

ACTUALIDAD O I M T **Forestal** Tropical

Boletín de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales para
fomentar la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques tropicales



La propiedad de los bosques de África

En África occidental y central, la propiedad de los bosques es causa de numerosos problemas. Las disputas sobre la tierra provocan conflictos y la falta de tenencia es, entre otras cosas, un factor determinante de la pobreza. En muchos países, el Estado ha tenido el título legal de las tierras desde el período colonial. Sin embargo, algunas zonas han estado sujetas a sistemas de propiedad tradicional durante siglos y, en algunos casos, milenios. La falta de conexión entre los sistemas legales y tradicionales produce confusión, miseria y pérdida de oportunidades.

En mayo de 2009, la OIMT, la Iniciativa de Derechos y Recursos (RRI) y el Gobierno de Camerún se unieron para celebrar en Yaoundé (Camerún) la Conferencia

internacional sobre tenencia de bosques, gobernanza y empresas forestales: nuevas oportunidades para África central y occidental. El objetivo era servir de catalizador para el desarrollo de nuevas medidas de más amplio alcance que pudieran aplicar los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil con el fin de garantizar los derechos de tenencia de tierras y bosques en África central y occidental. En esta edición especial de *AFT*, presentamos una reseña general de la conferencia: sus mensajes clave, deliberaciones, conclusiones y recomendaciones.

Todas las presentaciones y los informes de los grupos de trabajo de la conferencia se encuentran disponibles en: www.rightsandresources.org.



Edición especial ▶ **Conferencia internacional sobre tenencia de bosques, gobernanza y empresas forestales: nuevas oportunidades para África central y occidental**



Fotografía: J. Blaser

Índice ▶

La propiedad de los bosques de África . . .	1
Una reforma “demasiado lenta”	3
La sesión de apertura	4
El reto de la esperanza	6
Tierras y desarrollo	8
El gran interrogante africano	10
Otra mirada a la ley	13
Las dimensiones jurídicas de los derechos tradicionales	14
Lecciones de otras regiones del mundo . . .	16
Mesa redonda: las perspectivas de las comunidades forestales	19
Mesa redonda: derechos de cartografiado	22
Mesa redonda: la tenencia y el cambio climático	25
Declaración de las mujeres africanas . . .	28
Declaración de Yaoundé	29

El evento se organizó en respuesta a una solicitud de los participantes africanos de la *Conferencia internacional sobre manejo de bosques comunales y empresas forestales comunitarias*, convocada en Acre (Brasil), en julio de 2007, por la OIMT, la RRI, la UICN, la Alianza Global de Comunidades Forestales (AGCF) y el Gobierno de Brasil (ver AFT 15/4). En esa reunión, los delegados africanos propusieron una conferencia de seguimiento que permitiera definir un plan y cronograma para extender sistemáticamente la tenencia comunal, el manejo de bosques y las empresas forestales en África con metas fijadas y alcanzables para el año 2015.

En la conferencia de Yaoundé, los participantes coincidieron en que en África central y occidental, una gobernanza deficiente y la falta de seguridad en los derechos de tenencia, la desigualdad en la designación de recursos, la superposición o contraposición de reclamos, y la falta de reconocimiento de los derechos de propiedad tradicionales, son todos factores que socavan las contribuciones del sector forestal a los medios de sustento y economías locales, nacionales y regionales y a la salud del medio ambiente mundial. Además, en la mayor parte de África central y occidental, las políticas y leyes nacionales limitan el desarrollo de empresas forestales comunitarias (EFC). Incluso en los lugares donde se permiten las EFC, ni el sector público ni el privado están en condiciones de ofrecer el apoyo necesario para el desarrollo y la prosperidad de estas empresas.

Con el esclarecimiento y reconocimiento de los derechos de tenencia y acceso, se brindarán muchas oportunidades para que las comunidades forestales inviertan en la utilización sostenible de los bosques y trabajen en pro de ese objetivo. En todo el mundo, las comunidades han demostrado ser capaces de desarrollar empresas competitivas a nivel mundial que ofrecen fuentes de empleo digno y creativo en las áreas de servicios ecológicos, extracción de madera y productos forestales no maderables, y producción de valor agregado. Además, a diferencia de los modelos de industrias y manejo forestal predominantes en la actualidad, las EFC tienden a reinvertir las riquezas generadas localmente en infraestructura productiva y social.

El cambio climático supone un enorme desafío adicional para todos los países. Los bosques constituyen a la vez una fuente de emisiones y un bioma afectado por dicho cambio y, por lo tanto, son un factor importante en las estrategias de mitigación y adaptación. Se necesita un sistema de tenencia forestal claro y seguro para garantizar la equidad y la efectividad de las medidas de adaptación y para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y degradación forestal.

La conferencia de Yaoundé contó con la presencia de alrededor de 250 participantes de Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Congo, Côte d'Ivoire, Gabón, Ghana, Kenya, Liberia, Mali, Nigeria, la República Centroafricana, la República

Democrática del Congo, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Tanzania, Togo y Zimbabwe, así como de Europa, Asia, América del Norte y Latinoamérica. Entre los participantes se incluyeron representantes de gobiernos, la sociedad civil, comunidades locales, autoridades tradicionales, organizaciones regionales e internacionales, y donantes. La conferencia incluyó deliberaciones a partir de un documento de base preparado por la OIMT y la RRI, que incluía una investigación de la situación mundial de la tenencia de bosques (ver el artículo en la siguiente página), y presentaciones realizadas por una amplia diversidad de oradores, inclusive líderes comunitarios de África, América Latina y Asia; académicos; y representantes de ministerios a cargo de tierras y bosques y organizaciones internacionales y de la sociedad civil. A través de grupos de trabajo y mesas redondas, los participantes intercambiaron experiencias relacionadas con los esfuerzos para conseguir los derechos de tenencia e investigaron la relación entre los derechos de tenencia y otros objetivos como la mejora de medios de sustento, la seguridad de la inversión, el estímulo de las pequeñas empresas, y medidas para abordar el problema del cambio climático.

Los participantes concluyeron la conferencia debatiendo y definiendo una serie de actividades para su ejecución dentro de un plazo determinado. Este “Objetivo 2015” se presenta al final de esta edición especial de AFT.

La publicación de este informe de la conferencia de Yaoundé coincide precisamente con el reciente lanzamiento de un nuevo programa temático de la OIMT sobre manejo de bosques comunales y empresas forestales comunitarias (CFME), que recibió financiación inicial por un total de un millón de dólares en la reunión del Consejo Internacional de las Maderas Tropicales celebrada en noviembre de 2009. El primer llamado a propuestas para su financiación a través de este programa temático se anunciará próximamente en la página web de la OIMT (www.itto.int). Esperamos que las comunidades, países y donantes combinen sus esfuerzos en el programa CFME con el fin de abordar muchos de los desafíos que enfrenta la silvicultura comunitaria en África y otras partes del mundo.

Alastair Sarre, Steve Johnson y Eduardo Mansur
Co-editores

Siglas utilizadas

AGCF	Alianza Global de Comunidades Forestales
COMIFAC	Comisión Forestal de África Central
EFC	empresa forestal comunitaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
PSA	pago por servicios ambientales
REDD	reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación forestal
RRI	Iniciativa de Derechos y Recursos
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Editor Steven Johnson
Asistente editorial Kenneth Sato
Traducción Claudia Adán
Diseño DesignOne



Actualidad Forestal Tropical es una publicación trimestral de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales editada en español, francés e inglés. El contenido de esta publicación no refleja necesariamente las opiniones o políticas de la OIMT. La OIMT tiene derechos de autor sobre todas las fotografías a menos que se indique otra cosa. Los artículos sin copyright publicados en el boletín pueden volver a imprimirse de forma gratuita, siempre que se acrediten como fuentes AFT y el autor en cuestión. En tal caso, se deberá enviar al editor una copia de la publicación.

Impreso con tintas de origen vegetal en papel producido con 80% de fibra reciclada de desechos post-consumo y 20% de pulpa libre de cloro obtenida de bosques sostenibles.

AFT se distribuye de forma gratuita a más de 15.000 individuos y organizaciones de más de 160 países. Para recibirlo, sírvase enviar su dirección completa al editor. Los cambios de dirección deberán notificarse también al editor. AFT se encuentra disponible en línea en: www.itto.int.

Organización Internacional de las Maderas Tropicales
International Organizations Center - 5th Floor
Pacífico-Yokohama, 1-1-1 Minato-Mirai, Nishi-ku
Yokohama 220-0012, Japón.
t 81-45-223 1110
f 81-45-223 1111
tfo@itto.int
www.itto.int

Fotografía de portada: J. Blaser

Una reforma “demasiado lenta”

El documento de base de la conferencia reveló que África se encuentra rezagada con respecto a otras regiones forestales tropicales en lo que respecta a la reforma de la tenencia de bosques



Ni con bici: El lento ritmo de la reforma del régimen de tenencia en África limita las oportunidades para reducir la pobreza. *Fotografía: J. Blaser*

La falta de progreso en la reforma de la tenencia forestal obstaculiza la adopción de medidas para detener la deforestación y reducir la pobreza en algunas de las comunidades rurales más pobres del mundo, según un informe preparado para la *Conferencia internacional sobre tenencia de bosques, gobernanza y empresas forestales*.

El informe reveló que África está avanzando mucho más lentamente hacia la reforma territorial que otras regiones del mundo: hoy menos del dos por ciento de los bosques tropicales del continente pertenecen a las comunidades forestales y pueblos indígenas de la región o son aprovechados por los mismos, en comparación con casi un tercio de todos los bosques en América Latina, Asia y el Pacífico. Los conflictos civiles, estructuras deficientes de gobernanza y la ausencia de medidas para la reforma ponen en riesgo gran parte de los bosques del continente.

“La falta de acción con respecto a la reforma territorial y la separación de los bosques en parques nacionales o concesiones industriales exacerbaban el conflicto civil y limitan las iniciativas de conservación y desarrollo comunitario”, afirmó Andy White, coordinador de RRI.

A menos que se aborde el problema urgentemente, concluyó el informe, la falta de seguridad de derechos de tenencia para las comunidades locales, en particular, los pueblos indígenas y las mujeres rurales, en los bosques de África central y occidental obstaculizarán los esfuerzos orientados a detener la deforestación.

La falta de seguridad de derechos de tenencia para las comunidades locales, en particular, los pueblos indígenas y las mujeres rurales, en los bosques de África central y occidental obstaculizarán los esfuerzos orientados a detener la deforestación.

“Algunos gobiernos están dando señales de un progreso para corregir los desequilibrios en la tenencia de los bosques y, por lo tanto, ya se están empezando a ver algunos buenos ejemplos. Ahora es necesario que se aprenda de estas experiencias y se aumente rápidamente el nivel de esfuerzos”, dijo Jeffrey Hatcher, autor principal del informe.

“El lento ritmo de la reforma está limitando una amplia gama de oportunidades para reducir la pobreza y mejorar los medios de

sustento locales”, advirtió Emmanuel Ze Meka, Director Ejecutivo de la OIMT “Las comunidades forestales de África ya generan millones de empleos y dólares en el comercio nacional y regional, y en medios de sustento nativos, pero según la legislación actual, algunas de estas actividades siguen siendo ilegales y, de ese modo, se socavan las oportunidades para mejorar el manejo forestal.”

Conforme al informe de la OIMT y RRI, varios países africanos, en particular, Angola, Camerún, Gambia, Mali, Mozambique, Níger, la República Democrática del Congo, Sudán y Tanzania, han introducido o enmendado leyes para consolidar los derechos de las comunidades locales sobre la tierra. Camerún, por ejemplo, está iniciando un proceso para promulgar una nueva ley forestal, lo cual brinda una oportunidad para esclarecer y asegurar sus derechos de propiedad a nivel local.

“Simplemente con el reconocimiento de los derechos locales a la tierra no se resolverán todos los problemas, pero es un primer paso necesario, de modo que estos adelantos son, sin duda, positivos”, afirmó White. “La experiencia de otros países nos ha demostrado que los gobiernos deben dar seguimiento al proceso apoyando el manejo de bosques y empresas forestales a nivel comunitario.”

Existe preocupación porque el ritmo del cambio es demasiado lento para tener un impacto significativo en la generación actual de la población rural africana. “Las grandes reformas llevan mucho tiempo y los gobiernos no cambiarán de la noche a la mañana”, advirtió Kyeretwie Opoku de Civic Response, una organización no gubernamental de Ghana.

Ze Meka expresó inquietud también por la magnitud de la tarea. “Los países africanos deben avanzar más rápidamente hacia la reforma territorial”, afirmó. “De lo contrario, perderán la oportunidad de beneficiarse con el potencial de miles de millones de fondos que ofrece el proceso de mitigación del cambio climático a través de la deforestación evitada, que de otro modo se podría dirigir enteramente a Latinoamérica y Asia.”

Este artículo se basa en un comunicado de prensa preparado para la conferencia de Yaoundé. El documento de base, titulado: “Tropical Forest tenure assessment: trends, challenges and opportunities”, se encuentra disponible en los sitios web de la OIMT y RRI.

La conferencia constituyó una oportunidad sin precedentes para el intercambio de experiencias entre los países de África



Cécile Ndjébet

Cameroon Ecology y Bosque Comunal de N'gonga

El sector forestal de Camerún ha atravesado numerosas reformas. Una de las más importantes fue la adopción de la ley forestal en 1994, que reforzó la voluntad del Estado de trabajar en pro de la ordenación sostenible de los recursos forestales (OFS) y brindó a las comunidades locales la oportunidad de participar activamente en el manejo de los bosques con el fin de mejorar sus condiciones de vida. Desde el año 2000, ha habido un mayor empeño para impulsar el reconocimiento de los derechos comunitarios.

Sin embargo, pese a todos estos esfuerzos, existen muchos obstáculos en materia de silvicultura comunitaria en Camerún. Por ejemplo:

- el marco jurídico no fomenta las EFC;
- el plan de zonificación de Camerún no refleja la realidad del uso de tierras, lo cual crea conflictos entre las comunidades;
- varias UFA (concesiones) aún no están clasificadas. Esta falta de certeza sobre la adjudicación de los recursos expone los bosques a una explotación ilegal y priva a las comunidades de oportunidades de desarrollo;
- con frecuencia, la adjudicación injusta de concesiones forestales, que margina las poblaciones y reduce su acceso a los bosques, da origen a conflictos sobre la gestión de los recursos naturales;
- la gobernanza forestal es deficiente;
- las comunidades forestales no tienen acceso suficiente a financiación para desarrollar sus empresas, que podrían crear importantes oportunidades de empleo;
- no existe un programa eficaz para crear una industria efectiva basada en los productos forestales no maderables; y
- se necesita el desarrollo de capacidades en todas las comunidades forestales del país.

Es imposible alcanzar el desarrollo sustentable sin una garantía de tenencia, o si las poblaciones no se sienten seguras o valoradas.

Esta conferencia representa una gran oportunidad para el intercambio de experiencias y el aprendizaje. Constituye asimismo una oportunidad para destacar los problemas que obstaculizan el desarrollo sustentable de las comunidades forestales y el manejo sostenible de los bosques, y para incorporarlos en la agenda de la OIMT y otras organizaciones. Es imposible alcanzar el desarrollo sustentable sin una garantía de tenencia, o si las poblaciones no se sienten seguras o valoradas. Las comunidades locales están convencidas de que la reforma de la ley forestal de Camerún representa una oportunidad para mejorar sus condiciones de vida.



Emmanuel Ze Meka

Director Ejecutivo, OIMT

Pese a la enorme influencia de las fuerzas económicas regionales y mundiales, la deforestación, al final de cuentas, tiene lugar sobre el terreno y sólo la pueden contener aquellos que la producen. En la mayoría de los países de la región, el sistema político asigna un papel ínfimo a las poblaciones locales en el proceso de toma de decisiones relacionadas con la gestión de los bosques. Sin embargo, en muchos lugares, las comunidades locales son los guardianes del bosque, los manejan de forma cotidiana y derivan de ellos la mayor parte de su sustento. Las medidas orientadas a la ordenación forestal sostenible no surtirán efecto si no se reconocen plenamente los derechos y deberes de las poblaciones locales como los responsables del manejo de sus bosques.

Me reconforta ver los ejemplos que están surgiendo, que demuestran que la definición clara de los derechos de tenencia de las tierras forestales, especialmente en beneficio de las comunidades locales, ha moldeado de manera crucial los esfuerzos dirigidos a lograr la ordenación forestal sostenible...

Si bien los obstáculos son muchos, me reconforta ver los ejemplos que están surgiendo, que demuestran que la definición clara de los derechos de tenencia de las tierras forestales, especialmente en beneficio de las comunidades locales, ha moldeado de manera crucial los esfuerzos dirigidos a lograr la ordenación forestal sostenible y, en última instancia, reducir la pobreza y crear las condiciones de una vida armoniosa. Durante esta conferencia, tendremos ocasión de inspirarnos en estos ejemplos e intercambiar nuestras opiniones sobre las condiciones que han permitido estos cambios positivos. Especialmente en el momento actual, cuando se están abriendo nuevas oportunidades de financiación para la OFS, tales como el proceso de lucha contra el cambio climático, es esencial abordar el problema de la tenencia de tierras forestales para abrirle el camino a las poblaciones locales (¡pero sin desmontar el bosque!) para que puedan verdaderamente avanzar hacia un desarrollo sostenible.



Ilustración: Agni Boedhihartono (Intu)



Dr. Raymond Mbitikon

Secretario Ejecutivo, Comisión Forestal de África Central (COMIFAC)



Su Excelencia Dr. Elvis Ngolle

Ministro de Bosques y Fauna de Camerún

Los derechos de las comunidades no se han tenido verdaderamente en cuenta en la región de África central. Muchas comunidades no tienen acceso a los recursos. En este contexto, la COMIFAC formuló un plan de convergencia a corto y largo plazo que fomenta el reconocimiento de derechos comunitarios y la seguridad de los derechos de tenencia en toda la región. En varios países de la región, se están llevando a cabo reformas legislativas para proteger los derechos y medios de sustento de las comunidades. La COMIFAC acoge con beneplácito la celebración de esta conferencia y espera que permita consolidar las iniciativas reformistas.

El tema de la reforma territorial reviste una importancia primordial en nuestro país. Somos conscientes de la necesidad de definir los derechos de los distintos actores en el manejo del recurso. La legislación de Camerún clasifica las zonas forestales como permanentes y no permanentes. No obstante, la ley es lo suficientemente flexible como para ajustarse a un nuevo sistema de tenencia y, en tal sentido, esta conferencia tendrá un importante impacto. Además, es imposible abordar el problema de los derechos humanos y el cambio climático sin tratar los temas propuestos en esta conferencia.



Camerún ha iniciado un proceso de formulación de una nueva ley forestal con la participación de todos los actores interesados y una clara definición de los derechos. Nuestro país garantiza a todas las empresas y poblaciones el derecho a sus propias tierras, excepto en zonas de valor estratégico. Camerún se compromete a defender los derechos de los pueblos indígenas, inclusive en el bosque; por ejemplo, acabamos de firmar un memorando de acuerdo con el Ministerio de Asuntos Sociales para la ejecución de un plan de desarrollo para el pueblo pigmeo dentro del marco del programa sectorial de bosques y medio ambiente.

Camerún ha iniciado un proceso de formulación de una nueva ley forestal con la participación de todos los actores interesados y una clara definición de los derechos.

Camerún está convencido de que la OIMT debe ser un espacio central de diálogo. Es nuestro interés asegurar que esta reunión culmine con soluciones prácticas y concretas. Apelo a todos los países forestales a crear sinergias para el intercambio de experiencias y espero que los países consumidores de la OIMT continúen acompañándonos en nuestras iniciativas.

Actores interesados: La conferencia contó con la presencia de una amplia gama de participantes. *Fotografía: A. Sarre*



Ilustración: Agni Boedhihartono (Intu)

El reto de la esperanza

África debe fijarse metas ambiciosas para la reforma territorial

por Kyeretwie Opoku

Coordinador de Civic Response y facilitador de RRI en África
kyeretwie@civicresponse.org



Kyeretwie Opoku: El problema del recurso divide y socava el desarrollo democrático de África más que ningún otro tema. *Fotografía: A. Sarre*

Cincuenta años atrás, los constituyentes de África se atrevieron a esperar una distribución justa del recurso como base para la paz y prosperidad del continente. Sin embargo, en los años que siguieron, la élite política y económica de África parece haber perdido el coraje de creer en ese futuro. Cínicamente hemos permitido, o incluso fomentado, la perpetuación de relaciones opresivas y esencialmente colonialistas en lo que respecta a nuestros recursos.

Desde luego, África ha enfrentado numerosas limitaciones en sus primeros 40 años, inclusive su lucha contra injusticias realmente impresionantes de los Estados colonizadores. Pero la opresión racial en Sudáfrica no nos debería haber impedido ver la demoledora opresión diaria que continúa aún hoy distorsionando y retrasando el desarrollo de todas y cada una de las naciones africanas.

La opresión racial en Sudáfrica no nos debería haber impedido ver la demoledora opresión diaria que continúa aún hoy distorsionando y retrasando el desarrollo de todas y cada una de las naciones africanas... la inestabilidad, inseguridad y violencia que asolan nuestro continente es fundamentalmente una expresión del deseo de justicia de los pueblos distorsionado y redirigido en su contra por las estructuras de poder nacionales y mundiales...

Ahora que hemos logrado la independencia política en todo el continente, no tenemos excusa para ignorar el problema de los derechos sobre los recursos. De hecho, no tenemos opción. Hoy sabemos que el problema del recurso divide y socava el desarrollo democrático de África más que ningún otro tema. Sabemos que la inestabilidad, inseguridad y violencia que asolan nuestro continente es fundamentalmente una expresión del deseo de justicia de los pueblos distorsionado y redirigido en su contra por las estructuras de poder nacionales y mundiales que, por el momento, parecen firmemente establecidas. Como africanos, tenemos una tarea urgente que terminar y, en cierta forma, es esta tarea inconclusa el objeto de este encuentro.

En este contexto, debo hacer referencia a las raíces más inmediatas de esta reunión. Se trata de otro encuentro que tuvo lugar a mediados de julio de 2007, organizado por el Gobierno de Brasil en Río Branco, Acre. La OIMT, RRI, AGCF y UICN organizaron una conferencia internacional de enorme éxito sobre el manejo de bosques comunales y empresas forestales comunitarias. Participaron en esa conferencia 26 actores forestales (funcionarios del sector forestal, empresas forestales comunitarias y activistas de la sociedad civil) provenientes de doce países africanos. Aprovechamos esa oportunidad para debatir el estado de la actividad forestal y el desarrollo en África y el potencial y desafíos del continente en materia de manejo de bosques comunales y EFC. Me complace ver que muchos de ellos se encuentran hoy aquí.

Ahora que hemos logrado la independencia política en todo el continente, no tenemos excusa para ignorar el problema de los derechos sobre los recursos.

En esa ocasión, coincidimos en que la mayor parte de los ejemplos presentados en la conferencia, inclusive varios casos de África, demostraban, con suficiente fundamento, que nuestras comunidades también podían manejar sus recursos forestales para abordar eficazmente las necesidades de desarrollo ambiental, económico y social. Coincidimos además en que nuestras comunidades también podían desarrollar empresas mundialmente competitivas que ofrecieran empleos creativos y dignos en sistemas agroforestales, servicios ecológicos y la extracción, transformación e industrialización de productos forestales maderables y no maderables. A esta lista, debemos agregar también el potencial de secuestro de carbono bajo un régimen post-Kyoto para la mitigación del cambio climático. Crucialmente, coincidimos en que, a diferencia de las concesiones industriales, nuestras comunidades retendrían y reinvertirían sus riquezas localmente en infraestructura productiva y social o incluso de consumo, iniciando así un valioso ciclo de desarrollo económico y social. Reconocimos también que en

Tanzanía, Camerún, Mozambique, Gambia y varios otros países, se estaba realizando un verdadero progreso y que el continente africano en conjunto podía aprovechar ese progreso.

Sin embargo, el entorno africano para el manejo de bosques comunales y EFC sigue siendo especialmente difícil. Al igual que los inversores corporativos, las EFC requieren también regímenes favorables de tenencia, legales y reguladores, así como el desarrollo de servicios apropiados de apoyo organizativo, técnico, comercial y financiero. No obstante, en todo el continente africano, las políticas y leyes nacionales siguen haciendo caso omiso de estas entidades. Ni el sector público ni el privado tienen la capacidad o disposición para apoyarlas. Las EFC pioneras deben hacer frente a prejuicios infundados de funcionarios que se enorgullecen de su receptividad frente a las necesidades o incluso caprichos de los inversores corporativos extranjeros. Por lo tanto, no es de sorprender que muchas de nuestras comunidades carezcan de la confianza colectiva para enfrentar el desafío de las EFC y, en consecuencia, nuestros sectores forestales tienen un rendimiento poco satisfactorio y, en algunos casos, están desapareciendo por completo.

Los participantes africanos de la conferencia de Río Branco instaron a la OIMT y sus aliados a apoyar a África para acelerar el proceso de reconocimiento y ejercicio de derechos comunitarios en el ámbito forestal. Específicamente les pedimos que respaldaran la organización de una reunión en África para debatir los temas de los derechos comunitarios, tenencia comunal, manejo forestal comunitario y empresas forestales comunitarias. En la sesión de clausura de esa conferencia, los organizadores respondieron muy positivamente.

Las EFC pioneras deben hacer frente a prejuicios infundados de funcionarios...

Y hoy nos encontramos aquí porque el Gobierno de la República de Camerún, un líder ya establecido en esta región, se planteó la visión y el compromiso de llevar adelante esta conferencia en calidad de co-organizador. Expresamos nuestro sincero agradecimiento a Camerún por su constante liderazgo y su magnífica hospitalidad. La OIMT, RRI, AGFC y UICN también han mantenido su fe en África. En los dos años transcurridos desde la reunión de Acre, han respaldado más estudios nacionales, temáticos y de casos específicos en toda la región de África central y occidental y han analizado las tendencias mundiales, del hemisferio sur y africanas en materia de tenencia y explotación de bosques. Han asimismo respaldado análisis históricos y legales específicos para identificar estrategias que permitan realizar un progreso concreto. Han facilitado además varias reuniones en África, donde muchos de nosotros hemos podido reflexionar sobre todos estos temas. Han establecido enlaces infatigablemente para reunir a todos los actores interesados, y especialmente a nuestras comunidades, en un diálogo constructivo. Finalmente hoy nos ofrecen esta magnífica plataforma para el aprendizaje, la reflexión y, ante todo, la motivación a la acción. Los felicitamos por esta iniciativa y les aseguramos que sabremos aprovechar plenamente esta oportunidad.

Como resultado de todo el trabajo analítico, ahora tenemos una idea más precisa de los peligros y oportunidades que enfrentamos. Hoy sabemos, por ejemplo, que si adoptamos un enfoque convencional, nos llevará 260 años alcanzar el nivel del resto del mundo. Sabemos que incluso si adoptamos el modelo progresista

latinoamericano de reconocimiento de derechos, necesitaremos otros 16 años para llegar al punto en que se encuentra ahora esa región. Ello significa que en África, simplemente para mantenernos a flote, debemos aumentar drásticamente el ritmo de la reforma alcanzado en otros continentes del hemisferio sur. Esto representa un desafío. Sin embargo, en Brasil, los africanos que solicitamos esta reunión teníamos grandes sueños, como los fundadores del África moderna. Y nos atrevimos a esperar que en esta reunión se pudieran fijar metas concretas para ampliar la reforma de los regímenes de tenencia, manejo y empresas en relación con el plazo de 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (es decir, ¡en un plazo de seis años en lugar de 16!).

Los africanos que solicitamos esta reunión teníamos grandes sueños, como los fundadores del África moderna. Y nos atrevimos a esperar que en esta reunión se pudieran fijar metas concretas para ampliar la reforma de los regímenes de tenencia, manejo y empresas en relación con el plazo de 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio...

El facilitador de esta conferencia, James Gasana, insiste en asegurar que nos mantengamos realistas en nuestras aspiraciones. Sin embargo, debo decir que muchos de nosotros, por lo menos en el sector de la sociedad civil, no hemos abandonado nuestros sueños de Brasil. África no cuenta con 260 años para cumplirlos, ni siquiera 16. De hecho, con los países ricos concentrados en la crisis financiera, muchas naciones y comunidades africanas corren el riesgo de que no se cumplan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Para muchos, la reforma en materia de tenencia, manejo y empresas comunitarias probablemente sea la ruta más realista hacia los ODM. Y, si bien los retos han aumentado, también ha crecido la respuesta africana.

Esta conferencia, con toda razón, se concentra en las oportunidades. Sin duda, la sociedad civil africana está mucho más organizada, vinculada y coordinada de lo que estaba incluso dos años atrás. En varios países africanos, ya se han iniciado o programado los procesos de reforma política y legislativa para abordar los derechos comunitarios. El progreso existe y con él se abre la esperanza.

Les deseo a todos una fructífera conferencia y espero que hoy, el Día de la Liberación Africana 2009, sea recordado como la plataforma que permitió lanzar nuestra solución final al problema de la tenencia de tierras.

Este artículo es una versión condensada del discurso presentado por Kyeretwie Opoku al inicio de la conferencia.

Los problemas de tenencia de tierras en África son complejos y están profundamente arraigados

por Paul Tchawa

Profesor de la Universidad de Yaoundé

Miembro del equipo central de redacción de la política de ordenamiento territorial de África

ptchawa@yahoo.fr



Reclamos contradictorios: La falta de claridad en los derechos de tenencia conduce a la degradación forestal y a la pérdida de servicios ambientales. *Fotografía: E. Mansur*

En África, quizás más que en ninguna otra parte del mundo, la tierra tiene dimensiones que van más allá de la producción, por ejemplo, una dimensión cultural y antropológica. Es esencial conocer cabalmente el problema de la tierra para entender los conflictos ocurridos en el pasado y para resolver los presentes o los que puedan surgir en el futuro.

La forma en que se trata el problema de la tierra puede crear las condiciones para la conservación de los recursos, o puede llevar a su degradación. El enfoque puede ser inclusivo, o se puede utilizar para crear la exclusión. Actualmente, se están realizando esfuerzos para formular políticas adecuadas de ordenamiento territorial, y algunos sectores están más avanzados que otros.

La Unión Africana recientemente coordinó un estudio de experiencias en materia de políticas de ordenamiento territorial en África y la elaboración de un documento marco. Este documento será validado por la Conferencia de Ministros y, a fin de año, se presentará en una cumbre de Jefes de Estado. Tuve la oportunidad de participar en el grupo que corrigió el documento y he tomado la palabra aquí para compartir mi experiencia.

Tal vez el rasgo más común entre los países africanos es que el Estado tiene autoridad sobre la tierra. La otra característica común es un sentido de pluralismo jurídico, donde se combinan el derecho moderno, el derecho consuetudinario y, en algunos casos, el derecho islámico. De algún modo, estos diferentes sistemas jurídicos deben integrarse.

Tal vez el rasgo más común entre los países africanos es que el Estado tiene autoridad sobre la tierra. La otra característica común es un sentido de pluralismo jurídico, donde se combinan el derecho moderno, el derecho consuetudinario y, en algunos casos, el derecho islámico. De algún modo, estos diferentes sistemas jurídicos deben integrarse.

Existe también una inseguridad con respecto a la tenencia de la tierra. En Camerún, a los propietarios de tierras con título se les amenaza con ser desalojados de sus propiedades; el ministro se está haciendo presente en los lugares para tratar de resolver directamente este tipo de problemas. Con frecuencia no se reconocen los derechos de las mujeres y pueblos indígenas. El sistema patriarcal no favorece a las mujeres, que no pueden heredar propiedades. Un tema importante es la indigenidad: algunas personas se consideran más indígenas que otras.

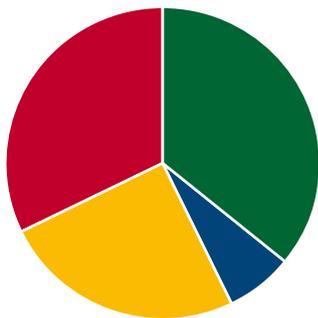
Pese a los factores en común, existen también amplias disparidades en África. Algunos países tienen nuevas políticas, mientras que en otros, se están formulando. Los países que aún no han comenzado el proceso de reforma se encuentran situados principalmente en África central.

En África occidental, vemos tensiones regionales vinculadas a la migración transfronteriza y problemas territoriales asociados con la integración regional. Existen conflictos latentes en el Sahel relacionados con la degradación de recursos pastoriles y litigios sobre los mismos. Las zonas urbanas se encuentran bajo la presión de inmigrantes que regresan a sus países después de los conflictos.

En África oriental, las inversiones extranjeras en zonas costeras vulnerables están creando problemas ambientales. Kenya está experimentando conflictos internos sobre la tierra que son exacerbados por problemas históricos y étnicos. En África del Sur, un problema importante es la redistribución de la tierra, mientras que otro es la exclusión de los sectores de escasos recursos de la propiedad de tierras urbanas.

En África central, la tenencia de tierras está estrechamente vinculada a los derechos sobre los recursos naturales. Las concesiones forestales en muchos casos suponen una amenaza contra los medios de sustento de las comunidades locales. La explotación de recursos conduce a la degradación y marginación de los pueblos indígenas, lo cual representa un serio problema de derechos humanos.

Gráfico 1: Distribución de la tenencia de tierras en América Latina, 2008



- Administrado por el gobierno
- Pertenciente a comunidades & grupos indígenas
- Pertenciente a particulares & empresas
- Designado para el uso de comunidades & grupos indígenas

Fuente: OIMT/RRI (2009)

El Gráfico 1 muestra la distribución de la tenencia de tierras en América Latina, donde existe un equilibrio entre lo que pertenece al Estado y lo perteneciente al sector privado y las comunidades. Pero el Gráfico 2 muestra que en África, el Estado es casi el único administrador de las tierras. Además, el cuadro muestra que la explotación de bosques en África central está claramente orientada a los intereses comerciales en gran escala. Estos hechos realmente nos deberían hacer reflexionar.

Desequilibrio en el control de bosques en África central

País	Área de concesiones (millones de hectáreas)	Área dedicada a las comunidades (millones de hectáreas)
República Democrática del Congo	33,5	0
República Centroafricana	5,4	0
Congo	8,6	0,46
Gabón	18,7	0
Camerún	7,3	1,14
Total	73,5	1,60

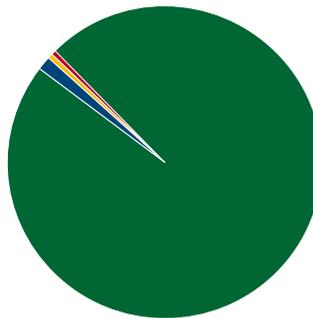
Fuente: OIMT/RRI (2009)

Retos emergentes

Hoy están surgiendo varios retos que hacen que la reforma de los regímenes de tenencia de tierras y bosques sea incluso más urgente en África. Uno de estos retos es la crisis energética mundial, que está causando un gran revuelo en la puja por las tierras de África. La producción de bioenergía podría ayudar a resolver la crisis energética, pero conducirá a severas presiones sobre los sistemas de tenencia de tierras. En Camerún, por ejemplo, las plantaciones de palmera de aceite programadas podrían causar importantes problemas si no se resuelve previamente la tenencia de la tierra.

El Dr. Tchawa dedicó su presentación a la memoria del Profesor Okoth Ogendo, experto principal del equipo central de redacción del documento marco sobre políticas de ordenamiento territorial en África.

Gráfico 2: Distribución de la tenencia de tierras en África, 2008



- Administrado por el gobierno
- Pertenciente a comunidades & grupos indígenas
- Pertenciente a particulares & empresas
- Designado para el uso de comunidades & grupos indígenas

Fuente: OIMT/RRI (2009)

Estoy de acuerdo con que es importante reducir las asimetrías de conocimientos e información. La gente necesita tener el mismo acceso a la información y considero que ése es un reto importante. No podemos esperar que aquellos que no saben leer ni escribir entiendan hasta qué punto pueden defender sus derechos.

Respuesta del Dr. Tchawa a una pregunta de la sala

Referencia bibliográfica

OIMT/RRI. 2009. *Tropical forest tenure assessment trends, challenges and opportunities*. OIMT y RRI, Yokohama y Washington, D. C.

La tenencia de tierras en Camerún

Vincent Nkou Owona

Ministerio de Propiedad Estatal y Tenencia de Tierras

En Camerún, la ley reconoce cuatro categorías de títulos de propiedad: tierras de propiedad privada (*domain privé des particuliers*); tierras pertenecientes al Estado (*domaine privé de l'Etat*); tierras públicas (*domaine public*), tales como carreteras y mercados tradicionales, etc.; y, de sumo interés para esta conferencia, *domain national* o tierras "nacionales", que son las que no se incluyen en ninguna de las otras tres categorías. Las tierras nacionales se dividen a su vez en dos categorías: la primera comprende las tierras desarrolladas antes del 5 de agosto de 1974, mientras que la segunda incluye las tierras desarrolladas después de esa fecha.

Para obtener un título de propiedad en la primera categoría de tierras, el procedimiento es sencillo y ha sido aún más simplificado recientemente. El interesado debe presentar una solicitud a la autoridad competente del Ministerio de Propiedad Estatal y Tenencia de Tierras (MINDAF), que crea un expediente y fija una fecha para visitar el terreno, demarcar la tierra y dirimir cualquier disputa. El expediente posteriormente se envía a una comisión prefectural de propiedad territorial, que determina la validez del reclamo y publica asimismo la solicitud en el boletín oficial regional. Si después de 30 días no se presenta ninguna objeción, se otorga el título de propiedad.

Para obtener un título de propiedad en la segunda categoría de tierras nacionales, se debe presentar un plan de uso de la tierra y otros documentos, que son examinados por un comité. Si se juzgan adecuados, el expediente se envía al Ministerio de Tenencia de Tierras para la emisión de una orden que otorga al solicitante la propiedad provisional de la tierra.

El gran interrogante africano

¿Puede el continente encontrar soluciones para su legado colonial de propiedad territorial?

por Liz Alden Wily

Colaboradora de RRI
lizaldenwily@gmail.com



Cuestiones de herencia: El pasado colonial sigue afectando las vidas de los pueblos de África. *Fotografía: E. Mansur*

● Qué está sucediendo con la propiedad de los bosques en África? Algo está pasando, pero no con suficiente rapidez.

El cambio que se está produciendo es una devolución gradual de la propiedad forestal del Estado al pueblo. Este cambio es de fundamental importancia para todas las comunidades rurales de África, sin importar si se autodefinen como una nacionalidad autónoma, una tribu o parte de una tribu, o una aldea. Porque la tendencia se relaciona no sólo con los recursos o tierras forestales, sino con cualquier propiedad que pertenezca tradicionalmente a una comunidad, ya sea un pastizal, un humedal o la cima de una sierra.

Esta transición en el régimen de tenencia forestal no se limita únicamente a África: es una tendencia mundial que se inició en Latinoamérica en la década del ochenta. El *Cuadro 1* muestra que el proceso viene teniendo lugar en África durante algún tiempo.

A nivel mundial, la transición de la propiedad estatal se produce a través de reclamos indígenas (principalmente en América Latina); a través de cambios jurídicos en la clasificación de derechos tradicionales (principalmente en África); y a través de la restitución de derechos capturados por el Estado a cooperativas de propiedad

privada en los regímenes previamente nacionalizados (p.ej. Angola y Armenia).

Pese al considerable progreso realizado, los cambios de la clasificación de derechos tradicionales, inclusive los relacionados con la tenencia de bosques, no se están produciendo con mucha rapidez, ni en África ni en ninguna otra parte del mundo. Tres cuartos de los bosques del mundo y más del 95% de los bosques y tierras boscosas de África todavía pertenecen, legalmente o de facto, a los gobiernos. Además, la tendencia de devolución se refleja principalmente en una mayor propiedad del sector privado más que de las comunidades rurales.

En el continente africano, la mayor parte del cambio ocurrido hasta la fecha se ha concentrado en África oriental y del sur. Curiosamente, la región de la Cuenca del Congo se encuentra muy rezagada, o quizás no tan curiosamente dado el alto valor comercial de sus bosques y la búsqueda de ingresos que ello implica. Sin embargo, es precisamente ese alto valor comercial lo que hace que sea conveniente para los Estados con abundancia de madera tomar la delantera.

Tanzanía ha logrado el mayor progreso con la adopción de un régimen legal viable de derechos tradicionales, que incluye los

Cuadro 1: Reconocimiento de derechos tradicionales en las políticas y leyes de África

Alcance de los derechos	País y fecha de la ley o política
Derechos tradicionales reconocidos como derechos de propiedad en la constitución y/o ley de ordenamiento territorial	Botswana (1968); Ghana (1986, 1992); Níger (1993, 1997); Mali (1996, 2002) Mozambique (1997); Uganda (1995, 1998); Tanzania (1999); Côte d'Ivoire (1998, 1999); Namibia (2002); Angola (2004); Sudán Meridional (2009)
Derechos propuestos en las políticas o proyectos de ley	Malawi (2002, 2003, proyecto de ley); Lesotho (2003, política); Sierra Leona (2005, política); Benin (1994, 2005, proyecto de ley); Burkina Faso (2007, 2009, proyecto de ley); Kenya (proyecto de constitución y política territorial)
Definición en disposiciones mixtas o ambivalentes	Zambia (2008, política); Swazilandia (2006); Gambia (1990); Togo (1964); Sudáfrica (1996, 2004); Sudán (2005); Burkina Faso (1996, 1997); Senegal (1972); Liberia (1949 y 2008, 2009 – legislación forestal)
Derechos tradicionales abolidos pero reemplazados con derechos comunales	Etiopía (1997—ahora aprox. 6 millones de títulos que incluyen bosques comunales como propiedad colectiva en el estado de Amhara); Eritrea (1994); Rwanda (2004); Senegal (1972)
El Estado retiene la propiedad de los territorios tradicionales y mantiene las disposiciones coloniales de simplemente <i>ocupación y utilización permitida</i> en tierras públicas/estatales	Mauritania (1983); Chad (1967); República Democrática del Congo (1967, 1973, 1980, 2006); Camerún (1974); Egipto (1992); Nigeria (1978); Zimbabue (1982); (Gran) Sudán (1970, 1984, 1995)
Información insuficiente	Guinea; Guinea Bissau; Guinea Ecuatorial; República Centroafricana; República del Congo (1983, ¿nueva ley?); Gabón (1963, 1982, 1987, ¿nueva ley?)

derechos de propiedades colectivas como tierras boscosas y pastizales. La mayoría de los países tienen normativas más diversas que limitan, por ejemplo, el reconocimiento de derechos tradicionales de propiedad a casas y fincas y retienen la propiedad estatal incluso para tierras forestales no reservadas, o reconocen la propiedad tradicional únicamente después de su registro, lo cual es difícil de lograr para la mayoría. Pocos países incluyen parques y reservas forestales en sus reformas, reteniendo la idea innecesaria de que un bosque sólo puede ser protegido si se lo excluye de la jurisdicción local. La experiencia nos demuestra que no hay razón para que una comunidad no pueda ser propietaria de un parque nacional o una reserva, incluso una reserva de biosfera, siempre y cuando se cumplan las normas de protección.

El problema no existe solamente entre el Estado y el pueblo. Dentro de las comunidades mismas, las normas tradicionales pueden estar estructuradas (o haberse estructurado en el último siglo) de forma no democrática. Por ejemplo, hemos visto jefes de comunidades que han desviado el concepto de fideicomiso comunitario a propiedad absoluta y luego se han comportado más bien como terratenientes que como fideicomisarios o administradores de la propiedad comunal.

La transición de propiedad estatal a propiedad del pueblo no se produce aisladamente, sino que es un elemento central de la democratización, que incluye la gobernanza y el empoderamiento ciudadano. Esta transición tiene repercusiones con respecto a cómo se construye el Estado: hoy se reconoce ampliamente que muchos gobiernos se han convertido en Estados de sí mismos en lugar de servir a sus pueblos.

Si bien el sector forestal puede realizar bastantes progresos en la transformación de la gobernanza sectorial, finalmente deberá unirse al sector del ordenamiento territorial en la reforma. ¿Por qué? Porque, en última instancia, la buena gobernanza forestal depende de un único interrogante: ¿A quién pertenece el bosque?

Por lo tanto, la historia de lo que está sucediendo con la tenencia forestal y el buen gobierno de los bosques en África (y en el mundo) es fundamentalmente una historia de ordenamiento territorial. Se trata de dar reconocimiento legal nacional a los derechos tradicionales como derechos de propiedad de modo que las familias y comunidades rurales tengan posesión segura de la tierra que han habitado y utilizado durante largo tiempo y esta seguridad sea respaldada con un apoyo legal equivalente a los derechos adquiridos a través de regímenes de tenencia importados, como el sistema inglés de plena propiedad.

Pero esta historia se está desarrollando con demasiada lentitud. Y digo esto porque cuando no se reconocen los derechos tradicionales como derechos de propiedad:

- se sostiene un nivel cada vez más intolerable de abuso de derechos humanos, especialmente en los sectores de escasos recursos;
- se exige un máximo de tolerancia de los ciudadanos con la constante mala administración de sus gobiernos, que generalmente evitan tales reformas por antiguas razones y para servir sus propios intereses económicos. Ya hemos visto el derrocamiento del gobierno de Madagascar debido, en parte, a propuestas injustas para arrendar vastas extensiones de tierra pertenecientes por derecho a las comunidades. Y veremos más levantamientos de este tipo en el futuro;

- se mantiene abierta la puerta para un mayor robo, especialmente de propiedades comunales como pastizales, tierras boscosas y bosques. Este problema ahora ha adquirido una nueva dimensión porque algunos de los arrendamientos son de “Estado a Estado” y, en cierta medida, estarán protegidos por el derecho internacional. Las propiedades comunales de toda África están bajo un alto grado de riesgo, tales como los muchos millones de hectáreas de tierras comunales sudanesas adjudicadas a los gobiernos del Oriente Medio y China (y un proceso similar está teniendo lugar en Etiopía y la República Democrática del Congo). Estos procesos perjudican los esfuerzos por reestructurar la gobernanza de modo que se respeten los derechos de los ciudadanos; y
- se elimina una oportunidad excelente para que los gobiernos aborden el problema del cambio climático en el sector forestal. Podrían empezar admitiendo que, hasta que se reconozcan adecuadamente los derechos de tenencia en el marco de la gobernanza de los bosques, no podemos esperar que éstos desempeñen totalmente su función de contribuir a la reducción de emisiones de carbono. Simplemente no hay incentivos. Sabemos también que un bosque controlado y manejado por una comunidad tiene más oportunidades de que se lo conserve de forma sostenible que en manos de funcionarios gubernamentales distantes o empresas extractoras.

Sin embargo, ante todo, la transición en el reconocimiento de los derechos tradicionales como derechos de propiedad en la legislación nacional debe ser mucho más rápida para poner fin al gran escándalo de las tierras públicas de África. Este escándalo comenzó formalmente en 1885, cuando los representantes coloniales en Berlín se negaron a reconocer que el África que querían repartir ya estaba ocupada y tenía dueño. Era mucho más económico para ellos negar este hecho. Por lo tanto, en las leyes estatales posteriores, África se convirtió en un continente sin dueño y millones de africanos pasaron a ser, de hecho, ocupantes ilegales de sus propias tierras, inquilinos del Estado. Se ocultó el hecho de que cada comunidad tenía su propio territorio, parte del cual compartían con otras comunidades vecinas o nómades con animales autorizados para el uso del recurso durante ciertas estaciones. No sólo la soberanía tribal sino también la tenencia territorial, comunal y familiar se clasificaron simplemente como *ocupación y utilización permitida* y las tierras, ahora “sin dueño”, quedaron bajo el control

Posiblemente una mayor tragedia haya sido el hecho de que los gobiernos post-coloniales mantuvieron estas normas, tratando todas las tierras no registradas como tierras sin dueño que, por lo tanto, quedaban en manos del Estado.

Esclarecimiento de derechos tradicionales e indígenas

¿Qué diferencia hay entre los derechos tradicionales y los derechos indígenas? Ninguna. Ambos son sistemas comunales en los que los derechos territoriales son definidos y ejercidos por consenso conforme a normas locales, no nacionales. Estos derechos suelen estar arraigados en antiguas tradiciones, si bien tales tradiciones pueden cambiar con el tiempo según cambien las necesidades, especialmente con respecto a fincas y hogares permanentes. Siempre hay variaciones en la forma en que las comunidades modernas tienen posesión de la tierra, pero muchas de ellas tienen las siguientes características en común:

- una instancia y autoridad operativa comunal;
- propiedad familiar de casas y fincas (posesión tradicional permanente o usufructo);
- propiedad colectiva de los recursos utilizados en común, como bosques, pasturas y humedales;
- propiedad original del suelo: “nuestra tierra”, “nuestro lugar”; y
- diferencias sutiles entre los derechos de los miembros de la comunidad y los derechos de acceso, a menudo estacional, de foráneos tales como pastores nómades.



Relaciones cambiantes: La propiedad de bosques comunales produce muchos beneficios, por ejemplo, para las relaciones entre clases y mujeres. *Fotografía: A. Sarre*

Cuadro 2: Beneficios de la propiedad comunal de bosques

Conservación	“Si es nuestro, lo cuidaremos”
Manejo	<i>In situ</i> ; las comunidades saben quién está aprovechando qué; económico y, por lo tanto, protección y manejo sostenible
Empoderamiento	Ayuda a las comunidades rurales pobres a organizarse
Gobernanza	Fomenta la gobernanza inclusiva
Reconstrucción del Estado	Ayuda a los organismos forestales a reestructurar sus funciones para ser más democráticos y brindar mayor asesoramiento, en lugar de comportarse como terratenientes en busca de renta
Reducción de la pobreza	Los propietarios tienen mayor control sobre los beneficios
Relaciones sociales	Las mujeres desempeñan un papel clave en los comités forestales y aseguran los medios de subsistencia e intereses familiares. Las relaciones entre clases también se modifican: un régimen de tenencia inclusivo incorpora a los más pobres cuya única propiedad puede ser su participación en las propiedades comunes de la comunidad

Los derechos de usufructo no son suficientes; la autoridad administrativa no es suficiente; las zonas de amortiguación y la distribución de beneficios no son suficientes; el manejo forestal conjunto no es suficiente.

del gobierno y, en muchos casos, con propiedad legal como “tierras de dominio público”.

Posiblemente una mayor tragedia haya sido el hecho de que los gobiernos post-coloniales mantuvieron estas normas, tratando todas las tierras no registradas como tierras sin dueño que, por lo tanto, quedaban en manos del Estado. La mejor prueba de ello es que en muchos países, cuando el gobierno hoy adquiere una tierra, no paga por la propiedad sino solamente por la pérdida de casas y cultivos. En otras palabras, se hace caso omiso de los derechos de la población sobre los recursos comunales como bosques, pasturas y humedales. El seguir negando el derecho de propiedad de los pobladores rurales sobre sus tierras, y especialmente sus propiedades colectivas, es conveniente y económico y permite a los gobiernos y minorías selectas capturar estas áreas para su propio beneficio.

Una vez que se reconocen los derechos tradicionales, comienza a regir la seguridad de la tenencia de las comunidades sobre sus propiedades colectivas y los gobiernos deben comprar las tierras a los precios del mercado. Éste es el caso, por ejemplo, en Tanzania. Este cambio no sólo permite rectificar las antiguas injusticias,

sino que además produce una diversidad de beneficios para las comunidades y la sociedad en general (ver *Cuadro 2*).

Los esfuerzos por aplicar las mejores prácticas en la reforma de la tenencia forestal (p.ej. en México, Tanzania, Sabah y Sarawak, y Gambia) tienden a basarse en los siguientes tres principios:

- reconocimiento de los derechos de propiedad como el fundamento de la reforma;
- uso de las instituciones comunitarias democráticas nuevas o existentes; y
- potenciación total de la comunidad como administradora, en particular, otorgándole el derecho de expedir licencias de aprovechamiento comercial, multar a los infractores, entablar contratos y limitar los intereses de las concesiones. La comunidad debe también poder arrendar el bosque, o parte del mismo, incluso al gobierno.

La lección clave derivada de las experiencias existentes a la fecha en la devolución de tierras a las comunidades es que los derechos de usufructo no son suficientes; la autoridad administrativa no es suficiente; las zonas de amortiguación y la distribución de beneficios no son suficientes; el manejo forestal conjunto no es suficiente. La propiedad comunal debe incluir todos los derechos de propiedad, tales como el derecho a expedir licencias y multas y a decidir el uso en primer lugar, el derecho a ser el beneficiario primario y el derecho a ser compensado adecuadamente cuando se expropia la tierra para fines públicos. La propiedad protege los intereses.

En principio, los “derechos territoriales indígenas” y “derechos territoriales tradicionales” son idénticos: derechos de propiedad de comunidades pre-estatales sobre sus territorios y su derecho a administrar su adjudicación y uso. Sin embargo, el término “indígena” no es fácil de interpretar en el continente africano, ya que todos los africanos son indígenas, aunque algunos grupos tienen una historia mucho más larga en ciertas zonas determinadas, y hoy sus derechos con frecuencia están reprimidos o se superponen con los intereses de otros grupos de inmigrantes que se instalaron en el territorio. Estos grupos institucionalmente más débiles necesitan y merecen un cuidado especial para garantizar que sus derechos no sean abolidos en el proceso y, de ser necesario, sean restaurados. En tales casos se necesita una solución de compromiso.

Respuesta de Liz Aiden Wily a una pregunta de la sala

El gobierno de Camerún ha lanzado un proceso de revisión de la legislación forestal del país

por Denis Koulagna Koutou

Secretario General, Ministerio de Bosques y Fauna (MINFOF)
koulagnakd@yahoo.fr

Quince años después de la promulgación de la Ley Forestal de 1994 de Camerún, se ha lanzado un proceso para su revisión. Se necesita esta revisión por diversas razones, en particular, problemas con el manejo comunal de los recursos (las normas no están correctamente codificadas); repercusiones de la descentralización del sistema impositivo; la vaga definición de los derechos de propiedad en el terreno y ambigüedad en la diferenciación entre bosques permanentes y no permanentes; la necesidad de mejorar las normativas para fomentar el manejo forestal sostenible; los impactos experimentados en los medios de sustento de las comunidades que viven en áreas protegidas o zonas aledañas; y la necesidad de aumentar la contribución del sector forestal al desarrollo sostenible a nivel nacional. Además, se han producido varios adelantos nacionales y regionales desde la promulgación de la ley que, en cierta medida, hacen que ya sea obsoleta. Tal vez el más significativo haya sido la Declaración de Yaoundé, que comprometió a los países de la COMIFAC a adoptar una serie de medidas orientadas a mejorar el manejo forestal de la región.

La revisión de la ley tiene los siguientes objetivos:

- abordar las deficiencias observadas en la práctica de la legislación;
- integrar la dimensión regional en el manejo de nuestros recursos forestales;
- incorporar el compromiso asumido por el país a nivel nacional y en convenios regionales e internacionales;
- abordar las inquietudes relativas al cambio climático: los bosques forman parte de la solución mundial;
- tener más en cuenta las capacidades reales de los bosques en el proceso de desarrollo;
- reforzar la transparencia y gobernanza del sector;
- estimular una industria maderera que ayude al país en el proceso de desarrollo sostenible; y
- alentar a los usuarios forestales a cumplir plenamente con las prácticas de manejo sostenible del recurso.

Los bosques son un recurso renovable, pero para asegurar su manejo sostenible es necesario establecer un mecanismo transparente que sea entendido por todos los actores pertinentes.

Los bosques son un recurso renovable, pero para asegurar su manejo sostenible es necesario establecer un mecanismo transparente que sea entendido por todos los actores pertinentes. El proceso de revisión de la ley es delicado e iterativo. Ésta es la primera revisión que se realiza después de la Declaración de Yaoundé y la creación de COMIFAC. Nos enorgullece lanzar este proceso y exhorto a todas las partes aquí presentes a participar. Consideramos que esta iniciativa permitirá a Camerún acelerar su progreso hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

No estamos realizando la revisión de la ley porque sí, sino para resolver los problemas existentes. La gente que trabaja en el terreno puede proponer soluciones para que podamos movernos con mayor rapidez. Debemos tener en cuenta las experiencias que hemos tenido en Camerún. En 1994, presentamos una reforma que era demasiado avanzada para el resto del sistema: proporcionamos recursos a comunidades que no tenían los sistemas de gobernanza adecuados para manejar los bosques correctamente. Recién ahora se está aplicando la gobernanza...

La ley forestal se basa en la ley agraria, que data de 1994 y tuvo también dos revisiones. La ley agraria no ha cambiado. El MINFOF no puede llevar a cabo zonificaciones ni reformas agrarias. Éstos son temas políticos y espero que en los próximos días podamos tomar nota de los mismos para poder avanzar más rápidamente.

Respuesta de Denis Koulagna Koutou a una pregunta de la sala.



Invitación: El gobierno de Camerún quiere que todas las partes interesadas participen en el proceso de revisión de su ley forestal.
Fotografía: A. Sarre

Después de la colonización, la gente que tenía derechos tradicionales los perdieron rápidamente porque había leyes escritas que no tenían en cuenta las leyes no escritas. Mantuvimos estos mecanismos después de la independencia y hubo un reconocimiento de los derechos tradicionales pero en un grado muy limitado. Teníamos que probar que habíamos trabajado la tierra, lo cual no significaba mucho porque en muchos lugares, practicar el manejo era hacer muy poco. Creo que no estamos hablando de soluciones, sino de procesos para llegar a las soluciones adaptadas a nuestras condiciones específicas. En la revisión de la ley, vamos a incorporar la participación de todos los actores interesados. ¿Hemos hecho esto en el pasado? La respuesta es "no". ¿Lograremos un consenso a nivel nacional? Probablemente no, pero se escucharán las opiniones de todos.

Respuesta de Samuel Nguiffo (Centro del Medio Ambiente y Desarrollo de Camerún) a una pregunta de la sala.

Las dimensiones jurídicas de los derechos tradicionales

Tanzania ha introducido un enfoque jurídico de propiedad forestal que se basa en el sistema de derechos tradicionales

por Patrick McAuslan

Universidad de Londres
pmcauslan@bbk.ac.uk



El reto del pluralismo: El Profesor McAuslan explica su posición durante la reunión de un grupo de trabajo de la conferencia. *Fotografía: A. Sarre*

Antes de hablar del proceso de formulación de la ley forestal de 2002 de Tanzania, es necesario decir algo acerca de la coexistencia de dos o más ordenamientos jurídicos en un mismo país, lo que se denomina “pluralismo jurídico”. Un aspecto que debe tratarse al formular una ley forestal es cómo incorporar los derechos tradicionales de tenencia de bosques en el proceso de manejo forestal de modo que estén al mismo nivel que los derechos establecidos por ley, ya sea que el sistema jurídico esté basado en el derecho inglés, el derecho romano – holandés, derecho civil, derecho consuetudinario o, en algunos países, el derecho de la Shari’a.

El enfoque moderno de pluralismo jurídico incluye diez principios:

1. debe haber igualdad de sistemas jurídicos y de tenencia;
2. debe haber un reconocimiento de los derechos comunales sobre la tierra: en demasiados sistemas jurídicos, la tenencia tradicional no se trata equitativamente;
3. todos los reglamentos jurídicos deben cumplir con los principios constitucionales;
4. debe haber disposiciones para optar por un sistema u otro: el sistema tiende a ser jerárquico, pero no hay razón para que un Estado deba optar por un único sistema o un pueblo sea forzado a seguir una única ruta legal;
5. se deben usar los mecanismos tradicionales para dirimir disputas;
6. el sistema judicial debe tener poder para fusionar los sistemas;
7. la tierra debe ser administrada a nivel local dentro del marco de la constitución: las decisiones locales sobre la tierra pueden diferir según las distintas localidades, lo cual es natural. Los sistemas de tenencia y leyes tradicionales son esencialmente locales: los sistemas locales de manejo de tierras tienen mayores oportunidades de ser mantenidos correctamente en base a los conocimientos locales;
8. en la adjudicación de tierras, deben tenerse en cuenta todos los intereses tradicionales: uno de los peores aspectos de los

sistemas coloniales era que no registraban los derechos tradicionales. En particular, las mujeres salían perjudicadas con esta pérdida de derechos tradicionales;

9. se necesita claridad: el sistema de ordenamiento territorial no debe ser confuso. Debe haber un conjunto claro de normas acordadas de forma transparente y reglamentadas correctamente. Las instituciones del sector privado, por ejemplo los bancos, deben adaptar sus prácticas; y
10. las instituciones tradicionales deben ser incorporadas al proceso (los demás deben adoptar sus enfoques).

Conforme a la Ley Forestal colonial de Tanzania, promulgada en 1957, los derechos tradicionales se derivaban de las comunidades locales y eran entendidos por ellas. Si se probaban, eran convertidos en permisos legales cuya autoridad se derivaba del gobierno central. Este sistema se basaba en la creencia de que los recursos forestales de propiedad comunal bajo el derecho tradicional se administraban en base a un “uso de acceso libre no regulado”, porque el sistema tradicional carecía de instituciones o mecanismos para aplicar normas que limitaran el uso.

La política forestal nacional de 1998 de Tanzania introdujo un cambio decisivo con respecto a este enfoque, ya que aceptó que en lugar de reemplazar los derechos existentes, el gobierno debía basarse en dichos derechos y autoridades y adaptarse a los mismos. Esta idea se aplicó en la formulación de la Ley Forestal de 2002 del país. Los principios relativos a la tenencia incluidos en la ley siguieron los estipulados en la Ley Agraria y la Ley de Tierras Comunales, que se basaron en la política nacional de ordenamiento territorial. Esta legislación representó un gran adelanto en el reconocimiento de los derechos de tenencia tradicionales y otorgó importantes poderes a los consejos comunales.

De acuerdo con la Ley Forestal, el primer paso es determinar y registrar los derechos forestales existentes para las comunidades locales en un bosque que sea una reserva forestal o se proponga como tal. Con tal fin, se nombra a un investigador para investigar los reclamos de derechos tradicionales y este investigador ayuda

a la gente a efectuar sus reclamos y tiene poderes para obtener la información necesaria para formular recomendaciones sobre los derechos de tenencia forestal.

El investigador tiene cinco opciones:

1. continuar los derechos existentes;
2. continuar los derechos existentes con modificaciones;
3. no declarar la reserva forestal debido al efecto que tendría en los derechos existentes;
4. descontinuar los derechos debido a la importancia de la reserva forestal. En este caso, los derechos son reemplazados por licencias; y
5. crear una reserva forestal comunal como la mejor forma de preservar los derechos existentes y el bosque.

Cualquier propuesta que prive a la población de sus derechos tradicionales de tenencia debe incluir el pago de una compensación.

Las lecciones aprendidas

A partir de la experiencia de Tanzania, se pueden aprender las siguientes lecciones:

- antes de formular una ley se debe establecer una política nacional. Las leyes no pueden sustituir a las políticas, sino que deben seguir y aplicar las políticas;
- se debe adoptar una política nacional que reconozca los derechos tradicionales de tenencia forestal al mismo nivel que la tenencia otorgada por ley. Los bosques no se pueden manejar sin un sistema de tenencia tradicional;
- se debe utilizar un enfoque participativo para determinar los derechos forestales tradicionales existentes. Esto es necesario para formular leyes de manejo forestal que incorporen tales sistemas tradicionales; y
- se debe adoptar un enfoque participativo para establecer reservas forestales comunales que sean reconocidas en base a la práctica en el terreno.

Comentario de la sala: Es una ilusión pensar que puede haber una transferencia legal sencilla. Vivimos en un mundo complicado. Los conflictos sobre la tierra a menudo no son simplemente entre distintas comunidades sino también dentro de una misma comunidad, o incluso dentro de las familias. El sistema existente es injusto y debe reformarse, pero debemos tener en cuenta las complejidades del mundo en que vivimos. Me atrevería a advertir a los oradores que eviten la tendencia de mostrar que estas cosas son muy fáciles de lograr.

Respuesta del Profesor McAuslan: Unas 10.000 comunidades hoy tienen poder sobre la tierra y, por lo tanto, sobre el manejo de las reservas forestales. No es un sistema sencillo, sino un sistema democrático. La solución simplista sería centralizar todo, pero no sería más simple.

Comentario de la sala: No debemos olvidar que la mayoría de los países están compuestos por comunidades y tribus y que durante años, hemos trabajado para superar los problemas de la cohesión nacional. Debemos reflexionar sobre el mejor marco jurídico y organizativo y el impacto que puede tener en el desarrollo humano. La reforma depende de la situación de cada país; algunos países corren el riesgo de tener problemas tribales. El problema de la tenencia de tierras no es simplemente un problema jurídico, sino también económico y social.

Respuesta del Profesor McAuslan: No estamos sugiriendo que el modelo de Tanzania sea la solución a los problemas de manejo forestal de todo el continente africano. Es sólo un modelo del que se pueden derivar lecciones. Cada país debe encontrar su propia solución, pero posiblemente valga la pena ver qué está sucediendo en otras partes de África. Sería impertinente de mi parte comentar demasiado sobre la situación de África central. Pero creo que cabe insistir que una cantidad enorme de países han tratado de abolir los derechos de tenencia tradicionales basándose en la premisa de que de esa manera se mejoraría el proceso de desarrollo. Ese sistema no funciona; por lo tanto, la otra alternativa es admitirlo y trabajar con esa realidad en lugar de combatirla.



Discutible: Los participantes de la conferencia debaten los distintos aspectos del pluralismo jurídico durante la reunión de un grupo de trabajo. *Fotografía: A. Sarre*



En busca de la solución: Las lecciones aprendidas en otras regiones del mundo se pueden aplicar en África. *Fotografía: J. McAlpine*

Tendencias mundiales en materia de tenencia forestal

por Francesca Romano

FAO

Francesca.romano@yahoo.fr

La mayoría de los bosques del mundo siguen siendo de dominio público; en la mayor parte de estos bosques, el manejo es realizado totalmente por el Estado o se han otorgado derechos de usufructo limitados. En todas las regiones, se confiere un mayor porcentaje de derechos de uso de estos bosques a entidades privadas que a las comunidades.

La reforma del sistema de tenencia, cuando se realiza siguiendo un proceso adecuado, ofrece muchas ventajas y puede tener efectos positivos en la consecución de la ordenación forestal sostenible (OFS) y la reducción de la pobreza; buenos casos de ello se observan, por ejemplo, en Tanzania, Asia central (Mongolia) y Viet Nam. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el sector forestal sigue muy estático y la mayor parte de los bosques son manejados por el Estado. Además, los estudios de casos específicos en nuestra evaluación mundial revelaron que cuando el proceso de reforma no es adecuado no produce buenos resultados.

En todas las regiones, se confiere un mayor porcentaje de derechos de uso de estos bosques a entidades privadas que a las comunidades

Hay algunos aspectos en común entre las regiones. Con frecuencia, existe cierta resistencia al cambio por parte del Estado, en particular, en los bosques de alto valor de los países en los que el recurso forestal representa una verdadera fuente de ingresos fiscales.

Otro aspecto común es la disponibilidad de datos. Muchos países no cuentan con datos completos sobre el estado de la propiedad de los bosques. Por ejemplo, en la evaluación de los recursos forestales mundiales de 2005 de la FAO, ni Brasil ni Argentina pudieron proporcionar datos sobre la superficie de bosque de dominio público y privado. La confiabilidad y coherencia de los

datos también constituyen un problema: tratamos de utilizar definiciones comunes, pero no siempre es posible; por lo tanto, debemos tener cuidado al combinar los datos y comparar los distintos países y regiones.

Muchos países enfrentan el problema de políticas contradictorias y no armonizadas; en particular, las política forestal y la política agraria en muchos casos son contradictorias o producen resultados contradictorios en el terreno. Asimismo, en muchos casos, existe el marco jurídico pero el incentivo para que la gente se incorpore a ese marco es limitado. Por ejemplo, el valor de los recursos disponibles para la población local a menudo es mínimo y los acuerdos pueden ser costosos y llevan demasiado tiempo. Son pocos los que realizan el esfuerzo de seguir el proceso cuando los beneficios no son claros. De modo que incluso si existe la legislación, es probable que el cambio en el terreno sea limitado. El proceso utilizado para la reforma de la tenencia de tierras es tan importante como el sistema de tenencia escogido. Debe basarse en principios y mecanismos acordados a nivel mundial y sería útil contar con directrices para un proceso de ese tipo.

El progreso alcanzado en Brasil

por Manoel Sobral Filho

ex Director Ejecutivo de la OIMT

MSF3591@hotmail.com

En Brasil hay 227 sociedades indígenas, que comprenden alrededor de 600.000 personas. Esta gente tiene derechos sobre 107 millones de hectáreas de tierra, lo que representa el 13% del territorio nacional. Los derechos de tenencia de las comunidades indígenas están reconocidos en la Constitución; los títulos de propiedad de otras personas no son válidos si hay pueblos indígenas en la tierra. Los territorios indígenas tienen el mayor nivel de protección forestal en la Amazonia. La demarcación de la tierra, sin embargo, es muy lenta, lo que conduce a conflictos e invasiones ilegales. Tampoco hay suficiente apoyo para el desarrollo económico, de modo que se perpetúa la pobreza. Existen muchos problemas, aun cuando se tengan títulos legales sobre la tierra.

Los *quilombolas* (descendientes de esclavos africanos que se escaparon para formar sus propias comunidades) son otro grupo marginado con derechos de tenencia: el gobierno reconoce su derecho sobre la tierra donde viven, pero el proceso también es muy lento.

La región amazónica cubre 473 millones de hectáreas. Casi la mitad de esta superficie (46%) comprende reservas de conservación o territorios indígenas. Teóricamente, queda un 54% para el desarrollo. Pero hay una ley que sólo permite el desarrollo del 20% de las propiedades para usos no forestales, de modo que solamente el 10% de la Amazonia está disponible legalmente para el desmonte. Sin embargo, existe una gran cantidad de deforestación ilegal; además, hay una falta de seguridad de la tenencia y una ausencia de apoyo para el aprovechamiento forestal sostenible. Por lo tanto, en Brasil tenemos buenas políticas pero una aplicación deficiente; en otras palabras, tenemos buenas intenciones pero malos resultados.

La falta de desarrollo económico está llevando directamente al desmonte de los bosques. Por ejemplo, se supone que la Reserva Extractiva Chico Mendes, de un millón de hectáreas, es un modelo de desarrollo sostenible. Dos mil familias tienen derecho a extraer caucho, castaña y otros productos no maderables de la reserva, pero estas actividades no generan suficiente dinero. ¿Entonces qué hace la gente? Crían ganado. Es irónico que Chico Mendes haya muerto combatiendo a los ganaderos; ahora la gente de la zona se está dedicando a la ganadería. No nos olvidemos que hay muy poca tierra legalmente disponible para la ganadería en la Amazonia, pero ya se están criando 70 millones de cabezas de ganado y esta cifra está creciendo a un ritmo dos veces mayor que en el resto del país.

El problema de la Amazonia es que no existe un desarrollo basado en el bosque, lo cual lleva a la deforestación ilegal y a un proceso de desarrollo no basado en la actividad forestal. Algunas de las recomendaciones presentadas en la conferencia de Río Branco, que todavía no se han aplicado, podrían ayudar a cambiar la situación. Entre ellas se destacan las siguientes:

- reducir o modificar los reglamentos, en particular los mecanismos impositivos, que impiden la formación de EFCs o que éstas sean competitivas;
- otorgar derechos seguros de tenencia y acceso a los recursos forestales, inclusive autoridad para tomar decisiones clave;
- desarrollar la capacidad de la autoridad descentralizada legalmente responsable de la supervisión de EFCs; y
- establecer un fondo para apoyar el MFS en la Amazonia.

Reforma forestal colectiva en China

por Li Shuxin

Administración Forestal Estatal de China
Shuxin8608@yahoo.com

En China hay dos tipos de propiedad de bosques: tierras forestales estatales, que comprenden el 42,45% de la zona forestal del país, y tierras de propiedad colectiva, que comprenden el 57,55%. La cobertura boscosa de China en 1949 comprendía el 8,6% del territorio y hoy representa el 18,21%. Desde la creación de la República Popular de China, el desarrollo económico se puede dividir en dos fases. De 1949 a 1978, China adoptó una economía planificada en la que el gobierno desempeñaba un papel predominante. En la segunda fase, a partir de 1978, hemos tratado de establecer una economía de mercado socialista con características propias de China. En los primeros 30 años, la cobertura boscosa

aumentó del 8 al 12 por ciento. En la segunda fase (otros 30 años) volvió a crecer al 18,21%.

En 1998, hubo extensas inundaciones, causadas en parte por la deforestación. También en ese momento, el rápido desarrollo económico hizo que China se enfrentara a un desafío en su oferta de maderas, porque la producción nacional no podía satisfacer la demanda. Como respuesta a ello, China lanzó seis proyectos forestales nacionales con los objetivos de proteger los bosques y aumentar los recursos forestales. Esta campaña ha tenido un efecto impresionante, pero se observaron muchos problemas sistémicos en los bosques de propiedad colectiva y los campesinos mostraron un escaso interés en la actividad forestal.

El resultado ha sido muy positivo: la reforma ha aumentado el interés de los campesinos por los bosques y ha llevado a un aumento de la superficie forestal y mejorado la calidad del recurso

Para abordar este problema, se inició en 2004 una reforma de la tenencia de bosques de propiedad colectiva en algunas provincias del sur del país. El resultado ha sido muy positivo: la reforma ha aumentado el interés de los campesinos por los bosques y ha llevado a un aumento de la superficie forestal y mejorado la calidad del recurso. En 2008, el Comité Central del Partido Comunista de China y el Consejo Estatal de la República Popular de China produjeron un documento sobre el avance de la reforma de la tenencia de bosques en todo el país. Esta reforma ha pasado a ser una prioridad importante de todo el gobierno (no sólo del Departamento Forestal). El punto principal de la reforma es autorizar los derechos de uso de tierras y propiedad de árboles de los campesinos. Los objetivos de la reforma son aumentar los recursos forestales y los ingresos de los campesinos, asegurar un buen entorno natural y contribuir a una sociedad armoniosa.

Hasta la fecha, 28 provincias del país han producido documentos que especifican esta reforma; 30 provincias han designado a las organizaciones responsables de la reforma; cinco provincias han finalizado la primera etapa de la reforma; y 15 provincias están progresando hacia la consecución de este objetivo después de una etapa exitosa de experimentación.

Los factores del éxito incluyen: el apoyo del gobierno; un proceso que respeta la voluntad del pueblo; un proceso de reforma basado en la ley; un diseño meticuloso de la reforma; la adaptación del proceso de reforma a las realidades de las regiones específicas; y la aplicación oportuna de la reforma.

Reforma forestal y tribal en la India

por Arvind Khare

RRI
akhare@rightsandresources.org

India tiene 300 millones de habitantes en condiciones de pobreza, entre los que se incluyen la mayoría de sus 90 millones de pobladores tribales. La mayor parte de la población tribal vive en los bosques o zonas aleñañas y, en muchas áreas, la pobreza, los bosques, los recursos minerales y los conflictos internos se superponen. El quinto y sexto anexo de la Constitución de la India asegura la protección de la población tribal contra la transferencia de sus tierras y recursos naturales. Asimismo, la Constitución incluye garantías sociales, económicas, educacionales y políticas para estos habitantes. No obstante, durante décadas, los derechos de los pueblos tribales sobre los bosques se fueron erosionando progresivamente. Las respuestas incrementales *ad hoc*, como el manejo forestal conjunto, no resultaron eficaces. La creación

de áreas protegidas y la exclusión de las comunidades de estas áreas llevó a una pérdida de derechos para mucha gente, lo que significó una completa violación de los derechos garantizados por la Constitución.

En muchos distritos, un movimiento masivo de comunidades tribales contra esta pérdida de derechos terminó en violentos conflictos. Las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos tribales se unieron para comenzar a trabajar en conjunto. En una declaración jurada presentada a la Suprema Corte el 21 de junio de 2004, el Gobierno de la India admitió que: "la injusticia histórica perpetrada contra las poblaciones tribales del bosque al no reconocerse sus derechos tradicionales finalmente debe rectificarse". Esta declaración abrió un espacio de diálogo político que culminó con la promulgación de la Ley de Derechos Forestales en 2006.

Sin embargo, el proceso aún no está terminado. La mayoría de las zonas forestales se encuentran bajo reclamos. Por lo tanto, es preciso definir claramente la tenencia de todo el territorio forestal del país. Es también necesario simplificar el proceso, eliminando reglamentos para que la gente pueda utilizar sus recursos.

La experiencia de la India ha producido muchas lecciones que probablemente sean útiles en otros lugares. En ausencia de los derechos, los conflictos son inevitables. Solamente con la aplicación de la ley no se resolverá el problema y, en última instancia, la distribución desigual de poder entre las distintas partes interesadas conducirá a la violencia. La sociedad civil puede desempeñar un papel crucial en este contexto: los organizadores sociales y las organizaciones civiles pueden ayudar a encontrar soluciones más equitativas.

Hay poblaciones en los bosques de Asia al igual que en los de África. No se puede cambiar esa realidad. Cualquier régimen de tenencia o manejo que excluya a la población local fracasará, y pronostico que las iniciativas relativas al mercado del carbono que no tengan en cuenta los intereses de las comunidades también fracasarán. Al excluir a la población sólo se generan conflictos y pobreza y se degrada a los seres humanos.

Romano, en respuesta a una pregunta de la sala: Un problema importante en la ejecución de la reforma forestal es que la legislación a menudo no está dirigida a los sectores menos privilegiados y algunas de las ventajas de la reforma son capturadas por una minoría selecta. El otro problema es el desarrollo de capacidades, que dependerá del nivel. En los gobiernos centrales, la idea es que se acostumbren a pensar en una reforma del sistema de tenencia. En este sentido, ya hay indicios de que se está progresando, porque tales deliberaciones no habrían tenido lugar diez años atrás. A nivel local, se trata más bien de desarrollar las capacidades para permitir la aplicación de la legislación. Las comunidades locales en muchos casos necesitan ayuda para cumplir con los requisitos jurídicos como el proceso de titulación. Todos estos son aspectos del proceso de desarrollo de capacidades.

Pregunta de la sala para Sobral y Khare: Tengo la impresión de que están describiendo estas comunidades como si todos los pobladores se llevaran bien entre ellos. ¿Podrían explicar más o menos las complejidades existentes entre las comunidades, que obstaculizan la simple transferencia de derechos?

Respuesta de Sobral: Dice que he presentado un cuadro de la reforma agraria de Brasil que es demasiado optimista. Pero en realidad tenemos suerte porque hay suficiente tierra para todo el mundo. En la región amazónica, hay más de 450 millones de hectáreas de bosque y sólo 20 millones de habitantes, de modo que hay suficiente terreno para todos. Es verdad que cada año mueren varias docenas de personas en conflictos sobre la tierra. Pero esa cifra es mucho menor que el número de personas muertas en actividades criminales en São Paulo. Los gobiernos han reconocido los derechos sobre la tierra, pero no están ayudando a la gente a mejorar sus medios de sustento basados en el bosque. De modo que más y más estas comunidades están recurriendo a actividades económicas que llevan a la deforestación, lo cual causa conflictos entre la población y el gobierno. Tenemos que crear las condiciones que permitan a la gente ganar dinero a partir de los bosques.

Respuesta de Khare: A diferencia de Brasil, nosotros no tenemos demasiadas tierras en la India. Existen muchos problemas. Hay también una cantidad enorme de trabajo. Pero si incluso otorgando los derechos sobre la tierra a las poblaciones tribales no se resuelven algunos de estos problemas, por lo menos adquieren el derecho al recurso y un cierto sentido de pertenencia. Aunque sólo sea desde la perspectiva de los derechos humanos, esta opción es mucho más loable.



Fotografía: J. McAlpine

Mesa redonda: las perspectivas de las comunidades forestales



Rebanadas de buena fortuna: Una empresa forestal comunitaria de México. *Fotografía: Forest Trends*

La silvicultura comunitaria en México

por **Adolfo Chávez**

Programa de Manejo Forestal Comunitario
chavezadlf@hotmail.com

En México, entre 13 y 15 millones de personas viven en regiones boscosas y 55% viven en la pobreza extrema. Alrededor de 9000 ejidos y comunidades locales son dueños de aproximadamente 44 millones de hectáreas. Más de 2400 de estos ejidos tienen derechos de manejo y explotación forestal aprobados por el gobierno, y más de 500.000 hectáreas de estos bosques comunales han sido certificadas por el FSC (*Forest Stewardship Council*). Uno de los problemas que enfrentan las comunidades con bosques certificados es la comercialización de sus productos a precios que justifiquen la certificación; la mayoría vende a mercados locales y regionales, pocos son los que tienen acceso a los mercados internacionales.

Uno de los problemas que enfrentan las comunidades con bosques certificados es la comercialización de sus productos a precios que justifiquen la certificación

En los últimos ocho años, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Comisión Nacional Forestal, ha destinado importantes recursos económicos a través de programas como ProÁrbol, el Programa para el Desarrollo Forestal Comunitario (PROCYAMAF) y el Programa COINBIO.

Los bosques comunales se pueden dividir en cinco tipologías diferentes según el grado de aprovechamiento de sus recursos: desde comunidades con poca organización que, por sus mismas características, aún no han elaborado su programa de manejo forestal ni han comenzado a beneficiarse con el recurso (“nivel 1”

de desarrollo) hasta productores con la infraestructura necesaria para la transformación secundaria y elaboración de productos forestales de valor agregado y comercialización de productos (“nivel 5”).

Un ejemplo de esta última categoría es la comunidad de Nuevo San Juan Parangaricutiro situada en Michoacán, al suroeste del país. Esta comunidad posee alrededor de 18.000 hectáreas de tierra, que incluyen 10.000 hectáreas de bosque natural de producción, 578 hectáreas de bosque de protección, y 1300 hectáreas de plantaciones forestales. En 1981, la comunidad no tenía capital, ni equipo, ni ningún nivel de organización. Ahora cuenta con una firme organización empresarial (bajo la supervisión política del sistema de gobernanza local y su asamblea general) y una industria próspera, que incluye un aserradero sumamente productivo, una planta de producción de resinas, una fábrica de muebles y molduras, y una embotelladora de agua de manantial.

Entre las dificultades por las que ha atravesado la comunidad en el desarrollo de su floreciente industria se incluyen la falta de confianza inicial de los comuneros hacia los dirigentes, dificultades para obtener créditos bancarios, y problemas en la calidad de los productos.

El éxito de esta iniciativa se basó en una organización sólida para el manejo y aprovechamiento de sus recursos y la creación de instancias de diálogo al interior de la comunidad, con apoyo de asistencia externa. Ciertamente hay problemas en el funcionamiento de una comunidad, pero cuando se trabaja de manera organizada, siempre se puede lograr un consenso. Es importante manejar los recursos de manera transparente y responsable. En México, aspiramos a que todas las comunidades alcancen este nivel 5 de desarrollo, ya sea a través de la producción de madera o una combinación creativa de variadas empresas forestales.

Grupos de usuarios de bosques comunitarios de Nepal

por Ghan Shyam Pandey

Federation of Community Forestry Users, Nepal
pandeygs2002@yahoo.com

Los bosques de Nepal se nacionalizaron en la década del sesenta y se creó el Departamento Forestal para su ordenación y manejo. Sin embargo, el gobierno no logró proteger los bosques: las poblaciones locales fueron desalojadas y luego tratadas como invasores ilegales; se registraron altas tasas de deforestación; la corrupción se extendió por todo el sector; y se produjeron frecuentes desprendimientos de tierras e inundaciones. El gobierno y las comunidades dependientes del bosque eran prácticamente enemigos.

Cuando la política forestal se orientó hacia la silvicultura comunitaria, se concentró, de hecho, en el reverdecimiento de sierras y reforestación. Se crearon grupos de usuarios de bosques comunitarios (CFUG, por sus siglas en inglés) para manejar más de un millón de hectáreas de bosque, y esta superficie podría extenderse a más de 3 millones de hectáreas (más del 60% del área boscosa total). Entre los muchos logros alcanzados se incluye la reducción de la tasa de deforestación, del 10,6% al 1,7% a nivel nacional. El mensaje de esta reforma forestal es claro: la población puede proteger y manejar el bosque de mejor manera que la burocracia forestal por sí sola.

Los CFUG se han beneficiado con el establecimiento de redes de enlace para el intercambio de experiencias, conocimientos, capacidades e información. La Federación de Usuarios de Bosques Comunitarios de Nepal (FECOFUN) se fundó en 1995 para ayudar a los CFUG a organizarse y participa en diálogos sobre políticas, ayuda a desarrollar las capacidades de los líderes comunitarios y defiende los derechos e intereses de estos grupos.

Los CFUG constituyen ahora el fundamento del desarrollo rural de Nepal. Pero aún quedan muchos problemas por resolver. Por ejemplo, ¿a quién le pertenecen las tierras forestales? El gobierno ha transferido los recursos forestales, pero las comunidades piden que se les entregue también la propiedad de la tierra. ¿Quién tiene el derecho de propiedad del carbono? Ahora es preciso resolver todos estos interrogantes.



De buena tinta: La elaboración de productos de valor agregado a partir de desechos madereros, como estas lapiceras de Camerún, puede crear miles de puestos de trabajo. *Fotografía: P. Pa'ah*

Los desechos comunitarios de Camerún

por Patrice Pa'ah

Cooperativa Agroforestal Trinacional
caft.Cameroon@gmail.com

Hoy existe un círculo vicioso: explotamos los recursos del bosque para sobrevivir, pero debido a la falta de infraestructura y tecnologías apropiadas, la explotación degrada los bosques, reduciendo nuestra capacidad para sobrevivir y prosperar. Tenemos abundantes recursos, pero ni el patrón de aprovechamiento ni el modelo económico han cambiado desde los años sesenta. Los desafíos son enormes: el desarrollo sostenible del recurso requiere nuevos enfoques. La falta de acceso al capital de producción limita severamente el desarrollo comunitario de los recursos forestales y la reducción de la pobreza.

Hoy la silvicultura comunitaria en Camerún genera una cantidad de desechos y necesitamos ser más eficientes. Hace poco se produjo una transferencia de tecnología desde Quebec, Canadá, que nos permitió aprovechar residuos de madera para producir lapiceras. Las pequeñas empresas basadas en este tipo de tecnología pueden crear miles de empleos. Todos podemos hacer una contribución para mejorar la competitividad de las empresas. Pero necesitamos facilitar el acceso de las comunidades al capital y la tecnología. La silvicultura comunitaria no necesita volver a inventar la rueda. Pero se necesita apoyo para exponer a la gente a ideas inspiradoras y respaldar la transferencia de tecnología.

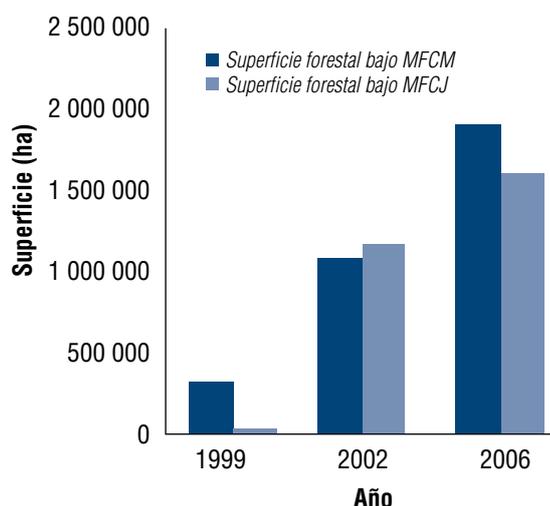
Manejo forestal comunitario en Tanzania

por Charles Meshack

Grupo de Conservación Forestal de Tanzania
cmeshack@yahoo.co.uk

En Tanzania, se están aplicando enfoques participativos de manejo forestal en más de 60 distritos (de un total de 104), con distintos niveles de apoyo. Actualmente, hay alrededor de 1,9 millones de hectáreas de bosque bajo manejo forestal comunitario (MFCM) en aproximadamente 1500 comunidades, y se está aplicando un sistema de manejo forestal conjunto (MFCJ) implementado por el Estado con 530 comunidades en alrededor de 1,6 millones de hectáreas. El Gráfico 1 muestra el crecimiento de ambos enfoques desde 1999.

Gráfico 1: Cambio de la superficie forestal bajo MFCM y MFCJ en Tanzania, 1999-2006



Cuadro 1: El proceso de descentralización

Interrogantes	Régimen de manejo		
	Estado	MFCJ	MFCM
¿Quién inicia el proceso?	No corresponde	Estado	Comunidad/distrito
¿Quién firma/formaliza?	No corresponde	Estado + comunidad	Comunidad/distrito
¿Quién termina?	No corresponde	Estado	Comunidad/distrito
¿Quién determina los beneficios deducibles del aprovechamiento forestal?	Estado	Estado	Comunidad
¿Quién determina los niveles de extracción?	Estado	Estado	Comunidad
¿Quién asume la responsabilidad general del manejo?	Estado	Estado + comunidad	Comunidad
¿Quién hace cumplir las normas?	Estado	Estado + comunidad	Comunidad
¿Quién se queda con los fondos?	Estado	Estado (comunidad en parte)	Comunidad

Tanto el MFCM como el MFCJ se están extendiendo rápidamente y hoy cubren más del 10% de la superficie forestal total de Tanzania continental. Ambos sistemas transfieren la responsabilidad del manejo a un nivel más local y producen mejores resultados que los regímenes de manejo de acceso libre.

Sin embargo, hay varios problemas importantes vinculados al enfoque MFCJ. En un principio, gran parte de los fondos de los donantes se dirigían a los bosques de cuencas hidrográficas con alto valor de biodiversidad y potencial de uso limitado conforme a las leyes vigentes. El gobierno ha dado una escasa orientación con respecto a la distribución de costos y beneficios entre el Estado y las comunidades y entre las comunidades mismas, y existe un problema importante de una minoría selecta que captura tales beneficios. Los costos del manejo para las comunidades, en muchos casos, superan los beneficios mínimos que reciben. Además, el aumento de las poblaciones de fauna silvestre ha llevado a una mayor destrucción de cultivos, lo que está causando conflictos.

El régimen de MFCM promete mayores rendimientos para la población local: algunas zonas generan suficientes ingresos a partir de sus bosques para mantener el proceso forestal participativo y producir un excedente para el desarrollo comunitario. Sin embargo, en otros casos, aún no se han concretado los beneficios. El Cuadro 1 muestra las diferencias entre el manejo estatal, el MFCJ y el MFCM, que podrían apuntar a las razones para el relativo éxito del MFCM.

Existen pruebas de que la recaudación de ingresos forestales puede hacerse mucho más eficiente cuando se transfieren las responsabilidades del distrito a la comunidad. El mecanismo más eficaz para mejorar la gobernanza de los bosques a nivel local es la educación cívica e instrucción jurídica con respecto a los derechos y responsabilidades relacionados con el MFCM y la distribución de sus ingresos.

Asociaciones forestales comunitarias en Kenya

por Michael Gachanja

Kenya Forests Working Group
mgachana@eawildlife.org

Antes de la colonización europea, todos los bosques de Kenya eran manejados por las comunidades locales y había una superficie considerablemente mayor de bosques densos que en la actualidad. En 1962, el área de bosque denso cubría 1,68 millones de hectáreas, que representaba el 2,7% del territorio total del país. Hoy, los bosques densos cubren el 1,7% del territorio y este porcentaje sigue disminuyendo. Según la antigua ley forestal, la producción de madera era la clave del manejo forestal, administrado en su mayor parte a través de un sistema de órdenes y control del Departamento Forestal (que hoy es el Servicio Forestal de Kenya).

Entre las deficiencias de la ley se incluía la falta de un mecanismo exhaustivo para asegurar la participación de las comunidades locales en el manejo de los bosques.

Las presiones por un cambio llevaron a una revisión de la legislación y, finalmente, a la promulgación de una nueva ley forestal, que entró en vigor el 1 de febrero de 2007. Esta nueva ley ratifica el principio de la participación pública en el manejo de los bosques. Conforme a la legislación, las comunidades forestales pueden registrarse como asociaciones forestales comunitarias (CFA, por sus siglas en inglés) con un plan de manejo pertinente para proteger, conservar y manejar los bosques de conformidad con los derechos tradicionales de usufructo. A través de acuerdos de manejo forestal establecidos entre el Servicio Forestal de Kenya y las CFA, se pueden conferir una diversidad de derechos a estas asociaciones comunitarias, inclusive el derecho a extraer productos forestales maderables y no maderables, llevar a cabo actividades de ganadería y ecoturismo, y establecer plantaciones.

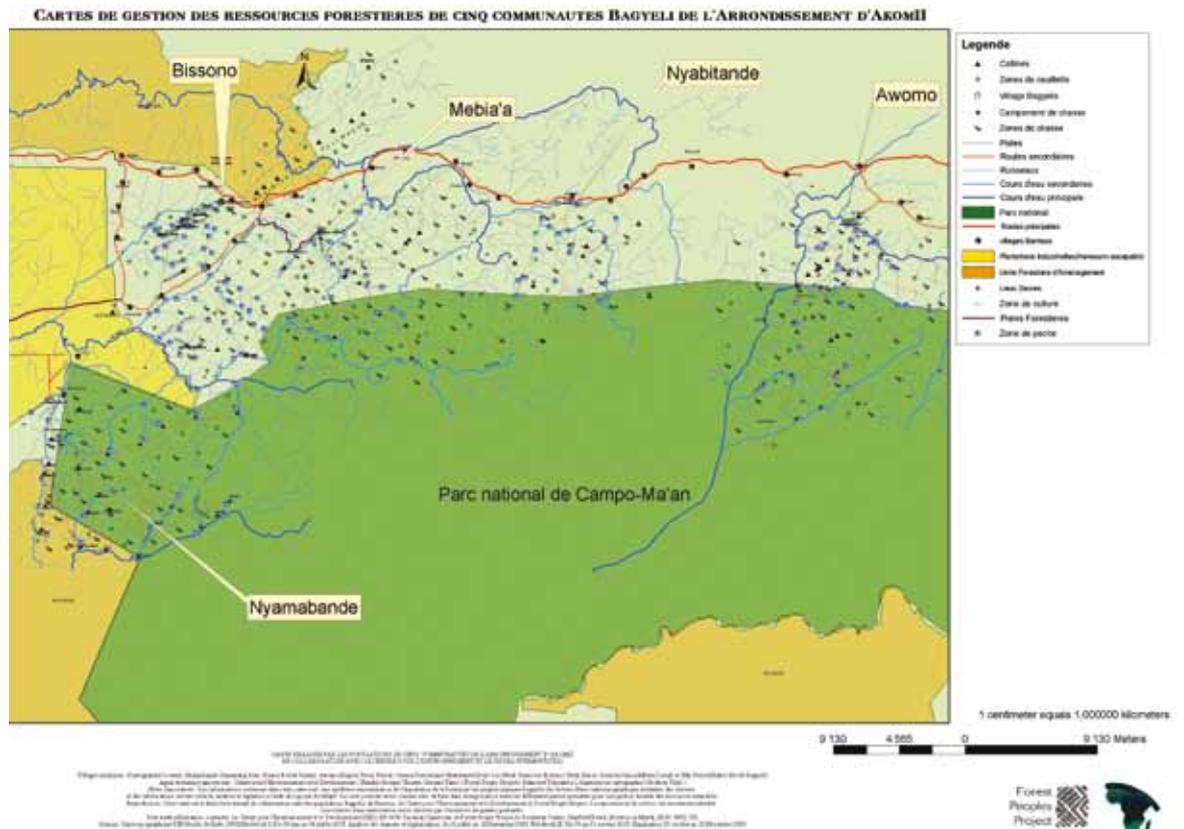
Sin embargo, hasta la fecha se han producido escasos cambios en el terreno. Se han formado muchas CFA, en su mayoría para propósitos específicos. Se han preparado nueve planes de manejo forestal, todos con el apoyo de donantes, pero no se ha firmado ningún acuerdo para el manejo de los bosques. La legislación para respaldar estos acuerdos aún no se ha decretado, aunque se finalizó hace más de un año. La situación política de Kenya después de la escalada de violencia ocurrida en 2007 a partir de las elecciones y la formación de una gran coalición gubernamental, que está unificando lentamente a la población del país, son factores que contribuyen al lento ritmo de la reforma del sector forestal.

El requisito de que las solicitudes para la creación de una CFA deben ir acompañadas de un plan de manejo forestal hace que el proceso supere la capacidad de las comunidades locales. Además, debido a la falta de un asesoramiento adecuado durante la formación de las CFA, se crearon asociaciones que podrían no ser apropiadas para el manejo forestal.

Otro problema es que los derechos de usufructo otorgados a las comunidades son limitados e inadecuados y la mayor parte de los bosques pertenecen al gobierno central. El Estado no quiere ceder los derechos, aunque sí tiene sumo interés en utilizar a las comunidades para controlar las actividades ilegales.

Para abordar estos problemas, una medida clave sería que el gobierno, las ONG, las organizaciones de base y el sector privado refuerzan la capacidad financiera, comercial y técnica de las CFA. Además, el gobierno debería asegurar que el modelo establecido en la nueva ley brinde beneficios tangibles a las CFA.

Mesa redonda: derechos de cartografiado



Mapa 1: Resultado de un proceso de cartografía participativa que muestra las actividades de manejo forestal de las cinco comunidades establecidas cerca del Parque Nacional de Campo Ma'an, Camerún. *Mapa: Forest Peoples Programme*

Cartografía participativa en el Programa para Pueblos Forestales

por John Nelson

Programa para Pueblos Forestales

john@forestpeoples.org

y Belmond Tchoumba

Amigos de la Tierra

La cartografía participativa ha surgido como una herramienta para reclamar derechos y recursos. Constituye un proceso a través del cual las comunidades locales documentan su forma de utilizar la tierra y los recursos. El principal objetivo es reconocer los derechos territoriales de las comunidades. La metodología utilizada ha evolucionado mucho en los últimos diez años: hemos pasado rápidamente de bosquejar mapas, a mapas manuales trazados por cartógrafos profesionales, y finalmente hoy a sistemas de información geográfica (SIG) y de posicionamiento global (GPS) para ayudar a las comunidades a documentar sus métodos de aprovechamiento forestal y sus derechos.

El *Mapa 1* muestra los resultados de un ejercicio específico de cartografía llevado a cabo por un grupo de comunidades residentes en parques nacionales o zonas aledañas para indicar cómo utilizan una determinada área para sus actividades tradicionales, que se extienden más allá de los límites del parque nacional definido por las autoridades. Asimismo, se realizaron otros ejercicios similares en concesiones madereras y plantaciones industriales, que revelaron que muchas de estas concesiones están situadas en áreas tradicionales que pertenecen a las comunidades.

Además, hemos trazado mapas de otras áreas protegidas de Camerún en colaboración con otros actores. Estos mapas son producidos por las comunidades, especialmente las comunidades

Baka del sudeste del país, que reciben capacitación en el uso de sistemas GPS y luego van al bosque y aplican las nuevas técnicas. Estos mapas muestran una superposición de los derechos tradicionales de las comunidades y los conferidos para otros usos, especialmente áreas protegidas, industrias y concesiones madereras. Los mapas aumentan la capacidad para dar seguimiento a las actividades industriales y constituyen una herramienta para mostrar el impacto de tales actividades en la zona y en la vida de la población local.

Estos mapas son muy importantes también para mostrar el uso que dan las comunidades a estas áreas y los conflictos existentes entre los derechos modernos y los tradicionales. Nos han ayudado a entablar un diálogo con algunos usuarios de la zona, especialmente las empresas madereras, para esclarecer la información sobre los bosques y demarcar sus límites. Los mapas nos ayudan además a negociar el acceso de las comunidades a las áreas protegidas. También estamos facilitando ejercicios de cartografiado en la República del Congo, la República Centroafricana y Liberia.

Cartografía de espacios comunitarios en la Cuenca del Congo

por Martijn Ter Heegde

Rainforest Foundation, Reino Unido

martijn@rainforestuk.com

Me basaré en las experiencias cartográficas de la República Centroafricana, Gabón y la República del Congo. En estos tres países, los pocos ejercicios de cartografía participativa que se han realizado hasta ahora han sido promovidos por tres actores: las ONG conservacionistas, los impulsores de la certificación y algunos proyectos de investigación.

El enfoque de cartografía participativa se ha utilizado en diversas iniciativas orientadas a obtener la certificación del Consejo de Gestión Forestal (*Forest Stewardship Council – FSC*). Sabemos que los principios del FSC van más allá de las disposiciones contenidas en los instrumentos legales de cada uno de estos tres países. Los beneficios que perciben los extractores con el proceso de cartografiado dentro del marco de la certificación son evidentes, pero los que reciben las comunidades no son tan claros. Casi no existen casos en estos tres países en los que las comunidades hayan rechazado la explotación durante los procesos consultivos del FSC. Esto, sin duda, plantea interrogantes sobre la efectividad de las consultas del estilo del FSC en los tres países.

Las ONG conservacionistas suelen trabajar cerca de los parques nacionales: para las comunidades, los beneficios de participar en los ejercicios cartográficos en este contexto no siempre son muy evidentes. Por ejemplo, pueden verse amenazadas con sanciones si revelan que están llevando a cabo actividades dentro de un parque nacional. Los mapas trazados por los conservacionistas, con frecuencia, van precedidos de campañas de sensibilización de las comunidades con respecto a las actividades ilegales, lo cual puede influir en su participación.

En suma, ¿qué podemos sacar en limpio? Muy pocas iniciativas en estos tres países han tratado de influir en la legislación nacional utilizando algún tipo de cartografía participativa. Hemos visto casos en que la participación de las comunidades era limitada y pasiva. En general, no se cuenta con instrumentos legales que permitan a los gobiernos beneficiarse con los procesos cartográficos y hay muchos problemas con las metodologías y métodos utilizados para interpretar y entender los resultados. En general, las comunidades son participantes sumamente pasivos y no entienden el propósito de los ejercicios cartográficos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los mapas revelaron conflictos sobre los derechos de propiedad, subrayando la importancia de la cartografía participativa para la tenencia de bosques y tierras.

¿Cómo se puede avanzar en este aspecto? En primer lugar, podemos aprender de las experiencias de cartografía participativa ya adquiridas y utilizar las entidades internacionales para promover este tipo de ejercicios. Necesitamos desarrollar instrumentos normativos que promuevan y guíen el uso de la cartografía participativa y el empleo de mapas para abordar los problemas de tenencia. Necesitamos brindar más capacitación a las comunidades, porque esta herramienta funcionará mejor si es dominada por las comunidades mismas.

La cartografía comunitaria como herramienta para la negociación: el caso de Ngonga-Koppongo, Litoral, Camerún

por Peter Mbile

Centro Mundial sobre Agroforestería
p.mbile@cgiar.org

En este tema del acceso a la tierra, nadie es neutral. Hay muchas prioridades diferentes, cantidades de simbolismo y distintos intereses, y debemos tener eso en cuenta.

Antes de asegurar el respeto a la ley, se debe demostrar que la población ha participado en la toma de decisiones y ha renunciado a algunos de sus derechos o intereses por el bien común.

Ésta es la deficiencia principal de muchas iniciativas. Tenemos tierras en las que el gobierno ha tratado de integrar las necesidades de la población local en el plan de manejo. En el caso de Ngonga-Koppongo, en el sudoeste de Camerún, existe un problema entre los intereses privados y las comunidades que es muy incómodo para el Estado. El gobierno prometió el establecimiento de cotos, pero retiró la propuesta después de la presentación de una empresa, de modo que ahora el proceso se encuentra en un impasse. No se trata de determinar qué es lo correcto o lo errado, es más bien un problema del proceso.



Asiento reservado: Uno de los objetivos de la cartografía comunitaria es dar a la población local un lugar en la mesa de negociaciones. *Fotografía: A. Sarre*

La historia de Koko Chepnuk

por Ed Barrow

UICN

Edmund.barrow@iucn.org

Ésta es la historia de Koko Chepnuk de la zona vecina al Parque Nacional de Monte Elgon en Kenia, que demuestra cómo la cartografía participativa puede ser una forma de empoderamiento comunitario.

Hace mucho tiempo, el Parque Nacional de Monte Elgon fue aislado de la población local, aunque se han restaurado algunos derechos comunales. El proceso se inicia hablando sobre el tema de modo que se comienza con un diálogo entre la gente de la comunidad. Luego, en grupos, trazan mapas de la situación actual y discuten esos mapas entre todos. Después trazan un mapa de lo que les gustaría hacer y cómo les gustaría que el territorio comunal se viera en el futuro, y presentan la propuesta a toda la comunidad. De este modo, se ayuda a visualizar los problemas e identificar las soluciones.

En algunas sociedades, es difícil para las mujeres presentar una propuesta a los hombres, de modo que este sistema ya es de por sí un instrumento de empoderamiento. Así

tenemos mapas de la situación actual y una visión de lo que será la tierra dentro de diez años. Podemos ayudar a las comunidades a traducir los mapas trazados a mano en mapas computarizados “más inteligentes”, pero también se guarda el original.

Koko Chepnuk nunca había hecho una presentación en público ante un gran grupo de hombres y mujeres y esta vez pudo hacerlo. La comunidad identificó una serie de problemas sencillos y propuso soluciones igualmente sencillas. Uno de los problemas identificados fue la falta de árboles. Se preguntaron por qué no tenían árboles después de haberse dedicado a plantarlos durante años. Y se dieron cuenta de que en la estación seca, el ganado pastoreaba libremente por el área y se comía las plántulas. De modo que ejercieron presión en el gobierno del distrito para que se promulgara un decreto que les permitiera sancionar a quienes dejaran pastar a su ganado en las parcelas de otra gente. Este decreto se formuló y promulgó, para la gran satisfacción de Koko Chepnuk.

“Me alegra tanto haber participado”, dijo Koko. “Y espero que entre en vigor el decreto para que podamos mejorar nuestra situación.”

Por lo tanto, este tipo de procesos pueden ser excelentes herramientas de empoderamiento, siempre y cuando haya derechos reales de propiedad a nivel comunitario y la tierra no sea explotada con fines extractivos por foráneos.

Comentario de la sala: Reconozco las extensas actividades de cartografía que están realizando las distintas partes interesadas. Pero los mapas no deberían utilizarse como instrumentos bélicos entre los actores. Con el aumento de democracia, la población no puede seguir sin una reglamentación de los espacios forestales.

Respuesta de Ter Heegde: Gran parte del proceso cartográfico se concentra en el empoderamiento de la gente y en ayudar a los miembros de las pequeñas comunidades a ser mejores negociadores. De modo que no creo que los mapas sean una herramienta conflictiva, sino más bien un instrumento para resolver conflictos. El objetivo de la Rainforest Foundation es ayudar a las comunidades con limitados derechos a expresarse. Es una oportunidad para iniciar un diálogo.

Respuesta de Mbile: Comenzamos el proceso cartográfico porque había conflictos. La cartografía ha ayudado a resolver el conflicto del gasoducto Chad/Camerún, por ejemplo. Lo mismo se aplica a los parques nacionales: con frecuencia se producen serios conflictos porque la gente local no entiende por qué se les niega el acceso a la tierra. De modo que tenemos que intervenir para ayudarlos a reducir los conflictos.

Respuesta de Barrow: La cartografía es una fotografía en el tiempo: puede ser histórica o puede representar el presente o el futuro. Es simplemente una herramienta: el proceso de empoderamiento radica en la forma en que se utiliza la herramienta y quiénes la utilizan. En Somalia, cartografiamos sistemas de ordenamiento territorial en un área donde la gente portaba importantes armas. Cartografiamos su acceso a los recursos durante la estación seca y de ese modo ayudamos a reducir el conflicto en la zona. Fundamentalmente, la cartografía participativa debería ser una herramienta de empoderamiento.

Comentario de la sala: ¿Se pueden cartografiar los recursos mineros? El problema que tenemos en los bosques de Camerún se extiende también a la explotación minera. Cuando se construye una carretera nacional, la empresa constructora toma terrenos del bosque y fincas agrícolas, dejando a la gente sin ningún lugar para plantar sus cultivos. Se le dice que el Artículo 6 estipula que la propiedad de las minas es diferente de la del suelo, es decir, que no son dueños de los recursos subterráneos.

Comentario de la sala: Existe un riesgo importante con respecto a la preservación de nuestros sitios sagrados. Mi pregunta es: ¿ahora que estamos implementando las reformas, pensaron en medidas para hacer recomendaciones que aseguren la protección de sitios sagrados dentro de estas áreas, que, de otro modo, serían destruidos por la explotación forestal? En nuestra zona, los ancestros de nuestros clanes se enterraron bajo árboles y estas áreas están amparadas por derechos muy firmes. Si hay un problema en la comunidad, la gente va a estos lugares, pasa la noche allí y vuelve con una solución. Ésa es una tradición que se eliminará si no se asegura el cartografiado y la protección de estos sitios.

Respuesta de Tchoumba: Con la cartografía, las comunidades estarán más capacitadas para proteger sus derechos y subrayar la importancia de ciertos sitios y el impacto de las actividades realizadas en los mismos. Los mapas pueden ayudarnos a visualizar los derechos.

Comentario de la sala: Muy pocos países han implementado sus leyes territoriales y los que lo han hecho, tienen serias limitaciones. Tengo la impresión de que se están reconociendo los distintos aspectos del uso de los recursos, pero no es un reconocimiento legal. ¿Estos mapas han sido validados oficialmente?

Respuesta de Ter Heegde: Ésa es una observación muy importante. Los mapas tienen valor si son validados. En primer lugar, la comunidad misma tiene que validar el mapa; ésa es una parte importante del proceso. Se trata de un proceso muy complejo, al que pueden contribuir diversas instituciones estatales. Alentamos a las autoridades a que acepten estos mapas y los utilicen. Es una cuestión de metodología: desarrollar buenas técnicas para que los mapas sean validados.

Todos tienen una función que cumplir: nosotros invitamos a los Estados a unirse al proceso. Algunos han sido muy activos y abiertos; muchos países han mostrado interés en este método. La cartografía es parte de la visión que ha cambiado la forma en que vemos el bosque y sus usuarios.

Comentario de la sala: Tengo la impresión de que estos mapas son estáticos. ¿Cuál era la situación hace 20 años, cuál es la actual y cómo será mañana? ¿Hasta dónde serán capaces de seguir para finalizar lo que han comenzado? ¿Por qué limitar la visión de la gente?

Respuesta de Tchoumba: Es importante no concentrarse tanto en el producto final sino en el proceso para producir el mapa. El producto final depende del objetivo: si se trata de un objetivo de planificación, entonces sí, puede incluir escenarios futuros. Muchas comunidades entienden que en la ley sus derechos tradicionales no son respetados, se sienten como extranjeros en su propio territorio. Se plantean la siguiente pregunta: ¿cómo me pueden excluir de repente del espacio donde siempre he vivido? No creo que la cartografía cause estos problemas; son problemas que ya existen y, en realidad, la cartografía puede ayudar a buscar soluciones.

Comentario de la sala: Tengo la impresión de que se están concentrando en la cartografía del uso de recursos. ¿Es a propósito? ¿Por qué no se intentó la identificación de límites? Ése es realmente el problema principal.

Respuesta de Mbile: Estudiamos lo que hacían otros y por qué utilizaban ciertos métodos cartográficos. Lo bueno que sacamos de todo esto es que pudimos comparar las distintas metodologías y los resultados obtenidos. En cuanto al territorio, otra gente puede tener su propia opinión sobre por qué los pigmeos en realidad no hablan de límites, mientras que lo primero que hace el pueblo Bantu es marcar los límites.

Con la cartografía no queremos probar nada. Es una herramienta que permite la comunicación de derechos. Mucha gente no traza mapas porque ésa es la forma en que se ha hecho en el pasado; no existe una única forma y la solución depende del objetivo. La lección que queremos transmitir es que es evidente que la silvicultura comunitaria funciona mejor cuando los funcionarios de alto rango están del mismo lado que la población local y trabajan con un objetivo común.

Mesa redonda: la tenencia y el cambio climático



Producción bioenergética: Un desafío emergente en África. *Fotografía: E. Mansur*

Mercados bioenergéticos

por Don Roberts

CIBC World Markets Inc.

don.roberts@cibc.ca

Hay cuatro variables clave que impulsan la economía de la producción de biocombustibles:

1. el precio del petróleo (el principal sustituto);
2. el costo de la materia prima industrial (50 – 80% del costo variable);
3. la tecnología de conversión; y
4. reglamentaciones estimulantes de la demanda.

En la actualidad, estas cuatro variables se encuentran en un estado de cambio.

La crisis financiera mundial (el problema crediticio y la drástica caída del precio del petróleo) ha tenido un efecto drástico en la financiación internacional relativa a la biomasa. Prácticamente ninguna inversión en bioenergía tiene sentido a menos que el costo del petróleo sea de US\$70 por barril. Creemos que volverá a subir, de modo que en el futuro regresarán las inversiones.

Europa ha adoptado objetivos ambiciosos de energía renovable: para el año 2020, un 20% de sus necesidades energéticas se deberá satisfacer con fuentes renovables, y dos tercios de este total probablemente provengan de la biomasa. Para cumplir este objetivo, Europa podría tener un déficit de madera de 320 – 450 millones de metros cúbicos por año. Para poner esta cifra en perspectiva, las extracciones de Canadá ascienden a alrededor de 200 millones anuales.

En este momento, Europa es un gran vacío en lo que respecta a la madera con fines energéticos. Los gránulos (pellets) provienen de Canadá y, en menor medida, de Australia y Estados Unidos, y hay enormes recursos sin aprovechar en Brasil, Asia y África.

La convergencia de los mercados de combustible, alimentos y fibra probablemente continúe. Por convergencia quiero decir que las materias primas industriales se combinarán y comercializarán en base a su equivalencia energética. El aumento previsto en los precios del combustible, los alimentos y la fibra desencadenará cambios en los patrones de uso de tierras.

Históricamente, los bosques se han mantenido por dos motivos principales:

- los dueños quieren producir algún producto o servicio no comercial; o
- la tierra no puede utilizarse para la producción agrícola.

Se prevé que la convergencia tendrá un mayor impacto en los países del hemisferio sur porque tienen mayores rendimientos agrícolas y menores costos de tierra y mano de obra. Por ejemplo, esto ya se está observando en el sudeste asiático con el aceite de palmera, pero también en la conversión de bosques para la producción alimentaria. Dada la escasez de tierra, esperamos mayores conflictos sobre el uso de los suelos en estas áreas.

Las poblaciones rurales pobres que no tienen derechos de propiedad se verán especialmente afectadas por esta tendencia. El aumento en los precios de la tierra podría ser beneficioso o perjudicial para los sectores más pobres, dependiendo de si obtienen sus derechos de propiedad o no.

Pagos por el secuestro de carbono

por Alain Karsenty

CIRAD

Alain.karsenty@cirad.fr

La pregunta de quién es o será el propietario del carbono está atrayendo cada vez más interés. Existen cuatro estructuras posibles para el proceso REDD:

1. un sistema centralizado y basado en el mercado, que daría créditos a los países por los resultados obtenidos a nivel nacional con respecto a una línea de base;
2. un fondo internacional centralizado que sería utilizado para compensar a los países (la propuesta brasileña);
3. un sistema descentralizado y basado en el mercado, en el cual los proyectos certificados y, en segundo lugar, los países recibirían créditos de carbono directos (un enfoque inclusivo); y
4. un fondo internacional para financiar políticas y medidas (sectoriales y extra sectoriales), y sistemas nacionales de pago por servicios ambientales (PSA). Este fondo invertiría en cambios en la agricultura y tenencia de tierras y ofrecería incentivos a los campesinos para el uso de suelos.

Las primeras tres de estas posibilidades se concentran en una recompensación por la reducción de la deforestación, mientras que la cuarta se basa en la financiación de reformas en las políticas y sistemas económicos.

Cualquiera sea la estructura seleccionada, se puede aplicar un sistema PSA. Sin embargo, en la realidad, los sistemas PSA no consisten en vender servicios ambientales, sino que, en la mayoría de los casos, representan una compensación por el congelamiento de algunos derechos locales de usufructo (p.ej. los derechos tradicionales de desmonte de tierras). Se supone que la compensación se debe fijar según el costo de oportunidad, aunque este supuesto no es realista. Tales derechos de usufructo se relacionan con derechos de tenencia de tierras/recursos, que necesitan cartografiarse, registrarse y reconocerse para que puedan llevar a la compensación. Nos referimos a una evolución importante, pero no una revolución. Sin embargo, para que un proceso de este tipo funcione, muchos países africanos deberán modificar su concepto de "dominio público" para tener en cuenta los derechos de tenencia.

Los sistemas PSA presentan un dilema porque implican un pago por cumplir con la legislación, algo que en el sentido más estricto significaría el fin del imperio de la ley. Se trata de un problema muy complejo. Una posibilidad sería identificar las áreas o territorios donde rige la reglamentación administrativa (órdenes y control) y aquéllos donde se podrían favorecer los incentivos (p.ej. instrumentos económicos como los mecanismos PSA). Los sistemas PSA se podrían utilizar como un instrumento para alentar a los campesinos a mantener el bosque sobre las tierras que legalmente tienen derecho a desmontar. Sin embargo, muchos países africanos consideran que toda la tierra es de dominio público y tal derecho legal podría no ser reconocido.

El PSA es una herramienta útil, pero el enfoque de pagar a los campesinos para detener el desmonte de bosques sin ofrecerles otras fuentes de ingresos a largo plazo y nuevos modelos económicos es insostenible. Entre los problemas potenciales se destacan los siguientes:

- un aumento de los costos de oportunidad con crecientes necesidades de tierra;
- altos costos de transacción para controlar riesgos morales;
- un creciente número de candidatos PSA; y
- un horizonte temporal infinito para los pagos.



Comercio de carbono: Aún no se sabe con certeza hasta qué punto los proyectos de secuestro de carbono podrían beneficiar a las poblaciones de menores recursos de África. *Fotografía: P. Pa'ah*

La tenencia de tierras y el secuestro de carbono en África

por Arthur Green

McGill University

Arthur.green@mcgill.ca

En el debate sobre los vínculos entre la tenencia de bosques y la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación forestal (REDD), existe acuerdo sobre algunos puntos:

- para establecer un sistema PSA, es esencial definir claramente los derechos y responsabilidades en los regímenes de tenencia de los recursos locales;
- si bien existen sólidas razones para establecer un código jurídico nacional uniforme, hay dificultades fundamentales (y en algunos casos, incompatibilidades) en la transición de los regímenes informales locales de tenencia a la legislación nacional; y
- hasta hace poco, el proceso REDD se concentraba en el Estado, era un proceso verticalista y no cubría situaciones donde el Estado era deficiente, corrupto o ilegítimo.

Asimismo, hay varios temas e interrogantes polémicos. Por ejemplo:

- la tenencia informal de tierras en África podría ser un obstáculo prohibitivo para los proyectos de secuestro de carbono y REDD;
- los regímenes de tenencia de tierras no harán una transición suficientemente rápida para funcionar dentro del tiempo especificado para el proceso REDD (2012) o tener un impacto viable en el período crítico de secuestro de carbono en gran escala (próximas décadas); y
- si la tenencia de tierras es un obstáculo prohibitivo (al menos en el corto plazo), ¿qué otras opciones tenemos para facilitar el proceso REDD y el secuestro de carbono?

Existen también varias limitaciones vinculadas a la tenencia para la implementación del proceso REDD en África. Por ejemplo, el pluralismo jurídico de los sistemas de tenencia de tierras es complejo. La tenencia de árboles (los derechos de propiedad asociados a los árboles) también es un punto espinoso.

¿Existen formas de resolver tales complejidades? Por ejemplo, los Estados podrían quizás reconocer zonas de tenencia informal (silvicultura comunitaria) y las entidades donantes y comunidades podrían ejecutar proyectos que dependan, en primer lugar, de pagos voluntarios y, en segundo lugar, de los mercados de carbono. Otra opción podría ser considerar los derechos sobre el carbono separadamente de los derechos de propiedad de la tierra. Ello podría exigir la revaluación de los certificados temporarios de reducción de emisiones, los períodos de créditos y la no permanencia de modo que el marco jurídico pueda valorizar en términos concretos el manejo local flexible que capture carbono o evite la degradación forestal. Este sistema podría funcionar sin un régimen claro de tenencia, reconociendo y valuando los escenarios de mayor riesgo para la degradación/deforestación evitada o los proyectos temporarios de secuestro de carbono.

Adaptación: ¿qué vale más: el acceso al bosque o su propiedad?

por Fobissie Kalame y Johnson Nkem

Centro de Investigación Forestal Internacional

f.kalame@cgiar.org

En África occidental, existen políticas forestales que no tienen en cuenta el cambio climático. El manejo forestal puede mejorar la capacidad de adaptación de los bosques, pero si es deficiente, puede también producir una mayor degradación y disminuir su capacidad para responder a los cambios. Las prácticas de manejo forestal pueden ayudar al bosque a adaptarse a los cambios climáticos, pero se necesitan también instrumentos normativos para asegurar que el manejo se pueda adaptar a las condiciones cambiantes.

El acceso al bosque es un elemento esencial para la adaptación de la comunidad al cambio climático. Las familias ya usan el bosque como parte de sus estrategias de adaptación. Por ejemplo, el forraje para ganado puede escasear durante épocas de sequía y, en tales períodos, el bosque ofrece recursos para seguir alimentando a los animales. Cuando las comunidades son asoladas por fuertes vientos, recurren al bosque para obtener sus materiales de construcción.

Si bien ambos aspectos son importantes, ni el acceso al bosque ni su propiedad constituyen una solución infalible para aumentar la adaptación a los sistemas socioecológicos. A fin de encontrar los incentivos adecuados para las reformas de gobernabilidad y políticas forestales que promuevan la adaptación, se requiere flexibilidad más que un enfoque concentrado en un único tipo de reforma. Asegurar el acceso a los recursos es importante en el corto y mediano plazo, mientras que garantizando la propiedad del recurso se puede ayudar a asegurar la sustentabilidad de las estrategias de adaptación en el más largo plazo.



El rol de las mujeres: En el debate sobre el cambio climático, la coordinadora Prudence Galega exhortó a las mujeres presentes a organizarse (ver la declaración de la página 28). *Fotografía: A. Sarre*

Pregunta de la sala: Con el sistema de tenencia actual de África, ¿es probable que la población indígena africana reciba algún tipo de beneficio del proceso REDD?

Respuesta de Karsenty: Es verdad que existe el riesgo de que las comunidades no reciban muchos beneficios de REDD porque la forma más sencilla de obtener créditos de REDD será con proyectos de conservación: desde una perspectiva más concentrada en el carbono, estos proyectos producen más créditos de carbono que las actividades comunitarias. En todo caso, la lucha contra la deforestación no puede limitarse a los pagos; también es necesario resolver los problemas subyacentes.

Respuesta del presidente de sesión: Se deben realizar pagos, todos estamos de acuerdo con ello. Algunos de nosotros en los países tropicales quisiéramos ir más allá de los pagos por la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación forestal para cubrir también pagos por el buen manejo del bosque. Los bosques naturales no son un uso muy competitivo de la tierra si sólo producen madera, pero son una excelente opción para la protección de la biodiversidad. La generación de fondos adicionales para un buen manejo forestal a través del proceso REDD sería una forma de compensar a los propietarios de tierras por la oportunidad que pierden al no desmontar sus bosques para la agricultura. Existen pruebas de que el buen manejo del bosque reduce las emisiones. La pregunta aquí es cómo realizar estos pagos y a quién. No creo que debamos discutir si se deben efectuar los pagos, porque no hay duda de que se deben hacer. Otra pregunta es quién debería pagar. La respuesta a esa pregunta es clara: los ricos de todo el mundo deben pagar. No podemos pedir a los pobres que paguen, y la mayoría de las comunidades que viven en los bosques o zonas aledañas son de escasos recursos. Los ricos deben pagar y los pagos deben beneficiar principalmente a las poblaciones locales.

Pregunta de la sala: El mecanismo REDD se concentra en las emisiones causadas por la deforestación y degradación forestal. En Nepal, ya se ha reducido la deforestación en 15.000 bosques comunales y tenemos importantes existencias de carbono en nuestros bosques. En este caso, ¿qué beneficios se podrían derivar del proceso REDD? ¿Todas las comunidades podrían beneficiarse, en particular las que ya están conservando sus bosques?

Respuesta de Green: En las negociaciones sobre el cambio climático, se mencionan constantemente tres cosas: adicionalidad, fugas y permanencia. ¿Deberíamos contar sus bosques, que ya existen y están bien manejados? Hoy se está debatiendo ese punto.

Pregunta de la sala: ¿Cuál es la función de las mujeres en todo el proceso de adaptación al cambio climático y su mitigación? ¿Por qué debemos preocuparnos por las mujeres? Porque estamos en el eje central de la pobreza, en el centro de todos los problemas enfrentados por la sociedad, ya que cuidamos de todos los demás. Si se tiene confianza en los grupos femeninos, se comenzará a ver resultados efectivos en el terreno, porque las mujeres no van a despilfarrar el dinero.

Respuesta del presidente de sesión: Creo que todos conocemos el valor que tienen las mujeres en los bosques. Hemos hablado de los conflictos sobre la tierra; si les diéramos más poder a las mujeres, tendríamos mucha menos violencia. Hay muchas formas de mejorar la situación de las mujeres, pero la educación es un punto de partida.

Respuesta de la facilitadora: Es cada vez más evidente que nos estamos olvidando de un importante grupo de actores. Exhorto a las mujeres presentes en esta conferencia a que se organicen.

Respuesta de Green: No soy un experto en derechos femeninos, pero me encantaría ver que las mujeres presenten propuestas para proyectos en el marco del Mecanismo para un Desarrollo Limpio o REDD, o cualquier otro tipo de sistema de pagos por servicios ambientales. Valdría la pena como experimento en el campo de los derechos femeninos.

Declaración de las mujeres africanas

La Red de Mujeres Africanas para el Manejo Comunitario de Bosques, formada durante la conferencia, presentó esta declaración el último día

Esta conferencia, convocada por la Organización Internacional de las Maderas Tropicales y otras entidades aliadas, tuvo lugar bajo los auspicios del Ministerio de Bosques y Fauna de la República de Camerún. El objetivo de la conferencia era determinar estrategias para acelerar las reformas de tenencia forestal, garantizando a la vez el reconocimiento de derechos, la ordenación y manejo forestal sostenible, y el desarrollo socioeconómico.

Entre los participantes de la conferencia, se incluyeron 45 mujeres provenientes de Burkina Faso, Burundi, Camerún, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Gabón, Nigeria, Rwanda y Senegal. Estas mujeres africanas, reunidas en el día de la fecha, 27 de mayo de 2009, en la sala MEFOU del Hotel Mont Fébé de Yaundé,

Reconocieron:

- la función primordial y esencial de las mujeres en el proceso de desarrollo, en general, y en el manejo sostenible de recursos, en particular;
- la discriminación contra las mujeres en lo relativo al acceso a la tierra y la propiedad forestal para desarrollar actividades económicas; y
- la discriminación contra las mujeres en lo relativo al acceso a capital necesario para desarrollar actividades económicas.

Evaluaron:

La situación institucional, financiera, legal y normativa de la tenencia, gobernanza y empresas en el ámbito forestal.

Identificaron:

Los siguientes problemas:

- Los derechos de las mujeres a la tenencia siguen sin reconocerse, tanto en los sistemas tradicionales como en la legislación moderna; esta constante indiferencia hacia las mujeres impide que las políticas internacionales, leyes y programas incorporen sus derechos de tenencia.
- Si bien las mujeres desempeñan un papel líder en la generación de ingresos a partir de productos forestales no maderables y prácticas agroforestales, y pese a su participación en las economías locales, los esfuerzos orientados a apoyar el rol de las mujeres en el manejo forestal comunitario siguen siendo insuficientes.
- Existe un acceso limitado a tecnologías, capitales y mercados nacionales e internacionales de productos forestales no maderables.
- En ciertos países, las reglamentaciones limitan el desarrollo de empresas forestales administradas por mujeres.

Propusieron:

Lo siguiente:

1. incorporar a las mujeres en los procesos de reforma forestal y agraria que están teniendo lugar en África occidental y central;
2. propugnar un mejor acceso a las tierras y recursos forestales para las mujeres;
3. reformar los sistemas tradicionales que impiden que las mujeres sean propietarias de tierras ancestrales y limitan su usufructo;
4. reconocer el papel de las mujeres en la producción, transformación y comercio de productos forestales no maderables y agroforestales;
5. alentar y apoyar las empresas forestales de mujeres, especialmente las concentradas en productos forestales no maderables;
6. fortalecer el apoyo brindado a las ONG de mujeres y organizaciones de desarrollo femeninas que operan en el ámbito del manejo forestal comunitario para aumentar la capacidad técnica, tecnológica, organizativa, financiera, económica e institucional;
7. movilizar fondos de gobiernos y donantes para ayudar a las mujeres a desarrollar empresas comunitarias;

8. que la OIMT:

- incorpore en su agenda un programa temático sobre equidad entre géneros, tenencia y reconocimiento de los derechos de las mujeres;
- establezca mecanismos de financiación para empresas forestales comunitarias de mujeres;
- apele a los gobiernos nacionales para que faciliten la participación efectiva de las mujeres en los procesos de reforma de tenencia de bosques y tierras de sus países;
- emprenda una evaluación mundial de la contribución de las mujeres al sector forestal y organice una conferencia internacional para determinar medidas estratégicas que permitan asegurar su participación en el proceso de desarrollo;
- asegure la representación de las mujeres en todas las reuniones cumbre del Consejo Internacional de las Maderas Tropicales y todos los otros organismos decisorios de la Organización.

A fin de rectificar la falta de organización general de las mujeres en el manejo forestal y en el desarrollo de empresas forestales comunitarias, específicamente en el contexto africano, las mujeres africanas reunidas en la sala MEFOU del Hotel Mont Fébé,

Se comprometen:

- a actuar de forma colectiva para hacer frente a los desafíos sociales, políticos, legislativos y económicos vinculados al manejo de bosques en África.

Deciden:

- crear la Red de Mujeres Africanas para el Manejo Comunitario de Bosques.

La especificidad y carácter distintivo de esta red se deriva de la naturaleza colectiva de sus actividades relativas a los derechos de tenencia de tierras y bosques.

Dada la persistente desigualdad entre géneros en las esferas jurídica, institucional y tradicional, al actuar colectivamente, las mujeres conseguirán mayores oportunidades dentro del marco de la silvicultura comunitaria y la descentralización. Esta acción colectiva permitirá a las mujeres tener acceso a la propiedad y concentrarse en la promoción de productos forestales no maderables y agroforestales.

La misión de la Red de Mujeres Africanas para el Manejo Comunitario de Bosques es:

Ejercer presión en los gobiernos y organizaciones internacionales para reconocer, en sus reformas políticas y agendas, las necesidades, limitaciones e intereses específicos de las mujeres, así como sus derechos a la propiedad de la tierra y recursos forestales.

El objetivo de esta red es reunir a las mujeres administradoras de bosques comunales y las mujeres interesadas en aspectos relativos a la tierra y bosques, junto con aquellas relacionadas con la explotación y comercio de productos forestales maderables y no maderables en África central y occidental.

En consecuencia, se establece un comité provisional con la siguiente estructura:

- **Presidenta:** Cécile Ndjébet, Camerún
- **Vicepresidenta:** Marceline Ouedraogo, Burkina Faso
- **Secretaria:** Solange Bandiaky, Senegal
- **Contactos oficiales:**
 - Burkina Faso: Clarisse Honadia
 - Burundi: Liberate Nicayenzi
 - Camerún: Antoinette Pa'ah
 - República Centroafricana: Sylvie Chantal Sekola
 - República Democrática del Congo: Jeanette Amanakou
 - Nigeria: Apeh Egbe.

La Red de Mujeres Africanas para el Manejo Comunitario de Bosques insta a la Iniciativa de Derechos y Recursos (RRI) a fortalecer las capacidades de la red y, por este medio, expresa su interés de pasar a ser un miembro independiente del Grupo Asesor de la Sociedad Civil de la OIMT

Yaoundé, 27 de mayo de 2009

Declaración presentada por los participantes de la Conferencia Internacional sobre Tenencia de Bosques, Gobernanza y Empresas Forestales: Nuevas Oportunidades para África Central y Occidental, convocada en Yaoundé, Camerún, del 25 al 29 de mayo de 2009

Los participantes de la conferencia identificaron una serie de problemas, lecciones y desafíos clave y presentaron recomendaciones para los gobiernos, organizaciones internacionales, comunidades, ONG y organizaciones regionales de África. Coincidieron también en una serie de actividades para llevar a cabo dentro de un plazo determinado, que en conjunto denominaron "Objetivo 2015".

Problemas clave relacionados con la tenencia de bosques, gobernanza y empresas comunitarias en África

- La inseguridad de la tenencia de bosques experimentada por las comunidades africanas en muchos países enlentece el desarrollo social y económico, obstaculiza el manejo forestal sostenible y conduce a conflictos sobre los recursos.
- En los últimos 400 años, el continente africano experimentó traumas extremos cuando el imperio colonial se rehusaba a reconocer las leyes y derechos tradicionales de tenencia para establecer el control estatal sobre los recursos naturales y conseguir objetivos económicos.
- El legado del control colonial sobre los recursos se transfirió a los Estados africanos posteriores a la independencia, que mantuvieron la propiedad estatal sobre las tierras forestales.
- Existe un pluralismo jurídico de tenencia en la mayoría de los países africanos, según el cual la legislación formal tiene prioridad sobre los diversos sistemas tradicionales y limita los derechos de las comunidades al acceso y propiedad de lo que consideran sus propios recursos naturales.
- En todo el mundo y en diversos países africanos, se están llevando a cabo reformas como respuesta a un creciente movimiento de las comunidades que reclaman sus derechos a participar en los procesos relacionados con el uso y la conservación de recursos, pero en los casos en que se ha efectuado la reforma su implementación ha sido lenta.



Fotografía: E. Mansur

- Los derechos de tenencia de las mujeres siguen en su mayor parte sin reconocerse en las leyes tradicionales y formales; sus derechos no están suficientemente incorporados en las reformas políticas y legislativas y en la agenda internacional pertinente.
- Del mismo modo, los grupos étnicos socialmente marginados que dependen de los bosques para su sustento continúan viviendo con una tenencia insegura del recurso y sin el reconocimiento de sus derechos humanos.
- La orientación institucional de los organismos forestales no incorpora procesos de desarrollo y tenencia basados en los derechos de los pueblos; por lo tanto, la capacidad institucional es inadecuada para el uso eficaz de herramientas dirigidas al desarrollo basado en derechos y para abordar los problemas de tenencia.
- Las instituciones gubernamentales están estructuradas de manera tal que se separa la reglamentación y ordenación de tierras agrícolas de la de los valiosos recursos naturales como maderas y minerales.
- En muchos países africanos, varios obstáculos bloquean la creación de pequeñas y medianas empresas (PYMES) y, en particular, empresas forestales comunitarias (EFC). La falta de apoyo para la financiación, tecnología y el uso integrado de productos forestales maderables y no maderables limita las posibilidades económicas de las comunidades locales.
- Debido a la falta de canales e instrumentos apropiados, las comunidades tienen dificultad para expresar y documentar sus derechos tradicionales a fin de interactuar con los sistemas jurídicos formales.
- Los donantes internacionales e instituciones financieras no han prestado suficiente apoyo para la reforma de la tenencia de bosques, gobernanza forestal y empresas forestales comunitarias.
- Varios temas nuevos y en evolución a nivel mundial, como el cambio climático y posibles iniciativas de mitigación, producción de biocombustibles, iniciativas tales como acuerdos voluntarios de asociación/aplicación de leyes, gobernanza y comercio en el ámbito forestal, y la crisis económica mundial, son todos factores que tendrán un impacto en la tenencia de los bosques.

Lecciones clave

En muchos países de África es necesario implementar procesos de reforma de leyes y políticas de tenencia forestal. Los participantes de la conferencia identificaron las siguientes lecciones:

- **Los procesos pluralistas son fundamentales para reformar políticas y leyes:** la participación amplia y organizada de los actores interesados es un elemento esencial en el desarrollo de las leyes y políticas sobre recursos naturales. Los procesos tendenciosos o que no se basan en un consenso entre todos los actores interesados inevitablemente conducirán a conflictos y al agotamiento de recursos. Es necesario establecer mecanismos que garanticen la participación igualitaria de los grupos marginados, especialmente las mujeres y minorías.
- **Se debe fijar una política clara antes de formular las leyes:** los instrumentos legales y reguladores son mucho más efectivos cuando se basan en políticas sólidas desarrolladas a través de procesos participativos y consultivos y establecidas en base a la experiencia. Las leyes y políticas relativas a la tenencia de bosques deben ser lo suficientemente flexibles como para incorporar enfoques adaptados a la realidad local para la utilización sostenible de los recursos naturales. En la formulación

de la ley, es esencial contar con experiencia práctica, y los mecanismos para aplicar la legislación deben ser simples para garantizar su éxito.

- **Las políticas y leyes forestales deben ser compatibles con la legislación sobre ordenamiento territorial o basarse en la misma:** los elementos de los derechos de acceso y propiedad de bosques no se pueden separar de la tenencia de tierras. Por lo tanto, la reforma de la tenencia de bosques depende de un enfoque transparente de derechos territoriales, inclusive una legislación sobre tenencia de tierras clara y la implementación de mecanismos correspondientes.
- **Las políticas y leyes forestales deben incorporar las diferencias entre las comunidades:** los distintos miembros y familias de una comunidad a menudo tienen diferentes posturas y perspectivas con respecto a la utilización y propiedad de los bosques. Estas diferencias deben identificarse e incorporarse adecuadamente en la formulación de políticas y leyes sobre tenencia de bosques.
- **El respeto y reconocimiento de los sistemas tradicionales es una clave de éxito:** los ejemplos más exitosos de reforma de tenencia de bosques, especialmente en África, son aquellos en los que el sistema legal de tenencia de tierras y bosques asimila y reconoce los derechos establecidos por los sistemas tradicionales. Esta asimilación y reconocimiento son elementos esenciales para fomentar consensos, la distribución equitativa de beneficios y el desarrollo sostenible.
- **Las políticas nacionales deben reconocer la legalidad de los derechos tradicionales:** una condición previa para el éxito es un equilibrio entre los sistemas legales y los sistemas tradicionales.
- **El Estado cumple un papel clave en el proceso de reforma:** el Estado, que es el eje central de todo proceso de reforma, debe tratar de facilitar tales procesos ofreciendo suficientes espacios políticos, estabilidad política y recursos. La voluntad y el compromiso políticos son esenciales para la iniciación, desarrollo e implementación de un proceso de reforma.
- **La cartografía participativa es una herramienta que otorga poder a las comunidades para negociar y reclamar sus derechos:** la cartografía participativa a nivel comunitario se utiliza cada vez más para respaldar el empoderamiento local y el reconocimiento oficial de derechos comunitarios sobre tierras y bosques. Puede constituir una herramienta importante de negociación y comunicación y apoyar los procesos de decisiones sobre la tenencia de bosques. Puede asimismo utilizarse para facilitar el diálogo entre los actores interesados en la utilización y conservación de áreas forestales.
- **El apoyo y la financiación internacionales pueden tener un impacto significativo en la reforma de políticas y leyes de tenencia forestal.**

Las pequeñas y medianas empresas forestales, en particular las EFC, constituyen un vehículo excelente para fomentar la conservación y utilización sostenible de los recursos forestales y pueden contribuir considerablemente a los medios de sustento de las comunidades y al desarrollo local y nacional. Los participantes de la conferencia identificaron las siguientes condiciones básicas para el desarrollo de PYMES y EFCs:

- **Las EFC no pueden crecer sin un sistema claro de tenencia:** además, el acceso garantizado a los recursos es una condición necesaria para el desarrollo de PYMES y, en particular, de

EFCs. Tal acceso debe reconocerse legalmente y las autoridades correspondientes deben asegurar su cumplimiento.

- **Es esencial el acceso a los mercados:** el desarrollo de PYMES se ve obstaculizado por una falta de información y acceso a los mercados locales, nacionales e internacionales. La experiencia demuestra que el apoyo brindado para el desarrollo de productos y mercados mejora considerablemente el rendimiento de las PYMES.
- **Las PYMES tienen potencial para ser poderosos actores económicos:** en muchos países, especialmente de África, las PYMES efectúan una contribución importante a las economías locales a través de los mercados informales. En Ghana, por ejemplo, las PYMES contribuyen con aproximadamente el 5% del PIB, mientras que el sector de la industria forestal formal contribuye con un 2%. Con el reconocimiento de esta contribución y el apoyo de la formalización de las PYMES y su acceso a los mercados formales, se mejora su sustentabilidad y su contribución al desarrollo nacional.
- **Las mujeres son actores líderes en la generación de ingresos derivados de PFMNs:** las mujeres desempeñan un papel importante en el desarrollo y la administración de PYMES, especialmente las relacionadas con productos forestales no maderables y dendroenergía, con importantes beneficios para las economías locales. Sin embargo, no se están realizando suficientes esfuerzos para apoyar el papel de las mujeres en el manejo forestal.
- **El Estado desempeña un papel clave en el apoyo o la obstaculización del desarrollo de PYMES:** pese a su importancia socioeconómica, las PYMES, y en particular las EFC, aún no han concretado en absoluto su pleno potencial para contribuir a las economías locales y nacionales. El Estado cumple una función importante en estimular a las PYMES, en particular, ofreciendo incentivos y apoyo técnico.

Desafíos clave

- **Actitudes y formas de pensar:** es difícil, si no imposible, potenciar los derechos de propiedad y las comunidades locales si los gobiernos siguen utilizando las leyes, instituciones y formas de pensar coloniales. Un desafío clave es cambiar las actitudes del gobierno y la sociedad civil, y sus seguidores, hacia modelos que impliquen una mayor participación.
- **Procesos participativos y pluralistas:** para la reforma de la tenencia de bosques se necesitan procesos participativos y pluralistas que permitan a todos los actores participar equitativamente.
- **Reformas institucionales:** se necesitan procesos para descentralizar la toma de decisiones y ofrecer apoyo y recursos para las instituciones locales tales como consejos, organizaciones comunitarias y EFCs, e integrar las instituciones rurales tradicionales y representativas.
- **Corrupción:** se debe combatir la corrupción en el manejo de bosques y las instituciones forestales.
- **Reconocimiento e incorporación de las dimensiones de género en los sistemas de tenencia:** las mujeres enfrentan desafíos especiales debido a la ausencia de derechos de propiedad; la falta de acceso a financiación, mercados y tecnologías; leyes desfavorables relativas al acceso y la propiedad; y una carencia de información sobre las leyes y reglamentos.

- **Reducción de la pobreza:** las reformas deben abordar las necesidades de los sectores más pobres y de las minorías.
- **Condiciones propicias para las PYMES forestales:** se necesitan claros sistemas de tenencia legal para garantizar el acceso de las PYMES, y en particular de las EFC, a capitales y mercados; crear condiciones justas para facilitar apoyo técnico e institucional a un nivel, por lo menos, equivalente al provisto al sector privado; y establecer un régimen tributario equitativo.

Recomendaciones

1. Los gobiernos deberían:

- a) reconocer que las reformas de tenencia de bosques y tierras que tienen en cuenta los derechos humanos así como los derechos territoriales tradicionales de las comunidades forestales y pueblos indígenas son esenciales para el desarrollo sostenible;
- b) fijar, a través de un proceso pluralista, metas ambiciosas de propiedad comunal de tierras forestales (p.ej. un porcentaje a alcanzar para el año 2015) y elaborar una estrategia y plan para cumplir con dichas metas;
- c) acelerar las reformas de políticas sobre tenencia, comercio y mercados forestales, con especial atención a los derechos de las comunidades, mujeres, minorías y grupos marginados;
- d) llevar a cabo tales reformas utilizando un proceso participativo y pluralista (que incluya especialmente mujeres, minorías y grupos marginados, en particular, pueblos indígenas) dentro de un proceso de reforma/desarrollo de políticas sobre ordenamiento territorial;
- e) asegurar que las reformas de tenencia de bosques se ajusten a otras reformas más amplias de tenencia de tierras, con información de la Iniciativa de Política de Ordenamiento Territorial de ECA, AU y AfDB;
- f) aprender de las experiencias de otros países en la formulación de políticas y leyes sobre la tenencia de bosques y en el desarrollo de EFCs;
- g) crear un entorno propicio para el desarrollo y éxito de EFCs y proporcionar mecanismos de financiación que sean accesibles a las mujeres, minorías y grupos marginados;
- h) examinar los documentos de estrategias para la reducción de la pobreza con especial atención a la tenencia de bosques y EFCs.

2. Las ONG deberían:

- a) ubicar las reformas de tenencia de bosques en el centro de sus campañas;
- b) asegurar la prestación de asesoramiento jurídico a las comunidades sobre el establecimiento de PYMES forestales;
- c) apoyar a las comunidades en el desarrollo de alianzas transparentes con entidades financieras y técnicas pertinentes;
- d) trabajar para establecer niveles mínimos de participación y consulta en los procesos de reforma de regímenes de tenencia;
- e) controlar el proceso de seguimiento de las recomendaciones de las conferencias de Río Branco y Yaoundé;
- f) trabajar para esclarecer el lenguaje y los conceptos relativos a los derechos y tenencia, y asegurar la participación de entidades gubernamentales, la sociedad civil y otras partes interesadas en las deliberaciones sobre el reconocimiento y ejercicio de derechos y obligaciones;

- g) facilitar herramientas, tales como la cartografía participativa, para potenciar a las comunidades de modo que reclamen sus derechos, y facilitar el diálogo y la negociación con los gobiernos;

- h) apoyar a las EFC para facilitar la certificación de sus procesos productivos a fin de aumentar su acceso a los mercados.

3. Las comunidades deberían:

- a) organizarse y crear redes para participar eficazmente en los procesos de reforma, y expresar sus opiniones y reclamos de derechos de tenencia de bosques;
- b) buscar vínculos con servicios del gobierno y organizaciones que puedan ayudar a documentar sus derechos de tenencia.

4. La OIMT y otras organizaciones internacionales deberían:

- a) colaborar en la elaboración de directrices para la reforma de la tenencia de bosques;
- b) realizar los esfuerzos necesarios para poner en práctica el programa temático de la OIMT sobre manejo de bosques comunales y empresas forestales comunitarias;
- c) elaborar una agenda para fomentar la equidad entre géneros en el contexto de la tenencia y empresas forestales;
- d) apoyar la organización de un taller sobre los mismos temas de la Conferencia de Yaoundé para un grupo de países asiáticos a fin de intercambiar opiniones y aprender de las experiencias de unos y otros.

5. Los donantes deberían:

- a) ofrecer financiación para apoyar procesos apropiados de reforma de tenencia de tierras y bosques y su implementación;
- b) financiar el programa temático de la OIMT sobre manejo de bosques comunales y empresas forestales comunitarias;
- c) en sus programas de cooperación para el sector forestal y social, apoyar a los países asociados en la ejecución de reformas de tenencia de bosques y EFCs a nivel comunitario.

6. Las instituciones regionales africanas deberían:

- a) en el plan de convergencia de la COMIFAC, tener suficientemente en cuenta los derechos de tenencia de bosques de las comunidades;
- b) incluir los derechos comunitarios de tenencia de bosques en la Carta Territorial de ECOWAS y la Iniciativa de Política Territorial de AU, AfDB y ECA.

El camino futuro: Objetivo 2015

Los participantes recomendaron que los gobiernos y actores sociales adoptaran las siguientes medidas para catalizar las reformas en África central y occidental:

1. Priorizar la reforma de la tenencia de bosques como una cuestión de desarrollo nacional en todos los países africanos para el año 2015, en base a la necesidad de asegurar el respeto de los derechos humanos e históricos de propiedad y acceso a la tierra y los recursos, reforzando la voluntad política y asegurando el compromiso de los parlamentarios, así como los ministerios y organismos pertinentes, con los procesos de reforma;
2. Revertir la premisa de que todas las tierras son de dominio público y realizar un inventario de las áreas que se encuentran bajo propiedad y manejo estatal;
3. Reconocer plenamente los derechos humanos de todas las etnias y pueblos minoritarios para el año 2015, en particular, sus derechos sobre la tierra y su acceso a los recursos;



Mayor claridad: Yaoundé comienza a vislumbrarse a través de la neblina matutina. *Fotografía: A. Sarre*

(Continúa de la página anterior)

4. Potenciar a las comunidades para que reclamen sus derechos ampliando la cartografía participativa de los derechos territoriales comunitarios, y sólo entonces elaborar planes de uso de tierras y zonificación;
5. A través de un proceso pluralista, fijar metas ambiciosas de propiedad comunal de tierras forestales (p.ej. un porcentaje a alcanzar para el año 2015) y elaborar una estrategia y plan para cumplir con dichas metas. En los países donde no haya tierras forestales de propiedad comunal, establecer una ambiciosa meta para 2015 de reconocimiento legal de tierras forestales comunales. En los países que ya tengan algún porcentaje de tierras forestales comunales, fijar la meta de, por lo menos, duplicar las áreas bajo propiedad comunal para el año 2015;
6. Abordar las limitaciones que enfrentan las empresas de pequeña escala y comunitarias en el mercado y comercio, y aumentar el porcentaje de beneficios derivados de todas las actividades comerciales realizadas en sus tierras, con el fin de, por lo menos, cuadruplicar los ingresos comunitarios de todas las operaciones forestales para el año 2015;
7. Fortalecer la voluntad y acción política para adelantar las reformas de tenencia de bosques por parte de las instituciones forestales regionales, territoriales y reguladoras, la OIMT y los donantes, alentando su adopción y apoyo para aplicar estas recomendaciones y este Objetivo 2015;

8. Establecer mecanismos para controlar y asegurar el seguimiento de las recomendaciones de Yaoundé y este Objetivo 2015.

Los participantes agradecen al gobierno y al pueblo de Camerún por su cálida hospitalidad y excelente organización, que garantizaron el éxito de este encuentro. Agradecen asimismo al Ministerio de Bosques y Fauna, la RRI y la OIMT por su iniciativa de convocar la conferencia; a los co-organizadores FAO, CIFOR, UICN, ICRAF, Intercooperation y AGFC; y los donantes SDF, SECO, DFID, los Países Bajos, Norad, Sida, el Departamento de Estado de EE.UU. y la Fundación Ford. Los participantes africanos desean agradecer a todos los presentes de Asia, América Latina y América del Norte por compartir sus experiencias.

Yaoundé, 29 de mayo de 2009

Los Participantes

Para más información sobre la conferencia (inclusive una lista completa de participantes), comuníquese con: rfm@itto.int.

