y Organización Internacional para el Derecho del Desarrollo 2013, citado por Giovarelli et al.). Por ejemplo, en el norte de Tanzania, la tenencia de la tierra entre las mujeres Masái está significativamente asociada a una mayor participación y comunicación oral en las reuniones políticas de la comunidad (Grabe 2015).

LA INSEGURIDAD DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES SOBRE LA TIERRA SOCABA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LIMITA LAS CONTRIBUCIONES DE LAS MUJERES AL DESARROLLO

Por el contrario, allí donde los derechos de las mujeres sobre la tierra y los recursos no están garantizados, su estatus económico, social y político es más vulnerable, y sus contribuciones positivas al bienestar familiar y la productividad de la base de recursos se ven limitadas. En los países en que los derechos de las mujeres sobre la tierra son escasamente respetados, de media un 60 % más de niños padecen malnutrición (Giovarelli et al. 2013). Tanto hombres como mujeres invierten menos en mejoras a largo plazo, como puede ser la plantación de árboles

y la conservación del suelo, cuando su tenencia no está garantizada (Meinzen-Dick et al. 2017). Una tenencia insegura de los bosques y las tierras comunitarias también puede afectar desproporcionadamente a las mujeres, ya que las mujeres rurales dependen en gran medida de los recursos de la propiedad común. Los proyectos de desarrollo a gran escala afectan predominantemente a estos recursos y, por consiguiente, pueden afectar de una manera desproporcionada también a las mujeres.

SE NECESITAN MEDIDAS CONCRETAS PARA FORTALECER LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN LOS SISTEMAS DE TENENCIA COMUNITARIA

La situación de los derechos de las mujeres en los sistemas de tenencia consuetudinaria comunitaria es compleja. Por un lado, muchos de estos sistemas reflejan prejuicios de género muy arraigados en relación con la tenencia de tierras de las mujeres, y su participación en la toma de decisiones relacionadas con el manejo de la tierra y los recursos (Giovarelli et al. 2013; Landesa 2012). Por otro lado, las mujeres reclaman derechos y prerrogativas importantes a través de los sistemas de tenencia consuetudinarios, y a menudo dependen en gran medida de los recursos de propiedad común que dichos sistemas mantienen. Allí donde la formalización de los derechos sobre la tierra se ha centrado en la concesión de títulos individuales, puede producirse una erosión de los derechos y las normas sociales de las que dependen las mujeres para tener acceso a los recursos naturales y la posibilidad de utilizarlos (Lawry et al. 2017). Más aún, en los lugares donde los derechos

individuales sobre la tierra se registran únicamente con el nombre del cabeza de familia, los hombres han gozado de una posición más sólida para reclamar estos derechos formales, como ha demostrado la experiencia de Kenia, Uganda y Zimbabue (Khadiagala 2002 y Syagga 2006, citado por Giovarelli et al. 2013; Sunungurai et al. 2010).

Esta complejidad requiere que los esfuerzos para garantizar la tenencia comunitaria incluyan medidas específicas para fortalecer los derechos de las mujeres sobre la tierra y los recursos. Un enfoque posible es asegurar que tanto los marcos legales más amplios como aquellos que reconocen la tenencia comunitaria incluyan disposiciones específicas en relación con el respeto y la protección de sus derechos (RRI 2017: Tabla 1). Sin embargo, hasta la fecha los marcos legales existentes carecen en gran medida de normas derivadas de marcos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDCM) (RRI 2017: Tabla 1). Además, la experiencia indica que los cambios legislativos por sí solos no son suficientes para superar las limitaciones sociales a la concreción de los derechos de tenencia de las mujeres. Estos deben ir acompañados de una mayor conciencia, tanto de hombres como de mujeres, acerca de los derechos legales de las mujeres y las medidas que les permitirán garantizar dichos derechos en la práctica. Ejemplos de dichas medidas son los roles de liderazgo en las estructuras de gobernanza de las comunidades, y los mecanismos alternativos para la resolución de conflictos que capacitan a las mujeres para recurrir a acciones legales frente a las violaciones de sus derechos (Byamugisha 2013; Giovarelli et al. 2013). Las buenas prácticas para fortalecer el derecho a la tierra de las mujeres en el contexto de una formalización de la tenencia comunitaria incluye identificar las modificaciones legales necesarias para mejorar la seguridad de la tenencia de las mujeres, determinar medidas que capaciten a las mujeres para participar de una manera significativa en la gobernanza de las tierras comunales, y garantizar que las mujeres recibirán la información que necesitan para ejercer sus derechos sobre la tierra y los recursos colectivos (Giovarelli et al. 2016).

La base de datos empíricos destaca varios elementos clave de la seguridad de la tenencia que son particularmente importantes para promover la igualdad de género en el contexto de los sistemas de tenencia colectiva. Dichos elementos son los siguientes:

- Marcos legales para el reconocimiento de la tenencia comunitaria que incluyan disposiciones específicas sobre los derechos de las mujeres; por ejemplo, disposiciones que reconozcan derechos igualitarios de herencia, prohíban la discriminación, y exijan una participación igualitaria y completa de las mujeres en la toma de decisiones de la comunidad sobre el manejo de los recursos (RRI 2017);

- Estatutos comunitarios que garanticen la plena inclusión de las mujeres en los órganos de manejo de las tierras y los recursos naturales y en los procesos de toma de decisiones (Blomley 2013; FAO 2016);
- Sistemas de información sobre la tierra que protejan los derechos de tenencia de las mujeres; por ejemplo, a través de documentación de las tierras comunitarias que incluya múltiples derechos y la inclusión de los nombres de ambos cónyuges al registrar los derechos sobre las tierras (Giovarelli et al. 2013);
- Desarrollar la conciencia y la capacidad de hombres y mujeres en lo que concierne a los derechos de las mujeres sobre la tierra (Byamugisha 2013; Giovarelli et al. 2013);
- Garantizar que las mujeres tengan acceso a los mecanismos de resolución de conflictos.

LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y SOSTENIBILIDAD DE LOS BOSQUES (OBJETIVOS 13 Y 15)

LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS COMUNIDADES LOCALES MANEJAN UNA PARTE MUY IMPORTANTE DE LOS BOSQUES DEL MUNDO, SU CARBONO Y SU BIODIVERSIDAD

Los pueblos indígenas y las comunidades locales desempeñan un papel fundamental para lograr la sostenibilidad de los bosques, la conservación de su biodiversidad y la mitigación del cambio climático a través del manejo forestal. Tal como se ha señalado anteriormente, en términos de superficie, los pueblos indígenas y las comunidades locales tienen derechos legales de propiedad o control sobre un 15,5 % de los bosques del mundo, aproximadamente (RRI 2014). Se desconoce cuál es la extensión total de las tierras forestales colectivas protegidas por derechos consuetudinarios, por lo que es probable que las zonas forestales que se encuentran de facto bajo manejo comunitario en todo el mundo sean mucho más extensas (RRI 2015). Además, los bosques manejados por los pueblos indígenas y comunidades locales contienen al menos el 24 % (unos 54 546 millones de toneladas, aproximadamente) del carbono total almacenado en superficie en los bosques tropicales del mundo, una estimación que también se considera inferior al total real de carbono forestal almacenado y manejado por ellos (Frechette et al. 2016). Las tierras indígenas y las zonas con una biodiversidad excepcionalmente elevada, como los bosques tropicales, presentan un alto grado de solapamiento; así, se estima que las tierras indígenas suponen el 37 % de todos los hábitats naturales que quedan en la Tierra (Garnett et al. 2018). Algunos estudios afirman que las tierras indígenas albergan hasta el 80 % de la biodiversidad mundial (IUCN y Terralingua 2000; Sobrevilla 2008; WRI 2005). Un manejo y conservación eficaces de los

bosques serán fundamentales para mantener las opciones de adaptación al cambio climático.

LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA ES UNA CONDICIÓN CLAVE PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS BOSQUES INDÍGENAS Y COMUNITARIOS

La seguridad de la tenencia es un pilar fundamental a la hora de obtener resultados positivos en las áreas sometidas al manejo indígena y comunal formal y de facto. Muchos estudios en los que se han sintetizado grandes cantidades de material de investigación consideran que los derechos de tenencia y otros aspectos de la seguridad de la tenencia son esenciales para contribuir a la obtención de un resultado medioambiental (y a menudo de otros tipos) positivo en los bosques comunales. Por ejemplo, un metaanálisis de 69 casos relacionados con bosques comunales determinó que la propiedad inequívoca y la seguridad de la tenencia ocupaban un lugar preponderante entre 43 variables independientes que influían en el éxito de la silvicultura comunal (Pagdee et al. 2006). Baynes et al. (2015) identificó los derechos de propiedad segura (árboles y tierras) como una condición necesaria y uno de los cinco factores clave para el éxito de la silvicultura comunal en los países en desarrollo. Una revisión sistemática de Ojanen et al. (2017) determinó que los principales factores contextuales asociados a unos resultados medioambientales positivos en los bosques, las pesquerías y los pastizales eran la presencia o la ausencia de derechos claros, estables y legítimos; la existencia de sistemas de supervisión y aplicación; y la presión sobre el uso de los recursos. Los derechos de tenencia suponen un incentivo para la inversión a largo plazo en la salud de los bosques,

permiten a las comunidades implementar sus conocimientos y prácticas de manejo forestal, y las facultan para proteger los bosques frente a las actividades de deforestación y degradación de terceros (Springer y Larson 2012).

LOS DERECHOS DE TENENCIA TAMBIÉN MEJORAN LA EFICACIA DE REDD+ Y LOS ESFUERZOS PARA RESTAURAR LAS TIERRAS FORESTALES DEGRADADAS

En cuanto a la mitigación del cambio climático, diversos estudios señalan que la claridad y la seguridad en los derechos de tenencia contribuirán de manera significativa a la eficacia de las iniciativas de Reducción de la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD+). Además de servir como base para un buen manejo forestal, los derechos de tenencia son importantes a la hora de determinar la participación, los beneficios y las responsabilidades que se derivan de los mecanismos de REDD+ (Bolin et al. 2013; Larson 2011; Larson et al. 2013; Stickler et al. 2017; Sunderlin et al. 2014). Asimismo, un análisis reciente de las iniciativas para la restauración de los paisajes forestales en Brasil, Etiopía, Ghana, Indonesia y Madagascar (parte de una iniciativa global para reforestar 350 millones de hectáreas en todo el mundo hasta 2030) señala los derechos de tenencia como una condición facilitadora muy importante para su éxito (McLain et al. 2017). El estudio concluye que la falta de derechos de tenencia individuales y comunales reconocidos ha supuesto un obstáculo para la participación en actividades de restauración que solo se ha superado cuando las comunidades han recibido una garantía para sus derechos formales de uso y manejo de la tierra y los



bosques. También ha sido necesario realizar reformas en las restricciones normativas de la tala de árboles para superar este factor de disuasión a la plantación de árboles por parte de los agricultores (McLain et al. 2017).

SON MUCHAS LAS EVIDENCIAS DE ESTUDIOS DE CASOS QUE DEMUESTRAN QUE UNA TENENCIA COMUNAL SÓLIDA TIENE EFECTOS POSITIVOS EN LOS BOSQUES

Hoy en día existen muchas evidencias que demuestran que los efectos de manejo y conservación de los bosques son positivos allí donde los derechos y otros aspectos de la seguridad de la tenencia son sólidos (Lawry et al. 2012; Seymour et al. 2014). Gran parte de este trabajo se basa en estudios de casos y comparaciones de las condiciones forestales dentro y fuera de las zonas boscosas indígenas y comunales, incluido el uso de datos satelitales sobre las diferencias en el grado de deforestación. Por ejemplo, Ding et al. (2016) comprobaron que entre 2000 y 2012, las tasas de deforestación dentro de las tierras forestales indígenas con seguridad de la tenencia eran 2,8 veces más bajas en Bolivia, 2,5 veces más bajas en Brasil y 2 veces más bajas en Colombia que las de los territorios sin seguridad. Un análisis de casos de 14 países con gran cobertura boscosa de América Latina, África y Asia (en los que se ha centrado gran parte de la experiencia y la investigación en derechos forestales comunales, salud de los bosques y clima) realizado en 2014 concluyó que el reconocimiento jurídico de los derechos forestales comunales y la protección gubernamental de los mismos están correlacionados con una menor deforestación y emisiones de carbono más bajas (Stevens et al. 2014).

Junto con los estudios que realizan comparaciones geográficas se ha comenzado a prestar atención al antes y el después del reconocimiento legal formal como dimensión de la seguridad de la tenencia. Por ejemplo, un estudio reciente de Blackman et al. (2017) evaluó las condiciones de los bosques antes y dos años después de la adjudicación de títulos de propiedad en tierras indígenas en la Amazonía peruana, llegando a la conclusión de que “de media, la adjudicación de títulos de propiedad reduce la tala de los bosques en más de un 75 % y las alteraciones forestales en casi un 66 % en un periodo de 2 años que incluye el año en que se concede el reconocimiento y el año posterior”⁶. Del mismo modo, un análisis de las zonas indígenas protegidas de la Amazonía brasileña (Soares-Filho et al. 2010) determinó que su éxito a la hora de impedir la deforestación aumentó tras el reconocimiento formal en tres quintas partes de los casos estudiados, lo que sugiere que el reconocimiento legal tiene un impacto notable. Por el contrario, tras cinco años, Buntaine et al. (2014) no observaron ninguna reducción en la pérdida forestal en bosques de Ecuador en los que las comunidades habían obtenido títulos de propiedad y elaborado planes de manejo, en comparación

con zonas similares en las que esto no había sucedido. El reconocimiento legal puede tener un impacto más limitado en áreas en las que la seguridad de facto de la tenencia ya es firme; así, un estudio en Zambia determinó que la seguridad de facto de la tenencia, evaluada a través de la percepción de la comunidad, también va asociada a unas mejores condiciones forestales (Stickler et al 2017).

Los efectos positivos del manejo y conservación de las tierras forestales indígenas y comunales tienen implicaciones en la mitigación del cambio climático, ya que la reducción de las tasas de deforestación va asociada a menores emisiones de carbono. También hay evidencias de que las comunidades con derechos legales forestales mantienen o mejoran el almacenamiento de carbono de sus bosques, incluso mediante la restauración de los mismos. Los bosques indígenas de Brasil, por ejemplo, contienen un 36 % más de carbono por hectárea que otras zonas de la Amazonía brasileña, mientras que la protección gubernamental de los derechos forestales comunales en Níger ha permitido la plantación de 200 millones de árboles que han absorbido 30 millones de toneladas de carbono en los últimos 30 años (Stevens et al. 2014). Un estudio de la RRI en México afirma que los bosques comunales utilizados para la obtención de productos madereros y no madereros capturan más carbono que los bosques naturales protegidos, ya que el ciclo de tala, almacenamiento de carbono en productos madereros y sustitución por nuevos bosques secuestra más carbono que un bosque en el que no se talan los árboles (Barry et al. 2010).

POR EL CONTRARIO, LA FALTA DE SEGURIDAD EN LOS DERECHOS DE TENENCIA COMUNALES SOCAVA LOS OBJETIVOS FORESTALES Y CLIMÁTICOS

La inseguridad de la tenencia es ampliamente reconocida como un factor importante de deforestación y degradación de los bosques (Chomitz et al. 2007; Seymour et al. 2014). La necesidad de talar los bosques para poder reclamar las tierras es un factor común de deforestación en los trópicos (Larson y Springer 2016). Además, la realización de intervenciones forestales y climáticas sin prestar atención a los derechos de tenencia indígenas y comunales ha alimentado la preocupación por que la aplicación de REDD+ pueda suponer una recentralización de los derechos. Dicha preocupación ha supuesto una fuente importante de oposición a REDD+ entre las organizaciones indígenas y comunales (Larson 2011; Osborne et al. 2014). Para abordar estos riesgos y permitir que los pueblos indígenas y las comunidades locales contribuyan en las iniciativas para la mitigación del cambio climático de acuerdo con sus intereses serán necesarias más inversiones en la seguridad de la tenencia de tierras y recursos, además de una mayor claridad en los derechos y los beneficios asociados a las reservas de carbono de los bosques (Mitchell y Zevenbergen 2011; Vhugen et al. 2011).

⁶ Tal y como se indica más adelante, el proceso de adjudicación de títulos de propiedad en Perú exige el desarrollo de planes de manejo forestal y las tierras adjudicadas no pueden venderse ni subdividirse (Robinson et al. 2017a).

LAS INVERSIONES EN ASEGURAR EL USO DE LAS TIERRAS INDÍGENAS Y COMUNALES PARA SERVICIOS ECOSISTÉMICOS RESULTAN RENTABLES

Además de evaluar la eficacia del manejo comunitario, estudios recientes han analizado los costes y beneficios relativos del uso de las tierras forestales indígenas y comunales para la mitigación del cambio climático y otros servicios ecosistémicos. Así, un estudio sobre los costes cuantificables y los beneficios en servicios ecosistémicos de la seguridad de la tenencia en Bolivia, Brasil y Colombia ha concluido que los beneficios —incluidos los relacionados con la reducción del carbono a nivel mundial— superan ampliamente los costes de 20 años de aseguramiento de los bosques comunales, que ascienden como mucho al 1 % de los beneficios totales, según las estimaciones (Ding et al. 2016). En la práctica, una gran parte de la superficie forestal que se encuentra bajo tenencia consuetudinaria de las comunidades carece de reconocimiento o protección, por lo que un esfuerzo coordinado destinado a fortalecer los derechos indígenas y comunales podría ampliar de manera significativa y rentable los beneficios para el clima del manejo forestal comunitario (Ding et al. 2016; Gray et al. 2015). Sin embargo, las estrategias destinadas a garantizar la seguridad de la tenencia comunal tienen una presencia muy reducida en las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) preparadas por los diferentes países en virtud del Acuerdo para el Clima de París (RRI 2016a) y reciben escasa atención en las estrategias e intervenciones de REDD+ (RRI 2016b). Con el Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques, el Banco Mundial ha desarrollado un marco metodológico por el que los países que están preparando programas de reducción de las emisiones deben evaluar la tenencia de tierras y recursos dentro del contexto de REDD+ (FCPF 2013). El marco metodológico reconoce la importancia de la situación de tenencia de las tierras y los recursos en el área programática de los países REDD+, ya que resulta muy útil a la hora de diseñar los programas y desarrollar mecanismos de distribución de beneficios. Sin embargo, solo se aconseja a los países REDD+ que promuevan la seguridad de la tenencia dentro de sus respectivos programas; no se les obliga a hacerlo. Los países REDD+ que incluyen en sus programas la mejora de la seguridad de la tenencia suelen incorporarla como un beneficio diferente a los relacionados con el carbono y que no está sujeto al mecanismo de distribución de beneficios del programa.

Se espera que el potencial de mitigación del almacenamiento y el secuestro de carbono siga siendo reconocido como un servicio ecosistémico importante. A medida que el valor de mercado del carbono aumente, los mecanismos eficaces de pago en función de los resultados serán cada vez más relevantes a la hora de garantizar los beneficios positivos esperados para el clima, los bosques

y las comunidades. La claridad y la seguridad de la tenencia de los bosques serán vitales, al igual que la necesidad de implementar procesos inclusivos y participativos para alcanzar acuerdos justos de distribución de los beneficios con los pueblos indígenas y las comunidades locales. Solo ahora estamos empezando a conocer las buenas prácticas y a obtener información sobre estos elementos en los países REDD+ que están formalizando sus programas de reducción de las emisiones de acuerdo con el Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques (p. ej., la República Democrática del Congo, Mozambique y Costa Rica).

SEGÚN ALGUNOS ESTUDIOS, LOS BENEFICIOS DE CONSERVACIÓN OBTENIDOS EN LOS BOSQUES MANEJADOS POR COMUNIDADES SUPERAN A LOS DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS DE MANEJO ESTATAL

Varios estudios han comparado de manera directa los efectos de conservación de los bosques obtenidos en zonas con tenencia comunal frente a los de áreas protegidas por el Estado. Nelson y Chomitz (2011) aplicaron técnicas de equiparación (mediante el control de factores como la ubicación, p. ej.) para llevar a cabo una comparación global de la eficacia en el control de los incendios en zonas estrictamente protegidas, zonas con fines múltiples protegidas y zonas indígenas (utilizando un indicador para la deforestación). Según concluyeron, las zonas con fines múltiples son al menos igual de eficaces que las zonas estrictamente protegidas, especialmente cuando la presión sobre los bosques es elevada, y las zonas indígenas (p. ej., las que se pueden encontrar en América Latina) tienen “un extraordinario impacto en la reducción de la deforestación”. Asimismo, Porter-Bolland et al. (2012) compararon las tasas de deforestación en zonas protegidas y bosques manejados por comunidades de 16 países (en su mayoría de América Latina) y observaron que, en general, las tasas anuales de deforestación de los bosques manejados por comunidades eran menores y menos variables que las de los bosques protegidos⁷. Un estudio de equiparación de Nolte et al. (2013) comparó las tasas de deforestación en tierras indígenas, zonas de uso sostenible y zonas estrictamente protegidas con distintos grados de presión de deforestación de Brasil. El estudio determinó que las tierras indígenas eran más eficaces a la hora de frenar la presión de deforestación elevada, mientras que las zonas estrictamente protegidas evitaban más la deforestación que las zonas de uso sostenible. En cualquier caso, los tres tipos de tierras ayudaban a reducir la deforestación en la Amazonía. Una revisión sistemática reciente de estudios sobre los resultados medioambientales asociados a diferentes tipos de tenencia encontró datos dispares: en 12 de los estudios forestales, los regímenes privados y comunales ofrecían un mayor rendimiento que el manejo estatal, mientras que este último lo hacía mejor en 9 estudios (Ojanen et al. 2017).

⁷ En su mayoría, los casos que no seguían este patrón correspondían a zonas de Colombia afectadas por los conflictos y el cultivo de coca (Porter-Bolland et al. 2012).



Foto de Gerardo Segura Warnholtz/ Banco Mundial

HAY MÚLTIPLES FACTORES QUE INTERACTÚAN CON LA TENENCIA PARA DETERMINAR LOS EFECTOS EN EL MANEJO Y LA CONSERVACIÓN DE LOS BOSQUES

Si bien la tenencia es una condición facilitadora crítica, existen otros factores que intervienen junto con la seguridad de la tenencia para determinar los efectos en la conservación y el manejo. Las investigaciones apuntan a la importancia de contar con beneficios económicos positivos que compensen los costos de manejo para las comunidades y supongan un incentivo para mantener y expandir las áreas forestales (Lawry et al. 2012; Pagdee et al. 2006; Seymour et al. 2014). Aunque las comunidades aportan conocimientos y capacidad de manejo importantes a la hora de administrar los recursos de propiedad comunes, en ocasiones necesitan el apoyo y la colaboración de los Gobiernos y las ONG para desempeñar nuevas funciones o responder a nuevas condiciones, como el aumento sustancial de las amenazas a sus bosques (Global Witness 2017). Muchas zonas forestales incluidas en estudios de investigación tienen algún estatus de protección que limita las presiones de las inversiones externas o están sometidas a distintos tipos de normativas reguladoras que fomentan el uso de la tierra orientado a la conservación de los bosques (Seymour et al. 2014).

SE NECESITAN NUEVOS MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN PARA MEJORAR LA COMPRESIÓN DE LOS VÍNCULOS CAUSALES ENTRE LA TENENCIA, OTROS FACTORES SOCIALES Y BIOFÍSICOS Y SUS EFECTOS EN LA CONSERVACIÓN DE LOS BOSQUES

A pesar de las amplias evidencias sobre la tenencia y sus efectos en las condiciones de los bosques, los intentos de utilizar métodos estadísticos para obtener conclusiones generales de los estudios existentes se han visto obstaculizados por la falta de uniformidad en las definiciones y los niveles de información. Tal y como observaron Ojanen et al. (2017), los estudios sobre la relación entre la tenencia forestal descentralizada y los resultados medioambientales son poco coherentes en su forma de definir la tenencia y

los resultados medioambientales, así como en la cantidad de información que incluyen sobre la situación de la tenencia, los diferentes tipos de resultados y diversos factores adicionales que pueden afectar a la relación entre tenencia y resultados medioambientales. Yin et al. (2014) concluyeron que se necesitarán investigaciones que utilicen definiciones y protocolos de estudio más uniformes para dilucidar los factores de confusión y permitir un análisis estadístico más sólido de las vías causales que vinculan la tenencia, otros factores relacionados y los efectos en los bosques. La investigación adicional sobre los mamíferos, las aves y los reptiles que habitan en los bosques también nos ayudará a comprender los resultados para la biodiversidad más allá de los árboles y la vegetación, centro de atención de la mayoría de los estudios hasta la fecha.

La bibliografía sobre efectos positivos de conservación y manejo forestal presta una gran atención a los elementos clave de la seguridad de la tenencia que contribuyen a la sostenibilidad de los bosques y a la reducción de las emisiones de carbono en los bosques colectivos. Entre ellos se encuentran los siguientes:

- Unos derechos de tenencia claros y estables (Agrawal et al. 2008; Baynes et al. 2015; Ojanen et al. 2017; Pagdee et al. 2006; Seymour et al. 2014);
- Una política nacional y unos marcos jurídicos favorables (Cronkleton et al. 2011; Hayes y Persha 2010; Seymour et al. 2014);
- La calidad de los bosques (Gilmour y Fisher 2011), las zonas forestales relativamente grandes y los derechos sobre múltiples productos y servicios forestales, como la madera (Bray 2010) y el carbono (Vhugen et al. 2011);
- El apoyo regulatorio y la limitación de las cargas administrativas (Gilmour y Fisher 2011);
- La existencia de departamentos forestales gubernamentales de apoyo (Lawry et al. 2012; Stevens et al. 2014);

- Una buena capacidad para crear organizaciones a nivel comunitario con un liderazgo responsable (Pagdee et al. 2006; Seymour et al. 2014);
- Flexibilidad y autonomía de los administradores locales para adaptarse a las circunstancias ecológicas y sociales locales (Hayes y Persha 2010; Lawry et al. 2012; Nagendra y Gokhale 2008);
- Procesos democráticos de toma de decisiones sobre el manejo forestal en los que se incluye a todos los grupos sociales (Ojha et al. 2009) y que cuentan con la plena participación de las mujeres (Agarwal 2009);
- Derechos de exclusión e implementación de sistemas eficaces de control y cumplimiento (Agrawal et al. 2008; Ojanen et al. 2017; Pacheco et al. 2012; Pagdee et al. 2006);
- Conexiones con las redes de la sociedad civil y los programas gubernamentales que apoyan la promoción, la negociación con otros grupos y la defensa de los derechos (Cronkleton et al. 2011; Lawry et al. 2012; Segura 2014).

DISCUSIÓN

Todos los objetivos medioambientales y de desarrollo rural están sometidos a tensiones y sinergias. Por ejemplo, la priorización de los objetivos de crecimiento económico puede afectar el logro de algunos objetivos de conservación. Del mismo modo, la priorización de la conservación de los bosques a través de diferentes tipos de estatus de protección puede limitar las opciones de crecimiento económico. Todos los agentes con autoridad sobre las tierras (ya sean Gobiernos, agentes del sector privado o comunidades) han de hacer frente a estos desafíos, que pueden variar en función de marcos regulatorios e incentivos de mayor nivel. La delegación de la tenencia de los bosques no elimina las tensiones inherentes a los objetivos de desarrollo, pero sí proporciona una base para negociarlos de una forma que resulte inclusiva para las personas con un interés más directo y con funciones de administración en las tierras forestales consuetudinarias, permitiendo así la obtención de los resultados acordados del modo más eficaz posible. También existen sinergias en los objetivos de desarrollo, además de elementos clave para garantizar la tenencia de los bosques que pueden incrementar la probabilidad de que se produzcan estas sinergias. El reconocimiento de los derechos de tenencia consuetudinarios, por ejemplo, contribuye a la materialización de los derechos humanos y proporciona una base para obtener efectos positivos en los bosques y en el clima. Se ha descubierto que elementos clave como la participación de los usuarios de los bosques en la implementación de normas para su manejo aumenta la probabilidad de obtener resultados positivos para los medios de vida y los bosques (Persha et al. 2011).

Otro tipo de tensión es la relacionada con los plazos de tiempo. Algunos partidarios de REDD+ señalan los largos plazos que se suelen necesitar para materializar las reformas legales, lo que es poco acorde con la urgente necesidad de implementar medidas y acciones de mitigación del cambio climático para proteger a los bosques de las amenazas, y exigen la adopción de medidas provisionales que mejoren la seguridad práctica de la tenencia forestal comunitaria mientras se llevan a cabo reformas de mayor calado (Bolin et al. 2013). Al mismo tiempo, el análisis del modo en el que los proyectos de REDD+ están abordando las cuestiones de tenencia pone de relieve los riesgos derivados de las estrategias locales fragmentadas, ya que la tenencia es de ámbito nacional y depende de las medidas nacionales para su éxito y sostenibilidad (Sunderlin et al. 2014). Una revisión de la experiencia del Banco Mundial con la reforma de la tenencia subraya aún más la importancia de la contribución a los cambios en los marcos jurídicos y políticos desde los proyectos (GEI del Banco Mundial).

Tal vez la principal fuente de tensión hallada tras analizar la experiencia en las reformas de tenencia comunal sea la que surge entre los impulsores y las circunscripciones de las reformas, por un lado, y la preocupación de los Gobiernos por mantener un control importante sobre las tierras forestales, por otro. Todas las reformas en las tenencias suelen tener un carácter eminentemente político y quedan atrapadas en cuestiones de mayor alcance dentro de la economía política de cada país. En el caso de la tenencia forestal comunitaria, a menudo existen asimetrías de poder entre las comunidades forestales y los organismos públicos responsables de los bosques y las tierras forestales. Muchos de los beneficios para el desarrollo de la tenencia de los bosques dependen de la transferencia real de poder; sin embargo, es muy frecuente que esta no se dé en la práctica, ya que supone una alteración de muchos intereses ya arraigados (Gilmour 2016).

Las situaciones varían ampliamente en función de cada país y región. Sin embargo, entre las limitaciones para la tenencia forestal comunitaria que aparecen con mayor frecuencia en las revisiones temáticas se incluyen, además de la falta de voluntad política, las deficiencias en los marcos jurídicos, los procedimientos de reconocimiento formal complejos y costosos, la limitada autonomía local para la toma de decisiones, la falta de atención a las mujeres y las personas con menos recursos, y la incapacidad de los Gobiernos para apoyar la devolución e implementación de derechos de tenencia (Blomley 2013; Larson 2011; RECOFTC 2013; Segura et al. 2017). El éxito de numerosos programas y políticas en zonas forestales rurales dependerá de la capacidad para superar estas limitaciones mediante un aumento de inversiones en seguridad de la tenencia forestal comunitaria.



ELEMENTOS CLAVE PARA ASEGURAR LA TENENCIA FORESTAL COMUNITARIA

Esta sección presenta un conjunto de “elementos clave” para asegurar la tenencia forestal comunitaria; es decir, elementos o factores cuya existencia es necesaria para concretar la seguridad de los derechos de tenencia forestal comunitaria. Éstos brindan un marco para comprender la seguridad de la tenencia forestal comunitaria en contextos nacionales específicos, como base para identificar las necesidades y las acciones dirigidas a obtener un mayor respaldo. Estos elementos clave son una síntesis de prácticas óptimas tomadas de diversas fuentes. En particular, se sustentan en elementos que la investigación empírica (destacada en la sección previa) ha determinado que son esenciales por las contribuciones de la tenencia forestal comunitaria a los objetivos de desarrollo sostenible. Además, recurren a elementos existentes en los marcos, las directrices y las normas de gobernanza de la tierra y los bosques, incluyendo los siguientes:

- Marco de evaluación de la gobernanza de la tierra del Banco Mundial (Deininger et al. 2012; World Bank 2013);
- Marco para la gobernanza forestal de PROFOR (Kishor y Rosenbaum 2012; PROFOR y FAO 2011; World Bank 2009);
- Marco de evaluación de la gobernanza forestal del Instituto de Recursos Mundiales (Davis et al. 2013);
- Directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia (VGGT) (FAO 2012);
- Guías técnicas asociadas, por ejemplo, sobre bosques (Mayers et al. 2013) y los comunes (FAO 2016); Marcos y directrices de tenencia forestal de la FAO (FAO 2015; Gilmour y Fisher 2011); el programa Proteger la tierra de África (Byamugisha 2013); los indicadores de seguridad legal de LandMark (Alden Wily et al. 2016); y otros.

Estos recursos, si bien por lo general tienen un alcance conceptual y un ámbito de aplicación más amplios, incluyen dimensiones relevantes para la tenencia forestal comunitaria y en sí mismos conforman un gran corpus de investigación, conocimiento y consenso global. Recurriendo a estos dos ejes principales de trabajo —investigación empírica y marcos, directrices y normas existentes—, el conjunto integral aquí presentado comprende tanto aquellos

elementos que son importantes para lograr los objetivos de desarrollo como otros que sustentan el funcionamiento general del sistema de seguridad de la tenencia.

Como se señaló en la introducción, el propósito principal de haber sintetizado estos elementos es proporcionar una base para la elaboración de herramientas prácticas destinadas a entender y evaluar la seguridad de la tenencia forestal comunitaria en contextos nacionales específicos. Hay una convergencia sustancial en los marcos existentes y la bibliografía al respecto y las prácticas relacionadas en torno a estos elementos clave. Al consolidarlos y presentarlos en un marco conciso, este trabajo puede contribuir a establecer un conjunto de conceptos compartidos y un lenguaje común en cuanto a la seguridad de la tenencia comunitaria. Disponer de estos conceptos y de un lenguaje en común puede a su vez facilitar los intercambios de experiencias, aprendizajes e innovaciones sobre maneras de fortalecer la seguridad de la tenencia forestal comunitaria.

Se presentan aquí nueve elementos clave. Para cada uno, se brinda una breve descripción y se establece por qué es fundamental para la seguridad de la tenencia comunitaria. Para la mayoría de ellos, también se describen diversas dimensiones (o subcomponentes). Se espera que estas dimensiones proporcionen una base para el desarrollo de indicadores para la evaluación del estado de la seguridad de la tenencia forestal comunitaria en contextos nacionales. A la luz de la necesidad de medidas que apunten a fortalecer los derechos de las mujeres dentro de los sistemas consuetudinarios, dentro de ciertos elementos se subrayan los derechos de las mujeres, que deberían considerarse en líneas generales como un elemento transversal. En la tabla 1 se resumen las áreas temáticas, los elementos clave y las dimensiones.

La identificación de elementos clave en este marco no tiene como intención sugerir que hay un solo enfoque ideal que sea adecuado para todas las situaciones. Por el contrario, la tenencia debería reflejar las condiciones existentes y ser definida por los tenedores de derechos y las partes interesadas, en cada contexto y sobre la base de una comprensión exhaustiva de los desafíos específicos que enfrenta la seguridad de la tenencia y de lo que se requiere

TABLA 1. ELEMENTOS CLAVE PARA ASEGURAR LA TENENCIA FORESTAL COMUNITARIA

	ELEMENTOS CLAVE	DIMENSIONES
	Marcos legales para el reconocimiento de derechos de tenencia	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de todos los derechos y tenedores de derechos, incluidas las mujeres • Reconocimiento de un “paquete de derechos” sólido • Reconocimiento de un “paquete de recursos” holístico
	Manejo para el reconocimiento legal	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos eficientes y accesibles • Reconocimiento formal de tierras indígenas y comunitarias
	Regulaciones adecuadas para el manejo del territorio y los recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Regulaciones simples y adecuadas para los objetivos del manejo • Implementación eficiente de los procesos de obtención de permisos
	Respaldo efectivo de las instancias gubernamentales responsables	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos participativos y adaptativos para la toma de decisiones • Voluntad política e incentivos alineados • Mandatos claros y con respaldo mutuo para agencias responsables • Capacidades y recursos financieros para el manejo gubernamental
	Gobernanza indígena y comunitaria empoderada e inclusiva	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones y procesos de toma de decisiones inclusivos, con especial atención a la inclusión de las mujeres • Reglas o planes de gobernanza territorial definidos por las comunidades • Capacidades y recursos financieros de las instituciones comunitarias para gestionar asuntos de seguridad de la tenencia • Vínculos a diversos niveles con organizaciones de promoción y apoyo técnico
	Sistemas para registrar derechos de tenencia forestal comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Información completa y precisa • Accesibilidad a los sistemas para registrar, mantener/actualizar y compartir información sobre derechos de tenencia
	Aplicación y cumplimiento de los derechos de tenencia forestal	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidades y apoyo mutuo entre instituciones gubernamentales responsables • Implementación efectiva de sistemas de supervisión y cumplimiento
	Protección de los derechos de tenencia colectiva respecto a otras formas de tenencia y uso de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> • Claridad legal y capacidad de resolución • Mecanismos para asegurar la coherencia de las políticas rurales • Salvaguardas sólidas para evitar violaciones de los derechos de tenencia comunales, incluyendo el Consentimiento Libre, Previo e Informado y estándares ambientales y sociales
	Resolución de conflictos y controversias	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos accesibles e idóneos para resolver controversias sobre derechos de tenencia • Resolución efectiva de controversias

para reforzarla (World Bank IEG 2016). Los elementos aquí descritos reflejan normas y mejores prácticas existentes y tienen por objeto promover y crear un espacio para procesos participativos y locales de evaluación, diálogo y reflexión, así como para la acción concertada.



1. MARCOS LEGALES PARA EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS DE TENENCIA

Los marcos legales para el reconocimiento de la tenencia forestal comunitaria son un pilar fundamental para la seguridad de la tenencia y están ampliamente reflejados en las normas y directrices existentes. Las VGGT, por ejemplo, piden a los Estados que reconozcan y respeten los derechos de tenencia, incluidos los derechos consuetudinarios legítimos que actualmente no están protegidos por ley (FAO 2012: 5.3). La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (UNDRIP) establece que los Estados deberán dar reconocimiento legal y protección a las tierras, los territorios y los recursos que los pueblos indígenas tradicionalmente han poseído u ocupado, o bien usado o adquirido (UNGA 2007: Artículo 26). Los marcos legales para el reconocimiento están incluidos predominantemente en otros marcos de gobernanza de la tierra y los bosques (Davis et al. 2013; Deininger et al. 2012; PROFOR y FAO 2011). Históricamente, los sistemas de tenencia consuetudinaria por lo general han servido para garantizar derechos locales sin reconocimiento legal formal. Sin embargo, las crecientes presiones sobre las tierras forestales —como muchas inversiones comerciales— han aumentado los riesgos de que los derechos de tenencia carentes de respaldo legal sean puestos en cuestión o erosionados (Byamugisha 2013; FAO 2016; Gilmour y Fisher 2011).

A continuación, se analizan las dimensiones fundamentales derivadas de las mejores prácticas para evaluar los marcos legales.

RECONOCIMIENTO DE TODOS LOS DERECHOS DE TENENCIA LEGÍTIMOS Y DE LOS TENEDORES DE DERECHOS, INCLUIDAS LAS MUJERES

Una buena práctica en la gobernanza de la tierra requiere el reconocimiento de todos los derechos de tenencia legítimos, incluidos aquellos que actualmente no están protegidos por ley, y la eliminación de toda forma de discriminación relacionada con los derechos de tenencia (FAO 2012). Una cuestión primordial que debe evaluarse con arreglo a este marco es si existen leyes para reconocer los derechos de tenencia de los pueblos indígenas y las comunidades locales y para proporcionar una base para la acción colectiva.

Además, los marcos legales deberían tomar en cuenta los derechos secundarios, como la recolección y el pastoreo estacional, y los derechos poseídos por mujeres y minorías (Davis et al. 2013; FAO 2016; World Bank 2013).

Un aspecto esencial de los marcos legales para los derechos de tenencia tiene que ver con el grado en que permiten a las comunidades gobernar las tierras y los recursos de acuerdo con sus propias instituciones y sus propios procesos de toma de decisiones. Como describe Roldán-Ortiga (2004) en lo que concierne a los derechos de los pueblos indígenas, una de las principales características que determina la seguridad y autoridad poseída por los pueblos indígenas es “la cantidad de autonomía en el manejo de sus propios asuntos que se le confiere a un grupo indígena como consecuencia de sus derechos sobre la tierra, incluyendo el reconocimiento legal (personería jurídica) como grupo indígena, y su capacidad de usar sus propios sistemas tradicionales de legislación y justicia”. Las mejores prácticas incluyen el reconocimiento de los pueblos indígenas y las comunidades como personas jurídicas para el propósito de la titularidad de tierras, sin requisitos engorrosos para la creación de nuevas formas de instituciones legales, y el reconocimiento de su autoridad para gobernar sus tierras (Alden Wily et al. 2016). Al mismo tiempo, la autonomía requiere un alto nivel de responsabilidad por parte de las instituciones comunitarias frente a los miembros de la comunidad y un enfoque inclusivo que tome en cuenta todos sus intereses y sus usos de los recursos. Por consiguiente, la legislación nacional —desarrollada con la participación de los mismos tenedores de derechos— puede incluir amplias disposiciones con respecto a los tipos de instituciones y procedimientos que pueden promover la responsabilidad y la inclusividad. Dichas disposiciones nacionales pueden ayudar a reducir el riesgo de que las leyes consuetudinarias puedan discriminar a algunos miembros de una comunidad, como las mujeres, o proporcionar controles insuficientes sobre la autoridad de los líderes (FAO 2016). En lo concerniente a los derechos de las mujeres, por ejemplo, la Iniciativa de Derechos y Recursos (RRI) ha identificado un conjunto de disposiciones (presentadas como indicadores) que pueden contribuir a garantizar los derechos de las mujeres sobre los bosques comunitarios (ver recuadro 5).

El reconocimiento de todos los derechos de tenencia legítimos, incluidos los intracomunitarios, responde a imperativos de derechos humanos y contribuye a la igualdad de género. También proporciona una base para la reducción de la pobreza al asegurar que se fortalezca la situación de tenencia de grupos que de otra manera estarían marginados. El reconocimiento de la tenencia comunitaria, por otra parte, no excluye que dentro de los territorios de propiedad colectiva se asignen derechos individuales a miembros de la comunidad para usos privados, por ejemplo, parcelas de uso agrícola. En efecto,

RECUADRO 5: PODER Y POTENCIAL: INDICADORES DE LA RRI PARA EVALUAR LOS DERECHOS DE LAS MUJERES SOBRE LOS BOSQUES COMUNITARIOS

La Iniciativa de Derechos y Recursos (RRI) ha determinado un conjunto de ocho indicadores para usar en la evaluación del estatus legal de los derechos de las mujeres sobre los bosques comunitarios. Tres indicadores “globales” son aplicables a la totalidad de las mujeres de un país y los otros cinco se concentran en los derechos de las mujeres dentro de regímenes de tenencia comunitaria.

Los tres indicadores globales son:

- Protección constitucional igualitaria
- Afirmación legal de los derechos de propiedad de las mujeres
- Derechos de herencia en leyes generales

Entre los indicadores específicos de un régimen de tenencia comunitaria se incluyen:

- Membresía: la definición explícita de las mujeres como miembros de la comunidad
- Derechos de herencia en regímenes de tenencia comunitaria
- Voto: garantizar que las mujeres tengan derecho a votar en los cuerpos de toma de decisiones de la comunidad
- Liderazgo: requerimientos de participación de las mujeres en los cuerpos ejecutivos
- Medidas de resolución de disputas específicas para las mujeres

Fuente: RRI 2017.

muchos sistemas de tenencia comunitaria incluyen tanto tierras de uso colectivo como de uso individual.

RECONOCIMIENTO DE UN “PAQUETE DE DERECHOS” SÓLIDO

El “paquete de derechos” se refiere a los derechos específicos establecidos dentro de un régimen de tenencia. El concepto de “paquete de derechos” en relación con la tenencia comunitaria fue originalmente propuesto por Schlager y Ostrom (1992) y luego ampliado por la RRI (2012)⁸. Los derechos contenidos en el paquete ampliado y sus definiciones incluyen:

- Acceso: el derecho a entrar o pasar por un bosque;
- Extracción o uso: el derecho a hacer uso o beneficiarse de los recursos de un bosque;
- Manejo: el derecho a tomar decisiones sobre el manejo de un área forestal y el uso de los recursos forestales;
- Exclusión: el derecho a regular y denegar el acceso y el uso del bosque a otros;
- Alienación: el derecho a transferir el bosque a otro a través de la venta, el alquiler u otro medio;

- Duración: el plazo durante el cual una comunidad puede ejercer sus derechos, ya sea limitado o en perpetuidad;
- Extinguibilidad: el derecho a diligencia debida y compensación frente a los intentos del Gobierno de extinguir los derechos⁹.

Como se ha destacado en la discusión previa sobre los resultados de desarrollo, incluir un paquete sólido de derechos dentro de los marcos legales para la tenencia comunitaria generalmente contribuye a la seguridad de la tenencia y brinda condiciones que posibilitan los objetivos de desarrollo asociados. Por ejemplo, los derechos al acceso y a la extracción permiten que los pobladores locales hagan uso directo de recursos básicos para su sustento, mientras que los derechos de extracción comercial (que suelen definirse aparte en las leyes) fundamentan el desarrollo de empresas y vinculaciones con los mercados. Los derechos de manejo forestal confieren a las comunidades la flexibilidad necesaria para adaptar los procesos de manejo a sus condiciones locales, un factor clave que contribuye a obtener resultados forestales sostenibles. Los derechos de exclusión permiten que las personas administren las actividades permitidas a usuarios externos y que bloqueen la invasión de tierras y la tala que podrían de lo contrario derivar en deforestación y/o degradación del

⁸ Más recientemente Sikor et al. (2017) han propuesto algunas revisiones al análisis conceptual del paquete de derechos.

⁹ Este punto también se ha mencionado como la distinción entre derechos “duros” y “blandos”; los derechos duros están protegidos de la cancelación arbitraria, usualmente porque se adoptan en los niveles superiores de un marco legal (como en una constitución o una ley nacional) (Lindsay 1998).

bosque —generando de ese modo impactos climáticos— y reducen las presiones sobre activos fundamentales para la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y el crecimiento económico. Poseer derechos a perpetuidad conduce a la realización de inversiones de largo plazo en la base de recursos naturales que aumentan su productividad, lo cual contribuye a su vez a la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y el crecimiento económico. La protección frente a la cancelación arbitraria aumenta la seguridad general de los derechos de tenencia comunitaria.

Entre los derechos del paquete, los de alienación son los más controvertidos, ya que su inclusión en marcos legales para derechos de tenencia comunitaria comporta riesgos significativos. En los lugares en que los derechos de tenencia se han individualizado y sometido a venta, se ha producido una pérdida de tierra comunitaria en favor de intereses externos a la comunidad (RRI 2012). Los sistemas de tenencia comunitarios comúnmente incluyen mecanismos internos para la transferencia de derechos entre miembros de la comunidad o mecanismos que permiten alquileres a actores externos a la comunidad para actividades económicas conjuntas.

RECONOCIMIENTO DE UN “PAQUETE DE RECURSOS” HOLÍSTICO

Los marcos legales para la tenencia comunitaria son diversos en la medida en que incluyen derechos sobre una amplia gama de recursos naturales dentro de las tierras reconocidas a los pueblos indígenas o las comunidades locales, o se refieren solo a recursos específicos (Almeida 2017; Roldán-Ortega 2004). Como ya se mencionó, con frecuencia se suele distinguir entre derechos a la tierra y derechos a los árboles. Las comunidades pueden tener derecho a los árboles pero no a la tierra o derecho a productos forestales no derivados de la madera pero no a aquellos sí derivados de ella. Incluir derechos a un “paquete de recursos” holístico dentro de los marcos legales, sin excluir recursos de valor alto, otorga una base más sólida para la reducción de la pobreza y el desarrollo económico entre los pueblos forestales al posibilitar estrategias para un sustento diversificado proveniente de diferentes tipos de recursos. LandMark destaca como una práctica óptima que los derechos a los árboles y las fuentes de agua dentro de las tierras indígenas y comunitarias se incluyan dentro de los marcos legales (Alden Wily et al. 2016). A medida que crecen las oportunidades económicas derivadas de los servicios del ecosistema, la claridad en lo que respecta al estatus legal del carbono almacenado en los bosques puede mejorar la capacidad de las comunidades de obtener beneficios de estos nuevos flujos de ingresos. Cuando los derechos sobre los recursos están en manos de los Estados, como suele suceder con los recursos de minería y el subsuelo, el uso de estos recursos debería estar sujeto a salvaguardas, como se verá en mayor detalle en la sección 8.

Más allá de las consideraciones económicas, las relaciones holísticas e indivisas de los pueblos indígenas y las comunidades locales con sus territorios es fundamental para sus culturas y sus formas de vida, y aumentar la seguridad de estas relaciones contribuye a la realización de sus derechos humanos (Almeida 2017; Roldán-Ortega 2004).



2. GESTIÓN PARA EL RECONOCIMIENTO LEGAL

Más allá de la promulgación de leyes, la seguridad de la tenencia requiere que las leyes se implementen a través del reconocimiento de los derechos legales de comunidades locales o indígenas específicas sobre áreas específicas de tierra forestal. Si bien muchos países han establecido alguna forma de legislación que permite el reconocimiento de los derechos de tenencia comunitaria, con demasiada frecuencia estos marcos legales no se implementan en la práctica en forma extensiva (RRI 2014).

Las dimensiones clave para evaluar la implementación del reconocimiento legal se analizan a continuación.

PROCEDIMIENTOS EFICIENTES Y ACCESIBLES

Un factor que limita la implementación activa de los marcos legales para la tenencia comunitaria es la existencia de procedimientos para el reconocimiento legal que son complejos y/o inaccesibles para las comunidades. En algunos países, como en Papúa Nueva Guinea y Mozambique, la ley elude esta dificultad al reconocer automáticamente los derechos de tenencia consuetudinaria sin requerimientos de titulación o registro (con la opción de que las comunidades registren su tierra si lo desean) (Almeida 2017). En otros países, donde la ley requiere procedimientos como el mapeo, la aportación de pruebas del uso consuetudinario y/o desarrollos institucionales como fundamento para la demarcación y la titulación, es importante que estos procedimientos sean simples y accesibles, tanto en términos de costos como de requisitos técnicos (Almeida 2017; Blomley 2013; Fitzpatrick 2005). El reconocimiento formal exige determinar, con cierto grado de precisión, la comunidad cuyos derechos están siendo reconocidos, el área sobre la cual tiene reivindicaciones legítimas y las instituciones locales o los procesos de toma de decisión que merecen respeto a través de instituciones legales formales, incluidos los medios para impedir su apropiación por grupos de élite (Jonathan Lindsey, comunicación personal).

Incluso donde no lo exige la ley, el registro de las tierras comunitarias ha cobrado cada vez más importancia para evitar la asignación de derechos superpuestos y proteger contra violaciones. Concentrarse en el mapeo y registro o la inscripción de los límites exteriores del área de tierra comunal simplifica los procedimientos y delega adecuadamente procesos como la administración de las tierras individuales en las instituciones comunitarias (Alden Wily 2008; Byamugisha 2013). La experiencia de los países que han logrado el registro de tierras comunitarias a mayor escala —como Tanzania, México y otros— ofrece lecciones de procedimientos prácticos al respecto. Si nos centramos en los límites exteriores, negociar y acordar fronteras con las comunidades vecinas será, por lo general, una cuestión fundamental, junto con, en algunos casos, la resolución de otras reivindicaciones yuxtapuestas o usurpaciones (Alden Wily 2008; Segura et al. 2017). En América Latina, la situación de los migrantes que residen en tierras indígenas, para obtener tierra o extraer recursos, supone un desafío particular para los esfuerzos por establecer títulos claros libres de reivindicaciones yuxtapuestas (Segura et al. 2017).

RECONOCIMIENTO FORMAL DE TIERRAS INDÍGENAS Y COMUNITARIAS

El reconocimiento de la tenencia comunitaria establece los derechos claros y estables que constituyen una base esencial para la obtención de resultados positivos en reducción de la pobreza, seguridad alimentaria, crecimiento económico y protección del clima en las regiones forestales. Los procesos de reconocimiento legal deberían incluir las áreas con recursos de valor significativo (esto es, no solo las tierras degradadas) y centrar la atención en los grupos y regiones con alta incidencia de pobreza y vulnerabilidad a los abusos en torno a los derechos a la tierra. La extensión geográfica del área reconocida bajo los marcos legales de la tenencia comunitaria es un indicador clave de su implementación.

La implementación del reconocimiento legal debería priorizar los procesos desde la base que empoderan a las comunidades en la delimitación de sus tierras y la organización de instituciones de manejo de la tierra adecuadas e inclusivas, con particular atención a la inclusión de las mujeres (Alden Wily 2008). Con frecuencia, las comunidades han iniciado actividades de mapeo que pueden requerir solo revisión y verificación, mientras que en otros casos puede necesitarse la asistencia técnica o el apoyo estatal para llevar a cabo el mapeo y otros requerimientos (FAO 2016). Los avances en herramientas geoespaciales están creando nuevas oportunidades para un mapeo más rápido de tierras indígenas y comunitarias y la visualización de diversos usos de la tierra, lo que puede también contribuir a identificar y resolver superposiciones que impiden los procesos de reconocimiento (Byamugisha 2013; Segura et al. 2017).



3. REGULACIONES ADECUADAS PARA EL MANEJO DEL TERRITORIO Y LOS RECURSOS

Incluso donde los derechos de tenencia de los bosques están legalmente reconocidos, los derechos de manejo y extracción suelen estar sujetos a más regulación, como puede ser en forma de requisitos para la planeación del uso de la tierra, planeación del manejo forestal y permisos para el uso comercial de los recursos. Las regulaciones tienen un papel importante a la hora de garantizar que el uso de los bosques sea compatible con otros objetivos de sostenibilidad ambiental más amplios. Sin embargo, las regulaciones frecuentemente se extienden más allá de estos objetivos y son tan onerosas que constituyen una barrera para la capacidad de las comunidades de generar cualquier beneficio significativo a partir del recurso. Como se dijo en una reseña sobre la experiencia latinoamericana: “La reforma de la tenencia constituye un paso importante hacia la mejora de los medios de vida de la población local, pero es poco probable que alcance su potencial debido a las frecuentemente restrictivas regulaciones forestales que frustran las oportunidades de los indígenas y los pequeños propietarios de usar y adaptar sus sistemas tradicionales para el manejo de los recursos forestales” (Pacheco et al. 2012).

Garantizar que las regulaciones del uso de los bosques y la tierra sean adecuadas es esencial para que los pueblos indígenas y las comunidades locales materialicen las oportunidades de reducción de la pobreza y crecimiento económico a partir de sus recursos y tierras forestales. Las actuales regulaciones forestales tienden a promover un enfoque homogéneo, con modelos de manejo que no necesariamente se corresponden, y a veces entran en contradicción con las actividades económicas llevadas a cabo por las comunidades para su sustento (como agrosilvicultura, forraje, combustible, pesca, recolección de productos forestales no madereros y leña para uso doméstico o comercial a pequeña escala). Estas regulaciones son más adecuadas para modelos industriales a gran escala (Pacheco et al. 2008). Incluso donde se requiere la regulación de la explotación forestal ejecutada por las comunidades, la estructura regulatoria suele tener un enfoque complejo, desde arriba, y basado en regulaciones detalladas y prescriptivas. En cambio, las buenas prácticas en países con una silvicultura controlada localmente con éxito, como Suecia, apuntan a un modelo de rendición de cuentas combinado con regulaciones diseñadas para lograr los resultados deseados, en lugar de los insumos prescritos (Elson 2012).



Foto de Gerardo Segura Warnholtz/ Banco Mundial

Las dimensiones clave para evaluar las regulaciones adecuadas se analizan a continuación.

REGULACIONES SIMPLES Y ADECUADAS PARA LOS OBJETIVOS DEL MANEJO

Las regulaciones deberían ser receptivas a las condiciones locales y apuntar a establecer el mínimo de requerimientos necesario para cumplir con los objetivos ambientales y las salvaguardas sociales. Como se destaca a continuación en relación con los procesos de toma de decisiones, esta receptividad requiere que las comunidades sean capaces de influir en el diseño de regulaciones que afectan su manejo del territorio y los recursos. Las regulaciones deberían posibilitar usos locales sostenibles de los bosques y los productos forestales, y las restricciones al uso de la tierra o los bosques deberían estar claramente justificadas sobre la base del interés público (World Bank 2013). Otro aspecto que incide en la idoneidad de las regulaciones es evitar, en la medida de lo posible, la necesidad de un costoso apoyo técnico externo para cumplir con los requisitos regulatorios.

El recuadro 6 resume los principios basados en las enseñanzas extraídas de los marcos legales de muchos países.

IMPLEMENTACIÓN EFICAZ DE LOS PROCESOS DE OBTENCIÓN DE PERMISOS

Al igual que con la titulación o el registro, las regulaciones para la obtención de permisos pueden incluir requisitos como la elaboración de planes de manejo u otros

procedimientos para el cumplimiento de normas. Esta dimensión evalúa en qué medida estos procedimientos para el cumplimiento se manejan con prontitud, eficiencia y control de costos, a fin de permitir actividades productivas sostenibles que contribuyan al sustento local. Las agencias públicas pueden promover y facilitar en forma activa el cumplimiento de los requisitos para obtener permisos brindando herramientas como plantillas y guías.



4. RESPALDO EFECTIVO DE LAS INSTANCIAS GUBERNAMENTALES RESPONSABLES

El apoyo efectivo de las agencias gubernamentales responsables de reconocer y proteger los derechos de tenencia comunitarios es esencial para la implementación de muchos de los elementos clave incluidos en este marco. Las capacidades estatales se relacionan con dimensiones de varios de los otros elementos clave detallados aquí, como titulación, cumplimiento de derechos y administración de la información catastral. El interés de esta sección se centra en los mandatos, la orientación y las capacidades globales de las agencias responsables.

Las dimensiones clave para evaluar la eficacia del respaldo de las agencias gubernamentales se analizan a continuación.

RECUADRO 6: PRINCIPIOS DE LOS MARCOS REGULATORIOS, BASADOS EN LECCIONES APRENDIDAS

- Proporcionar acceso seguro y a largo plazo a los recursos forestales o derechos de propiedad sobre los mismos .
- Garantizar que los marcos regulatorios sean habilitantes además de coercitivos. Deberían posibilitar que los actores clave mejoren sus propios medios de vida y el estado de los bosques eliminando las restricciones que se lo impiden.
- Centrar las regulaciones en los beneficios públicos más importantes y diseñarlas en conformidad.
- Armonizar incentivos de políticas de mayor alcance para respaldar los esfuerzos de la comunidad y los pequeños propietarios dirigidos a manejar sus recursos forestales, reconociendo y permitiendo la gobernanza comunitaria, la toma de decisión y la adopción de normas a nivel local.
- Adaptar las reglas para reforzar las estructuras de incentivos locales y aprovechar las instituciones y normas de gobernanza de la comunidad.
- Evitar una regulación excesiva que sobrepase la capacidad de implementación de actores involucrados. Empezar en un nivel sencillo y agregar complejidad basándose en la capacidad de implementación de los actores involucrados.
- Minimizar los costos transaccionales para todos los actores involucrados.
- Enfocar el papel del Gobierno a aquello que otros actores no puedan hacer; es decir, crear condiciones favorables para todos los tenedores de derechos y facilitar procesos para asegurar la rendición de cuentas.
- Reconocer que desarrollar asociaciones y generar confianza para el cumplimiento efectivo de un marco regulatorio lleva tiempo y exige el respaldo de las instituciones locales.

Fuentes: Gilmour et al. 2005 citado en Gilmour y Fisher 2011; Larson y Pulhin 2012; Pacheco et al. 2012; Smyle et al. 2016.

PROCESOS PARTICIPATIVOS Y ADAPTATIVOS PARA LA TOMA DE DECISIONES

Los procesos participativos para la formulación de leyes, políticas y regulaciones gubernamentales con respecto a los derechos de tenencia indígena y comunitaria contribuyen a asegurar que los derechos y los intereses de la población local se tomen en cuenta y que las políticas se adapten a las realidades y necesidades locales. Existe un amplio consenso en que la participación da como resultado una toma de decisiones “mejor” (más informada, justa y equitativa) (Springer y Campese 2011). Los requisitos de prácticas óptimas para los procesos participativos incluyen que los Gobiernos tengan capacidad para comprometer de manera significativa a los tenedores de derechos, que las partes interesadas tengan la capacidad y el respaldo que necesitan para participar y que existan canales para revisar las decisiones (FAO 2016; PROFOR y FAO 2011). El seguimiento participativo y la adaptación de las políticas y sus efectos sobre la seguridad de la tenencia a lo largo del tiempo también son necesarios para fortalecerlas de manera iterativa y protegerlas contra los retrocesos.

VOLUNTAD POLÍTICA E INCENTIVOS ALINEADOS

La voluntad política y la iniciativa por parte de las dependencias gubernamentales para llevar a cabo su mandato son determinantes para la seguridad de la tenencia (Segura et al. 2017; World Bank IEG 2016). Las cuestiones para la evaluación incluyen si las agencias gubernamentales

tienen programas que compiten entre sí y que crean desincentivos para llevar a cabo sus responsabilidades (como mandatos para facilitar intereses comerciales) (World Bank 2013). Tomar la iniciativa de aumentar la seguridad de la tenencia a través de esfuerzos redoblados, por ejemplo, para la titulación o el cumplimiento de derechos, es otra expresión de la voluntad política (con nexos hacia capacidades y presupuestos, a continuación).

MANDATOS CLAROS Y CON RESPALDO MUTUO PARA LAS AGENCIAS RESPONSABLES, EN TODAS LAS FUNCIONES Y NIVELES

Las agencias gubernamentales requieren mandato claro y con respaldo mutuo para el desempeño de sus funciones, particularmente donde la implementación y el respaldo proactivo de la tenencia forestal comunitaria han estado limitados hasta la fecha. Los mandatos yuxtapuestos suelen ser una problemática frecuente que causa confusión y falta de acción o coherencia en la implementación (Segura et al. 2017). Los mandatos deberían ser claros y tener respaldo mutuo tanto “horizontalmente”, entre las instituciones responsables de diferentes funciones relacionadas con la tenencia, como “verticalmente”, entre instituciones en los niveles nacional, subnacional y local (Kishor y Rosenbaum 2012; World Bank 2013). La descentralización ofrece potencial para acelerar y crear procesos de reconocimiento de la tenencia más receptivos, pero debe empoderar claramente a los Gobiernos regionales o locales para llevar a cabo las reformas (Segura et al. 2017).



Foto de Gerardo Segura Warnholtz/ Banco Mundial

CAPACIDADES Y RECURSOS FINANCIEROS PARA EL MANEJO GUBERNAMENTAL

Esta dimensión evalúa en qué medida las dependencias gubernamentales tienen las aptitudes y las capacidades que necesitan para cumplir con sus responsabilidades relacionadas con la tenencia y en qué medida estas cuentan con recursos financieros. Las responsabilidades incluyen aquellas relacionadas con la titulación o el registro, el manejo de sistemas de información relacionada con el territorio, la emisión de permisos, la coordinación con otras agencias de desarrollo rural y la ejecución de derechos. Los aspectos relevantes de las capacidades y los recursos financieros de las agencias incluyen la presencia de las oficinas y los servicios que necesitan, las aptitudes del personal, el uso de tecnologías adecuadas, los sistemas de seguimiento y manejo adaptativo, los presupuestos de implementación y los gastos (Kishor y Rosenbaum 2012).

en relación con los marcos jurídicos, las instituciones comunitarias deben estar dotadas de la autonomía necesaria para tomar decisiones adecuadas al nivel local. Estas incluyen decisiones sobre la asignación y manejo de tierras y recursos, sobre su utilización para actividades productivas (y sobre quién las utiliza), sobre las reglas internas para el manejo, las sanciones por incumplimiento y la distribución de beneficios entre los miembros de la comunidad. La toma de decisiones adecuadas al nivel local también requiere de la participación de todos los miembros de la comunidad, para evitar la apropiación por parte de grupos de élite y las repercusiones negativas sobre los medios de vida de grupos vulnerables. Además, la participación es necesaria para involucrar a todos los usuarios de recursos en la definición de reglas de manejo y sistemas de control de los recursos con los que puedan comprometerse y que puedan mantener. La inclusión de las mujeres en los procesos de gobernanza y toma de decisiones es una dimensión crucial de la igualdad de género.



5. GOBERNANZA INDÍGENA Y COMUNITARIA EMPODERADA E INCLUSIVA

La gobernanza comunitaria eficaz, inclusiva y empoderada es un elemento fundamental de la seguridad de la tenencia forestal y una condición clave que permite obtener resultados de desarrollo positivos. Como se ha señalado

Las dimensiones de la gobernanza local eficaz para la seguridad de la tenencia se exponen a continuación.

INSTITUCIONES INCLUSIVAS Y PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES, CON ESPECIAL ATENCIÓN A LA INCLUSIÓN DE LAS MUJERES

Las instituciones inclusivas de gobierno comunitario son la base sobre la que se asienta la toma de decisiones eficaces en las tierras forestales de propiedad colectiva. Las instituciones de gobernanza comunitaria en sí mismas



ii - Women - 1
iii - Elders - 1

⊛ Town chiefs

⊛ Clan chiefs

District Commissioner

Land Authority

suelen estar presentes en la mayoría de las comunidades, pero pueden necesitar estructuras o capacidades nuevas para contemplar los intereses de grupos marginalizados y lidiar con nuevos desafíos y presiones como los que presentan las actividades comerciales. Estructuras como asambleas comunitarias con representación de todos los miembros de la comunidad pueden facilitar la toma de decisiones inclusivas y democráticas. Al mismo tiempo, en los lugares en que las estructuras de poder tradicionales han excluido a algunos grupos de su comunidad (como las mujeres) es posible que dichos grupos necesiten ayuda para participar efectivamente y llamar la atención sobre sus necesidades y sobre los usos de la tierra (FAO 2016). Los roles generales de las instituciones comunitarias incluyen establecer y supervisar el cumplimiento de normas y planes respecto del uso de recursos, definir los términos de las interacciones con actores externos, desarrollar y asegurar la equidad de los acuerdos de distribución de beneficios, resolver conflictos internos y formular estatutos para regular estos y otros asuntos de gobernanza comunitaria.

REGLAS O PLANES DE GOBERNANZA TERRITORIAL DEFINIDOS POR LAS COMUNIDADES

La flexibilidad para establecer reglas que se adapten al nivel local para el manejo de la tierra y los recursos está asociada a resultados positivos con respecto a los bosques y los medios de subsistencia (Persha et al. 2011). Muchas comunidades también deciden elaborar planes de gobernanza territorial o de la tierra holísticos, como los “planes de vida” elaborados por muchas comunidades indígenas de América del Sur. Estos planes articulan la

visión de la comunidad sobre la administración y el uso de sus tierras, territorios y recursos en función de sus valores (culturales, sociales y económicos) y su cosmovisión. La participación de todos los miembros de la comunidad en la definición de reglas y usos locales proporciona una base para el manejo forestal sostenible y para obtener resultados respecto a los medios de subsistencia. Las reglas o planes de gobernanza territorial comunitaria también proporcionan el marco que permite supervisar e implementar los usos acordados, tanto hacia el interior de la comunidad como en relación con los foráneos. Los mapas y la ordenación territorial suelen constituir una parte central en los planes de gobernanza, y permiten visualizar la distribución geográfica de los recursos, los usos y las actividades de manejo. El recuadro 7, a continuación, enumera algunos de los temas que pueden incluirse en los planes comunitarios, con especial hincapié en la gobernanza de los recursos de propiedad colectiva.

CAPACIDADES Y RECURSOS FINANCIEROS DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS PARA GESTIONAR ASUNTOS DE SEGURIDAD DE LA TENENCIA

Al igual que los Gobiernos, las instituciones comunitarias necesitan conocimientos y capacidades específicos, así como recursos, para desempeñar sus funciones y responsabilidades relacionadas con la tenencia, como son el uso colectivo, el manejo, así como la supervisión y ejecución. Algunas capacidades, al igual que el conocimiento y las prácticas tradicionales, se mantienen a nivel local, mientras que las capacidades relacionadas con actividades o demandas nuevas pueden requerir apoyo de prestadores de servicios

RECUADRO 7: ELEMENTOS ÚTILES PARA PLANIFICAR EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES DE PROPIEDAD COLECTIVA

- Documentación de los titulares legítimos de derechos de tenencia de recursos comunes, sus derechos de tenencia y los usos respectivos de los recursos comunes (entre ellos el tipo de recurso, la utilización, el momento determinado y la duración) y un consenso sobre uso y acceso equitativos
- Planes, disposiciones y normas mínimas para la utilización y manejo sostenibles de bienes comunes para todos los usuarios de recursos, incluidas prácticas de manejo consuetudinarias sostenibles
- Principios y herramientas de negociación, incluidos reciprocidad, sistemas basados en honorarios y frecuencia de negociaciones futuras
- Acuerdos de distribución de beneficios, en particular con miembros de la comunidad que no tienen tierras
- Un plan sobre cómo generar ingresos procedentes de los bienes comunes en el largo plazo que incluya, por ejemplo, consensos sobre el uso comercial de los bienes comunes y sobre las inversiones deseadas para mejorar las instalaciones para transformar materias primas
- Normas internas para la supervisión comunitaria de la aplicación de un plan de manejo de recursos naturales
- Normas para las condiciones de uso de los recursos naturales que intervienen en los procesos de producción, y sanciones para las violaciones de acuerdos y reglas

Fuente: FAO 2016.

para su desarrollo. Los recursos financieros pueden provenir de actividades económicas comunitarias, de acuerdos de participación en los beneficios o de apoyo gubernamental u otro tipo de apoyo externo.

VÍNCULOS A DIVERSOS NIVELES CON ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN Y APOYO TÉCNICO

Asegurar y mantener los derechos comunitarios de tenencia forestal a menudo requiere de una participación continua en procesos de desarrollo de políticas regionales o nacionales que implican, por ejemplo, supervisar y dar forma a cambios que pueden generar un impacto sobre los derechos comunitarios o manifestarse en contra de cualquier retroceso. Los vínculos con organizaciones indígenas o comunitarias representativas (como federaciones forestales comunitarias e indígenas) o con coaliciones y redes de apoyo de la sociedad civil más amplias han sido a menudo importantes para este fin (Cronkleton et al. 2011; FAO 2016; Lawry et al. 2012). En un nivel más técnico, las instituciones comunitarias pueden solicitar apoyo para desarrollar capacidades que satisfagan varios aspectos de sus roles y responsabilidades relacionados con la tenencia.



6. SISTEMAS PARA REGISTRAR LOS DERECHOS DE TENENCIA FORESTAL COMUNITARIA

Los sistemas de registro de los derechos forestales indígenas y comunitarios contribuyen a la seguridad de la tenencia en la medida en que documentan derechos para que la tierra no se destine a fines múltiples y contrapuestos. La documentación de derechos también sirve como respaldo frente a cuestionamientos y amenazas. Los sistemas de información sobre la tenencia forestal deben permitir el registro, manejo, actualización y comunicación de información sobre derechos forestales de forma permanente. Las nuevas tecnologías participativas de la información y las comunicaciones ofrecen oportunidades para documentar y actualizar la información sobre tenencia forestal con mayor rapidez.

A continuación se examinan las dimensiones fundamentales de la evaluación de los sistemas de registro de los derechos de tenencia forestal.

INFORMACIÓN COMPLETA Y PRECISA

Mantener información completa y precisa es esencial para que los sistemas de información sobre las tierras cumplan con su objetivo de evitar reclamaciones superpuestas y contradictorias. Es particularmente importante registrar los derechos de tenencia comunitarios para evitar las asignaciones de tierra comunitaria a otros actores o para otros usos de la tierra. También será necesario contar con

información sobre derechos de tenencia comunitarios para respaldar el desarrollo de iniciativas REDD+ (Sunderlin et al. 2014). Además de los derechos formales, los sistemas de información deben incluir o remitir a información acerca de derechos informales y consuetudinarios (derechos aún no reconocidos bajo marcos jurídicos reglamentarios) para prevenir infracciones y conflictos con esos derechos (Davis et al. 2012).

ACCESIBILIDAD DE LOS SISTEMAS PARA REGISTRAR, MANTENER/ACTUALIZAR Y COMPARTIR INFORMACIÓN SOBRE DERECHOS DE TENENCIA

Para que los sistemas de información sobre la tenencia forestal permanezcan actualizados, deben ser accesibles para los usuarios y permitirles registrar, mantener, actualizar y comunicar derechos de tenencia. Un elemento de accesibilidad clave es el bajo costo, que puede conseguirse con mayor facilidad mediante el uso de la tecnología apropiada. Como se señaló en el LGAF, “No haber elegido diseños con un bajo costo de operación ha derivado, a menudo, en el establecimiento de registros que no lograron una cobertura completa o que se volvieron obsoletos inmediatamente después de que cesaran las subvenciones para utilizarlos” (Deiningner et al. 2012).



7. APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DE TENENCIA FORESTAL

Para asegurar los derechos de tenencia una vez que se han reconocido y registrado, es necesario hacerlos efectivos. Los derechos de tenencia siguen recibiendo cuestionamientos y amenazas, por ejemplo, a través de usurpaciones (para agricultura, cultivo de drogas y otros fines), extracción ilegal de madera y otros recursos naturales y violencia contra defensores locales de los derechos de la tierra (Global Witness 2017). El elemento clave es el conjunto de actividades coercitivas, desde la prevención hasta la detección y el enjuiciamiento. Como se destaca en la sección I, el cumplimiento de los derechos de tenencia comunitarios es esencial para la reducción de la pobreza. El cumplimiento ayuda a evitar la extracción excesiva que deteriora la base de recursos (Chhatre y Agrawal 2008) y ayuda a mantener la sostenibilidad forestal (Ojanen et al. 2017; Pacheco et al. 2012; Pagdee et al. 2006). Los asesinatos de defensores de derechos de la tierra comunitarios e indígenas se han convertido en un problema de derechos humanos importante en algunos países, especialmente en América Latina (Global Witness 2017).

A continuación se discuten las dimensiones para evaluar el estado de cumplimiento de los derechos.

CAPACIDADES Y APOYO MUTUO ENTRE INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES RESPONSABLES

Para hacer efectivos los derechos de tenencia comunitarios es necesario que los Gobiernos y las organizaciones comunitarias colaboren y tengan roles diferenciados. Las comunidades suelen estar bien posicionadas para llevar a cabo la supervisión y el patrullaje de sus tierras y bosques, especialmente con la creciente disponibilidad de tecnologías (como los sistemas GPS y los drones) para vigilar zonas de gran tamaño y densamente boscosas. Al mismo tiempo, es necesario el apoyo gubernamental para realizar controles fronterizos y hacer cumplir la ley frente a aquellos que invaden ilegalmente tierras indígenas y comunitarias (por ejemplo, para asentamientos o extracciones ilegales), especialmente debido a que estos grupos pueden estar armados. Los Gobiernos deben incrementar una amplia gama de capacidades para el cumplimiento de los derechos de la tierra, entre ellas, la capacitación y despliegue de agentes policiales, el fomento de tecnologías de supervisión, el fortalecimiento de las competencias para juzgar casos sobre derechos de la tierra y garantizar asignaciones de recursos presupuestarios suficientes para estas actividades de cumplimiento (FAO 2016).

IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE SISTEMAS DE SUPERVISIÓN Y CUMPLIMIENTO

La implementación de sistemas de supervisión y cumplimiento exige que se impidan las usurpaciones u otras actividades que atenten contra las tierras forestales comunitarias y que se tomen medidas para resolverlas en caso de producirse. El cumplimiento tiende a ser uno de los elementos más débiles de la seguridad de la tenencia forestal en la práctica, debido en gran medida a las deficiencias de las capacidades descritas en el punto anterior. La implementación eficaz puede considerarse como el grado en que se resuelven y sancionan los incidentes de usurpación y extracción ilegal, y en el que los actos de violencia se juzgan satisfactoriamente.



8. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TENENCIA COLECTIVA RESPECTO A OTRAS FORMAS DE TENENCIA Y USO DE LA TIERRA

Los pueblos indígenas y las comunidades locales mantienen múltiples intereses y usos de la tierra en los entornos agrícolas y forestales bajo tenencia consuetudinaria. Entre ellas, se incluyen concesiones a varios tipos de inversión industrial (extractivas, forestales, agrícolas, de

infraestructura, etc.) y áreas protegidas para la conservación. Los intereses comerciales y estatales han dado lugar a la expropiación histórica de tierras comunitarias o a severas restricciones al uso de recursos y siguen generando presiones contrapuestas sobre las tierras y los recursos. Los Estados tienen roles e intereses legítimos en la retención y asignación de tierras y recursos para usos comerciales y de conservación. Sin embargo, existe un alto nivel de riesgo de que, sin normas estrictas en relación con el respeto a los derechos existentes, los Estados desplacen aún más a los titulares de derechos informales y consuetudinarios, lo que generaría impactos negativos y socavaría el fundamento crucial para obtener resultados ambientales y de desarrollo positivos. Además, los enfoques actuales sobre las inversiones rurales (adquisiciones de tierras a gran escala) y sobre la conservación (áreas protegidas por el Estado) suelen reflejar planteamientos y sesgos orientados a la producción y manejo a gran escala que van en contra de las prácticas comunitarias de producción y conservación.

A continuación se examinan las dimensiones fundamentales para la evaluación de otras formas de tenencia y uso de la tierra.

CLARIDAD LEGAL Y CAPACIDAD DE RESOLUCIÓN

Allí donde se han desarrollado marcos jurídicos de formas de tenencia y uso de la tierra diversas en momentos históricos diferentes, puede existir falta de claridad respecto a cómo se relacionan entre sí en situaciones de sobreposición geográfica. Por ejemplo, la legislación de zonas protegidas ha precedido a veces a la promulgación de leyes que reconocen la tenencia consuetudinaria, sin la suficiente claridad sobre cómo resolver las sobreposiciones de forma que respeten los derechos comunitarios e indígenas (Springer y Almeida 2015). Otra forma de sobreposición geográfica que requiere claridad jurídica es la situación de los derechos de recursos superpuestos, como los derechos sobre el subsuelo que a menudo retienen los Estados dentro de tierras comunales reconocidas formalmente. Una cuestión relacionada con la anterior se refiere al grado en que se tienen en cuenta los derechos de tierras y recursos consuetudinarios o informales antes de que se los reconozca formalmente en una ley escrita. Por ejemplo, muchos marcos jurídicos de los países africanos sólo tienen en cuenta los derechos formales de la tierra (una pequeña minoría) en relación con los procesos de adquisición de tierras (Byamugisha 2013). Para entender estas cuestiones en contexto, esta dimensión considera el grado en que los marcos jurídicos aclaran cómo las formas de tenencia y uso de la tierra se relacionan entre sí (por ejemplo, si una u otra tiene prioridad), si los marcos y procedimientos para resolver las sobreposiciones están en consonancia con los estándares de respeto y protección de la tenencia comunitaria (formal e informal) y el grado en el que estos procedimientos se aplican en la práctica.

MECANISMOS PARA ASEGURAR LA COHERENCIA EN LAS POLÍTICAS RURALES

Las presiones y demandas sobre las tierras comunales a menudo están impulsadas por políticas sectoriales; por ejemplo, las centradas en el desarrollo rural, la energía, la minería, el transporte o la conservación (Kishor y Rosenbaum 2012). Por consiguiente, los países deben disponer de mecanismos para la coordinación intersectorial activa entre los organismos encargados de apoyar la implementación de la tenencia comunitaria y aquellos involucrados con otras políticas rurales y usos de la tierra. Estos mecanismos deben garantizar que otras políticas y programas para el desarrollo rural, la conservación, REDD+, etc., tengan en cuenta los derechos forestales consuetudinarios y otros derechos legítimos y promuevan sinergias en lugar de presiones contrapuestas.

SALVAGUARDAS SÓLIDAS PARA EVITAR INFRACCIONES SOBRE DERECHOS DE TENENCIA COMUNALES, INCLUIDO EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO Y LAS NORMAS SOCIALES Y AMBIENTALES

Los marcos de las normas y las prácticas óptimas enfatizan una serie de medidas cruciales para evitar las infracciones a los derechos forestales y de tierras comunitarias, sean formales o informales, de propiedad pública de tierras y de adquisiciones de tierras, incluso para inversiones. La propiedad pública de la tierra debe estar claramente justificada en función de un propósito público (Davis et al. 2012; Deinenger et al. 2012) y debe garantizar que “se respeten, reconozcan y protejan otros derechos de tenencia legítimos, incluso los consuetudinarios” (VGGT párr. 8.2 [FAO 2012]). Debe evitarse la expropiación de la tierra a través de la exploración exhaustiva de alternativas y justificarse también sobre la base de propósitos públicos legítimos definidos por la ley (VGGT párr. 16.1 [FAO 2012]; Banco Mundial 2013).

La alteración de los medios de subsistencia locales y las respuestas basadas en la indemnización deben evitarse

debido a la complejidad de las estrategias de subsistencia locales y al pésimo balance de los intentos de compensarlas (FAO 2016). Algunos proyectos de inversión implicarán la adquisición de tierras o restricciones al uso de la tierra, que pueden incluir desplazamientos físicos o económicos (es decir, reasentamientos involuntarios) inevitables o necesarios como una medida excepcional y claramente justificada. En tales casos, los impactos adversos deben minimizarse y mitigarse¹⁰. Debe haber procedimientos participativos, transparentes y justos para definir los términos de estas transferencias o restricciones y las compensaciones asociadas (Davis et al. 2012; Kishor y Rosenbaum 2012), tanto si se trata de derechos formales como de derechos que continúan siendo informales (Banco Mundial 2013). Según el Convenio 169 de la OIT, “los pueblos indígenas no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan” y “cuando excepcionalmente se considere necesario, sólo deberá efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa” (OIT, 1989: Artículo 16).

Cuando actores externos traten de hacer inversiones (económicas o relacionadas con la conservación) en áreas de tierras forestales consuetudinarias o que las afecten potencialmente, es esencial contar con procedimientos ágiles de Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI)¹¹ para evitar conflictos y permitir, cuando así se desee, el desarrollo de asociaciones entre la comunidad y la compañía involucrada o enfoques comunitarios sobre la conservación (Segura et al. 2017). Las disposiciones jurídicas deben proporcionar también orientación sobre la distribución equitativa de los beneficios derivados de los usos forestales y de la tierra por otros actores (Kishor y Rosenbaum 2012). Las medidas de participación en los beneficios también deben negociarse y documentarse claramente en los acuerdos pertinentes (Banco Mundial 2013).

¹⁰ El Marco Ambiental y Social del Banco Mundial (MAS) se ocupa de la adquisición de tierras, las restricciones al uso de la tierra y el reasentamiento involuntario en virtud de su Norma Ambiental y Social n.º 5, incluyendo instrumentos específicos para el reasentamiento involuntario (Banco Mundial 2017).

¹¹ No existe una definición universalmente aceptada de CLPI. A los efectos de este Marco Analítico, el CLPI se establece de acuerdo con el Marco Ambiental y Social del Banco Mundial (ESS7 sobre pueblos indígenas/comunidades tradicionales históricamente marginadas del África subsahariana), que establece que:

- (a) El alcance del CLPI se aplica al diseño de proyectos, a los acuerdos de ejecución y a los resultados previstos relacionados con los riesgos e impactos sobre los pueblos indígenas/comunidades tradicionales históricamente marginadas del África subsahariana afectados;
- (b) El CLPI desarrolla y amplía el proceso de consultas significativas y se establecerá mediante negociaciones de buena fe entre el prestatario y los pueblos indígenas/comunidades tradicionales históricamente marginadas del África subsahariana afectados;
- (c) El prestatario documentará: (i) el proceso mutuamente aceptado para llevar a cabo negociaciones de buena fe acordadas por el prestatario y los pueblos indígenas/comunidades tradicionales históricamente marginadas del África subsahariana; y (ii) el resultado de las negociaciones de buena fe entre el prestatario y los pueblos indígenas/comunidades tradicionales históricamente marginadas del África subsahariana, incluidos todos los acuerdos alcanzados y las opiniones disidentes; y (d) el CLPI no requiere unanimidad y puede alcanzarse incluso cuando algunos individuos o grupos pertenecientes a los pueblos indígenas/comunidades tradicionales históricamente marginadas del África subsahariana afectados se muestren explícitamente en desacuerdo (Banco Mundial 2017).



Foto de Gerardo Segura Warnholtz/ Banco Mundial

Las inversiones y las actividades de actores externos que puedan afectar los derechos de tenencia comunitarios deben llevarse a cabo en función de las normas de sostenibilidad social y ambiental. Entre los requisitos pertinentes figuran evaluaciones de impacto social y ambiental iniciales y medidas permanentes de mitigación, supervisándolas durante el curso de la implementación (Davis et al. 2012; Kishor y Rosenbaum 2012). Los Estados deben establecer marcos normativos para la sostenibilidad social y ambiental y supervisar activamente su cumplimiento (Deiningner y Byerlee 2011). Las salvaguardas deben incluir mecanismos para reclamos y reparaciones en casos de impactos sociales o ambientales negativos (Banco Mundial 2013).



9. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y CONTROVERSIAS

Los conflictos y controversias sobre la tenencia surgen frecuentemente entre comunidades e inversores o Gobiernos, así como dentro de comunidades y entre las mismas. La seguridad de la tenencia requiere que, cuando los derechos de tenencia forestal se vean amenazados o entren en conflicto, existan mecanismos para resolver conflictos y dirimir controversias. 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 (FAO 2012: sección 21) enfatizan la obligación de los Estados de proporcionar acceso a órganos judiciales y administrativos para la resolución de controversias; requisitos que se destacan además como prácticas óptimas en otros marcos forestales y de gobernanza (Davis et al. 2012; Deiningner et al. 2012; PROFOR y FAO 2011).

A continuación se examinan las dimensiones fundamentales para evaluar los mecanismos de resolución de controversias y conflictos.

MECANISMOS ACCESIBLES E IDÓNEOS PARA RESOLVER CONTROVERSIAS SOBRE LOS DERECHOS DE TENENCIA

Disponer de mecanismos de solución de controversias independientes, fiables y accesibles es fundamental para garantizar la justicia y la seguridad de la tenencia de la tierra. Los sistemas judiciales oficiales pueden ser ineficientes y costosos y, por lo tanto, limitar su accesibilidad, incluso a las mujeres. Cada vez es mayor el consenso respecto a que las formas alternativas de resolución de controversias, inclusive los mecanismos comunitarios, pueden crear una vía más accesible para la resolución de conflictos que también se ajusta mejor a las necesidades locales (Byamugisha 2013; Kishor y Rosenbaum 2012). Al mismo tiempo, los mecanismos para apelar esas decisiones o para tratar casos relacionados con acciones gubernamentales y otros actores no locales también deben estar disponibles a un costo razonable y funcionar oportunamente (FAO 2016; Banco Mundial 2013). Las medidas que han demostrado aumentar la capacidad de los sistemas judiciales formales para resolver disputas sobre la tierra incluyen la capacitación de jueces, el establecimiento de tribunales especiales de tierras y la ampliación del personal mediante la contratación de jueces jubilados (Byamugisha 2013). El acceso al apoyo jurídico o parajurídico puede ser necesario para que las comunidades puedan abordar y resolver conflictos y controversias relacionados con los derechos de tenencia (FAO 2013).

RESOLUCIÓN EFECTIVA DE CONTROVERSIAS

Esta dimensión se centra en los resultados de los procesos de resolución de controversias y en si los mecanismos disponibles funcionan efectivamente en la práctica. Los conflictos que persisten en el tiempo debilitan la seguridad de la tenencia y socavan los resultados de desarrollo relacionados, por ejemplo, bloqueando el acceso a recursos de medios de subsistencia cruciales o disminuyendo la confianza en un horizonte temporal de largo plazo para inversiones productivas. La aplicación eficaz de los procesos de resolución de controversias puede evaluarse sobre la base de su agilidad y equidad y en función de su incidencia en los conflictos pendientes, incluidos los conflictos relacionados con inversiones.



CONCLUSIÓN

Para cumplir con la Agenda para el Desarrollo Sostenible de 2030 (AGNU 2015) será necesario prestar mayor atención a los derechos de los pueblos forestales de todo el mundo que gobiernan sus tierras y sus recursos mediante sistemas de tenencia colectiva y consuetudinaria. Aumentar la seguridad de la tenencia forestal comunitaria proporciona oportunidades significativas, ya que establece una condición fundamental para el logro de objetivos de reducción de la pobreza, seguridad alimentaria, igualdad de género, derechos humanos, sostenibilidad forestal, conservación de la biodiversidad y cambio climático. La seguridad de la tenencia también desempeña un papel importante en la vigilancia de los riesgos e impactos negativos que socavan el logro de esos objetivos.

Este reporte presenta evidencias de investigaciones recientes sobre la pertinencia de la seguridad de la tenencia para lograr objetivos de desarrollo sostenible, así como un

conjunto de elementos de prácticas óptimas para hacer efectiva la seguridad de los derechos de tenencia forestal comunitaria en la práctica. Además de crear más conciencia y aumentar la comprensión de estos temas, este marco tiene como objetivo proporcionar una base para el desarrollo de herramientas que permitan evaluar oportunidades, riesgos y necesidades a nivel nacional e informar sobre iniciativas para fortalecer la seguridad de la tenencia forestal. De esta manera, esta labor pretende contribuir con los esfuerzos de Gobiernos, comunidades forestales y pueblos indígenas, con la sociedad civil en su conjunto y con socios internacionales para el desarrollo con el fin de asegurar recursos naturales, derechos y medios de vida sostenibles en los entornos forestales de todo el mundo.



BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). 2012. "Política de igualdad de género y empoderamiento femenino". Washington, DC: USAID.
- Agrawal, Arun. 2007. "Forests, Governance and Sustainability: Common Property Theory and its Contributions". *International Journal of the Commons* 1(1): 111-36.
- Agarwal, Bina. 2009. "Gender and Forest Conservation: The Impact of Women's Participation in Community Forest Governance". *Ecological Economics* 68(11): 2785-99.
- Agrawal, Arun, Ashwini Chhatre y Rebecca Hardin. 2008. "Changing Governance of the World's Forests". *Science* 320(5882): 1460-62.
- Alcorn, Janis. 2014. "Lecciones aprendidas de la silvicultura comunitaria en América Latina y su relevancia para REDD+". Programa de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC), respaldado por USAID. Washington, DC, EE. UU.
- Alden Wily, Liz. 2008. "Custom and Commonage in Africa: Rethinking the Orthodoxies". *Land Use Policy* 25(1): 43-52.
- . 2011. "Customary Land Tenure in the Modern World: Rights to Resources in Crisis. Reviewing the Fate of Customary Tenure in Africa". Brief #1 of 5. Washington, DC: Rights and Resources Initiative.
- . 2018. "Collective Land Ownership in the 21st Century: Overview of Global Trends." *Land* 7(2), 68; doi:10.3390/land7020068.
- Alden Wily, L., P. Veit, R. Smith, F. Dubertret, K. Reynter y N. Tagliarino. 2016. "Guidelines for Researching, Scoring and Document Findings on 'What National Laws Say About Indigenous & Community Land Rights'". Documento metodológico de LandMark: The Global Platform of Indigenous and Community Lands. Disponible en: www.landmarkmap.org.
- Ali, D. A., K. Deininger y M. Goldstein. 2014. "Environmental and Gender Impacts of Land Tenure Regularization in Africa: Pilot Evidence from Rwanda". *Journal of Development Economics* 110(C): 262-75.
- Almeida, Fernanda. 2017. "Legislative Pathways for Securing Community-Based Property Rights". Washington, DC: Rights and Resources Initiative.
- Anaya, James. 2013. "Industrias extractivas y pueblos indígenas. Informe del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas". A/HRC/24/41. Disponible en: <http://unsr.jamesanaya.org/study/reporta-hrc-24-41-extractive-industries-and-indigenous-peoples-report-of-the-special-rapporteur-on-the-rights-of-indigenous-peoples>
- Angelsen, Arild, Pamela Jagger, Ronnie Babigumira, Brian Belcher, Nicholas J. Hogarth, Simone Bauch, Jan Börner, Carsten Smith-Hall y Sven Wunder. 2014. "Environmental Income and Rural Livelihoods: A Global-Comparative Analysis". *World Development* 64 (Supp 1): S12-S28.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU). 2007. "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Resolución/adoptada por la Asamblea General". A/RES/61/295. Nueva York: Naciones Unidas.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU). 2015. "Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". A/RES/70/1. Nueva York: Naciones Unidas.
- Banco Mundial. 2009. *Roots for Good Forest Outcomes: An Analytical Framework for Governance Reforms*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2012. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012: Igualdad de género y desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2013. *Marco de evaluación de la gobernanza de la tierra: Manual de implementación para evaluar la gobernanza en el sector de la tierra*. Washington, DC: Banco Mundial.

———. 2016. "Plan de Acción Forestal del Grupo del Banco Mundial para los años fiscales 2016-2020". Banco Mundial, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24026> License: CC BY 3.0 IGO.

———. 2017. *The World Bank Environmental and Social Framework* (Inglés). Washington, DC: Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curted/en/383011492423734099/The-World-Bank-environmental-and-social-framework>.

Barry, Deborah, David Bray, Sergio Madrid, Leticia Merino e Iván Zúñiga. 2010. "Sustainable Forest Management as a Strategy to Combat Climate Change: Lessons from Mexican Communities". Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS) e Iniciativa de Derechos y Recursos. Disponible en: <https://theredddesk.org/resources/sustainable-manejo-forestal-estrategia-combate-clima-cambio-lecciones-comunidades-mexicanas>.

Baynes, Jack, John Herbohn, Carl Smith, Robert Fisher y David Bray. 2015. "Key Factors which Influence the Success of Community Forestry in Developing Countries". *Global Environmental Change* 35: 226-38.

Blackman, Allen, Leonardo Corral, Eirivelthon Santos Lima y Gregory P. Asner. 2017. "Titling Indigenous Communities Protects Forests in the Peruvian Amazon". *PNAS* 114(16): 4123-28.

Blomley, Tom. 2013. "Lessons Learned from Community Forestry in Africa and Their Relevance for REDD+". Programa Forest Carbon, Markets and Communities (FCMC), respaldado por USAID. Washington, DC, EE. UU.

Bolin, A., L. Lawrence y M. Leggett. 2013. "Land Tenure and Fast-Tracking REDD+: Time to Reframe the Debate?" Analytical Paper, Global Canopy Programme, Oxford. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/301296757_Land_tenure_and_fast-tracking_REDD_time_to_reframe_the_debate/download.

Boudreaux, Karol. 2018. "Intimate Partner Violence and Land Tenure". *Landlinks*, 12 de febrero. Washington, DC:

Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Disponible en: <https://www.land-links.org/research-publication/intimate-partner-violence-land-tenure/>.

Bray, D.B. 2010. "Toward 'Post-REDD+ Landscapes': Mexico's Community Forest Enterprises Provide a Proven Pathway to Reduce Emissions from Deforestation and Forest Degradation". *Infobrief* No. 30. Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR), Bogor, Indonesia.

Bray, D.B., L. Merino Pérez, P. Negreros Castillo, G. Segura Warnholtz, J.M. Torres Rojo y H.F.M. Vester. 2003. "Mexico's Community-Managed Forest as a Global Model for Sustainable Landscapes". *Conservation Biology* 17(3): 672-77.

Bromley, D.W., y M.M. Cernea. 1989. "The Management of Common Property Natural Resources". Documento de debate del Banco Mundial n.º 57. Banco Mundial, Washington DC.

Brooks, Jeremy, Kerry Ann Waylen y Monique Borgerhoff Mulder. 2013. "Assessing Community-Based Conservation Projects: A Systematic Review and Multilevel Analysis of Attitudinal, Behavioral, Ecological, and Economic Outcomes". *Environmental Evidence* (2013) 2:2. <https://doi.org/10.1186/2047-2382-2-2>.

Buntaine, M. T., S. E. Hamilton y M. Millones. 2014. "Titling Community Land to Prevent Deforestation: No Reduction in Forest Loss in Morona-Santiago, Ecuador". Documento de trabajo 2, octubre de 2014. AidData, Global Research Institute. William & Mary. https://www.researchgate.net/publication/266616983_Titling_Community_Land_to_Prevent_Deforestation_No_Reduction_in_Forest_Loss_in_Morona-Santiago_Ecuador.

Byamugisha, Frank. 2013. *Securing Africa's Land For Shared Prosperity: A Program To Scale Up Reforms And Investments*. Washington, DC: Banco Mundial.

Centro para la Gente y los Bosques (RECOFTC). 2013. "Community Forestry in Asia and the Pacific: Pathway to Inclusive Development". Bangkok: RECOFTC.

Cernea, Michael M. 1997. "El modelo de riesgos y reconstrucción para el reasentamiento de poblaciones desplazadas". *World Development* 25(10): 1569-87.

Chomitz, Kenneth. 2007. "At Loggerheads? Agricultural Expansion, Poverty Reduction, and Environment in the Tropical Forests". Informe de investigación sobre políticas del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial.

- Chhatre, Ashwini. y Arun Agrawal. 2008. "Forest Commons and Local Enforcement". *PNAS* 105(36): 13286-291.
- Colchester, Marcus 2003. *Salvaging Nature: Indigenous Peoples, Protected Areas and Biodiversity Conservation*. World Rainforest Movement and Forest Peoples Programme.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). 2010. *Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad 3*. Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. <https://www.cbd.int/gbo3/>.
- Cotula, Lorenzo, Sonja Vermeulen, Rebeca Leonard y James Keeley. 2009. "Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa". Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). <http://pubs.iied.org/12561IIED/>.
- Cronkleton, Peter, David Bray y Gabriel Medina. 2011. "Community Forest Management and the Emergence of Multi-Scale Governance Institutions: Lessons for REDD+ Development from Mexico, Brazil and Bolivia". *Forests* 2(2): 451-73.
- Davis, Crystal, Ruth Nogueron y Anne-Gaelle Javelle. 2012. "Analysis of Institutional Mechanisms for Sharing REDD+ Benefits". Proyecto de Derechos de Propiedad y Gobernanza de Recursos. USAID, Washington, DC.
- Davis, Crystal, Lauren Williams, Sarah Lupberger y Florence Daviet. 2013. "Assessing Forest Governance: The Governance of Forests Initiative Indicator Framework". Instituto de Recursos Mundiales, Washington, DC.
- Deininger, Klaus y Derek Byerlee, con Jonathan Lindsay, Andrew Norton, Harris Selod y Mercedes Stickler. 2011. "Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?" Washington, DC: Banco Mundial.
- Deininger, Klaus, Harris Selod y Anthony Burns. 2012. "The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector". Washington: Banco Mundial.
- Ding, Helen, Peter Viet, Erin Gray, Katie Reytar, Juan-Carlos Altamirano, Allen Blackman y Benjamin Hodgdon. 2016. "Climate Benefits, Tenure Costs: The Economic Case for Securing Indigenous Land Rights in the Amazon". Washington, DC: Instituto de Recursos Mundiales.
- Du Plessis, Jean, Clarissa Augustinus, Michael Barry, Christiaan Lemmen y Lauren Royston. 2016. "The Continuum of Land Rights Approach to Tenure Security: Consolidating Advances in Theory and Practice". Documento preparado para su presentación en la Conferencia del Banco Mundial sobre Tierra y Pobreza de 2016. Washington DC, 14-18 de marzo de 2016.
- El Proyecto Munden (TMP). 2012. "The Financial Risks of Insecure Land Tenure: An Investment View". Preparado para la Iniciativa de Derechos y Recursos por The Munden Project. http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2014/01/doc_5715.pdf.
- . 2015. "Communities as Counterparties: Preliminary Review of Concessions and Conflict in Emerging and Frontier Market Concessions". The Munden Project (TMP). http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/Communities-as-Counterparties-FINAL_Oct-21.pdf.
- Elson, Dominic. 2012. "Guide to Investing in Locally Controlled Forestry". Growing Forest Partnerships en asociación con FAO, IIED, UICN, The Forests Dialogue y el Banco Mundial. Londres: Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. 2005. *Ecosistemas y Bienestar Humano: Síntesis*. Washington, DC: Island Press.
- Fairhead, James, Melissa Leach e Ian Scoones. 2012. "Green Grabbing: A New Appropriation of Nature?" *Journal of Peasant Studies* 39(2): 237-61.
- Feiring, Birgitte. 2013. "Indigenous Peoples' Rights to Lands, Territories, and Resources". Roma: Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra.
- Fisher, Robert J. 2014. "Lessons Learned from Community Forestry in Asia and Their Relevance for REDD+". Programa Forest Carbon, Markets and Communities (FCMC), respaldado por USAID. Washington, DC, EE. UU.
- Fitzpatrick, Daniel. 2005. "Best Practice' Options for the Legal Recognition of Customary Tenure". *Development and Change* 36 (3): 449-75.
- Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF). 2013. *Methodological Framework*. Working Group on the Methodological and Pricing Approach for the Carbon Fund of the FCPF. <https://www.forestcarbonpartnership.org/working-group-methodological-and-pricing-approach-carbon-fund-fcpf>.

- Frechette, A., K. Reytar, S. Saini y W. Walker. 2016. "Toward a Global Baseline of Carbon Storage in Collective Lands: An Updated Analysis of Indigenous Peoples' and Local Communities Contributions to Climate Change Mitigation". Instituto de Derechos y Recursos, Washington, DC, EE. UU.
- Freudenberger, Mark con John Bruce, Beatrice Mawalma, Paul de Wit y Karol Boudreaux. 2013. "The Future of Customary Tenure: Options for Policymakers". Washington, DC: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- Garnett, Stephen T., Neil D. Burgess, John E. Fa, Álvaro Fernández-Llamazares, Zsolt Molnár, Cathy J. Robinson, James E. M. Watson, Kerstin K. Zander, Beau Austin, Eduardo S. Brondizio, Neil French Collier, Tom Duncan, Erle Ellis, Hayley Geyle, Micha V. Jackson, Harry Jonas, Pernilla Malmer, Ben McGowan, Amphone Sivongxay e Ian Leiper. 2018. "A Spatial Overview of the Global Importance of Indigenous Lands for Conservation". *Nature Sustainability* 1: 369-74.
- Gilmour, Don. 2016. "Cuarenta años de forestería comunitaria: un estudio sobre su alcance y eficacia". Estudio FAO: Montes 176. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). <http://www.fao.org/3/a-i5415e.pdf>.
- Gilmour, Don y Robert Fisher. 2011. *Reforma de la tenencia forestal: Cuestiones, principios y proceso*. Estudio FAO: Montes 165. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). <http://www.fao.org/3/i2185e/i2185e00.pdf>.
- Giovarelli, R., A. Richardson y E. Scalise. 2016. "Gender and Collectively Held Land: Good Practices and Lessons Learned from Six Global Case Studies". *Resource Equity y Landesa*. <http://www.landesa.org/wp-content/uploads/2016-Best-Practices-Synthesis-Report.pdf>.
- 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.
- Global Witness 2017. "Defenders of the Earth: Global Killings of Land and Environmental Defenders in 2017". Global Witness. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defenders-earth/>.
- Gonçalves, Marco Antonio y Raúl Silva Telles do Valle. 2014. "Advances and Setbacks in Territorial Rights in Brazil". Instituto Socioambiental (ISA) y el Grupo de Derechos y Recursos (RRI). <http://www.landesa.org/wp-content/uploads/2016-Best-Practices-Synthesis-Report.pdf>.
- Grabe, Shelly. 2015. "Participation: Structural and Relational Power and Maasai Women's Political Subjectivity in Tanzania". *Feminism and Psychology* 25(4): 528-48.
- Gray, E., P.G. Veit, J.C. Altamirano, H. Ding, P. Rozwalka, I. Zúñiga, M. Witkin, F.G. Borger, P. Pereda, A. Lucchesi y K. Ussami. 2015. "The Economic Costs and Benefits of Securing Community Forest Tenure: Evidence from Brazil and Guatemala". Washington, DC: Instituto de Recursos Mundiales.
- Grupo de Evaluación Independiente (GEI) del Banco Mundial. 2016. "Lessons from Land Administration Projects: A Review of Project Performance Assessments". Washington, DC: Banco Mundial.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). 2014. "Quinto Informe de Evaluación Global". IPCC, Naciones Unidas.
- Hayes, Tanya y Lauren Persha. 2010. "Nesting Local Forestry Initiatives: Revisiting Community Forest Management in a REDD+ World". *Forest Policy and Economics* 12(8): 545-53.
- Hecht, S., y A. Cockburn. 1990. "The Fate of the Forest. Developers, Destroyers, and Defenders of the Amazon". University of Chicago Press.
- Hewitt, D., y M. Castro Delgado. 2009. "Key Factors for Successful Community-Corporate Partnerships—Results of a Comparative Analysis among Latin American Cases". Rainforest Alliance.
- Hogdon, Benjamin D. 2010. "Community Forestry in Laos". *Journal of Sustainable Forestry* 29(1): 50-78.
- Hufe, Paul y Daniel F. Heuermann. 2017. "The Local Impacts of large-Scale Land Acquisitions: A Review of Case Study Evidence from Sub-Saharan Africa". *Journal of Contemporary African Studies* 35(2): 168-189.
- Iniciativa de Derechos y Recursos (RRI). 2012. "What Rights? A Comparative Analysis of Developing Countries' National Legislation on Community and Indigenous Peoples' Forest Tenure Rights". Washington, DC: Iniciativa de Derechos y Recursos.

- . 2014. "What Future for Reform? Progress and Slowdown in Forest Tenure Reform Since 2002". Washington, DC: Iniciativa de Derechos y Recursos.
- . 2015. "Who Owns the World's Land? A Global Baseline of Formally-Recognized Indigenous and Community Land Rights". Washington, DC: Iniciativa de Derechos y Recursos.
- . 2016a. "Indigenous Peoples and Local Community Tenure in the INDCs". Washington, DC: Iniciativa de Derechos y Recursos.
- . 2016b. "Community Rights and Tenure in Country Emissions Reduction Programs". Washington, DC: Iniciativa de Derechos y Recursos.
- . 2017. "Power and Potential: A Comparative Analysis of National Laws and Regulations Concerning Women's Rights to Community Forests". Washington, DC: Iniciativa de Derechos y Recursos.
- Instituto de Recursos Mundiales (WRI), con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Banco Mundial. 2005. *Securing Property and Resource Rights through Tenure Reform*. World Resources Report 2005 [Garantizar los derechos sobre la propiedad y los recursos a través de la reforma de la tenencia. Informe sobre los recursos mundiales 2005]. Washington, DC: WRI.
- Kishor, Nalin y Kenneth Rosenbaum. 2012. "Assessing and Monitoring Forest Governance - A User's Guide to a Diagnostic Tool". Washington DC: Programa sobre los Bosques (PROFOR).
- Landesa 2012. "Land Rights and Food Security: The linkages between Secure Land Rights, Women, and Improved Household Nutrition and Food Security". Landesa Issue Brief. <https://landwise.resourceequity.org/records/416>.
- Larson, Anne M. 2011. "Forest Tenure Reform in the Age of Climate Change: Lessons for REDD+". *Global Environmental Change* 21(2): 540-49.
- Larson, Anne, Maria Brockhaus, William Sunderlin, Amy Duchelle, Andrea Babon, Therese Dokken, Thu Thuy Pham, I.A.P. Resosudarmo, Galia Selaya, Abdon Awono y Thu-Ba Huynh. 2013. "Land Tenure and REDD+: The Good, the Bad and the Ugly". *Global Environment Change* 23(3): 678-89.
- Larson, Anne y Juan Pulhin. 2012. "Enhancing Forest Tenure Reforms Through More Responsive Regulations". *Conservation and Society* 10(2): 103-13.
- Larson, Anne y Jenny Springer 2016. "Recognition and Respect for Tenure Rights". Documento conceptual para el Marco de Gobernanza de Recursos Naturales (NRGF). UICN, Comisión de Política Ambiental, Económica y Social (CPAES). https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/tenure_rights_final.pdf.
- Lawry, S., R. McLain, B. Swallow y K. Biedenweg. 2012. *Devolution of Forest Rights and Sustainable Forest Management, Vol. 1: A Review of Policies and Programs in 16 Developing Countries y Vol. 2: Case Studies*. Washington, DC: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Lawry, Steven, Cyrus Samii, Ruth Hall, Aaron Leopold, Donna Hornby y Farai Mtero. 2017. "The Impact of Land Property Rights Interventions on Investment and Agricultural Productivity in Developing Countries: A Systematic Review". *Journal of Development Effectiveness* 9(1): 61-81.
- Lindsay, Jonathan 1998. "Creating a Legal Framework for Community-based Management: Principles and Dilemmas". Roma: FAO.
- Mayers, James. 2000. "Company-Community Forestry Partnerships: A Growing Phenomenon". *Unasylva* 200 51: 33-41.
- . 2006. "Poverty Reduction through Commercial Forestry: What Evidence? What Prospects?" *Tropical Forest Dialogue Background Paper*. The Forests Dialogue, New Haven, Estados Unidos.
- Mayers, J., L. Buckley, D.J. Macqueen. 2016. "Small, But Many, Is Big: Challenges in Assessing the Collective Scale of Locally Controlled Forest-Linked Production and Investment". Londres: Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED).
- Mayers, J., E. Morrison, L. Rolington, K. Studd y S. Turrall. 2013. "Mejorar la gobernanza de la tenencia forestal: Una guía práctica". Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 2. Londres y Roma: Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo y FAO.

- Mayers, J., y S. Vermeulen. 2002. "Company-Community Forestry Partnerships. From Raw Deals to Mutual Gains. An International Review with Proposals for Improving Forests, Enterprises and Livelihoods". Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Londres. <http://pubs.iied.org/pdfs/9132IIED.pdf>.
- Macqueen, D., A. Bolin, M. Greijmans, S. Grouwels, y S. Humphries. 2018. "Innovations Towards Prosperity Emerging in Locally Controlled Forest Business Models and Prospects for Scaling Up". World Development, en prensa. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.08.004>.
- Macqueen, D., A. Bolin y G. Warren. 2015. "Democratic Forest Business Models: A Harder but More Rewarding Path". IIED Briefing. Londres: Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED).
- Macqueen, DJ, C. Buss y T. Sarroca. 2012. "TFD Review: Investing in Locally Controlled Forestry". The Forest Dialogue, New Haven, Estados Unidos.
- McLain, Rebecca, Manuel R. Guariguata y Steven Lawry. 2017. "Implementing Forest Landscape Restoration Initiatives: Tenure, Governance, and Equity Considerations". Bogor, Indonesia: Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR).
- Meinzen-Dick, Ruth. 2009. "Property Rights for Poverty Reduction?" DESA Working Paper No. 91 (diciembre de 2009). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), Naciones Unidas.
- Meinzen-Dick, Ruth y Esther Mwangi. 2009. "Cutting the Web of Interests: Pitfalls of Formalizing Property Rights". Land Use Policy 26(1): 36-43.
- Meinzen-Dick, Ruth Suseela, Agnes R. Quisumbing, Cheryl R. Doss y Sophie Theis. 2017. "Women's Land Rights as a Pathway to Poverty Reduction: A framework and Review of Available Evidence". IFPRI Discussion Paper 1663. Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), Washington, DC.
- Messerli, Peter, Markus Giger, Michael B. Dwyer, Thomas Brey y Sandra Eckert. 2014. "The Geography of Large-Scale Land Acquisitions: Analysing Socio-ecological Patterns of Target Contexts in the Global South". Applied Geography 53: 449-59.
- Migot-Adholla, Shem, Peter Hazell, Benoit Blarel y Frank Place. 1991. "Indigenous Land Rights Systems in Sub-Saharan Africa: A Constraint on Productivity?" World Bank Economic Review 5(1): 155-75.
- Mitchell, David y Jaap Zevenbergen. 2011. "Toward Land Administration Systems to Support Climate Change Mitigation Payments". Land Tenure Journal 2(11): 57-79.
- Molnar, Augusta, Keith Barney, Michael DeVito, Alain Karsenty, Dominic Elson, Margarita Benavides, Pedro Tipula, Carlos Soria, Phil Shearman y Marina France. 2011. "Large Acquisition of Rights on Forest Lands for Tropical Timber Concessions and Commercial Wood Plantations". Roma: Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra.
- Molnar, A, M. Liddle, C. Bracer, A. Khare, A. White y J. Bull. 2007. "Empresas Forestales Comunitarias en Países Forestales Tropicales: Situación Actual y en Potencia". OIMT Serie Técnica N.º 28, Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), Yokohama, Japón.
- Naciones Unidas 2009. "Empoderamiento legal de los pobres y erradicación de la pobreza". Nueva York: Naciones Unidas. <http://www.un.org/esa/socdev/documents/reports/Legal%20empowerment%20of%20the%20poor.pdf>.
- Nagendra, H. y Y. Gokhale. 2008. "Management Regimes, Property Rights, and Forest Biodiversity in Nepal and India". Environmental Management 41(5): 719-33.
- Nelson, A. y K. Chomitz. 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.
- Nolte, Christoph, Arun Agrawal, Kirsten M. Silvius y Britaldo S. Soares-Filho. 2013. "Governance Regime and Location Influence Avoided Deforestation Success of Protected Areas in the Brazilian Amazon". PNAS 110 (13): 49564961. <https://doi.org/10.1073/pnas.1214786110>.
- OCDE 2008. Natural Resources and Pro-Poor Growth: The Economics and Politics. DAC Guidelines and Reference Series (Directrices y series de referencia del CAD).
- Ojanen, Maria, Wen Zhou, Daniel C. Miller, Sue Helen Nieto, Baruani Mshale y Gillian Petrokofshy. 2017. "What Are the Environmental Impacts of Property Rights Regimes in Forests, Fisheries and Rangelands?" Environ Evid 6:12.

- Ojha, H., L. Persha y A. Chhatre. 2009. "Community Forestry in Nepal: A Policy Innovation for Local Livelihoods". IFPRI Discussion Paper 00913. Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Washington, DC. https://www.researchgate.net/publication/239807424_Community_forestry_in_Nepal_a_policy_innovation_for_local_livelihoods.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) 1989. "Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes". Ginebra: OIT.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 2011. El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 2010-2011: Las mujeres en la agricultura: Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- . 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". Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- . 2014. "El estado de los bosques del mundo: Potenciar los beneficios socioeconómicos de los bosques". Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- . 2015. "A Framework to Assess Extent and Effectiveness of Community Based Forestry". Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- . 2016. "Gobernar los derechos de tenencia de propiedades comunales. Guía Técnica sobre la gobernanza de la Tenencia 8". Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Osborne, Tracey, Laurel Bellante, Nicolena von Hedemann 2014. Los pueblos indígenas y REDD+: Una perspectiva crítica. Iniciativa de Evaluación del Cambio Climático Biocultural de los Pueblos Indígenas.
- Ostrom, Elinor. 2009. El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva. Fondo de Cultura Económica USA.
- Pacheco, Pablo, Deborah Barry, Peter Cronkleton y Anne M. Larson. 2008. El papel de las instituciones informales en el uso de los recursos forestales en América Latina. Programa de Bosques y Gobernanza de CIFOR. No. 15/2008.
- Pacheco, Pablo, Deborah Barry, Peter Cronkleton y Anne Larson 2012. The Recognition of Forest Rights in Latin America: Progress and Shortcomings of Forest Tenure Reforms. Society and Natural Resources. Volumen 25, Edición 6, Páginas 556-571.
- Pagdee, A., Kim, Y. S. y Daugherty, P. J. 2006. What Makes Community Forest Management Successful: A Meta-Study from Community Forests Throughout the World. Society & Natural Resources: An International Journal 19(1): 33-52.
- Panda, Pradeep y Bina Agarwal 2005. "Marital Violence, Human Development, and Women's Property Status in India". World Development. Vol. 33, n.º 5: 823-850.
- Pena, Ximena et al. 2017. Collective Property Leads to Household Investments: Lessons From Land Titling in Afro-Colombian Communities. World Development. Vol 97: 27-48.
- Persha, L., Agrawal, A. y Chhatre, A. 2011. "Social and Ecological Synergy: Local Rulemaking, Forest Livelihoods, and Biodiversity Conservation". Science, 331(6024): 1606-08.
- Poffenberger, Mark. 2001. "Communities and Forest Management in Southeast Asia". Gland, Suiza: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).
- Porter-Bolland, L., E. Ellis, M. Guariguata, I. Ruiz-Mallén, S. Negrete-Yankelevich y V. Reyes-García. 2012. "Community Managed Forests and Forest Protected Areas: An Assessment of Their Conservation Effectiveness across the Tropics". Forest Ecology and Management 268: 6-17.
- Programa sobre los Bosques (PROFOR). 2008. Poverty and Forest Linkages: A Synthesis and Six Case Studies. Washington, DC: Banco Mundial.
- Programa sobre los Bosques y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (PROFOR y FAO). 2011. "Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal". Roma: FAO.
- Rasmussen, Laura Vang, Cristy Watkins y Arun Agrawal. 2017. "Forest Contributions to Livelihoods in Changing Agriculture-Forest Landscapes". Forest Policy and Economics 84(C): 1-8.
- Richards, Michael. 2013. Social and Environmental Impacts of Agricultural Large-Scale Land Acquisitions in Africa-With a Focus on West and Central Africa. Washington, DC: Iniciativa de Derechos y Recursos.

- Robinson, Brian E., Margaret B. Holland y Lisa Naughton-Treves. 2017a. "Community Land Titles Alone Will Not Protect Forests". PNAS 114(29): 201707787. https://www.researchgate.net/publication/317865083_Community_land_titles_alone_will_not_protect_forests.
- Robinson, Brian E., Yuta J. Masuda, Allison Kelly, Margaret B. Holland, Charles Bedford, Malcolm Childress, Diana Fletschner, Edward T. Game, Chloe Ginsburg, Thea Hilhorst, Steven Lawry, Daniela A. Miteva, Jessica Musengezi, Lisa Naughton Treves, Christoph Nolte, William D. Sunderlin y Peter Veit. 2017b. "Incorporating Land Tenure Security into Conservation". Conservation Letters 11(2): 1-12.
- Roldán-Ortiga, Roque. 2004. "Models for Recognizing Indigenous Land Rights in Latin America". Biodiversity Series Paper no. 99. Washington, DC: Departamento de Medio Ambiente del Banco Mundial.
- Roth, Michael. 2013. "Land Tenure and Food Security". Washington, DC: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- Sabogal, C., J. Casaza, L. Chauchard, J. Herrero, C. Alvarado, R. Guzmán, M. Segur y H. Moreno. 2014. "Achieving Excellence in Managing Community Forests: What Conditions for Success Arise from Cases in Latin America". En P. Katila, G. Galloway, W. de Jong, P. Pacheco y G. Mery, editores, Forests Under Pressure: Local Responses to Global Issues, 153-172. IUFRO World Series Vol. 32. Viena: Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal (IUFRO).
- Sayer, Jeffrey, Terry Sunderland, Jaboury Ghazoul, Jean-Laurent Pfund, Douglas Sheil, Erik Meijaard, Michelle Venter, Agni Klintuni Boedhihartono, Michael Day, Claude Garcia, Cora van Oosten y Louise E. Buck. 2013. "Ten Principles for a Landscape Approach to Reconciling Agriculture, Conservation and Other Competing Land Uses". PNAS 110(21) 8349-56.
- Schlager, E, y E Ostrom. 1992. "Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis". Land Economics 68: 249-62.
- Segura, Gerardo. 2014. "Bosques comunitarios y desarrollo rural en México. Quince años de políticas y desarrollo institucional para la acción colectiva. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales". Revista Mexicana de Sociología 76: 105-35.
- Segura Warnholtz, Gerardo, con Mercedes Fernández, James Smyle y Jenny Springer. 2017. "Securing Forest Tenure Rights for Rural Development: Lessons from Six Countries in Latin America". Washington, DC: Programa sobre los Bosques (PROFOR).
- Seymour, Frances, Tony La Vina y Kristen Hite. 2014. "Evidence Linking Community-Level Tenure and Forest Condition: An Annotated Bibliography". San Francisco: Climate and Land Use Alliance. http://www.climateandlandusealliance.org/wp-content/uploads/2015/08/Community_level_tenure_and_forest_condition_bibliography.pdf.
- Shyamsundar, Priya, Sofia Ahlroth, Patricia Kristjanson y Stefanie Onder. 2017 (de próxima publicación). "Supporting Pathways to Prosperity in Forest Landscapes—A PRIME Approach". World Development (bajo revisión). <https://www.profor.info/content/prime-pathways-toward-prosperity>.
- Sikor, Thomas, Jun He y Guillaume Lestrelin. 2017. "Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis Revisited". World Development 93: 337-349.
- Sobrevila, Claudia. 2008. "The Role of Indigenous Peoples in Biodiversity Conservation". Washington, DC: Banco Mundial.
- Smyle, James, Sally Collins y Claire Bason. 2016. "Rethinking Forest Regulations: Overcoming the Challenges of Regulatory Reform". RRI IssueBrief. Washington, DC: Iniciativa de Derechos y Recursos (RRI).
- Soares-Filho, B., P. Moutinho, D. Nepstad, A. Anderson, H. Rodrigues, R. Garcia, L. Dietzsch, F. Merry, M. Bowman, L. Hissa, R. Silvestrini y C. Maretti. 2010. "Role of Brazilian Amazon Protected Areas in Climate Change Mitigation". PNAS 107(24) 10821-26. <https://doi.org/10.1073/pnas.0913048107>.
- Springer, Jenny 2016. "Initial Design Document for a Natural Resource Governance Framework". Documento de trabajo de la UICN. Gland, Suiza: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).
- Springer, Jenny y Fernanda Almeida. 2015. "Protected Areas and the Land Rights of Indigenous Peoples and Local Communities". Washington, DC: Iniciativa de Derechos y Recursos.

- Springer, Jenny y Jessica Campese. 2011. "Conservation and Human Rights: Key Issues and Contexts". Documento de antecedentes para la Iniciativa de Conservación de los Derechos Humanos (CIHR). Arlington, VA: CIHR.
- Springer, Jenny y Peter Bille Larsen. 2012. "Community Tenure and REDD+". Washington, DC: Fondo Mundial para la Naturaleza.
- Stevens, Caleb, Robert Winterbottom, Jenny Springer y Katie Reytar. 2014. "Securing Rights, Combating Climate Change: How Strengthening Community Forest Rights Mitigates Climate Change". Instituto de Recursos Mundiales (WRI) e Iniciativa de Derechos y Recursos (RRI). <https://www.wri.org/sites/default/files/securingrights-full-report-english.pdf>.
- Stickler, Mercedes, Heather Huntington, Aleta Hafflet, Silvia Petrova y Ioana Bouvier. 2017. "Does De Facto Forest Tenure Affect Forest Condition? Community Perceptions from Zambia". *Forest Policy and Economics* 85(1): 32-45.
- Sunderlin, W.D., A. Angelsen, B. Belcher, P. Burgers, R. Nasi, L. Santoso y S. Wunder. 2005. "Livelihoods, Forests, and Conservation in Developing Countries: An Overview". *World Development* 33(9): 1383-1402.
- Sunderlin, William D., Sonya Dewi y Atie Puntodewo. 2007. "Poverty and Forests: Multi-Country Analysis of Spatial Association and Proposed Policy Solutions". CIFOR Occasional Paper No. 47. Bogor, Indonesia: Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR).
- Sunderlin, W.D., A.M. Larson, A.E. Duchelle, I.A.P. Resosudarmo, T.B. Huynh, A. Awono y T. Dokken. 2014. "How Are REDD+ Proponents Addressing Tenure Problems? Evidence from Brazil, Cameroon, Tanzania, Indonesia, and Vietnam". *World Development* 55, 37-52.
- Tacconi, Luca, Sango Mahanty y Helen Suich. 2009. "Assessing the Livelihood Impacts of Payment for Environmental Services: Implications for Avoided Deforestation". Resumen de investigación, Crawford School of Economics and Government. XIII Congreso Forestal Mundial, Buenos Aires. https://www.researchgate.net/publication/228981863_Assessing_the_the_livelihood_impacts_of_payments_for_environmental_services_implications_for_avoided_deforestation.
- Tallianine, Nicholas. 2015. "Balancing Property Rights with National Needs: A Comparative Analysis of Land Acquisition Laws Enacted in Asia, Africa, and Latin America". Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Tierra y Pobreza, 23-27 de marzo de 2015. <http://www.worldbank.org/en/events/2014/08/06/landconference2015#7>.
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). 2017. "Forests and Climate Change: Issue Brief". Gland, Suiza: UICN
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y Terralingua. 2000. "Indigenous and Traditional Peoples of the World and Ecoregion Conservation". Gland, Suiza: UICN y Terralingua.
- Vyas, Seema y Charlotte Watts. 2009. "How Does Economic Empowerment Affect Women's Risk of Intimate Partner Violence in Low and Middle Income Countries? A Systematic Review of Published Evidence". *Journal of International Development* 21(5): 577-602.
- Vhugen, Darryl, Jonathan Miner y Soledad Aguilar. 2011. "REDD+ and Carbon Rights. Property Rights and Resource Governance Project (PRRGP)". Washington, DC: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Vicepresidencia de Auditoría Interna del Banco Mundial (IAD). 2014. Advisory Review of the Bank's Safeguard Risk Management. IAD Report No. IBRD FY14-XX. Washington, DC: Banco Mundial.
- Vira, Bhaskar, Christoph Wildburger y Stephanie Mansourian (eds.), 2015. "Forests, Trees and Landscapes for Food Security and Nutrition. A Global Assessment Report". IUFRO World Series Volume 33. Viena: Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal (IUFRO).
- Yashar, Deborah. 1998. "Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America". *Comparative Politics* 31(1): 23-42.
- Yin., R., L. Zulu y J. Qi. 2014. "Empirical Linkages Between Devolved Tenure Systems and Forest Conditions: Literature Review and Synthesis". Washington, DC: USAID Tenure and Global Climate Change Program.



La misión del Grupo del Banco Mundial es poner fin a la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida de manera sostenible. Aclarar y garantizar los derechos de tenencia forestal en todo el mundo, así como las prácticas de manejo y los medios de subsistencia de los pueblos indígenas y las comunidades locales de las zonas forestales, es fundamental para alcanzar estos objetivos.

En los últimos años se viene reconociendo cada vez más la importancia de la seguridad de la tenencia para el desarrollo rural. Sin embargo, persisten importantes lagunas en cuanto a metodologías, herramientas y recursos de conocimiento que giran en particular en torno a la tenencia comunitaria en las zonas forestales. Este Marco Analítico es el primer producto de una iniciativa del Banco Mundial sobre la garantía de los derechos de tenencia forestal para el desarrollo rural, que tiene por objeto fomentar la capacidad y la eficacia del Banco a la hora de abordar las cuestiones relativas a los derechos sobre la tierra en los bosques. Esta labor tiene por objeto proporcionar a los países clientes, los pueblos indígenas y las comunidades locales, los administradores y el personal del Banco Mundial y otros donantes información y orientación para fortalecer la seguridad de la tenencia forestal comunitaria como base para el desarrollo rural.

El Marco Analítico consolida un amplio acervo de experiencias y evidencia material sobre la importancia de la seguridad de la tenencia forestal comunitaria para

los objetivos de desarrollo rural y los factores clave que deben existir para que la tenencia forestal comunitaria se garantice de manera efectiva. Prevedimos el uso de este marco de trabajo de varias maneras. En su forma actual, difundimos este marco como un recurso de conocimiento sobre la tenencia forestal basada en la comunidad para los responsables de la formulación de políticas y los profesionales del desarrollo, y también lo utilizaremos para sustentar nuestro propio compromiso con las iniciativas apoyadas por los países. El marco también proporciona la base para el desarrollo de herramientas para evaluar los vínculos entre la seguridad de la tenencia forestal y los objetivos de desarrollo y la medida en que los elementos clave de la seguridad de la tenencia forestal están presentes en contextos nacionales específicos. Además de detectar oportunidades de acción para fortalecer la tenencia forestal comunitaria, estas herramientas pueden apoyar los esfuerzos para reconocer y manejar los riesgos sociales y ambientales de las políticas y programas de inversión rural, y contribuir a la implementación del Marco Ambiental y Social del Banco. Por último, este marco, en particular los elementos clave de la seguridad de la tenencia, facilita la definición y el intercambio de las mejores prácticas dirigidas a fortalecer la tenencia forestal comunitaria para el desarrollo rural. Con este marco esperamos ayudar a garantizar la tenencia comunitaria como base para el desarrollo sostenible en las regiones forestales de todo el mundo.