

OPORTUNIDADES PARA FORTALECER LES

# DERECHOS DE TENENCIA COLECTIVA DE LA TIERRA

EN LOS PAÍSES DEL FONDO  
DEL CARBONO DEL FCPF

---

RESUMEN DEL INFORME



**El propósito del estudio es identificar, en los países del Fondo del Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), las nuevas oportunidades para fortalecer los derechos de tenencia sobre la tierra y los bosques de los pueblos indígenas, las comunidades locales y los pueblos afrodescendientes (en adelante, PICL).**

Tiene como objetivo informar a los Gobiernos de los países del Fondo del Carbono, a los PICL, a la sociedad civil y a los especialistas en derechos sobre la tierra y los bosques acerca de las oportunidades y las vías para fortalecer la tenencia comunal y colectiva de la tierra y los bosques. Además, el estudio expone importantes conclusiones y enseñanzas para el FCPF y para el fondo Ampliar el Acceso a los Beneficios y Reducir las Emisiones (EnABLE) en relación con las oportunidades para promover un mayor grado de inclusión social en el financiamiento climático basado en resultados.

Mediante un marco analítico del Banco Mundial<sup>1</sup> con el que se organiza la recopilación de datos, se conceptualizan los vínculos entre los elementos clave de la seguridad de la tenencia y

se formulan oportunidades para promover esos derechos, el estudio presenta una metodología de evaluación de oportunidades para el cotejo y análisis cuantitativo y cualitativo de datos procedentes de fuentes diversas e innovadoras. El resultado son perfiles de país individuales y exhaustivos, así como un informe resumido en el que se exponen los elementos comunes y las oportunidades integrales mediante las que promover la tenencia colectiva de los PICL sobre la tierra y los bosques.

El estudio fue gestionado y financiado por la Unidad de Gestión de los Fondos sobre el Clima<sup>2</sup> y realizado por la Iniciativa para los Derechos y los Recursos (RRI) y la Global Land Alliance (GLA)<sup>3</sup>. Para consultar el informe completo y los perfiles de países, visitar [forestcarbonpartnership.org](http://forestcarbonpartnership.org).

## ANTECEDENTES

**Ante la crisis mundial del clima y la biodiversidad, los Gobiernos, las instituciones de desarrollo y el sector privado recurren cada vez más a programas de reducción de emisiones en los bosques y la tierra para obtener lo antes posible beneficios en materia de mitigación.**

Destacan en estos programas las iniciativas para reducir la deforestación, al tiempo que se promueven la conservación, la restauración y el uso sostenible de los bosques en los países en desarrollo, principalmente en las zonas que

habitualmente ocupan pueblos indígenas y comunidades locales. Se calcula que, en conjunto, unos 1600 millones de personas viven y dependen de la tierra y los bosques, muchos de los cuales son ahora objeto de planes de reducción de

1 Securing Forest Tenure Rights for Rural Development (Garantizar los derechos de tenencia sobre los bosques para el desarrollo rural).

2 Asyl Undeland (jefe del equipo de trabajo de este estudio), Bouke Berns (coordinador) y Michael Kirk (asesor técnico).

3 Alain Frechette (jefe del equipo del estudio, RRI), Malcolm Childress (jefe técnico, GLA), Jim Smyle (especialista en el manejo de recursos naturales, GLA), Logan Sander (investigador principal, GLA), Christen Corcoran (investigador, GLA).

emisiones y compensación. Al mismo tiempo, los Gobiernos reconocen formalmente menos de la mitad de las tierras y los territorios reclamados por las comunidades.

Para que la conservación, gestión y restauración de las tierras y los bosques del mundo sean sostenibles, es esencial que los PICL disfruten de derechos de tenencia claros y seguros. En contraste con las áreas gestionadas por Gobiernos o entidades privadas, los bosques controlados por los PICL que gozan de derechos de tenencia seguros sobre la tierra se asocian con menores tasas de deforestación, menores emisiones de gases de efecto invernadero, mejor protección de la biodiversidad y mejores medios de subsistencia. Dada esta relación positiva entre la seguridad de tenencia de esos colectivos y los

objetivos globales en materia de clima y biodiversidad, un mayor reconocimiento de los derechos de los PICL sobre los recursos naturales contribuiría a la consecución de estos objetivos, incluida la protección y restauración de los sumideros de gases de efecto invernadero y las zonas de biodiversidad de importancia mundial. Aunque en las últimas dos décadas el reconocimiento legal de los bosques comunitarios en África, Asia y América Latina ha aumentado en un 40 % –de 337 millones de hectáreas a 484 millones de hectáreas–, se calcula que, las tierras forestales de propiedad consuetudinaria son al menos el doble de la superficie de las tierras forestales de tenencia formalmente reconocida.

## EVALUACIONES DE OPORTUNIDADES Y PERFILES DE PAÍSES

El enfoque para definir y evaluar las oportunidades que permitan fortalecer los derechos de tenencia de los PICL sobre la tierra y los bosques presupone la necesidad de perseguir tres objetivos generales: promover o ampliar el reconocimiento legal de los derechos colectivos, fortalecer y asegurar esos derechos y aprovechar los derechos colectivos en beneficio de los PICL. En el siguiente marco de acción se detalla la actividad de investigación que se precisa para cada uno de estos objetivos en lo que respecta tanto a condiciones habilitadoras como a limitaciones y tipos de resultados deseados.

Los perfiles de país –los principales resultados del estudio– constan de una revisión y evaluación de las oportunidades de cada uno de los países del Fondo del Carbono del FCPF. Estos perfiles incluyen un examen general de los derechos forestales comunitarios y su problemática; una descripción de la situación legal, institucio-

nal y operativa de los derechos forestales; una síntesis de las oportunidades con puntos de partida, y resúmenes de los mecanismos de inversión existentes con potencial para financiar acciones sobre las oportunidades identificadas, así como de las limitaciones y los riesgos para mejorar los derechos forestales colectivos. Para ilustrar con más detalle las oportunidades identificadas durante la recolección de datos se ha examinado en mayor profundidad a seis países: Costa Rica, Ghana, Guatemala, Indonesia, Mozambique y Vietnam.

**GRÁFICO 1** Marco de acción para promover, fortalecer y aprovechar las oportunidades de tenencia





## CONCLUSIONES PRINCIPALES

**Aunque cada uno de los países objeto del estudio<sup>4</sup> es único y son pocas las oportunidades de promover los derechos de tenencia comunitarios sobre la tierra y los bosques que pueden aplicarse a todos, destacan las siguientes conclusiones principales.**

- **Aunque todos los países del Fondo del Carbono del FCPF cuentan con marcos jurídicos que reconocen los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales correspondientes a una o varias de las tres categorías señaladas anteriormente, algunos de ellos, por diversas razones, no son aplicables a escala.** Entre los problemas que afectan la eficacia de los marcos jurídicos figuran la escasa experiencia en su aplicación, la poca o nula capacidad institucional, la indefinición de los procedimientos y el alto grado de ambigüedad jurídica y operativa. Al mismo tiempo, cada país representa una oportunidad para promover los derechos forestales colectivos a través de reformas políticas, legales o institucionales.
- **En la mayoría de los países existen múltiples oportunidades para consolidar y fortalecer los derechos de los PICL,** incluso en los casos en que no están plenamente establecidos los marcos jurídicos aplicables.
- **En casi todos los países existen oportunidades de crecimiento económico sostenible y de mejora de la gestión forestal.** Entre esas oportunidades figuran las asociaciones público-privadas para mejorar la comercialización de los productos comunitarios, una mayor participación de las mujeres en el diseño y la gestión de las iniciativas, el aprovechamiento de los sistemas de certificación verde y de comercio justo, y los pagos de carbono y otros pagos ambientales para fortalecer la sostenibilidad y la eficiencia de las prioridades de uso de la tierra impulsadas por la comunidad. El carácter multinacional y multirregional del estudio ha dado lugar a seis cuestiones transversales y seis lecciones aprendidas que pueden ayudar a dar respuestas más amplias al reto de mejorar el reconocimiento de la tenencia forestal colectiva.

4 El estudio examinó y evaluó las oportunidades para fortalecer la tenencia colectiva de la tierra en los siguientes países: Chile, Costa Rica, Cote d'Ivoire, Fiji, Ghana, Indonesia, Madagascar, México, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Perú, República del Congo, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Dominicana y Vietnam.



## CUESTIONES TRANSVERSALES

### Condiciones habilitadoras

En todos los países del Fondo del Carbono se pueden priorizar y lograr las condiciones propicias para el reconocimiento de los derechos colectivos de tenencia sobre la tierra y los bosques dentro de los actuales procesos de planificación, por ejemplo, a través de compromisos nacionales para reconocer y proteger los derechos de los PICL, la ampliación de su representación en la elaboración de políticas, el fortalecimiento de la aplicación de la legislación forestal, la asignación específica de fondos de inversión forestal para actividades relacionadas con la tenencia, y el desarrollo de capacidades para la gestión forestal comunitaria.

### Estrategias climáticas nacionales

Son pocos los países que han desarrollado marcos legales que respalden su comercio de carbono. Solo seis países reconocen los derechos de las comunidades de forma explícita o en función de los derechos sobre la tierra o los bosques. Representantes de los PICL han planteado numerosas cuestiones sobre cómo puede afectar la carrera por asegurar los derechos de carbono a sus derechos sobre la tierra y los bosques. Estas y otras preocupaciones conexas subrayan la

necesidad de una mayor coordinación entre las autoridades nacionales encargadas de definir los objetivos climáticos y las comunidades locales afectadas por ellos.

### Descentralización

La relación entre la gobernanza descentralizada y los esfuerzos de las comunidades por garantizar los derechos sobre la tierra y los recursos es un tema recurrente en casi todos los países, que se solapa con cuestiones relacionadas con la tenencia de los bosques, la gestión de los recursos naturales, la transparencia, la distribución de ingresos y beneficios, la aplicación de la ley y otros temas sociales. La importancia del proceso de descentralización es vital para mejorar los resultados, ya sea como punto de partida o para abordar derechos no resueltos, la seguridad de tenencia y la gestión sostenible de los recursos naturales.

### Criminalización, criminalidad y violencia

Criminalization of forest livelihoods in the form of regulatory barriers to forest and land management, as well as the criminal activities and violence in forest areas by outsiders, represent severe constraints to efforts to realize the recognition of land and forest tenure rights, and

promote community forest management and protection.

### **Reclamaciones de tierras, usos de la tierra y variación de la cobertura contrapuestos**

En las tres regiones estudiadas –África, Asia y América del Sur–, la integridad del derecho de tenencia de los PICL sobre la tierra y los bosques está amenazada por intereses comerciales y privados, como proyectos mineros, hidroeléctricos, agrícolas y de infraestructuras a gran escala que se concretan, entre otras cosas, en la reubicación forzosa, la pérdida de acceso a los recursos y el desplazamiento de los medios de subsistencia. Estas limitaciones pueden sortearse o mitigarse mediante políticas claras, una coordinación intersectorial de alto nivel y la planificación del uso de la tierra, así como el uso de

herramientas analíticas adecuadas (por ejemplo, evaluaciones ambientales sectoriales).

### **Conflicto y competencia entre autoridades**

En muchos países es escasa o nula la coordinación entre las entidades públicas encargadas de administrar los derechos sobre la tierra y las que participan en la expedición de concesiones agrícolas, forestales y mineras, la declaración de áreas protegidas, la planificación y construcción de infraestructuras públicas, o el desarrollo de planes y políticas sectoriales. A menos que los enfoques territoriales y paisajísticos se basen El carácter multinacional y multirregional del estudio ha dado lugar a seis cuestiones transversales y seis lecciones aprendidas que pueden ayudar a dar respuestas más amplias al reto de mejorar el reconocimiento de la tenencia forestal colectiva.

## **CUESTIONES TRANSVERSALES**

### **Condiciones habilitadoras**

En todos los países del Fondo del Carbono se pueden priorizar y lograr las condiciones propicias para el reconocimiento de los derechos colectivos de tenencia sobre la tierra y los bosques dentro de los actuales procesos de planificación, por ejemplo, a través de compromisos nacionales para reconocer y proteger los derechos de los PICL, la ampliación de su representación en la elaboración de políticas, el fortalecimiento de la aplicación de la legislación forestal, la asignación específica de fondos de inversión forestal para actividades relacionadas con la tenencia, y el desarrollo de capacidades para la gestión forestal comunitaria.

### **Estrategias climáticas nacionales**

Son pocos los países que han desarrollado marcos legales que respalden su comercio de carbono. Solo seis países reconocen los derechos de las comunidades de forma explícita o en función de los derechos sobre la tierra o los bosques. Representantes de los PICL han planteado numerosas cuestiones sobre cómo puede afectar la carrera por asegurar los derechos de carbono a sus derechos sobre la tierra y los bosques. Estas y otras preocupaciones conexas subrayan la

necesidad de una mayor coordinación entre las autoridades nacionales encargadas de definir los objetivos climáticos y las comunidades locales afectadas por ellos.

### **Descentralización**

La relación entre la gobernanza descentralizada y los esfuerzos de las comunidades por garantizar los derechos sobre la tierra y los recursos es un tema recurrente en casi todos los países, que se solapa con cuestiones relacionadas con la tenencia de los bosques, la gestión de los recursos naturales, la transparencia, la distribución de ingresos y beneficios, la aplicación de la ley y otros temas sociales. La importancia del proceso de descentralización es vital para mejorar los resultados, ya sea como punto de partida o para abordar derechos no resueltos, la seguridad de tenencia y la gestión sostenible de los recursos naturales.

### **Criminalización, criminalidad y violencia**

Criminalization of forest livelihoods in the form of regulatory barriers to forest and land management, as well as the criminal activities and violence in forest areas by outsiders, represent severe constraints to efforts to realize the recognition of land and forest tenure rights, and

promote community forest management and protection.

### **Reclamaciones de tierras, usos de la tierra y variación de la cobertura contrapuestos**

En las tres regiones estudiadas –África, Asia y América del Sur–, la integridad del derecho de tenencia de los PICL sobre la tierra y los bosques está amenazada por intereses comerciales y privados, como proyectos mineros, hidroeléctricos, agrícolas y de infraestructuras a gran escala que se concretan, entre otras cosas, en la reubicación forzosa, la pérdida de acceso a los recursos y el desplazamiento de los medios de subsistencia. Estas limitaciones pueden sortearse o mitigarse mediante políticas claras, una coordinación intersectorial de alto nivel y la planificación del uso de la tierra, así como el uso de herramientas analíticas adecuadas (por

ejemplo, evaluaciones ambientales sectoriales).

### **Conflicto y competencia entre autoridades**

En muchos países es escasa o nula la coordinación entre las entidades públicas encargadas de administrar los derechos sobre la tierra y las que participan en la expedición de concesiones agrícolas, forestales y mineras, la declaración de áreas protegidas, la planificación y construcción de infraestructuras públicas, o el desarrollo de planes y políticas sectoriales. A menos que los enfoques territoriales y paisajísticos se basen en la participación, la transparencia, la coordinación intersectorial y el Estado de derecho, es poco probable que llegue a materializarse la ambiciosa agenda de conservación forestal a largo plazo, que incluye el reconocimiento del derecho de tenencia comunitaria de los PICL sobre las tierras y los bosques.

## **LECCIONES APRENDIDAS**

### **Los derechos forestales colectivos están indisolublemente unidos a los paisajes y prioridades más amplios de las comunidades.**

Los PICL ocupan y gestionan paisajes variados en los que hay diversos ecosistemas y estrategias de uso de la tierra. En consecuencia, será contraproducente, en última instancia, dividir su paisaje global y compartido entre tierras y usos forestales y no forestales. Entre las herramientas técnicas que pueden fundamentar la toma de decisiones de múltiples partes interesadas en regiones administrativas o naturales específicas figuran la elaboración de mapas de comunidades, el establecimiento de los límites de las aldeas, la planificación participativa del uso de la tierra y el inventario de las concesiones agrícolas y mineras con un enfoque paisajístico.

**La seguridad de la tenencia es el fundamento esencial para lograr unas comunidades y paisajes resilientes y sostenibles.** La seguridad y el mantenimiento del territorio a largo plazo dependen en gran medida de que las comunidades puedan mantenerse a sí mismas y a sus medios de subsistencia, así como a su bien-

estar económico. Las pruebas demuestran que garantizar los derechos de tenencia colectiva no solo es una oportunidad para promover la prosperidad, sino también un incentivo eficaz para la conservación, por parte de los PICL, de los sistemas socioecológicos que contribuyen de forma demostrada a los beneficios climáticos y de conservación.

### **El compromiso desde la base y el liderazgo de la comunidad son fundamentales para lograr resultados eficaces y sostenibles.**

La ampliación de ambos puede producirse de muchas maneras, como la representación política en los Gobiernos locales y nacionales; la participación en los organismos de planificación y en el diseño de proyectos; procesos sólidos, libres y previamente informados; la participación de los medios de comunicación, y la participación en foros internacionales. Las organizaciones comunitarias, de la sociedad civil y no gubernamentales pueden desempeñar un papel fundamental en la consecución de un entorno operativo estable mediante la ocupación de los vacíos de capacidad de los Gobiernos.

**El reconocimiento legal y la protección de los derechos forestales colectivos requieren un enfoque que abarque a todo el Gobierno.**

Aunque los organismos forestales suelen encargarse de resolver las reclamaciones de los PICL sobre tierras colectivas consuetudinarias, la resolución de estas cuestiones suele implicar leyes y políticas públicas sobre la tierra más amplias que requieren un enfoque de todo el Gobierno.

**La tenencia y los medios de subsistencia de la comunidad pueden promoverse incluso cuando los marcos legales son débiles o inadecuados.**

La experiencia mundial demuestra el valor de fortalecer los derechos de facto cuando las opciones de jure son inexistentes o limitadas. Al fortalecer los derechos realmente existentes, es importante también buscar oportunidades y medios para facilitar y establecer resultados duraderos. En muchos casos, los derechos de facto pueden tener la categoría de jure conforme a los marcos legales generales, aunque aún no se haya logrado el reconocimiento pleno, ya sea a través de la cartografía, la certificación o la titulación.

**El reconocimiento legal de los derechos territoriales y forestales de los PICL es una condición necesaria pero insuficiente para alcanzar prioridades locales y ambiciones climáticas más amplias.**

Además de medidas que permitan reconocer y asegurar legalmente los derechos colectivos sobre la tierra y los bosques, la mayoría de las comunidades necesitan apoyo para afrontar sus retos sociales, económicos y ambientales. Si bien algunos cuentan con instituciones de gobierno sólidas, otros pueden tener que lidiar con problemas de derechos humanos, inseguridad alimentaria o un acceso inadecuado al financiamiento o a los mercados. La consecución de las prioridades de desarrollo local y de las ambiciones climáticas nacionales puede implicar mejoras en la gobernanza, la capacidad organizativa, el acceso al capital, los conocimientos técnicos, los acuerdos equitativos y transparentes de distribución de beneficios, y la infraestructura.

## LECCIONES APRENDIDAS

**Los derechos forestales colectivos están indisolublemente unidos a los paisajes y prioridades más amplios de las comunidades.**

Los PICL ocupan y gestionan paisajes variados en los que hay diversos ecosistemas y estrategias de uso de la tierra. En consecuencia, será contraproducente, en última instancia, dividir su paisaje global y compartido entre tierras y usos forestales y no forestales. Entre las

herramientas técnicas que pueden fundamentar la toma de decisiones de múltiples partes interesadas en regiones administrativas o naturales específicas figuran la elaboración de mapas de comunidades, el establecimiento de los límites de las aldeas, la planificación participativa del uso de la tierra y el inventario de las concesiones agrícolas y mineras con un enfoque paisajístico.

**La seguridad de la tenencia es el fundamento esencial para lograr unas comunidades y paisajes resilientes y sostenibles.** La seguridad y el mantenimiento del territorio a largo plazo dependen en gran medida de que las comunidades puedan mantenerse a sí mismas y a sus medios de subsistencia, así como a su bienestar económico. Las pruebas demuestran que garantizar los derechos de tenencia colectiva no solo es una oportunidad para promover la prosperidad, sino también un incentivo eficaz para la conservación, por parte de los PICL, de los sistemas socioecológicos que contribuyen de forma demostrada a los beneficios climáticos y de conservación.

**El compromiso desde la base y el liderazgo de la comunidad son fundamentales para lograr resultados eficaces y sostenibles.** La ampliación de ambos puede producirse de muchas maneras, como la representación política en los Gobiernos locales y nacionales; la participación en los organismos de planificación y en el diseño de proyectos; procesos sólidos, libres y previamente informados; la participación de los medios de comunicación, y la participación en foros internacionales. Las organizaciones comunitarias, de la sociedad civil y no gubernamentales pueden desempeñar un papel fundamental en la consecución de un entorno operativo estable mediante la ocupación de los vacíos de capacidad de los Gobiernos.

**El reconocimiento legal y la protección de los derechos forestales colectivos requieren un enfoque que abarque a todo el Gobierno.** Aunque los organismos forestales suelen encargarse de resolver las reclamaciones de los PICL sobre tierras colectivas consuetudinarias, la resolución de estas cuestiones suele implicar leyes y políticas públicas sobre la tierra más amplias que requieren un enfoque de todo el Gobierno.

**La tenencia y los medios de subsistencia de la comunidad pueden promoverse incluso cuando los marcos legales son débiles o inadecuados.**

La experiencia mundial demuestra el valor de fortalecer los derechos de facto cuando las opciones de jure son inexistentes o limitadas. Al fortalecer los derechos realmente existentes, es importante también buscar oportunidades y medios para facilitar y establecer resultados duraderos. En muchos casos, los derechos de facto pueden tener la categoría de jure conforme a los marcos legales generales, aunque aún no se haya logrado el reconocimiento pleno, ya sea a través de la cartografía, la certificación o la titulación.

**El reconocimiento legal de los derechos territoriales y forestales de los PICL es una condición necesaria pero insuficiente para alcanzar prioridades locales y ambiciones climáticas más amplias.** Además de medidas que permitan reconocer y asegurar legalmente los derechos colectivos sobre la tierra y los bosques, la mayoría de las comunidades necesitan apoyo para afrontar sus retos sociales, económicos y ambientales. Si bien algunos cuentan con instituciones de gobierno sólidas, otros pueden tener que lidiar con problemas de derechos humanos, inseguridad alimentaria o un acceso inadecuado al financiamiento o a los mercados. La consecución de las prioridades de desarrollo local y de las ambiciones climáticas nacionales puede implicar mejoras en la gobernanza, la capacidad organizativa, el acceso al capital, los conocimientos técnicos, los acuerdos equitativos y transparentes de distribución de beneficios, y la infraestructura.