



Las reformas en la tenencia y gestión forestal en América Latina

Pablo Pacheco

Medellin, Colombia

Mayo 2010

THINKING beyond the canopy



Diapositiva 1

PP1

P Pacheco, 19/05/2010

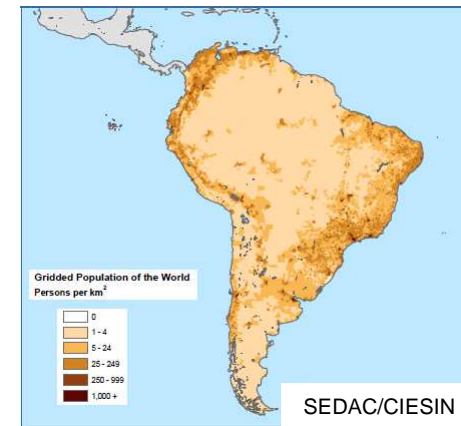
Población y bosques en AL

- De una población rural de 108 millones, unos 25 millones están en el sub-trópico y trópico
 - 12 millones in México
 - 10 millones en la Amazonia
 - 3 millones en América Central
- Las poblaciones que residen en/cerca a las tierras forestales están entre las mas pobres
- Tienen un menor acceso a infraestructura y mercados, y activos sociales y productivos

Cobertura de uso del suelo



Densidad de la población



Desafíos en la gestión de tierras forestales

- Presiones por usos del suelo mas rentables en la agricultura
- Conversión como una forma de justificar derechos propietarios
- Tierras forestales son todavía una válvula de escape para la distribución desigual de la tierra
- Extracción ilegal de madera como una fuente de ingresos
- Los paisajes forestales se identifican por derechos poco definidos y falta de gobierno



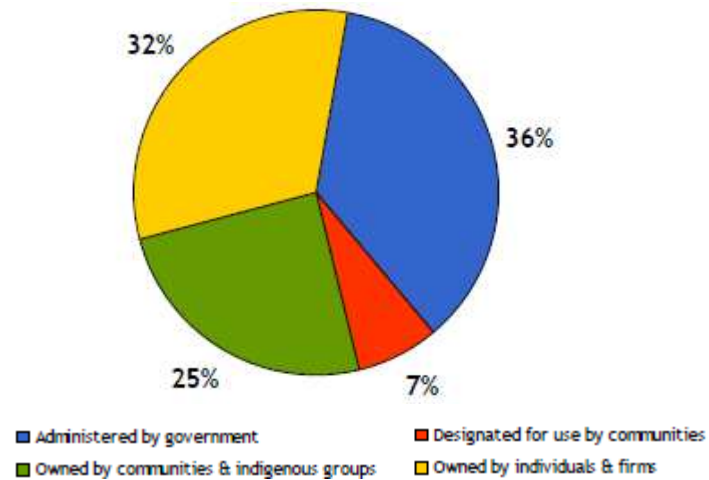
Diferentes procesos simultáneos

- Reconocimiento de derechos existentes de poblaciones indígenas, comunidades y grupos tradicionales
- Ampliación de derechos a favor de campesinos migrantes / colonos
- Formalización de derechos en propiedades individuales
- Redefinición de los derechos de producción forestal en concesiones

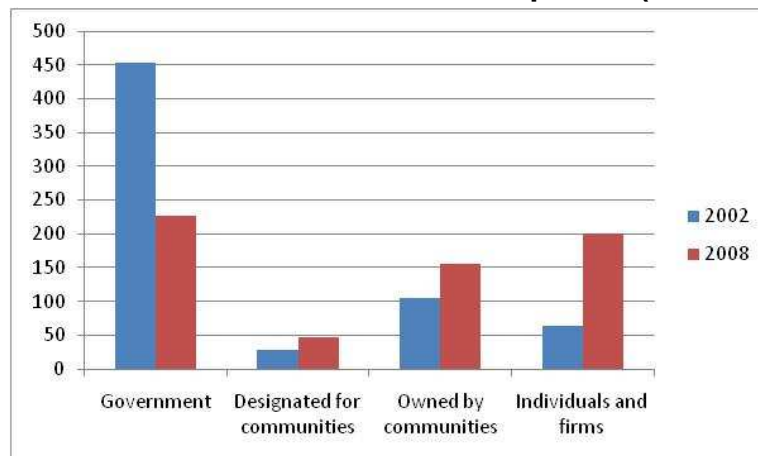


Reformas de la tenencia forestal

Distribución de bosques en AL (2008)

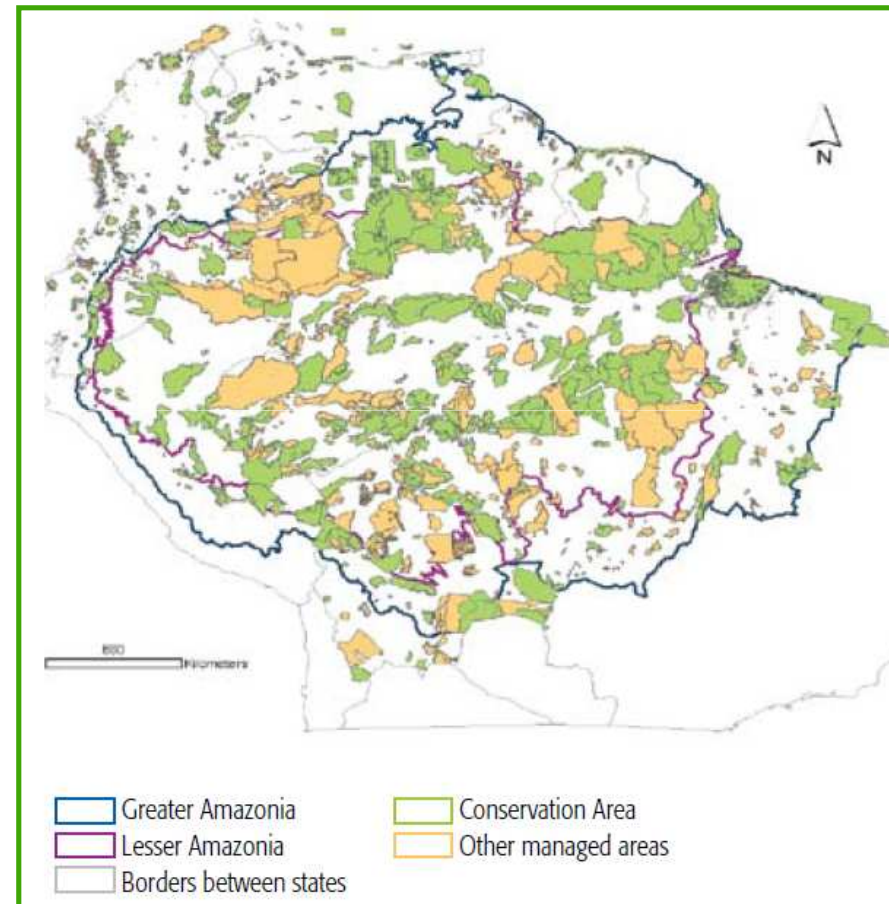


Cambios en la tenencia forestal 8 países (2002-08)



Fuente: RRI, ITTO (2009)

Áreas de conservación y tierras indígenas en la Amazonia



Fuente: UNEP, ACTO (2008) GeoAmazonia.



El reconocimiento de derechos forestales

- Privilegia a aquellas poblaciones que se encontraban ocupando las tierras
- Derechos se otorgan con base en criterios de pertenencia étnica y de posesión ancestral de la tierra
- La continuidad del derecho depende no de la producción agrícola pero del manejo y la conservación forestal
- También se definen una serie de normas para garantizar el uso del suelo y manejo forestal sostenible

Los obstáculos de la reforma

- Algunos vinculados con el nivel “constitucional” o la forma como han sido definidos esos derechos
- Otros vinculados con el proceso de implementación (costoso, burocrático, y no necesariamente con participación social efectiva)
- Otros están relacionados con el ejercicio de esos derechos (quien detenta el derecho, quien decide, a quien responden las autoridades)



Derechos reconocidos a pueblos indígenas y otros grupos locales

- Se han adoptado diferentes modelos de tenencia forestal
- Las poblaciones indígenas han recibido una mayor porción de las tierras
- Los cambios más significativos se han dado en la Amazonia

Tierras forestales controladas por comunidades (millones ha)

Países Seleccionados	Territorios indígenas	Concesiones sociales	Otras tierras colectivas
Bolivia	12.2	0.7	1.9
Brazil	108.5		25.6
Colombia	24.5		5.4
Ecuador	7.6		
French Guiana	0.7		
Peru	13.1		
Venezuela	30.6		
Mexico			38.7
Guatemala		0.5	
Nicaragua	3.9		

Fuente: Con base en Cronkleton et al. (2009), ITTO (2005), Larson y Mendoza-Lewis 2009, Nittler y Tschinkel (2005), Pacheco (2008), RAISG (2009), Sunderlin et al. (2008)

Área total en LA (millones ha)	1,996
Área total forestal en LA (millones ha)	918
Tierras forestales comunitarias (millones ha)	274

Los diferentes modelos adoptados

	Territorios indígenas	Reservas extractivistas	Asentamientos (agro)forestales	Concesiones comunitarias
Acceso	Colectivos a organizaciones tradicionales	Colectivos / pero también se reconocen derechos individuales	Colectivos / pero derechos individuales son reconocidos internamente	Colectivo a grupos organizados en asociaciones
Usufructo [uso domestico]	No aplican restricciones	Restricciones aplican a algunos productos no madereros	No existen límites para la extracción de productos forestales	No existen restricciones para no madereros
Manejo forestal [uso comercial]	Derechos exclusivos previa aprobación de planes de manejo	Manejo forestal comercial depende de la aprobación de planes de manejo	El manejo forestal comercial requiere de la aprobación de planes de manejo	Extracción de madera y no madereros requiere planes de manejo
Exclusión	Miembros tienen el derecho de excluir a terceros			
Alienación	Las transacciones de tierra no son permitidas			Derechos no pueden ser transferidos

Diversas situaciones en la práctica

- Las regulaciones introducen barreras institucionales que tienden a limitar los beneficios para los grupos locales
- Los resultados obtenidos varían mucho en la región y dependen principalmente de: 1) tipo de bosques, 2) sistemas locales de autoridad, 3) condiciones de mercado
- En pocos casos las comunidades se han beneficiado del recurso más valioso que es la extracción de madera, pero en otros han asegurado su acceso a otros recursos



Los resultados obtenidos

	RAAN (Nicaragua)	Porto de Moz (Pará, Brasil)	Norte Amazónico (Pando, Bolivia)	Petén (Guatemala)
Acceso	Derechos familiares y comunitarios dentro de territorios	Derechos familiares dentro de la reserva pero dificultades para su delimitación	Derechos familiares dentro de propiedades de tipo comunitario, pero ausencia de delimitación	Derechos grupales a concesiones
Manejo	Usos tradicionales y aprovechamiento comercial de madera	Usos tradicionales y extracción informal de madera	Agricultura, castaña y extracción informal de madera	Aprovechamiento comercial de madera
Exclusión	Buena capacidad de exclusión de terceros	Limitada capacidad de exclusión en los márgenes de la reserva no ocupados	Buena capacidad de exclusión, pero poco control de la extracción informal de madera	Buena capacidad de exclusión de terceros
Autoridad	Falta de control de autoridades tradicionales	Creación de un consejo de administración	Autoridades tradicionales y sindicatos agrarios	Creación de empresas para la administración
Beneficios	USD 180 por familia de la madera	Ingresos irregulares por madera	USD 1000-1500 por familia de la castaña	USD 300-700 por familia de la madera

Impedimentos y amenazas

- Dificultades de acción colectiva para manejo forestal
- Las barreras legales son difíciles de ser superadas
- Proliferación de operaciones forestales ilegales
- Poco capacidad de negociación en mercados forestales
- Captura de los beneficios por las elites locales
- Creciente presión de otros actores / usos del suelo



Derechos y cambio climático

- Existe un reconocimiento más explícito de la importancia del gobierno de los bosques tanto para los objetivos de adaptación como de mitigación del cambio climático.

Ello supone:

- Derechos claros y seguros, así como de instituciones y sistemas de gobierno para legitimarlos y defenderlos
- También se necesita de normas de uso y sanciones, así como procesos participativos de toma de decisiones



Algunos desafíos para REDD+

En relación a tenencia:

- Riesgo de fracaso ante la falta de derechos de tenencia claros
- Riesgo de captura por las elites
- Riesgo de conflicto y ausencia de mecanismos para su resolución
- Riesgo de distribución inequitativa de beneficios

En relación a las reglas:

- Quien define las reglas
- Como hacen cumplir las reglas
- Como ellas limitan los medios de vida de las poblaciones
- Existencia de compensaciones y como se compensan las perdidas

... Tendencia a una baja intervención del Estado en la defensa de los derechos de las comunidades

... Tendencia a centralizar las decisiones y a definir las reglas de arriba hacia abajo

Conclusiones

- La reforma forestal es un paso importante para mejorar el bienestar de los usuarios forestales y la conservación
- Pese a los avances, todavía hay muchas limitaciones de política e institucionales para obtener buenos resultados
- Además, condiciones de mercado hacen que sea difícil para los grupos locales capturar los beneficios del bosque
- Todavía queda mucho por hacer en las reformas forestales para pasar del simple reconocimiento de derechos sobre tierras forestales a que ellos se traduzcan en beneficios
- Varias preguntas pendientes sobre como REDD va a cambiar las condiciones existentes de la gestión forestal