



Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

Evaluación de la gobernanza de la tenencia para mejorar los bosques y los medios de vida

Herramienta de apoyo a la aplicación de las Directrices
voluntarias sobre la gobernanza responsable de la
tenencia



DOCUMENTO DE
TRABAJO DEL
DEPARTAMENTO
FORESTAL

13

ISSN 2664-1313

Evaluación de la gobernanza de la tenencia para mejorar los bosques y los medios de vida

Herramienta de apoyo a la aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia

Cita recomendada:

FAO. 2019. *Evaluación de la gobernanza de la tenencia para mejorar los bosques y los medios de vida: herramienta de apoyo a la aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia*. Documento de trabajo n.º 13 del Departamento Forestal. Roma.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de manera preferente frente a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISSN 2664-1313 [impresa]

E-ISSN 2664-1321 [en línea]

ISBN 978-92-5-131841-6

© FAO, 2019



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo una licencia de Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si se realiza una traducción de este documento, se debe incluir el descargo de responsabilidad siguiente junto con la cita requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en inglés será el texto autorizado."

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <https://www.wipo.int/amc/es/mediation/rules/index.html> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular de los derechos de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Las publicaciones de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications/es) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben enviarse a: copyright@fao.org.

ÍNDICE

Resumen	vi
Agradecimientos	viii
Siglas	ix
1. Justificación de la herramienta sobre tenencia forestal	1
2. Objetivos de la herramienta.....	3
3. Metodología para el uso de la herramienta.....	5
4. Disposiciones y directrices sobre tenencia	9
5. Herramienta para evaluar la tenencia forestal	17
5.1 Instrucciones generales	17
5.2 La herramienta	19
5.2.1 Sistemas de tenencia forestal con legitimidad social	19
5.2.2 Sistemas de tenencia forestal con legitimidad jurídica	23
6. Cuadros recapitulativos para cada tipo de tenencia	49
6.1 Sistemas de tenencia forestal con legitimidad social.....	49
6.2 Sistemas de tenencia forestal con legitimidad jurídica.....	51
Referencias	55
Anexo. Esbozo para una evaluación de la tenencia forestal	56



Recuadros y cuadros

Recuadros

Recuadro 1. Las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia	2
Recuadro 2. Los derechos legítimos	4
Recuadro 3. Preguntas generales que orientan el marco	4
Recuadro 4. Principios básicos de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia	14
Recuadro 5. Marco para los sistemas de tenencia forestal con legitimidad jurídica	25

Cuadros

Cuadro 1. Sistemas de tenencia forestal con legitimidad social que no están reconocidos en el derecho escrito.....	20
Cuadro 2. Situación de los sistemas de tenencia forestal con legitimidad social que no están reconocidos en el derecho escrito.....	21
Cuadro 3. Sistemas de tenencia forestal con legitimidad jurídica reconocidos en el derecho escrito	23
Cuadro 4. Los sistemas de tenencia forestal con reconocimiento jurídico que han de evaluarse, y los derechos asociados con cada uno de ellos	24
Cuadro 5. Herramienta de evaluación para los sistemas de tenencia forestal con reconocimiento jurídico	27
Cuadro 6. Resumen de los sistemas de tenencia forestal con legitimidad social	49
Cuadro 7. Resumen de las calificaciones relativas a los sistemas de tenencia forestal con legitimidad jurídica	52
Cuadro 8. Suma de los totales correspondientes a todos los sistemas de tenencia forestal con reconocimiento jurídico	52
Cuadro 9. Resumen de las recomendaciones para cada sistema de tenencia forestal con legitimidad jurídica	53

Resumen

Muchos países de todo el mundo disponen de sistemas paralelos de tenencia: la **tenencia jurídica**, introducida durante el período colonial y adoptada posteriormente por los países tras la independencia, y la **tenencia consuetudinaria**, basada en reglas locales, que suele tener origen en los usos consuetudinarios que las comunidades locales han dado a la tierra y los recursos desde tiempos inmemoriales y evolucionar con ellos. Hoy en día, la tenencia consuetudinaria sigue siendo uno de los principales regímenes de tenencia en todo el mundo. Las estimaciones relativas a la superficie de tierra sujeta a sistemas consuetudinarios de tenencia varían. Las estimaciones mundiales indican que la superficie terrestre del mundo está sometida a regímenes consuetudinarios de tenencia en un porcentaje aproximado que va del 65 por ciento (Iniciativa de Derechos y Recursos [RRI], 2015) al 50 por ciento (Tenure Facility, 2019), y que apenas el 10 por ciento de esas tierras cuentan con reconocimiento jurídico (Tenure Facility, 2019). En África, la gobernanza y la tenencia de carácter consuetudinario se extienden a dos tercios del continente (Alden Wily, 2016). En la mitad de esos países la tenencia consuetudinaria se extiende a más del 80 por ciento de la superficie terrestre de cada país. Los bosques, terrenos boscosos, pastizales y humedales constituyen una parte importante de esas tierras consuetudinarias (Alden Wily, 2016). En cuanto a las personas, se calcula que de 2 000 millones (Alden Wily, 2016; USAID, 2013) a 1 500 millones de personas (Tenure Facility, 2019) viven y utilizan esas tierras sujetas a tenencia consuetudinaria.

Con la adopción de la tenencia jurídica, los países han tratado de sustituir los sistemas consuetudinarios de tenencia. La experiencia demuestra que esto rara vez es eficaz, dado que las comunidades consideran que las normas consuetudinarias se ajustan mejor a las necesidades locales que las disposiciones estatutarias. Menoscabar la tenencia consuetudinaria ha tenido como consecuencia la pérdida de los derechos de las comunidades locales, el aumento de la pobreza entre las poblaciones ya marginadas, la inseguridad de la tenencia de las comunidades rurales y de otro tipo, y conflictos debido a arreglos de tenencia poco claros y superpuestos. También ha ocasionado problemas de gobernanza en los lugares en que la capacidad administrativa del gobierno es deficiente. Esto a su vez ha generado las condiciones para una rápida deforestación y degradación de los bosques.

Conscientes de estos problemas, en las últimas décadas los gobiernos de todo el mundo han intentado dar reconocimiento formal y fortalecer la tenencia consuetudinaria. Además, los departamentos forestales han introducido diversos tipos de arreglos forestales participativos en los que se reconocen algunos derechos de uso de los recursos de las comunidades locales, con miras a mejorar la gobernanza de los bosques y reducir la pobreza.

Esta herramienta de evaluación fue elaborada para comprender mejor los puntos fuertes y las limitaciones de esas reformas a la tenencia forestal. Se basa en las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (en adelante, "las Directrices"), aprobadas internacionalmente. Aunque permite evaluar todas las modalidades de tenencia, puede ser particularmente útil a la hora de evaluar



las que reconocen la tenencia consuetudinaria en el ámbito forestal mediante diversas iniciativas forestales participativas, como los arreglos de forestería colaborativa, la forestería comunitaria y la forestería en pequeña escala, entre otras. También permite identificar y evaluar los sistemas consuetudinarios de tenencia que no gozan de reconocimiento formal o estatutario.

La herramienta puede utilizarse en cualquier momento para evaluar la gobernanza y la tenencia forestal de todos los regímenes de tenencia o solo de algunos específicos en un país determinado. Puede resultar un instrumento importante a la hora de fundamentar la revisión de políticas y leyes forestales. Puede utilizarse al comienzo de una nueva iniciativa de índole forestal o para comprender y consolidar las ya existentes, como la forestería conjunta o colaborativa, la forestería comunitaria, la forestería en pequeña escala, las políticas y programas de reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo (REDD+), y el desarrollo de empresas de base forestal. En los casos en que la evaluación se realice aplicando un enfoque participativo que haga partícipes a partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales, puede servir para desarrollar una visión común que fortalezca la tenencia y la gobernanza forestal en un país dado.

De acuerdo con la experiencia adquirida en los países que se sometieron a prueba, las conclusiones y las recomendaciones derivadas de las evaluaciones pueden ofrecer información valiosa sobre los puntos fuertes y las limitaciones de las reformas y los arreglos de tenencia vigentes y ayudar a concebir ideas para incrementar enormemente los resultados en lo que respecta a la mejora de la gobernanza de los bosques, el fortalecimiento de los medios de vida locales y la contribución a una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Agradecimientos

La elaboración de la presente herramienta de evaluación fue dirigida por Safia Aggarwal, Oficial forestal del Departamento Forestal de la FAO, con las orientaciones y los aportes técnicos de Dominique Reeb, ex Jefe del Equipo de Silvicultura Social, y los oficiales de tenencia de la tierra Andrew Hilton (ex Oficial), Louisa, J.M. Jansen, David Palmer (ex Oficial) y Francesca Romano, de la Unidad de Tenencia de la Tierra de la División de Asociaciones y de Cooperación Sur-Sur de la FAO. La herramienta de evaluación se puso a prueba posteriormente en nueve países. Las experiencias del proceso de prueba se incorporaron en esta versión revisada.

La FAO agradece a los equipos en los países que contribuyeron a la consolidación de la herramienta, en particular a Mamadou Lamine Bodian, Le Van Cuong, Enkhsaikhan Damdinsuren, Felix Kanungwe Kalaba, Jinlong Liu, Josiah Katani, Mario Vallejo Larios, Amy Lazo Ulloa, Francesca Felicani Robles, Iryna Skulska, Demba Sow, David Tumusiime y Tungalag Ulambayar.

El documento también se benefició con los aportes recibidos de los expertos de la FAO durante la revisión por pares, en particular Andrew Taber, Jeffrey Campbell y Mette Wilkie.

Manifestamos nuestro agradecimiento a Malachite Marketing and Media por ocuparse de la edición, el diseño gráfico y la maquetación.

Siglas

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
MASC	medio alternativo de solución de controversias
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
ONG	organización no gubernamental
PROFOR	Programa sobre los Bosques
REDD+	reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional



1 Justificación de la herramienta sobre tenencia forestal

En las últimas décadas, muchos gobiernos de todo el mundo han intentado diversificar la tenencia forestal en reconocimiento de los derechos consuetudinarios de tenencia de las comunidades locales para subsanar injusticias históricas, aunque también en reconocimiento de la función central que pueden cumplir a la hora de mejorar la gobernanza de los bosques y los medios de vida locales. Los gobiernos han diversificado la tenencia forestal por varios medios, entre los que cabe destacar el reconocimiento pleno o en parte de los derechos consuetudinarios de las comunidades locales. Estos pueden clasificarse en diversas formas de forestería conjunta o colaborativa que guardan relación con la gestión conjunta de las comunidades y el Estado, modelos relativamente autónomos de forestería comunitaria y la forestería privada en pequeña escala, entre otros.

La aplicación de estas reformas y sus efectos difieren de un país a otro y de una región a otra. Sin embargo, tales reformas a la tenencia forestal han presentado numerosos desafíos en común. Por ejemplo, el alcance y la magnitud de la transferencia de derechos han sido escasos en comparación con los usos consuetudinarios; se han transferido derechos a bosques de mala calidad en los que debe realizarse una inversión significativa de tiempo y mano de obra para obtener pocos beneficios; los derechos que se han transferido no se han protegido adecuadamente; se ha prestado poco o ningún apoyo a las comunidades y los pequeños agricultores para que se beneficiaran de los derechos, o no se han establecido sistemas eficaces de solución de controversias para hacer frente a los conflictos. Ello, a su vez, ha conducido a una gobernanza forestal deficiente, a la pobreza y a la inseguridad de las comunidades locales.



Mientras tanto, a pesar de las reformas, el 76 por ciento de los bosques del mundo siguen estando bajo el control de los gobiernos según el derecho escrito, conforme al cual pocos usos consuetudinarios de los bosques, o ninguno, gozan de reconocimiento formal (FAO, 2015a, 2015b). Esto sigue planteando enormes desafíos para la buena gobernanza de los bosques en la medida en que las comunidades locales tratan de satisfacer sus necesidades de subsistencia y entran en conflicto directo con las autoridades del Estado.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha elaborado esta herramienta para ayudar a los países a examinar y comprender mejor los sistemas de tenencia, lo cual constituye un primer paso importante en la identificación de lagunas, así como de recomendaciones para la consolidación de estos. La presente herramienta se vale de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en adelante, “las Directrices”), que promueven la seguridad de los derechos de tenencia y el acceso equitativo a todas las formas de tenencia (véase el Recuadro 1). Como primer instrumento internacional exhaustivo sobre tenencia, las Directrices ofrecen una base sólida para llevar a cabo una evaluación de este tipo. Las Directrices surgieron de un proceso de consulta muy inclusivo que contó con la representación de instituciones gubernamentales, la sociedad civil, el sector privado, instituciones académicas y organismos de las Naciones Unidas de todo el mundo. Esta herramienta también toma fundamento en las orientaciones existentes para evaluar la gobernanza de la tierra y los bosques¹.

La herramienta contribuye a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular al ODS 1.4 (De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación) y, en concreto, al Indicador 1.4.2 (Proporción del total de la población adulta que goza de derechos seguros de tenencia sobre la tierra, con documentación reconocida legalmente, y que percibe esos derechos como seguros, por sexo y tipo de tenencia).

RECUADRO 1

Las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia

Las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia promueven la seguridad de la tenencia y el acceso equitativo a la tierra, la pesca y los bosques con respecto a todas las formas de tenencia: pública, privada, comunal, indígena, consuetudinaria e informal².

¹ Entre las herramientas importantes de evaluación de la gobernanza de la tierra y los bosques que se han consultado cabe destacar el Programa sobre los Bosques (PROFOR), que incluye algunos elementos de la tenencia en una evaluación general de la gobernanza de los bosques (https://www.profor.info/sites/profor.info/files/ForestGovernanceFramework_0.pdf); el conjunto de herramientas de la USAID relativas a la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad (<https://www.land-links.org/2013/10/new-assessment-tools-intervention-matrices-for-land-rights/>); el Marco de evaluación de la gobernanza de la tierra, del Banco Mundial (http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Uploading_July_2014_Spanish_LGAF_Manual_May30_2014_v2.pdf), y la herramienta de evaluación de la legislación para la gestión responsable de los bosques, utilizada en Sierra Leona, de la FAO (<http://www.fao.org/3/a-i5195e.pdf>).

² Las Directrices están disponibles en línea (<http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>).

2 Objetivos de la herramienta

La presente herramienta tiene la finalidad de ayudar a los países a evaluar sus sistemas de tenencia forestal, en particular los que facilitan la participación de los actores no estatales en la forestería, como los regímenes de gestión conjunta, la forestería comunitaria, la forestería en pequeña escala, la forestería a gran escala, o concesiones empresariales otorgadas en tierras estatales. El examen de la tenencia forestal puede llevarse a cabo en el contexto de reformas de índole normativa o jurídica, para fundamentar la formulación de políticas en el marco de la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (REDD+), para mejorar la comprensión de un sistema de tenencia en concreto que esté arrojando resultados deficientes, o para reforzar los resultados de los diversos arreglos forestales participativos en un país. Para realizar un análisis más detallado de las disposiciones institucionales, y las repercusiones en la gobernanza de los bosques y los medios de vida locales, la FAO ha elaborado un Marco para evaluar el alcance y la eficacia de la forestería de base comunitaria, que pueden utilizar los países³. Cuando se usan conjuntamente, las dos evaluaciones pueden ofrecer una comprensión muy amplia de los factores desencadenantes de la deforestación y la degradación de los bosques que guardan relación con la tenencia y la gobernanza, y maneras de hacerles frente.

En consonancia con las Directrices, esta herramienta hace hincapié en cinco principios generales para la buena gobernanza de la tenencia: i) dar reconocer y respetar todos los derechos legítimos de tenencia (véase el Recuadro 1); ii) salvaguardar esos derechos ante amenazas e infracciones; iii) facilitar el goce de los derechos, de modo que los titulares de derechos puedan beneficiarse de ellos; iv) facilitar el acceso a la justicia en caso de que se



³ FAO. 2019. Marco para evaluar el alcance y la eficacia de la forestería de base comunitaria. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma (Italia).

violen o se infrinjan los derechos, y v) evitar las controversias, los conflictos violentos y la corrupción. La escasa capacidad de aplicación de cualquiera de estos principios puede dar lugar a la inseguridad de los beneficiarios y, por ende, a la falta de incentivos para la inversión en los bosques. En general, la herramienta se propone ayudar a los usuarios a responder las preguntas que se presentan en el Recuadro 3 a continuación acerca del contexto de la tenencia forestal en un país en particular respecto de las Directrices.

RECUADRO 2 Los derechos legítimos

Las Directrices dan reconocimiento a los derechos legítimos, tanto los que cuentan **con legitimidad jurídica** (es decir, los que gozan de reconocimiento jurídico) como los que cuentan **con legitimidad social** (es decir, gozan de una amplia aceptación social, incluso sin reconocimiento jurídico), como los derechos consuetudinarios sobre tierras estatales. Las Directrices se basan en el reconocimiento de que "nos derechos de tenencia inseguros e inadecuados se traducen en un aumento de la vulnerabilidad, el hambre y la pobreza, y pueden conducir a conflictos y a la degradación ambiental cuando los usuarios en competencia luchan por asegurarse el control de estos recursos".

RECUADRO 3 Preguntas generales que orientan la herramienta

- ¿Cuáles son los sistemas legítimos de tenencia predominantes (principales) en el sector forestal del país?
- En el caso de sistemas de tenencia con reconocimiento jurídico, ¿cómo puede compararse el marco de políticas y leyes con las orientaciones que ofrecen las Directrices? ¿En el marco de políticas y leyes se reconoce de forma suficiente el conjunto de derechos de los diversos sistemas de tenencia forestal del país? ¿Brinda ese marco una protección robusta a esos derechos, especialmente en vista de los mercados y las inversiones a gran escala (por ejemplo, las concesiones forestales) y los reajustes que se hagan a la tenencia debido al cambio climático u otros factores?
- ¿Cuáles son las disposiciones institucionales para la gobernanza de los bosques de los diversos tipos de tenencia? ¿Se están aplicando de manera adecuada las políticas/leyes pertinentes?
- ¿Cómo se administran la tenencia forestal y los derechos conexos en lo que se refiere a los registros de los derechos de tenencia, la valoración, la tributación, la ordenación territorial, etc.?
- ¿Los titulares de derechos tienen acceso a la justicia para resolver controversias relacionadas con la tenencia? ¿Son accesibles y asequibles los sistemas formales de solución de controversias para la mayoría de los titulares de derechos? ¿Existen sistemas alternativos de solución de controversias? ¿Son accesibles para las mujeres, los hombres y los diversos grupos marginados?
- ¿Los sistemas de tenencia se rigen prestando atención suficiente a prevenir controversias/conflictos? ¿Funcionan con suficiente transparencia y justicia? ¿Incluyen mecanismos para erradicar o reducir la corrupción?
- ¿Cómo podría fortalecerse la gobernanza de la tenencia en los diversos tipos de sistemas de tenencia forestal a la luz de las orientaciones que ofrecen las Directrices en lo que respecta a las mejores prácticas?

3 Metodología para el uso de la herramienta

La herramienta tiene la finalidad de ayudar a identificar las esferas que hace falta mejorar en el ámbito de la gobernanza de la tenencia, y en especial de los arreglos de tenencia que requieren la participación de actores no estatales en actividades forestales. En tal sentido, se prevé que los gobiernos nacionales, por conducto de sus organismos, pongan en marcha la evaluación a través de un proceso colaborativo e inclusivo en el que participen todas las partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales clave con derechos legítimos para utilizar y gestionar tierras y recursos forestales, tengan reconocimiento jurídico o no. En los casos en que los gobiernos no hayan reconocido esta necesidad, otras partes interesadas, como organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios o el sector privado, pueden emplear la herramienta para evaluar todos los sistemas de tenencia forestal o algunos en concreto. No obstante, se recomienda la participación de las entidades gubernamentales competentes a un cierto punto, debido a la importante función que desempeñan a la hora de formular y aplicar los marcos políticas, leyes e institucional.

Es probable que cada país tenga distintas necesidades para llevar a cabo una evaluación de la tenencia forestal y que el alcance de las evaluaciones de la tenencia varíe. En los casos en que se esté llevando a cabo una reforma jurídica/normativa o se estén diseñando políticas y medidas en el marco de REDD+, será preciso evaluar los diversos sistemas de tenencia principales. En otros países en los que un determinado sistema de tenencia esté arrojando resultados deficientes, es posible que solo se evalúe ese régimen de tenencia. Independientemente de ello, se recomienda realizar una evaluación completa, dada la importancia de los cinco principios generales para el fortalecimiento de la gobernanza de la tenencia.

Los países pueden adoptar distintos enfoques al utilizar la herramienta. Conforme al énfasis que las Directrices ponen en la inclusión y la participación de todas las partes interesadas, se recomienda el siguiente proceso:



- **Identificación de un consultor nacional** – Como primer paso, debería identificarse a un consultor nacional que dirija la evaluación. Lo ideal sería que el consultor tuviera experiencia previa en trabajar con actores estatales y no estatales, como comunidades locales o pequeños productores del sector forestal. El consultor debería actuar de enlace con el Ministerio o el Departamento Forestal, otras entidades gubernamentales competentes y otras partes interesadas a la hora de poner en marcha y llevar a cabo la evaluación.
- **Revisión de las Directrices** – Dado que esta herramienta se vale de las Directrices como referencia, es fundamental que el consultor nacional realice una revisión cuidadosa del documento, en particular de los principios tanto generales como de ejecución que en ellas se establecen. También se recomienda que el consultor realice el curso en línea sobre las Directrices para lograr la plena comprensión de sus principios⁴.
- **Determinación del alcance de la evaluación** – El consultor nacional debería trabajar con las partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales para definir el alcance de la presente evaluación, en particular los tipos de tenencia concretos que las partes interesadas quisieran que se evalúen. La herramienta permite realizar un análisis de los principales tipos de tenencia por separado, en reconocimiento del hecho de que la naturaleza de los derechos de tenencia y la solidez de la tenencia probablemente variarían de un sistema de tenencia a otro.
- **Revisión de gabinete** – El consultor nacional debería examinar el marco de políticas y leyes vigente sobre los derechos de tenencia, las disposiciones institucionales y la administración de la tenencia en respuesta a los indicadores de la herramienta. Para cada sistema de tenencia que se evalúe, el consultor tendría que llevar a cabo una investigación secundaria sobre el nivel de ejecución y los resultados obtenidos en lo que respecta a los efectos de este en los medios de vida y la gestión de los bosques. La herramienta incluye un conjunto de cuadros, preguntas para cada indicador y una metodología para calificar los indicadores. El consultor nacional debería completar la evaluación e incluir calificaciones basadas en su valoración, brindando una justificación para las calificaciones otorgadas. En el presente documento se ofrece orientación adicional más adelante.
- **Taller introductorio** – En acuerdo con el gobierno, el consultor nacional normalmente realiza un taller introductorio en el que participan las instituciones gubernamentales competentes, informantes clave, expertos académicos, organizaciones de investigación, y representantes de comunidades locales, organizaciones no gubernamentales competentes, grupos de la sociedad civil, usuarios de bosques y operadores del sector privado, entre otros. El taller servirá para informar a los participantes en la evaluación, presentar el proceso para realizar la misma, compartir las conclusiones preliminares de la revisión de gabinete y solicitar aportes sobre vacíos de información.
- **Entrevistas con informantes clave** – Con objeto de subsanar los vacíos de información y obtener distintas perspectivas, el consultor debería realizar entrevistas con diversos informantes clave que conozcan los sistemas de tenencia forestal del país. Entre esas personas podrán incluirse las partes interesadas indicadas más arriba. Las entrevistas con informantes clave podrían servir para validar las conclusiones y llenar los vacíos, en particular en lo que respecta a la puesta en práctica de las disposiciones jurídicas/normativas.

⁴ Véase: <http://www.fao.org/elearning/#/elc/es/course/VG1>

Podría hacer falta que especialistas ajenos al ámbito forestal realicen sus aportes en relación con temas específicos de la herramienta, por ejemplo, información sobre leyes de tierras y la manera en que complementan o contradicen las leyes forestales. Podría tener que consultarse a un experto jurídico que pueda hablar con conocimiento de causa sobre los sistemas de solución de controversias formales e informales. Será necesario llevar a cabo entrevistas con los beneficiarios de las reformas a la tenencia (comunidades locales, pequeños productores) para obtener información de primera mano sobre los efectos y las consecuencias de esas reformas. Por tanto, deberían identificarse informantes clave para cada sección principal de la herramienta.

- **Recolección de datos sobre el terreno** – Obtener información sobre el terreno de las partes interesadas puede servir para aportar información importante sobre los logros y los desafíos en la aplicación del marco política/jurídico, el funcionamiento de las instituciones y las consecuencias para las partes interesadas. Esto supondría elegir el sistema particular de tenencia que ha de evaluarse, seleccionar los sitios piloto y organizar discusiones con grupos especializados con representación de las distintas partes interesadas, con miras a obtener distintos puntos de vista y experiencias en relación con el sistema de tenencia que se está evaluando. En ausencia de recursos disponibles, la evaluación puede basarse en bibliografía secundaria (como investigaciones recientes).
- **Taller de validación** – La información obtenida de los pasos anteriores debería validarse en un taller nacional sobre tenencia forestal en el que también participen las distintas partes interesadas consultadas previamente. El taller brindará la oportunidad de seguir validando los hallazgos y, lo que es más importante, de identificar recomendaciones que fortalezcan la gobernanza de la tenencia. Servirá asimismo para validar en la medida de lo posible la clasificación numérica proporcionada por el consultor en relación con los indicadores. No obstante, dado que las calificaciones son apreciaciones generales sobre la situación y habrá desacuerdos entre los participantes, la validación debería hacer hincapié en perfeccionar los contenidos de la evaluación en vez de intentar llegar a un acuerdo sobre las calificaciones. En general, el taller de validación será decisivo para alcanzar un consenso respecto de los hallazgos y las medidas prioritarias que han de adoptarse para mejorar la gobernanza de la tenencia.
- **Informe final** – Por último, si bien la herramienta en sí resulta de utilidad para recolectar información, un informe resumido será más fácil de asimilar para los lectores, en particular para los encargados de formular políticas. Por ende, el consultor debería preparar un informe final de evaluación, para el cual se proporciona un esbozo en el Anexo. El informe resumido ofrecerá una visión general del contexto forestal y las reformas a la tenencia forestal aprobadas en el país en las últimas décadas. Debería incluir la información recopilada y un análisis de cada uno de los sistemas de tenencia evaluados, poniendo de relieve las diferencias y las similitudes entre ellos.

Si bien el tiempo necesario para llevar a cabo la evaluación dependerá del alcance de esta, se calcula que una evaluación completa puede requerir en promedio un período de cuatro semanas (sin contar la recolección de datos sobre el terreno) y todo el trabajo un período de tres a seis meses, dependiendo de cuándo puedan celebrarse los talleres. De planificarse, la recolección de datos sobre el terreno requerirá tiempo adicional en función de los tipos de tenencia que se evalúen y el número de emplazamientos que se hayan seleccionado.



4 Disposiciones y directrices sobre tenencia

Las Directrices tienen la finalidad de “... [ofrecer] orientaciones destinadas al mejoramiento de los marcos políticas, jurídicos y organizativos que regulan los derechos de tenencia; al aumento de la transparencia de los sistemas de tenencia y en los procesos relativos a su administración, y al refuerzo de las capacidades y operaciones de los organismos públicos, empresas del sector privado, organizaciones de la sociedad civil y personas involucradas en las cuestiones vinculadas con la tenencia y su gobernanza. Las Directrices sitúan la gobernanza de la tenencia en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, y tienen como objetivo contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, a la erradicación de la pobreza, a la protección ambiental y al desarrollo social y económico sostenible” (FAO, 2012). En el Recuadro 4 figuran los principios tanto generales como de aplicación de las Directrices para la gobernanza responsable de la tierra, la pesca y los bosques.

Si bien todas las modalidades de sistemas de tenencia existentes desempeñan una función importante en el contexto particular de cada país, en las Directrices se presta especial atención a los sistemas informales y consuetudinarios de tenencia y a los pequeños productores frente a los titulares de tierras y bosques estatales o privados de gran envergadura. Esto



se debe en parte al hincapié que se hace en la seguridad alimentaria y de gran escala a la marginalización histórica de los pequeños productores y las comunidades locales. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los principios de las Directrices se aplican a todos los sistemas legítimos de tenencia independientemente de este énfasis.

Por último, antes de comenzar a examinar las disposiciones concretas establecidas en las Directrices, es preciso convenir en una interpretación común sobre el uso de términos y conceptos de los que se valen, tanto a fin de aportar claridad sobre el uso de los términos como para darles su justa importancia. En particular, hace falta aclarar los siguientes términos:

- **Sistemas de tenencia** – En las Directrices los sistemas de tenencia se definen como aquellos que determinan quiénes pueden usar qué recursos, por cuánto tiempo y en qué condiciones. En ellas se indica que estos no solo pueden cimentarse en políticas y leyes escritas, sino también en costumbres y prácticas no escritas (véase la pág. iv).
- **Seguridad de la tenencia** – Incrementar la seguridad de la tenencia de los titulares de derechos es fundamental para las Directrices. Las Directrices alientan a los Estados a aumentar la seguridad de los derechos de tenencia por medio de diversas medidas, como el registro de los derechos individuales y colectivos de tenencia (véanse las disposiciones 17.1 y 11.5 de las Directrices). En las Directrices se observa que los Estados deberían garantizar la protección jurídica ante desalojos forzosos y toda expulsión o vulneración arbitraria de los derechos legítimos (4.4, 4.5). Dado que los derechos legítimos de tenencia también incluyen los derechos de uso y otros derechos secundarios, en las Directrices se alienta a los Estados a evitar la vulneración o la extinción de esos derechos (7.1).
- **Derechos legítimos de tenencia** – Este es un concepto clave que aparece a lo largo de las Directrices. En las Directrices no se suministra una definición concreta de derechos legítimos de tenencia debido a las diferencias contextuales que existen de un país a otro. En cambio, en ellas se sugiere que los Estados lleguen a sus propias definiciones no discriminatorias de derechos legítimos de tenencia tras realizar un examen cuidadoso de todos los sistemas de gobernanza de la tenencia operativos en cada país (3.1.1, 4.4).

Con todo, como se ha observado anteriormente, en las Directrices se reconoce que tanto los derechos de tenencia jurídica como consuetudinaria, los formales y los informales, son legítimos y se alienta a los Estados a que reconozcan, documenten y respeten todos los derechos legítimos de tenencia en las políticas, leyes y prácticas nacionales. En particular, en las Directrices se sugiere que los derechos legítimos de tenencia incluyen los derechos consuetudinarios e indígenas sobre tierras estatales, los derechos de tenencia sobre recursos de propiedad común (como pastizales, zonas de pesca y bosques tradicionales) (22.2), los derechos subsidiarios de tenencia, como los derechos de recolección (entre ellos, los derechos a los recursos hídricos y minerales) (7.1, 12.9, pág. iv), los derechos estacionales u otro tipo de derechos temporales de acceso y uso (8.3, 9.4, 20.3) y los derechos superpuestos y compartidos (20.3). En las Directrices se consideran explícitamente como “legítimos” no solo los derechos de tenencia que gozan de reconocimiento formal en la legislación nacional, sino también los derechos que gozan de legitimidad social en un contexto

nacional o regional, pero que no gozan de reconocimiento jurídico (4.4, 5.3). Al llevar a cabo la evaluación, por tanto, el término “legítimo” debería considerarse en este contexto amplio de legitimidad social y jurídica y, en particular, incluir una evaluación de los derechos subsidiarios legítimos, como los derechos legítimos de uso, gestión y control de tierras forestales, y de los recursos conexos, o de ambos (12.1). En el ámbito forestal, entre los derechos subsidiarios puede destacarse el derecho legítimo a recolectar o aprovechar la madera y los diversos recursos forestales no madereros, como la leña, el forraje (o el acceso a las pasturas), las plantas medicinales, los frutos y plantas comestibles, el agua, los peces, la flora y fauna silvestres y el carbón. Por último, en las Directrices se establece que los gobiernos deberían reconocer claramente que, en términos de validez e importancia, los derechos indígenas y consuetudinarios de tenencia, estén registrados o no, son iguales a cualquier derecho que haya sido otorgado por organismos estatales (3.1.1, 4.4, 5.3, 7.1). En las Directrices también se sugiere que, en todos los casos en que los Estados concedan un reconocimiento jurídico a la tenencia informal, ello debería hacerse por medio de procesos participativos que tomen en cuenta las cuestiones de género y presten especial atención a las poblaciones vulnerables (10.3).

- **Derechos procedimentales** – Los derechos procedimentales, como el derecho a obtener información, a participar en la toma de decisiones o en reformas de índole normativa/jurídica (véanse, en el Recuadro 4, los principios de aplicación y, en las Directrices, la Disposición 4.10) o a interponer denuncias, no deberían considerarse menos importantes que los derechos sustantivos (por ejemplo, el derecho a ser propietario de un recurso en particular o a acceder a este). Los derechos procedimentales son importantes, ya que permiten que los titulares de derechos reivindiquen sus propios derechos sustantivos, los utilicen y aprovechen. En el



contexto de los sistemas consuetudinarios de tenencia, que son diversos y flexibles por naturaleza en comparación con los sistemas de tenencia con reconocimiento jurídico, es fundamental contar con derechos procedimentales que otorguen a las comunidades la posibilidad de mantener y establecer sus propios planteamientos para administrar la tierra y los recursos de acuerdo con reglas consuetudinarias.

- **Goce de derechos** – Si bien en las Directrices se otorga particular importancia al reconocimiento y la protección de los derechos legítimos de tenencia, se alienta a los Estados a facilitar el goce (y el aprovechamiento) de esos derechos (3.1.3, 6.3), lo cual puede suponer sensibilizar al público sobre los mismos y eliminar las barreras jurídicas y procedimentales innecesarias para el goce de estos (11.3). En el contexto forestal, estas últimas pueden ser complejos procedimientos administrativos para lograr el reconocimiento jurídico de los derechos, la necesidad de contar con numerosos permisos de uso de los recursos una vez que se hayan reconocido los derechos, procesos complejos para la obtención de permisos, y tasas asociadas a la asignación/el registro de derechos, entre otros. Asimismo, se alienta a los Estados a brindar apoyo a todos los titulares de derechos (15.8), lo cual puede hacerse mediante asesoramiento técnico, acceso a préstamos y crédito, plántulas, apoyo para el control de incendios y plagas, seguros, facilitando la participación de la población pobre en los mercados gracias a la publicación de información sobre los mismos (11.3), o promoviendo modelos de producción e inversión que alienten las asociaciones con los titulares locales de derechos de tenencia (12.6).
- **Igualdad de género** – Las Directrices instan a aplicar políticas/leyes que tengan en cuenta las cuestiones de género (7.4, 7.1). También instan a que se tengan en cuenta las cuestiones de género en los procesos y los procedimientos dirigidos al reconocimiento de derechos (por ejemplo, igualdad de derechos de herencia, derechos de patrimonio ganancial en los matrimonios tradicionales/no registrados, derechos a tierras/bosques en las relaciones polígamas, derechos de las viudas), la protección de los derechos, o la transferencia de derechos (por ejemplo, el consentimiento de los cónyuges). Es un hecho consabido que, por ejemplo, las leyes de tenencia de tierras o bosques que son neutrales respecto al género no son suficientes para prevenir resultados con sesgo de género. Esto se debe principalmente a las normas, funciones y responsabilidades que se diferencian en función del sexo, y a las relaciones sociales. Por ejemplo, mientras que el derecho escrito puede conceder a las mujeres iguales derechos de herencia como hijas e iguales derechos al patrimonio ganancial como esposas, en la práctica, las costumbres pueden no observar estos derechos jurídicos y reconocer únicamente a los hijos como herederos de propiedades y únicamente los maridos como dueños de las propiedades adquiridas por las parejas. Los derechos de la mujer también se ven afectados al romperse un hogar, por ejemplo, en casos de migración de los hombres y predominio de hogares encabezados por mujeres, guerra, abandono, divorcio, relaciones polígamas, enfermedad (VIH/sida) o muerte.

Al mismo tiempo, es posible que la información destinada al público, como la información de índole jurídica, no alcance a las mujeres debido a la ausencia de estas en los espacios públicos o a su limitado nivel de alfabetización. En tales casos, las mujeres pueden perder el acceso a tierras y bosques, a pesar de todo lo que

hayan invertido en ellos. Como sucede con el derecho escrito, si bien es posible que los proyectos no discriminen abiertamente a las mujeres, los proyectos que no consideran la dimensión de género pueden marginar a las mujeres inadvertidamente, superando el nivel actual. Por consiguiente, el enfoque de género requiere de esfuerzos concretos que garanticen que tanto hombres como mujeres se beneficien con el reconocimiento y la protección de los derechos y con la puesta en práctica de diversas reformas a la tenencia. El enfoque de género puede incluir iniciativas concretas para comprender las funciones y los usos de los bosques diferenciados por sexo, poner a disposición información de índole jurídica en modos y lugares que sean accesibles para las mujeres, y registrar los derechos de los titulares de derechos de tenencia, ya sean hombres como mujeres.

- **Personas y grupos de personas vulnerables y marginadas** – Como sucede con las mujeres, las Directrices hacen hincapié en que los diversos grupos vulnerables y marginados precisan una atención especial. Ellos incluyen a personas pobres, campesinos, personas sin tierras, residentes en asentamientos informales, pueblos indígenas, pescadores, pastores y trabajadores rurales, productores y usuarios en pequeña escala, las personas que poseen derechos subsidiarios de tenencia (como derechos de recolección), jóvenes, viudas y huérfanos (4.8, 7.1, 15.5, 25.6), y toda persona cuyo acceso a los servicios administrativos y judiciales se vea limitado (6.6). En las Directrices se trata de identificar estrategias y enfoques específicos que garanticen que los servicios alcancen a las personas más marginadas.
- **Instituciones** – En muchas de las disposiciones de las Directrices se hace referencia a instituciones “encargadas”, “de ejecución” y de otro tipo. Según el contexto, con ello se puede querer decir: los organismos de ejecución del gobierno, como el departamento forestal o sus oficinas descentralizadas, los órganos dedicados a la solución de controversias, como de tipo judicial o de administración local, las organizaciones de usuarios de los bosques (por ejemplo, pueblos indígenas, pastores y otros), el sector privado, el entorno académico y otras partes interesadas en la gobernanza de la tenencia. En las Directrices se trata de promover la cooperación entre estos actores (1.2.4).
- **Coherencia con las demás obligaciones vigentes** – En las Directrices se observa que los Estados deberían garantizar que todas las actuaciones se ajusten a sus obligaciones vigentes en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables (2.2). Por ejemplo, en el caso de los pueblos indígenas, las Directrices instan a los Estados a cumplir con sus compromisos voluntarios y obligaciones pertinentes de proteger, promover y aplicar los derechos humanos, incluidos, cuando proceda, los derivados del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (n.º 169) de la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (9.3). Por tanto, en esta evaluación deberían tomarse en cuenta esas leyes nacionales e internacionales fundamentales de pertinencia, particularmente en lo que respecta a las consideraciones en materia de derechos humanos.

RECUADRO 4

Los principios básicos**de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia****A. Principios generales****Los Estados deberían:**

- **Dar reconocimiento y respetar a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia** – Adoptar medidas razonables para identificar, registrar y respetar a los titulares legítimos de tenencia y sus derechos, ya sea que estos últimos hayan sido registrados oficialmente o no; abstenerse de vulnerar los derechos de tenencia de otros, y cumplir con los deberes que derivan de tales derechos.
- **Proteger los derechos de tenencia** – Salvaguardar los derechos legítimos de tenencia frente a amenazas y violaciones, y proteger a los titulares de derechos de tenencia frente a la pérdida arbitraria de sus derechos de tenencia, en particular ante los desalojos forzosos que sean contrarios a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional.
- **Promover y facilitar el goce de los derechos legítimos de tenencia** – Llevar a cabo acciones concretas destinadas a fomentar y facilitar la plena realización de los derechos de tenencia o las transacciones de derechos, por ejemplo, asegurando que los servicios sean accesibles a todos.
- **Proporcionar acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos legítimos de tenencia** – Proporcionar a todas las personas, mediante el recurso a las autoridades judiciales o a otros instrumentos, una vía eficaz y accesible para la solución de controversias en torno a los derechos de tenencia, poner en ejecución las resoluciones en plazos breves y a costos asequibles, y proporcionar una reparación rápida y justa cuando los derechos de tenencia se expropian por motivos de utilidad pública.
- **Tomar medidas activas para evitar que surjan controversias en torno a la tenencia y que deriven en conflictos violentos** – Tratar de impedir la corrupción en todos los niveles.

Los actores no estatales, como las empresas comerciales, tienen la responsabilidad de:

- **Evitar infringir los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia de terceros.**
- **Proporcionar sistemas de gestión de riesgos** para prevenir y afrontar efectos adversos en los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia.
- **Afrontar y corregir todo efecto adverso en los derechos** – Establecer mecanismos no judiciales de protección, entre ellos mecanismos eficaces de reclamación, cuando corresponda, en los casos en que hayan causado o contribuido a causar efectos adversos sobre los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia, y cooperar con ellos.
- **Determinar y evaluar cualquier efecto real o potencial en los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia** en el que pueden estar involucrados.

B. Principios de aplicación

- **Dignidad humana** – Reconocimiento de la dignidad intrínseca y los derechos humanos iguales e inalienables de todas las personas.
- **No discriminación** – Nadie debe ser objeto de discriminación por ley ni en las políticas, así como tampoco en la práctica.
- **Equidad y justicia** – Reconocimiento de que, para lograr la igualdad entre las personas, puede hacer falta reconocer las diferencias entre las personas y adoptar medidas positivas, incluido el empoderamiento, para fomentar derechos equitativos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques para todos, mujeres y hombres, jóvenes y personas vulnerables y tradicionalmente marginadas, en el contexto nacional.
- **Igualdad de género** – Garantizar la igualdad del derecho de mujeres y hombres al disfrute de todos los derechos humanos, al tiempo que se reconocen las diferencias entre ellos y se toman medidas específicas encaminadas a acelerar la igualdad. Garantizar que las mujeres y las niñas tienen los mismos derechos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques con independencia de su estado civil y situación marital.
- **Enfoque holístico y sostenible** – Reconocer la interrelación que existe entre los recursos naturales y sus usos, y adoptar un enfoque integrado y sostenible para su administración.
- **Consulta y participación** – Comprometerse con y buscar el apoyo de quienes, teniendo derechos legítimos de tenencia, podrían verse afectados por decisiones, aún antes de que se adopten, y responder a sus contribuciones. Tener en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las partes y garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de todos en los procesos de toma de decisiones correspondientes.
- **Imperio de la ley** – Adoptar un enfoque basado en reglas a través de leyes que se dan a conocer ampliamente en los idiomas correspondientes, aplicables a todos y por igual y a través de un poder judicial independiente, compatibles con las obligaciones vigentes impuestas por el derecho nacional e internacional, y teniendo en cuenta los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales.
- **Transparencia** – Definir claramente y difundir ampliamente las políticas, leyes y procedimientos en los idiomas correspondientes y dar amplia difusión a las decisiones en los idiomas correspondientes y en formatos accesibles para todos.
- **Obligación de rendir cuentas** – Responsabilizar a las personas, los organismos públicos y los actores no estatales de sus acciones y decisiones de acuerdo con los principios del imperio de la ley.
- **Mejora continua** – Mejorar los mecanismos de seguimiento y análisis de la gobernanza de la tenencia a fin de desarrollar programas basados en datos y garantizar mejoras constantes.



5 La herramienta para evaluar la tenencia forestal

5.1 INSTRUCCIONES GENERALES

Como se ha mencionado anteriormente, esta herramienta se vale de las **Directrices como fundamento**, principalmente por dos motivos: i) son las directrices mundiales más exhaustivas sobre el fortalecimiento de la gobernanza de la tenencia de las que se dispone, y ii) han sido aprobadas a nivel internacional mediante amplias consultas con partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales. En general, las Directrices surgieron en respuesta al gran “acaparamiento de tierras y recursos” que ha tenido y sigue teniendo lugar en todo el mundo y, por ende, hacen especial hincapié en la protección de los derechos de los titulares de derechos consuetudinarios e informales, en particular, de los grupos vulnerables y marginados de todo el mundo.



Esta herramienta se centra en la evaluación de los **sistemas de tenencia con reconocimiento jurídico**, también de los bosques/tierras consuetudinarios si están reconocidos en el derecho escrito. No permite un análisis detallado de los derechos con legitimidad social que no están reconocidos en el derecho escrito. La herramienta permite asimismo un análisis independiente de los principales sistemas de tenencia con reconocimiento jurídico operativos en un país. Lo más común es que estos incluyan alguna modalidad de acuerdo de gestión conjunta en reservas o áreas protegidas, o en sus alrededores, de forestería comunitaria en tierras estatales o comunitarias, o de forestería privada realizada por pequeños productores. Se excluye de esta evaluación a los sistemas de tenencia de tierras controladas por el Estado, ya que se supone que el Estado goza de seguridad en la tenencia. Por último, dado que no todos los sistemas de tenencia funcionan con eficacia, un análisis independiente permitirá comprender más a fondo los éxitos y los desafíos relacionados con cada sistema de tenencia y resaltar las diferencias entre ellos. A los técnicos forestales que se ocupan de esta evaluación, que carecen de formación académica en los problemas relativos a la tenencia, les ha resultado de utilidad considerarse como “beneficiarios” o “titulares de derechos” de esos diversos sistemas de tenencia para evaluar si el sistema de tenencia ofrece un entorno que propicia una participación eficaz.

El núcleo de la herramienta abarca **tres secciones de análisis**: “Marco política/jurídico” se centra en lo estipulado por políticas y leyes; “Instituciones” se centra en la estructura institucional para la ejecución del sistema de tenencia conforme a lo dispuesto en la legislación y en la práctica, y “Administración de la tenencia” se centra principalmente en la documentación, el registro y la inscripción de derechos. Aquí no solo pueden incluirse disposiciones en el marco jurídico, sino, lo que es más importante, información sobre la manera en que estos sistemas funcionan en la práctica.



Dado que las Directrices prestan especial atención a **los grupos marginados/vulnerables**, la herramienta brinda la oportunidad de identificar a esos grupos en el contexto local en una fase temprana. La herramienta sobre tenencia forestal ofrece algunas categorías indicativas en las definiciones de los términos. Será importante saber de qué manera esos grupos se ven afectados por los distintos regímenes de tenencia forestal, y si estos grupos pueden beneficiarse de ellos.

Un problema común experimentado en evaluaciones anteriores ha sido la falta de especificidad de la información suministrada. Por consiguiente, será importante observar, por ejemplo, no solo si la legislación brinda protección o no, sino qué disposiciones específicas existen en apoyo del indicador/la pregunta, y si las disposiciones son suficientes.

La herramienta incluye **calificaciones numéricas** en los cuadros. Estas calificaciones son indicativas y se las incluye aquí para ofrecer una visión general de la situación. Si bien estas calificaciones serán necesariamente subjetivas, la justificación debería proporcionar información que las sustente.

5.2 LA HERRAMIENTA

La herramienta incluye una serie de cuadros. Los primeros dos cuadros se aplican a **los sistemas de tenencia forestal con legitimidad social** que no están reconocidos en el derecho escrito. El Cuadro 1 se centra en el alcance de estos y el Cuadro 2, en la seguridad de la tenencia a la luz de las inversiones a gran escala y cualquier otro tipo de reajuste que se haga a la tenencia de tierras y recursos forestales. El Cuadro 6 permite resumir los principales puntos fuertes, problemas y recomendaciones para esos sistemas de tenencia. Todos los demás cuadros se aplican a **los sistemas de tenencia forestal con legitimidad jurídica** que están reconocidos en el derecho escrito. Por tanto, el Cuadro 3 se centra en el alcance de esos sistemas de tenencia; el Cuadro 4, en los derechos específicos asociados con esos sistemas de tenencia; en el Cuadro 5 se evalúa la solidez de los derechos y otros criterios de tenencia, y los cuadros 7 a 9 permiten resumir esos sistemas de tenencia en términos de calificación numérica, recomendaciones y establecimiento de prioridades. La herramienta brinda orientación adicional sobre cada cuadro antes de presentar el cuadro en sí.

5.2.1 Sistemas de tenencia forestal con legitimidad social

La herramienta comienza con el Cuadro 1, que permite la identificación de los sistemas de tenencia forestal con legitimidad social que no están reconocidos en el derecho escrito. En el contexto forestal, pueden incluir los usos consuetudinarios de los bosques en tierras estatales que consideran la recolección de diversos recursos forestales madereros y no madereros, como leña, forraje, frutas y plantas comestibles, plantas medicinales, agua, pescado y flora y fauna silvestres. Pueden incluir bosques sagrados. Téngase en cuenta que este cuadro no se ocupa de los derechos con legitimidad social (incluidos los consuetudinarios) que están reconocidos en el derecho formal. Los mismos deberían analizarse en el Cuadro 3.

CUADRO 1

Sistemas de tenencia con legitimidad social que no están reconocidos en el derecho escrito

Nombre local del tipo de tenencia	Tipo de uso, región geográfica, relacionado con cuales usuarios	Extensión		Sistema de tenencia superpuesto (si lo hubiera)
		Superficie (en hectáreas)	Porcentaje del total de tierras forestales	
1.				
2.				
3.				
4.				

Los indicadores del Cuadro 2 evalúan la situación de los sistemas de tenencia antes mencionados respecto de las Directrices (las disposiciones específicas de las Directrices figuran entre paréntesis después de cada indicador). Los indicadores deberían completarse una sola vez para todos los sistemas de tenencia con legitimidad social. En las observaciones pueden apuntarse las diferencias significativas que existen entre las respuestas. En particular, los evaluadores deberían evaluar la manera en que estos sistemas de tenencia están reconocidos o no en el caso de que se asignen nuevos derechos a los mismos bosques y, en especial, cuando el Estado decida promover inversiones (por ejemplo, concesiones madereras, mineras, de biocombustibles, etc.) o reajustes a la tenencia (por ejemplo, establecimiento/designación de reservas y áreas protegidas). En el contexto forestal, también debería prestarse especial atención a las inversiones estatales en actividades de forestación o reforestación para garantizar que no den lugar a la eliminación de cualquier tipo de derecho legítimo, en particular de las mujeres y los grupos marginados.

En las Directrices se insta a los Estados a garantizar que esas iniciativas no pongan en peligro la seguridad alimentaria y, en lugar de ello, reduzcan la vulnerabilidad, promuevan un acceso amplio y equitativo a tierras y recursos forestales, y faciliten el desarrollo rural inclusivo. El Estado debería garantizar que quienes se vean afectados sigan al menos tan bien como estaban antes de la aplicación de las reformas a la tenencia. Las Directrices instan a los Estados a garantizar inversiones responsables que no ocasionen perjuicios, salvaguarden frente al despojo de los titulares de derechos legítimos de tenencia (cuenten con reconocimiento formal o no) y respeten los derechos humanos.

Se pide a los evaluadores que califiquen cada indicador en una escala de cero a cinco que refleje el “nivel de armonización” respecto de las Directrices. De este modo, 0 = sin armonización; 1 = armonización muy escasa; 2 = armonización escasa; 3 = cierta armonización; 4 = armonización marcada, y 5 = armonización muy marcada. Si bien estas cifras son subjetivas, tienen la finalidad de ofrecer una visión general de las esferas en que existe una armonización marcada o escasa respecto de las Directrices. La cuarta columna, “Observaciones”, permite que los usuarios justifiquen la calificación numérica. En “Evaluación general”, los evaluadores pueden otorgar una calificación promedio y un resumen/panorama general de las observaciones.

CUADRO 2

Situación de los sistemas de tenencia forestal con legitimidad social que no están reconocidos en el derecho escrito

	Indicador	Calificación (de 0 a 5)	Observaciones
1.	Reconocimiento de los derechos		
	<ul style="list-style-type: none"> • Cualquier referencia en el marco jurídico. Incluso si no cuentan con reconocimiento jurídico, ¿se hace referencia a esos sistemas de tenencia con legitimidad social en la constitución o en la política forestal? 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de derechos antes de asignar bosques a terceros. En los casos de asignación de derechos sobre tierras y recursos forestales a gran escala, se identifican y registran todas las reclamaciones y los titulares de derechos de tenencia existentes de manera sistemática e imparcial desde un principio por medio de consultas con las partes afectadas y la participación de estas (12.10). 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones independientes previas. Antes de toda transacción de derechos de tenencia de tierras y recursos forestales del Estado a gran escala, el Estado presta apoyo a las evaluaciones independientes de las posibles repercusiones en los derechos de tenencia, en la seguridad alimentaria y en los medios de vida (12.10). 		
2.	Protección de los derechos		
	<ul style="list-style-type: none"> • Protección de todos los derechos legítimos de tierras y recursos forestales. El marco de políticas y leyes protege todos los derechos legítimos de tenencia, también los de tierras y recursos forestales que sean propiedad o estén bajo el control del Estado, de supresiones o modificaciones unilaterales e injustas. El marco de políticas y leyes protege a las comunidades del uso no autorizado de sus tierras. En los casos en que el reconocimiento jurídico de la tenencia informal no sea posible, las leyes impiden los desalojos forzosos (8.2, 9.8, 10.6, 4.5, 7.1, 8.6, 22.2). 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Compensación justa. En caso de supresión de los derechos originales, el Estado otorga una compensación justa e inmediata en forma de dinero o parcelas o fincas alternativas (15.9, 16.8, 16.2, 16.3, 16.9). 		
3.	Goce de derechos		
	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a los titulares locales de derechos. El Estado promueve los modelos de producción e inversión que alientan a forjar asociaciones con los titulares locales de derechos en vez de hacer transferencias de derechos de tenencia a gran escala a los inversionistas. El Estado respalda los programas que favorezcan a las comunidades afectadas, por ejemplo, mediante acceso al crédito, insumos, asistencia técnica y seguros, o con otros servicios de extensión/apoyo que faciliten una integración (12.2, 11.2, 11.3, 11.4, 12.6, 12.4, 15.8, 13.4, 14.4). 		

Indicador	Calificación (de 0 a 5)	Observaciones
4. Acceso a la justicia		
<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo para acudir ante la justicia. El Estado ofrece un mecanismo de reclamación que garantiza que las partes afectadas puedan recurrir a medidas correctivas. Exige que los inversionistas ofrezcan mecanismos eficaces de reclamación para remediar toda repercusión negativa en los derechos legítimos de tenencia. Presta asistencia a los demandantes, como asistencia jurídica y parajurídica (12.14, 3A/3.2, 15.9). 		
5. Prevención de controversias/conflictos		
<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia y participación pública en la asignación de derechos. El Estado promueve la transparencia a la hora de asignar derechos a tierras forestales. Se han adoptado medidas para minimizar la discreción administrativa y las oportunidades de corrupción durante la asignación de concesiones y otros derechos forestales (12.3, 16.6, 16.2, 16.1, 12.7, 12.9, 12.11, 15.9). 		
<ul style="list-style-type: none"> • Consultas y participación. Antes del inicio de todo proyecto de inversión, el Estado garantiza la celebración de consultas en buena fe con las personas cuyos derechos de tenencia, incluidos los derechos subsidiarios, podrían verse afectados (16.2, 12.7, 12.9, 12.11). 		
<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento. El Estado sigue de cerca las repercusiones de las inversiones a gran escala y los reajustes en el acceso de los bosques y la seguridad alimentaria, tanto de hombres como de mujeres, e introduce medidas correctivas para garantizar que las reformas presten asistencia a los beneficiarios y reduzcan las repercusiones sociales y ambientales negativas (15.10, 15.7, 15.6, 11.4, 12.14, 8.11, 3.2). 		
Evaluación general/resumen de la situación	Calificación promedio	



5.2.2 Sistemas de tenencia forestal con legitimidad jurídica

Es probable que los sistemas de tenencia forestal con legitimidad jurídica de un país incluyan diversos arreglos de tenencia que figuran en la primera columna del Cuadro 3. Este cuadro permite identificar los diferentes sistemas de tenencia, su extensión territorial y el objetivo de políticas, tal como se expone explícitamente en documentos políticos y legislativos o como se infiere de la ejecución de los programas conexos.

CUADRO 3

Sistemas de tenencia forestal con legitimidad jurídica reconocidos en el derecho escrito

Tipos de tenencia forestal	Nombre local del tipo de tenencia	Extensión		Objetivos de políticas
		Superficie (en hectáreas)	Porcentaje del total de tierras forestales	
1. Total de tierras forestales (en hectáreas)				
2. Tierras forestales de propiedad del gobierno				
a. Arrendadas a comunidades				
b. Arrendadas a pequeños productores				
c. Arrendadas a grandes propietarios ⁵				
d. Arrendadas a empresas				
e. Otras				
3. Tierras forestales de propiedad de entidades no estatales				
a. Comunidades				
b. Pequeños productores				
c. Grandes propietarios				
d. Empresas				
e. Otras				

Nota: Sírvase mencionar las fuentes de datos correspondientes a las cifras proporcionadas

En el Cuadro 4, se solicita a los evaluadores que especifiquen los tipos de tenencia que han de evaluarse. Como se ha mencionado en las Instrucciones generales, si bien las Directrices se aplican a todos los tipos de tenencia, esta evaluación se centra en los sistemas de tenencia que entrañan la participación de las partes interesadas no estatales, como iniciativas de gestión conjunta, forestería en pequeña escala y forestería comunitaria. Se pide a los evaluadores que identifiquen la naturaleza de los derechos asociados a cada sistema de tenencia con reconocimiento jurídico que se está examinando. Si bien este cuadro no resulta necesario para la herramienta, se incluye de modo que los evaluadores

⁵ El punto límite según el cual se distinguen los pequeños productores de los grandes propietarios de bosques varía de un país a otro y de una región a otra. En general, los pequeños productores a los que se hace referencia aquí son más bien familias u hogares y no entidades corporativas.

tengan una comprensión clara de las disposiciones relativas a los sistemas de tenencia que se están evaluando, para garantizar que sean claras las diferencias entre estos sistemas de tenencia objeto de evaluación, y a fin de examinar las disposiciones establecidas por las Directrices, como la protección y el goce de derechos, en vista de los diversos tipos de derechos estipulados en el sistema de tenencia. Las filas octava a décima del Cuadro 4 se incluyen para facilitar el análisis en la herramienta principal que se presenta en las páginas a continuación.

Además, en el contexto forestal los derechos a menudo tienden a compartirse y superponerse entre los diversos grupos de personas que acceden a un bosque particular para distintos usos y con diversos acuerdos de derechos. Por ende, al intentar comprender las disposiciones vigentes en materia de tenencia, es importante tomar nota de los diversos “conjunto de derechos” que pudieran existir con respecto a los derechos de acceso (por ejemplo, para el pastoreo del ganado), el derecho a extraer un recurso (por ejemplo, la leña), el derecho a gestionar, excluir a terceros o enajenar/ transferir derechos a terceros. Además, aunque las Directrices establecen que “Los Estados tienen la autoridad para asignar derechos de tenencia sobre recursos naturales públicos bajo diferentes modalidades,

CUADRO 4

Los sistemas de tenencia con reconocimiento jurídico que han de evaluarse, y los derechos asociados con cada uno de ellos

Tipos de tenencia que han de evaluarse:				
Tipo de tenencia 1:				
Tipo de tenencia 2:				
Tipo de tenencia 3:				
Usuarios de los bosques particularmente marginados y vulnerables:				
	Tipo de derechos	Naturaleza de los derechos		
		Tipo de tenencia 1	Tipo de tenencia 2	Tipo de tenencia 3
1.	Acceso			
2.	Uso/extracción (derechos a la madera, productos forestales no madereros, derecho de venta frente al derecho de uso para subsistencia)			
3.	Gestión			
4.	Exclusión			
5.	Enajenación			
6.	Duración de los derechos			
7.	Protección frente a disposiciones relacionadas con expropiaciones/compensaciones			
8.	Responsabilidades (por ejemplo, impuestos, tasas, otro tipo de participación en los beneficios con el Estado, elaboración de planes de gestión, preparación de inventarios)			
9.	Permisos necesarios para utilizar los recursos (por ejemplo, aprobación por tipo de uso o de recurso, permiso de transporte)			
10.	Apoyo prestado por el Estado (por ejemplo, seguros, subvenciones, plántulas)			

que van del uso limitado a la plena propiedad” (Disposición 8.8), en ellas también se observa que los Estados deberían “promover y facilitar el goce de los derechos legítimos de tenencia” y “llevar a cabo acciones concretas destinadas a fomentar y facilitar la plena realización de los derechos de tenencia o las transacciones de derechos [...]” (pág. 3). Por consiguiente, cuando se los considera en el contexto forestal, los derechos a los bosques pueden tener poca importancia si los titulares de derechos no tienen derecho a gestionar la tierra o los árboles asociados o carecen de derechos exclusivos (y por eso no pueden excluir ni regular las actividades de pastoreo de las comunidades adyacentes o las concesiones que se otorgan a las empresas de extracción de madera) o si la duración de los derechos fuera demasiado breve (y, por tanto no ofreciera incentivos para realizar inversiones a largo plazo, como la plantación y el aprovechamiento de árboles).

Por último, el Recuadro 5 ofrece el marco para evaluar los sistemas de tenencia reconocidos en el derecho escrito. La primera fila permite evaluar las disposiciones normativas y jurídicas que respaldan el sistema de tenencia. La segunda fila permite evaluar las disposiciones institucionales, las prácticas y la eficacia de la ejecución. La tercera fila permite evaluar la administración de la tenencia en términos de registro e inscripción de derechos. Dado que las filas segunda y tercera se concibieron para evaluar los éxitos y los desafíos en la ejecución, es fundamental consultar, entre otros, a los funcionarios forestales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan con grupos comunitarios y los representantes de la comunidad para obtener información de primera mano.

Las columnas A–E del Recuadro 5 representan los “principios generales” de las Directrices respecto del reconocimiento de derechos, la protección de los derechos, las disposiciones para el goce de derechos, el acceso a la justicia y la prevención de controversias/conflictos. A este respecto, las Directrices son exhaustivas y no se centran simplemente en el reconocimiento de los derechos legítimos. En ellas se señala que el reconocimiento de los derechos no tiene sentido si el Estado no los protege. Además, incluso en los casos en que los derechos de los beneficiarios se reconocen y protegen, el Estado debería prestar apoyo a los titulares de derechos, de manera que puedan aprovechar los mismos. Del mismo modo, los titulares de derechos deben tener acceso a la justicia en caso de que el Estado o cualquier actor no estatal viole/vulnere sus derechos. Por último, el Estado debería adoptar medidas activas para prevenir controversias promoviendo los sistemas de tenencia y su aplicación de un modo que no genere conflictos y, por el contrario, sirva

RECUADRO 5

Marco para los sistemas de tenencia forestal con legitimidad jurídica

	Reconocimiento de los derechos (A)	Protección de los derechos (B)	Disposiciones para el goce de los derechos (C)	Acceso a la justicia (D)	Prevención de controversias/conflictos (E)
1. El marco de políticas y leyes	1A	1B	1C	1D	1E
2. Instituciones	2A	2B	2C	2D	2E
3. Administración de la tenencia	3A	3B	3C	3D	3E

para mitigar controversias. La ausencia de cualquiera de estos principios puede dar lugar a la inseguridad de los beneficiarios y de terceros y, por ende, escasos incentivos para invertir en los bosques. Debido al carácter de solapamiento de los principios dirigidos a los actores estatales y a los no estatales, en el marco que se presenta a continuación se integran orientaciones para los actores no estatales en forma de indicadores.

Por último, en el Cuadro 5 se enumera un conjunto de indicadores clave para cada casilla del Recuadro 5. Por medio de estos indicadores se intentan identificar los factores más importantes para evaluar la situación de cada casilla en particular. Los indicadores respetan las Directrices e incorporan los principios de aplicación que ellas establecen respecto del imperio de la ley, la equidad y la justicia, la transparencia y la obligación de rendir cuentas, las consultas y la participación, y la adaptación o mejora continua. Es importante observar que cada indicador de esta herramienta es único y así deberían ser las respuestas a cada indicador. **Nuevamente, los números entre paréntesis indican la disposición conexa de las Directrices.**

Asimismo, se pide a los evaluadores que califiquen cada indicador en una escala de cero a cinco que refleje el “nivel de armonización” respecto de las Directrices. De este modo, 0 = sin armonización; 1= armonización muy escasa; 2 = armonización escasa; 3 = cierta armonización; 4 = armonización marcada, y 5 = armonización muy marcada. Nuevamente, si bien estas cifras serán subjetivas, pretenden ofrecer una visión general de las esferas en que existe una armonización marcada o escasa respecto de las Directrices. La tercera columna (“Justificación”) permite que los usuarios justifiquen la calificación numérica proporcionada en la segunda columna. Los usuarios deberían proporcionar una justificación general seguida por una justificación específica para cada tipo de tenencia que se está evaluando. La justificación debería estar respaldada por disposiciones normativas o jurídicas, una estructura institucional y prácticas asociadas, etc. Finalmente, la cuarta columna (“Recomendaciones”) permite que los evaluadores propongan mejoras en relación con los principios de buena gobernanza de las Directrices. Del mismo modo que con la justificación, los usuarios deberían proporcionar recomendaciones generales seguidas por recomendaciones específicas (si las hubiera) para cada tipo de tenencia que se está evaluando. En la “Evaluación general” de cada casilla, los evaluadores pueden proporcionar una calificación promedio para esa casilla y una justificación general/resumen de la justificación, así como las esferas clave que han de mejorarse (incluidas las identificadas por medio de indicadores). Estas filas servirán para poner de relieve las conclusiones y las recomendaciones de importancia fundamental en forma concisa. Esta información también puede ser de utilidad para redactar resúmenes, y para que estos se pongan a disposición y se presenten en los talleres de validación.

El Cuadro 5 debería completarse para cada tipo de tenencia con reconocimiento jurídico identificado en el Cuadro 4. Las respuestas deberían reflejar los derechos de tenencia y la seguridad de la tenencia de los beneficiarios no estatales de cada tipo de tenencia, así como la redistribución de la tenencia y los reajustes en ese ámbito, en vista de las constantes inversiones a gran escala. Por consiguiente, si se está examinando un sistema de gestión forestal conjunta, los derechos que se evalúen deberían ser los de los beneficiarios no estatales, en vez de los derechos del Estado, dado que este último es quien concede los derechos en los sistemas jurídicos.

Las casillas 1A a 1E del Cuadro 5 corresponden a las casillas de la primera fila del Recuadro 5. Esta sección se centra en el marco de políticas y leyes en el que se estipula el reconocimiento de los derechos, la protección de los derechos, el goce de los derechos, el acceso a la justicia y la prevención de controversias y conflictos. En ella debería identificarse el marco de políticas y leyes para los recursos y tierras forestales, como el derecho a recolectar o aprovechar la madera y los diversos recursos forestales no madereros, como la leña, el forraje (también el acceso a las pasturas), las plantas medicinales, los frutos y plantas comestibles, el agua, los peces, la flora y fauna silvestres y el carbón (véanse los “derechos legítimos de tenencia” en la Sección IV y el Cuadro 2). La presente sección exigirá un examen de las leyes sectoriales (o aportes de expertos al respecto), así como de otras leyes pertinentes, como la ley de tierras, las leyes internacionales de derechos humanos de las que el Estado es signatario, el código civil, etc.

CUADRO 5

La herramienta de evaluación para sistemas de tenencia forestal con reconocimiento jurídico (Casillas 1A-1E: El marco de políticas y leyes)

Casilla 1A: Reconocimiento de los derechos en el marco de políticas y leyes	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Reconocimiento de los derechos a tierras forestales. Cuando los Estados reconocen o asignan formalmente derechos de tenencia, el marco jurídico exige la identificación de todos los titulares de derechos y derechos de tenencia legítimos existentes, se hayan registrado o no. El marco jurídico exige que se consulte a todos aquellas personas que podrían verse afectadas, como los titulares de derechos individuales y comunales, hombres y mujeres, productores en pequeña escala, pueblos indígenas y otros grupos con derechos consuetudinarios (8.8, 7.3, 4.4, 7.4, 5.3, 9.4). <i>La respuesta a este indicador debería incluir información sobre los diversos tipos de derechos que figuran en las filas primera a sexta del Cuadro 4).</i></p>					

Casilla 1A: Reconocimiento de los derechos en el marco de políticas y leyes (continuación)	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Las leyes promueven la equidad social y la igualdad de género en el reconocimiento/la asignación de derechos. En los casos en que el Estado reconoce o asigna formalmente derechos de tenencia, las políticas indican claramente los medios para asignar derechos, como la asignación basada en la equidad. El marco de políticas y leyes prohíbe la discriminación en relación con los derechos de tenencia, como los que resultan de la falta de capacidad jurídica (por ejemplo, la disponibilidad de leyes en los principales idiomas locales) y la falta de acceso a recursos económicos. El marco de políticas y leyes garantiza la igualdad de derechos de tenencia para las mujeres y los hombres, también en lo que respecta a las leyes de herencia. Del mismo modo, las leyes civiles fomentan la igualdad respecto de la transferencia de patrimonios gananciales; incluso en casos de matrimonio, separación, divorcio, abandono, viudez y poligamia consuetudinarios o que no se hayan registrado (7.4, 4.6).</p>					
<p>Evaluación general del reconocimiento jurídico de los derechos en el marco de políticas y leyes (casilla 1A)</p>					

Casilla 1B: Protección de los derechos en el marco de políticas y leyes	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Protección de todos los derechos legítimos sobre los recursos forestales. El marco de políticas y leyes protege todos los derechos legítimos de tenencia de recursos forestales, también los de tierras forestales que sean propiedad o estén bajo el control del Estado, y garantiza que estos no se supriman ni se vulneren. Esos derechos incluyen los derechos consuetudinarios y colectivos a usar y gestionar los bosques y recursos conexos, así como los derechos subsidiarios y transfronterizos de tenencia. En los casos en que el sector público retenga el uso y el control de los bosques, el Estado elabora políticas que promueven la distribución equitativa de los beneficios aportados por estos bosques (8.2, 4.5, 7.1, 8.6, 11.8, 12.6, 22.2, 22.3).</p>					
<p>Garantías procesales para la reducción/supresión de derechos a tierras forestales. El marco de políticas y leyes establece que los derechos pueden suprimirse/expropiarse solo cuando sea necesario por motivos de utilidad pública, lo cual se define claramente en la legislación. El marco de políticas y leyes exige la realización de consultas y la divulgación pública de información antes de realizar toda supresión de derechos (16.1, 16.2).</p>					
<p>Compensación justa. Cuando se considera una expropiación de derechos, la legislación exige que se consideren alternativas antes de llevar a cabo alguna toma de tierras (o de suprimir algún derecho) y que se otorgue una compensación justa y oportuna por todos los derechos expropiados (16.3).</p>					
<p>Protección de los derechos de sistemas consuetudinarios. Cuando se formulan políticas y leyes que guardan relación con los sistemas de tenencia de las comunidades indígenas y de otro tipo que cuentan con sistemas tradicionales de tenencia, se consulta a todos los miembros o representantes de las comunidades afectadas, en particular a los miembros vulnerables y marginados. Las políticas contienen disposiciones que respaldan el control o acceso equitativos a tierras y recursos forestales por parte de todos los miembros de la comunidad, en particular las mujeres (por ejemplo, derechos de gestión y, cuando corresponda, derechos de herencia/transferencia también en caso de divorcio, separación, abandono, viudez o en situaciones de poligamia) (9.7, 9.2).</p>					

Casilla 1B: Protección de los derechos en el marco de políticas y leyes (continuación)	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
Evaluación general de la protección de los derechos en el marco de políticas y leyes (Casilla 1B)					
Casilla 1C: Disposiciones para el goce de los derechos en el marco de políticas y leyes	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
Eliminación de barreras. El marco jurídico busca facilitar el goce de derechos revisando/eliminando leyes contradictorias, y eliminando restricciones innecesarias que impidan a los titulares de derechos gozar de los mismos (6.5). <i>La respuesta a este indicador debería tomar en consideración los diversos tipos de derechos que figuran en las filas primera a sexta del Cuadro 4 y ajustarse a la información proporcionada en las filas octava a décima del Cuadro 4.</i>					

Casilla 1C: Disposiciones para el goce de los derechos en el marco de políticas y leyes (continuación)	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Apoyo a los pequeños productores y la población pobre en los mercados. El organismo sectorial ha establecido sistemas políticas, legislativos y reglamentarios que permiten que los derechos sean equitativos e impiden el ejercicio de prácticas no competitivas (por ejemplo, concediendo derechos compatibles sobre tierras forestales, madera, productos forestales no madereros; simplificando los procedimientos administrativos que son accesibles para todos; logrando que la información sobre los mercados sea transparente y dándole difusión; eliminando las desigualdades en relación con la tributación, la participación en los mercados de productos forestales, etc., que pueden presentar obstáculos para los pequeños productores). El Estado promueve los modelos de producción e inversión que alientan a forjar asociaciones con los titulares locales de derechos de tenencia en vez de a hacer transferencias de derechos de tenencia a gran escala a los inversionistas (11.3, 12.2).</p>					
<p>Evaluación general del goce de derechos de acuerdo con lo estipulado en el marco de políticas y leyes (Casilla 1C)</p>					

Casilla 1D: Acceso a la justicia de acuerdo con lo estipulado en el marco de políticas y leyes	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Derecho de apelación/rendición de cuentas. La legislación sectorial pertinente otorga a los titulares de derechos el derecho jurídico a apelar y cuestionar las decisiones administrativas (21.1).</p>					
<p>Igualdad de acceso a la justicia. Las leyes sectoriales pertinentes prevén la igualdad de acceso a los órganos judiciales y otros mecanismos con reconocimiento jurídico para resolver controversias en torno a los derechos de tenencia. La legislación prevé la prestación de asistencia letrada a las personas pobres y vulnerables. Estas medidas pueden incluir una asistencia letrada asequible, la prestación de servicios por parte de expertos jurídicos o peritos agrimensores para profesionales y de servicios móviles destinados a comunidades asentadas en lugares remotos y pueblos indígenas nómadas (21.1, 21.6, 6.6).</p>					
<p>Medios alternativos de solución de controversias (MASC). La legislación sectorial pertinente prevé mecanismos como medios alternativos de solución de controversias (por ejemplo, de mediación, arbitraje), o hace referencia a los existentes, en especial a nivel local, para que existan formas justas, fiables, accesibles y no discriminatorias de resolver controversias de manera oportuna en torno a los derechos de tenencia. En el caso de que la tenencia consuetudinaria cuente con reconocimiento jurídico, el marco jurídico respalda los enfoques consuetudinarios que utilizan los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia para resolver conflictos en torno a la tenencia en el seno de las comunidades. El marco jurídico busca fortalecer el acceso de las mujeres y los grupos marginados a los MASC y a las instituciones consuetudinarias que se ocupan de la solución de controversias (por ejemplo, exigiendo la representación de estos grupos en esos sistemas como mediadores). Los MASC son eficaces, exigibles y están reconocidos adecuadamente en los sistemas formales de solución de controversias (21.1, 21.2, 21.3, 9.11, 25.3).</p>					

Casilla 1D: Acceso a la justicia de acuerdo con lo estipulado en el marco de políticas y leyes (continuación)	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
Evaluación general del acceso a la justicia en el marco de políticas y leyes (Casilla 1D)					
Casilla 1E: Disposiciones para la prevención de controversias/ conflictos de acuerdo con lo estipulado en el marco de políticas y leyes	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
La legislación promueve los derechos procedimentales y la participación pública en los procesos políticos. La legislación sectorial pertinente exige que el Estado celebre consultas significativas con todos los titulares de derechos legítimos para la formulación de leyes/políticas forestales y su aplicación, en particular aquellas que alientan a realizar inversiones responsables. El marco de políticas y leyes relativo a la legislación sectorial contiene disposiciones para que los Estados celebren consultas en buena fe con las comunidades antes de poner en marcha cualquier proyecto o adoptar y aplicar leyes o medidas que afecten a los titulares de derechos legítimos (4.10, 5.5, 9.7, 9.9, 12.9, 12.11, 12.8).					
Requisitos de transparencia. El marco de políticas y leyes sectorial exige que las decisiones respecto de las asignaciones de derechos se adopten de manera transparente. Define criterios claros y un proceso competitivo para asignar los derechos sobre tierras y recursos forestales (12.3, 11.3).					

Casilla 1E: Disposiciones para la prevención de controversias/conflictos de acuerdo con lo estipulado en el marco de políticas y leyes (continuación)	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
No discriminación. La legislación sectorial intenta erradicar la discriminación y otros factores que pueden ser causa de conflicto en relación con la tenencia (por ejemplo, respecto de la tenencia legítima vigente, la asignación de derechos, etc.) (25.3).					
Prevención de la corrupción. La legislación sectorial prevé mecanismos claros para prevenir la corrupción en el ámbito de la administración forestal y en los procesos y sistemas de solución de controversias a través de la aplicación de controles y contrapesos, la limitación del uso arbitrario del poder, la resolución de los conflictos de intereses y la adopción de normas y reglamentos claros (21.5, 10.5, 6.9). En particular, la legislación contiene disposiciones claras para la rendición de cuentas de personas, organismos públicos y actores no estatales de acuerdo con los principios del imperio de la ley (véanse en el Recuadro 4 los Principios de aplicación).					
Evaluación general de la prevención de controversias/conflictos de acuerdo con lo establecido en el marco de políticas y leyes (Casilla 1E)					



Las casillas 2A a 2E del Cuadro 5 corresponden a las casillas de la segunda fila del Recuadro 5. La presente sección se centra en las disposiciones institucionales establecidas por el Estado para la aplicación de los sistemas de tenencia y las disposiciones en políticas y leyes previstas en la primera fila. Su finalidad también es la de captar los casos de éxito o fracaso respecto de la aplicación de las disposiciones en políticas y leyes. Si bien gran parte de esta sección está centrada en las instituciones estatales, tanto del sector forestal como de otros sectores (como ministerios o departamentos forestales y sus oficinas descentralizadas, oficinas de solución de controversias o de asistencia letrada), algunas preguntas específicas atañen a las instituciones consuetudinarias en los casos en que cuentan con reconocimiento jurídico para la gobernanza forestal.

CUADRO 5
Herramienta de evaluación para los sistemas de tenencia forestal con reconocimiento jurídico
(Casillas 2A-2E: Instituciones)

Casilla 2A: La estructura institucional y el reconocimiento de los derechos	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Designación de instituciones en los niveles adecuados. El Estado sitúa las responsabilidades en los niveles de gobierno que puedan prestar sus servicios a la población con la mayor eficacia. El Estado se encarga de suministrar suficientes recursos humanos, físicos y financieros, capacitación y otro tipo de apoyo que ayude a cumplir con las responsabilidades (5.6, 8.10).</p>					
<p>Funciones y responsabilidades claras. El Estado ha definido claramente las funciones y responsabilidades de los organismos encargados de la tenencia forestal. El Estado asegura la coordinación entre los organismos de ejecución, así como con los gobiernos locales; los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia (5.6).</p>					
<p>Acceso equitativo. El Estado y otras partes adoptan medidas adicionales en apoyo de los grupos vulnerables o marginados que, de otra manera, no pueden acceder a los servicios administrativos para el reconocimiento de los derechos. Estas medidas deberían incluir asistencia letrada y la prestación de servicios móviles y de peritos agrimensores paraprofesionales a comunidades asentadas en lugares remotos y pueblos indígenas nómadas en los idiomas locales. Del mismo modo, el Estado facilita el acceso de las mujeres a los servicios administrativos (por ejemplo, para obtener derechos sobre tierras forestales durante el proceso de reconocimiento/asignación) (6.6).</p>					
<p>Evaluación general del reconocimiento de los derechos de acuerdo con lo previsto en las disposiciones institucionales (Casilla 2A)</p>					

Casilla 2B: Las instituciones y la protección de los derechos	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Imperio de la ley. El Estado cumple con sus obligaciones pertinentes y compromisos voluntarios de proteger, promover y aplicar los derechos humanos de todos los titulares de derechos legítimos. El Estado respeta y protege los derechos civiles y políticos de los defensores de derechos humanos, en particular los derechos humanos de los pueblos indígenas u otros habitantes de los bosques, y al tratar con personas y asociaciones que actúan en defensa de los bosques (9.3, 4.8).</p>					
<p>Protección suficiente de los derechos. Conforme a la legislación, el Estado hace todo lo posible para proteger los derechos legítimos de tenencia de ser suprimidos o modificados de manera unilateral e injusta. El Estado evita los desalojos forzados en los casos de tenencia informal no reconocida por ley. Protege los derechos de las mujeres y las personas vulnerables que tienen derechos subsidiarios frente al uso no autorizado de tierras de instituciones indígenas y consuetudinarias de otro tipo (8.2, 9.8, 10.6, 7.1).</p>					
<p>Supresión responsable de los derechos. El Estado expropia los derechos a tierras y recursos forestales únicamente cuando estos se precisan por motivos de utilidad pública como establece la legislación. El Estado garantiza la divulgación pública de información sobre las decisiones propuestas y finales en relación con expropiaciones o la asignación de concesiones. El Estado considera alternativas antes de decidir alguna toma de tierras o supresión de algún derecho. El Estado otorga una compensación justa y oportuna por los derechos expropiados (16.1, 16.2, 7.1, 16.3).</p>					

Casilla 2B: Las instituciones y la protección de los derechos (continuación)	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Protección de los derechos de sistemas consuetudinarios. Las instituciones estatales han introducido mecanismos que garantizan que los sistemas de tenencia indígena y consuetudinarios de otro tipo llevan a la práctica principios de equidad en la gobernanza y la asignación de recursos respecto de todos los miembros de las comunidades, en particular las mujeres (por ejemplo, la participación en la toma de decisiones relativas a la manera en que se utilizan los bosques o lo que se siembra, la protección de derechos en caso de divorcio, separación, abandono o viudez). Se han introducido mecanismos y disposiciones que previenen la corrupción y la apropiación por parte de las élites en relación con los sistemas de tenencia de las comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia (9.2, 9.6, 9.7, 9.12).</p>					
<p>Evaluación general de la protección de derechos de acuerdo con lo previsto en la estructura institucional (Casilla 2B)</p>					
Casilla 2C: Las instituciones y el goce de los derechos	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Conocimiento de los derechos y las responsabilidades. El Estado trata de garantizar que los titulares de derechos tengan pleno conocimiento de sus derechos y responsabilidades suministrando materiales explicativos en los idiomas correspondientes (7.5, 6.4).</p>					

Casilla 2C: Las instituciones y el goce de los derechos (continuación)	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Eliminación de barreras. El Estado intenta eliminar los requisitos de procedimiento innecesarios que impiden que los titulares de derechos gocen de los mismos (6.3).</p>					
<p>Prestación de apoyo. El Estado hace lo posible para ayudar a que los titulares de derechos aprovechen sus derechos (por ejemplo, proporcionando asistencia técnica, subvenciones para plántulas y la plantación de árboles, acceso a crédito, acceso a los mercados, información sobre los mercados de productos forestales, seguros u otro servicio de extensión/apoyo). El Estado hace lo posible para prestar servicios a todos, también a las personas asentadas en lugares remotos (7.5).</p>					
<p>Equidad e igualdad de género. El Estado respalda la equidad haciendo hincapié en los pequeños productores y las poblaciones vulnerables que tienen menos medios para acceder a los servicios. Facilita el que las mujeres entren en contratos concernientes a derechos de tenencia en igualdad con los hombres. Las mujeres participan en cooperativas de compra y comercialización de productos forestales (madera o productos forestales no madereros) en donde las hubiera. Las mujeres y los grupos vulnerables tienen el mismo acceso que los demás al crédito, los préstamos y otros servicios (5.4).</p>					
<p>Evaluación general del apoyo institucional para el goce de los derechos (Casilla 2C)</p>					

Casilla 2D: Las instituciones y el acceso a la justicia	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Igualdad de acceso a los sistemas formales de solución de controversias. Las Instituciones estatales garantizan que toda persona cuyos derechos humanos se hayan violado en el contexto de la tenencia tenga derecho a medios formales de solución de controversias y recursos procesales. Se prestan servicios de solución de controversias, en los idiomas locales pertinentes, en lugares que son accesibles y asequibles para la mayoría de ciudadanos. El Estado y otras partes adoptan medidas adicionales para prestar apoyo a los grupos vulnerables o marginados, como asistencia letrada asequible, la prestación de servicios por parte de expertos jurídicos paraprofesionales y de servicios móviles destinados a comunidades asentadas en lugares remotos y pueblos indígenas nómadas en los idiomas locales. Del mismo modo, el Estado facilita el acceso de las mujeres a los tribunales formales (4.9, 21.6, 6.6, 21.1).</p>					
<p>Medio alternativo de solución de controversias (MASC). El Estado hace lo posible para fortalecer y desarrollar medios alternativos de solución de controversias, en especial a nivel local, para que existan formas justas, fiables, accesibles y no discriminatorias de resolver con prontitud las controversias en torno a los derechos de tenencia, en particular todo planteamiento consuetudinario utilizado por los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia. El Estado busca fortalecer el acceso de las mujeres y los grupos marginados a los MASC y a las instituciones consuetudinarias que se ocupan de la solución de controversias (por ejemplo, exigiendo la representación de las mujeres y los grupos marginados en esos sistemas como mediadores, etc.) (21.2, 21.3, 9.11, 25.3).</p>					
<p>Evaluación general del acceso a la justicia de acuerdo con lo previsto en la estructura institucional (Casilla 2D)</p>					

Casilla 2E: Las instituciones y la prevención de controversias/ conflictos	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Participación del público en la reforma jurídica/normativa, la toma de decisiones y la ordenación territorial. El organismo sectorial define y divulga las oportunidades para que la sociedad civil, el sector privado y el entorno académico contribuyan a la formulación y la aplicación de políticas/leyes y a la toma de decisiones en lo que respecta a la ordenación territorial. El Estado celebra consultas con las comunidades en buena fe antes de dar comienzo a todo proyecto o de adoptar y aplicar leyes o medidas que afecten a las comunidades y a los titulares de derechos legítimos, en particular a las mujeres y los grupos marginados (5.7, 9.7, 9.9, 20.2, 20.4).</p>					
<p>Transparencia en la asignación de derechos. Las Instituciones encargadas mantienen la transparencia en las decisiones relativas a la transferencia y la asignación de derechos sobre tierras y recursos forestales. El Estado hace lo posible para garantizar que las mujeres y los grupos marginados reciban información pertinente en los idiomas locales (12.3).</p>					
<p>No discriminación en la prestación de servicios. El Estado presta servicios oportunos, accesibles y no discriminatorios a la hora de reconocer/asignar y proteger los derechos y al prestar servicios adicionales (6.3).</p>					
<p>Medidas contra la corrupción en los ámbitos de la gestión forestal y la solución de controversias. El Estado impone medidas anticorrupción en los procesos de gestión forestal y solución de controversias, independientemente de si están previstas en la legislación. Estas pueden incluir el establecimiento de controles y contrapesos, la limitación del uso arbitrario del poder, la resolución de conflictos de intereses y la adopción de normas y reglamentos claros. Los organismos públicos y los actores no estatales están sujetos a medidas disciplinarias en caso del quebrantamiento de la ley. Están protegidos ante las interferencias en sus obligaciones y de represalias por denunciar actos de corrupción (6.9, 6.8, 10.5, 21.5).</p>					

Casilla 2E: Las instituciones y la prevención de controversias/ conflictos (continuación)	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Seguimiento y mejoras. Los órganos sectoriales y las autoridades judiciales competentes procuran seguir de cerca el desempeño del sistema de tenencia y sus efectos. Publican normas de rendimiento, presentan informes periódicos sobre los resultados e introducen medidas correctivas. Los usuarios disponen de canales para tratar las reclamaciones tanto en el seno del organismo de ejecución, por ejemplo mediante un examen administrativo, o externamente, por ejemplo a través de un examen independiente o un ombudsman. El personal recibe capacitación en forma constante y en su contratación se tiene en cuenta adecuadamente la igualdad de género y la equidad social (6.7, 6.1).</p> <p>Evaluación general de la prevención de controversias/conflictos de acuerdo con lo previsto en la estructura institucional (Casilla 2E)</p>					



© FAO/G. Pucci

Las casillas 3A a 3E del Cuadro 5 corresponden a las casillas de la tercera fila del Recuadro 5. Esta sección se centra en los sistemas estatales de administración de la tenencia. Esta sección también se centra en los sistemas dirigidos a registrar los derechos de tenencia, la estimación del valor, la tributación, la ordenación territorial y la solución de controversias en torno a la tenencia. En principio, todos los sistemas de tenencia deberían estar acompañados de sistemas de registro idóneos y fiables que proporcionen información accesible sobre los derechos de tenencia, a fin de incrementar la seguridad de la tenencia y reducir los riesgos de las transacciones. El sistema de registro de derechos debería ser sólido y contar con un sistema de respaldo técnico que garantice que los datos estén protegidos en caso de conflictos o catástrofes naturales

CUADRO 5
Herramienta de evaluación para los sistemas de tenencia forestal con reconocimiento jurídico
(Casillas 3A-3E: la administración de la tenencia)

Casilla 3A: El sistema administrativo y el reconocimiento de los derechos	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
Sistema para registrar los derechos. El Estado establece un sistema para registrar todos los derechos legítimos de tenencia en torno a los bosques (tierras/recursos; uso/gestión), en particular los relativos al sector público, al sector privado y a los sistemas consuetudinarios de tenencia. Brinda maneras de registrar los derechos relacionados con los sistemas consuetudinarios de tenencia que son adecuadas desde el punto de vista sociocultural (17.1, 17.2, 17.4).					
Reconocimiento sistemático. Cuando fuese posible, el reconocimiento y la asignación de los derechos de tenencia se lleva a cabo de manera sistemática, avanzando zona por zona, con el objeto de proporcionar a las personas pobres y vulnerables plenas oportunidades para el reconocimiento jurídico de sus derechos de tenencia (7.4).					
Identificación de los derechos preexistentes. Antes de asignar derechos de tenencia sobre tierras y recursos forestales, se identifican y documentan de manera sistemática e imparcial todas las reivindicaciones y los titulares de derechos existentes en relación con la tenencia desde el principio, por medio de consultas y la participación de los titulares de derechos legítimos primarios y secundarios afectados (25.4).					

Casilla 3A: El sistema administrativo y el reconocimiento de los derechos (continuación)	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Equidad en el reconocimiento de los derechos. Los organismos de ejecución se esfuerzan por garantizar que todos puedan registrar sus derechos de tenencia y obtener información sin discriminación. Facilitan la accesibilidad de las mujeres y los grupos vulnerables poniendo en funcionamiento oficinas móviles o centros de servicios y recurriendo a profesionales con sede en el lugar, como abogados, notarios, agrimensores y especialistas en ciencias sociales, entre otros, y prestando servicios en los idiomas locales (17.3).</p> <p>Evaluación general del reconocimiento de derechos de acuerdo con lo previsto en el sistema administrativo</p>					
Casilla 3B: El sistema administrativo y la protección de los derechos	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Sistema integrado y centralizado. En los casos en que los derechos de tenencia de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia se documentan formalmente, esos derechos deberían registrarse junto a los demás derechos públicos, privados y comunales de tenencia, a fin de evitar reclamaciones incompatibles. En los casos en que no fuera posible registrar los derechos de tenencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia, o de ocupación en asentamientos informales, el Estado procede con especial cuidado para evitar el registro de derechos que resulten incompatibles. Establece mecanismos de salvaguarda para la protección de los derechos legítimos de tenencia de los cónyuges, los familiares y otros sujetos cuyos nombres no figuran como titulares de derechos de tenencia en los sistemas registrales, como los catastros (9.8, 11.6, 17.2).</p>					

Casilla 3B: El sistema administrativo y la protección de los derechos (continuación)	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
Protección de los registros de propiedad en caso de catástrofes naturales o conflictos. El Estado realiza un esfuerzo concertado para proteger los documentos oficiales en los que se registran los derechos de tenencia ante la destrucción y el robo (25.4).					
Valoración justa. El Estado ha elaborado y divulgado normas nacionales para la valoración de tierras y recursos forestales. Los sistemas de valoración tienen en cuenta valores no comerciales, como los de carácter social, cultural, religioso, espiritual y ambiental, cuando proceda. El proceso para estimar el valor de los derechos de tenencia es transparente; la información se registra, se analiza y se pone a disposición para sentar las bases de una evaluación precisa y fiable de los valores (18.4, 18.2, 18.3, 18.5).					
Evaluación general de la protección de los derechos de acuerdo con lo previsto en el sistema administrativo					

Casilla 3C: La administración de la tenencia y el goce de los derechos	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
Disponibilidad de registros. Los titulares de derechos reciben prueba del registro, en particular información sobre el territorio, cuando se les asignan derechos de tenencia (17.1).					

Casilla 3C: La administración de la tenencia y el goce de los derechos (continuación)	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Obstáculos para el goce de los derechos. El proceso de registro de derechos es sencillo y carece de complejidades que impidan el reconocimiento de los derechos (por ejemplo, la necesidad de aprobaciones de alto nivel, planes de manejo complejos, tasas elevadas, información muy precisa sobre el territorio) (17.4).</p>					
<p>Apoyo al goce de los derechos. El organismo sectorial facilita el goce de los derechos, incluido el registro (por ejemplo, los organismos de ejecución, como los registros de tierras, han puesto en funcionamiento centros u oficinas móviles, velando por que las mujeres, los pobres y los grupos vulnerables puedan acceder a ellos; garantizan el acceso a mapas gubernamentales e información catastral; facilitan el registro por primera vez; registran la transferencia de derechos; actualizan cambios en la información/los registros; prestan servicios especializados en zonas con muchas necesidades (por ejemplo, zonas de conflicto) (17.3).</p>					
<p>Evaluación general del goce de los derechos de acuerdo con lo previsto en el sistema administrativo (Casilla 3C)</p>					

Casilla 3D: La administración de la tenencia y el acceso a la justicia	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Derecho a apelar acerca de la administración de la tenencia forestal. El organismo sectorial concede a los titulares de derechos el derecho a apelar en caso del registro, el suministro de registros, la valoración, la tributación, etc. indebidos (19.3).</p> <p>Mecanismo de solución de controversias en torno a los derechos de tenencia. El organismo sectorial proporciona medidas oportunas y eficaces para solucionar controversias en relación con la administración de los derechos de tenencia, incluidos mecanismos de restitución, indemnidad, compensación y reparación (4.9, 21.1).</p>					
<p>Acceso equitativo al sistema sectorial de solución de controversias. El organismo sectorial intenta garantizar que toda persona cuyos derechos humanos se hayan violado en el contexto de la tenencia tenga derecho a medios formales de solución de controversias y recursos procesales. Los servicios de solución de controversias son asequibles, se prestan en los idiomas locales y en lugares accesibles para la mayoría de los ciudadanos. El organismo sectorial adopta medidas adicionales para prestar apoyo a las mujeres y los grupos marginados, como asistencia letrada asequible, la prestación de servicios por parte de expertos jurídicos o peritos agrimensores paraprofesionales y de servicios móviles destinados a comunidades asentadas en lugares remotos y pueblos indígenas nómadas en los idiomas locales (4.9, 21.6, 6.6).</p>					
<p>Evaluación general del acceso a la justicia de acuerdo con lo previsto en el sistema administrativo (Casilla 3D)</p>					

Casilla 3E: La administración de los derechos y la prevención de controversias/conflictos	Armonización con las Directrices (calificación de 0 a 5), por tipo de tenencia			Justificación	Recomendaciones de mejora
	1	2	3		
<p>Administración participativa de la tenencia. Con objeto de ofrecer maneras que sean adecuadas desde el punto de vista sociocultural para registrar los derechos de las comunidades indígenas y de otro tipo con sistemas consuetudinarios de tenencia, y de las mujeres y los grupos marginados en el marco de esos sistemas, el proceso de registro de derechos es inclusivo y participativo (17.2).</p>					
<p>Transparencia en la administración de la tenencia. El organismo sectorial mantiene la transparencia, asegurando que la información sobre derechos de tenencia pueda consultarse fácilmente por todas las personas, pero con restricciones de privacidad. Tales restricciones no deberían impedir innecesariamente que el público averigüe la existencia de transacciones corruptas o ilegales. El organismo sectorial vincula la información relativa a los derechos, los titulares de esos derechos y las unidades territoriales relacionadas con tales derechos. Los registros están indizados tanto por unidades territoriales como por titulares, de modo que puedan identificarse los derechos superpuestos o contrapuestos. La información se pone a disposición en lugares fácilmente accesibles (espacios públicos/comunitarios) y en los idiomas locales (17.4, 17.5).</p>					
<p>No discriminación en el registro de derechos. El organismo sectorial se esfuerza por garantizar que todos puedan registrar sus derechos de tenencia y obtengan información sin discriminación. El Estado hace lo posible para garantizar que a las mujeres y los grupos marginados se les brinde información clara sobre la documentación de sus derechos (17.3).</p>					
<p>Prevención de la corrupción en la administración de la tenencia. El organismo sectorial procura prevenir la corrupción en la asignación o el registro de los derechos de tenencia dando amplia difusión a los procesos, requisitos, tasas y exenciones, si las hubiera, así como a los plazos de respuesta a las peticiones de servicios. El Estado trata de impedir la corrupción en la administración tributaria a través de una mayor transparencia en la utilización de valoraciones establecidas objetivamente (6.9, 17.5, 19.3).</p>					
<p>Evaluación general de la prevención de controversias/conflictos de acuerdo con lo estipulado en el sistema administrativo de tenencia (Casilla 3E)</p>					

6 Cuadros recapitulativos para cada tipo de tenencia

Esta sección permite hacer una síntesis de la evaluación completa una vez que haya sido terminada.

6.1 SISTEMAS DE TENENCIA CON LEGITIMIDAD SOCIAL

En el Cuadro 6 se resume la situación de la tenencia con legitimidad social que no cuenta con reconocimiento jurídico. Este cuadro debería completarse una sola vez para todos los sistemas de tenencia.

CUADRO 6

Resumen de los sistemas de tenencia forestal con legitimidad social

Calificación promedio	
Principales puntos fuertes	1.
	2.
	3.
Problemas principales	1.
	2.
	3.
Recomendaciones principales	1.
	2.
	3.



6.2 SISTEMAS DE TENENCIA CON LEGITIMIDAD JURÍDICA

El Cuadro 7 se ofrece para hacer un resumen de las calificaciones relativas a los sistemas de tenencia con legitimidad jurídica reconocidos en la legislación formal. Este cuadro debería completarse para cada sistema de tenencia forestal reconocido jurídicamente que se evalúe, dando una calificación general (un nivel de armonización con las Directrices) en cada casilla. La columna “Armonización general (1-3)” permite que los evaluadores saquen un promedio de la calificación obtenida por cada tema (en todas las filas). La columna “Armonización general (A-E)” permite que los evaluadores obtengan un promedio de la calificación obtenida por cada principio general de las Directrices (en todas las columnas). Aunque aquí se da por sentada una ponderación igual para cada columna y fila respectivamente, sirve para simplificar el proceso dirigido a asignar una calificación general. Si bien este método de puntuación puede estar lejos de ser ideal, la puntuación servirá como una referencia rápida para identificar las esferas que es fundamental mejorar (cuanto menor sea la armonización, mayor será la necesidad de mejora). Lo mismo se aplica para la “Calificación general por tipo de tenencia con legitimidad jurídica”. Estas cifras generales resultarán de utilidad para orientar las deliberaciones y extraer enseñanzas de las buenas prácticas en otros contextos nacionales.



CUADRO 7

Resumen de las calificaciones relativas a los sistemas de tenencia forestal con legitimidad jurídica*(Ha de completarse por separado para cada tipo de tenencia)*

Tipo de tenencia:						
	Reconocimiento de los derechos (A)	Protección de los derechos (B)	Disposiciones para el goce de los derechos (C)	Acceso a la justicia (D)	Prevención de controversias/conflictos (E)	Armonización general (1-3)
1. El marco de políticas y leyes						
2. Instituciones						
3. Administración de la tenencia						
Armonización general (A-E)						Calificación general por tipo de tenencia reconocido jurídicamente =

El Cuadro 8 permite que los usuarios aporten información numérica sobre los diversos sistemas de tenencia con legitimidad o reconocimiento jurídico que se hayan evaluado en un único cuadro consolidado (agregando las filas que sean necesarias). Como se indica en este cuadro, en la primera columna se pondrá el nombre del tipo de tenencia y en la segunda columna, la calificación relativa a la armonización general con las Directrices extraída del Cuadro 7. Cuanto menor sea la calificación relativa al tipo de tenencia, mayor será la necesidad de mejorar la gobernanza de ese tipo de tenencia.

CUADRO 8

Suma de totales de todos los sistemas de tenencia forestal con reconocimiento jurídico

Tipo de régimen de tenencia	Armonización general con las Directrices (del Cuadro 7)
1.	
2.	
3.	

Durante el taller de validación, puede invitarse a los participantes a validar y dar prioridad a las mejoras recomendadas en función de la urgencia de satisfacer las necesidades, o una menor urgencia de satisfacerlas, o de ambas cosas. El Cuadro 9 permitirá que los evaluadores hagan un resumen de las recomendaciones por medio de deliberaciones y diálogos.

CUADRO 9

Resumen de las recomendaciones dirigidas a cada sistema de tenencia forestal con legitimidad jurídica

(Información que ha de extraerse de las filas relativas a la "Evaluación general" del Cuadro 5. Ha de completarse por separado para cada tipo de tenencia.)

Sistemas de tenencia forestal con legitimidad jurídica	
Tipo de tenencia:	
Resumen general de la evaluación	Recomendaciones de mejora
1. El marco de políticas y leyes	
Casilla 1A: Reconocimiento formal de los derechos en el marco de políticas y leyes	
Casilla 1B: Protección de los derechos en el marco de políticas y leyes	
Casilla 1C: Disposiciones para el goce de los derechos en el marco de políticas y leyes	
Casilla 1D: Acceso a la justicia de acuerdo con lo estipulado en el marco de políticas y leyes	
Casilla 1E: Disposiciones para la prevención de controversias/ conflictos de acuerdo con lo estipulado en el marco de políticas y leyes	
2. Instituciones	
Casilla 2A: La estructura institucional y el reconocimiento de los derechos	
Casilla 2B: Las instituciones y la protección de los derechos	
Casilla 2C: Las instituciones y el goce de los derechos	
Casilla 2D: Las instituciones y el acceso a la justicia	
Casilla 2E: Las instituciones y la prevención de controversias/ conflictos	

3. Administración de la tenencia	
Casilla 3A: El sistema administrativo y el reconocimiento de los derechos	
Casilla 3B: El sistema administrativo y la protección de los derechos	
Casilla 3C: La administración de la tenencia y el goce de los derechos	
Casilla 3D: La administración de la tenencia y el acceso a la justicia	
Casilla 3E: La administración de los derechos y la prevención de controversias/conflictos	

Referencias

Alden Wily, Liz. 2016. Customary tenure: remaking property for the 21st century. En Graziadei, M. y L. Smith, eds. *Comparative Property Law: global perspectives*. Cheltenham (Reino Unido): Edward Elgar.

FAO. 2012. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: FAO.

FAO. 2015a. *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015*. Roma: FAO.

FAO. 2015b. *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015: Guía de referencia*. Roma: FAO.

Iniciativa de Derechos y Recursos (RRI). 2015. *Who own's the world's land? A global baseline of formally recognized indigenous and community land rights*. Washington D.C.: RRI. http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/GlobalBaseline_complete_web.pdf

Tenure Facility. 2019. <https://thetenurefacility.org/about-us/>

USAID. 2013. *The future of customary tenure: options for policymakers*. Issue Brief. Washington D.C.: USAID. https://www.land-links.org/wp-content/uploads/2016/09/USAID_Land_Tenure_Customary_Tenure_Brief_0-1.pdf

Anexo. Esbozo para una evaluación de la tenencia forestal

I. Finalidad de la evaluación

II. Metodología

III. Contexto nacional

- Superficie forestal del país y tipos de bosques
- Breve contexto histórico, incluyendo cambios de la cubierta forestal en los últimos 50 años
- Principales reformas de la tenencia forestal realizadas en los últimos 50 años
- Breve descripción del marco políticas y leyes actual
- Sistemas de gestión y tenencia forestal en el país, el contexto actual (en particular, la superficie sujeta a cada sistema de tenencia, la institución rectora, los derechos de los ciudadanos, etc.)

IV. Resumen del conjunto de derechos

Cuadro en el que se resume el conjunto de derechos relacionados con cada uno de los sistemas de tenencia con legitimidad jurídica que se hayan evaluado

V. Calificación numérica que presenta el nivel de armonización con las Directrices

- Calificaciones relativas a cada sistema de tenencia forestal con legitimidad social que se haya evaluado y explicación justificativa
- Calificaciones relativas a cada sistema de tenencia forestal con legitimidad jurídica que se haya evaluado y explicación justificativa

VI. Resumen de los análisis de cada sistema de tenencia forestal con legitimidad social

- En esta sección deberían ponerse de relieve las principales cuestiones y recomendaciones relativas a cada sistema de tenencia forestal con legitimidad social del país
- Indique las principales diferencias que existen entre las cuestiones y las recomendaciones relativas a esos sistemas de tenencia

VII. Resumen de los análisis de cada sistema de tenencia forestal con legitimidad jurídica

- En esta sección deberían ponerse de relieve las principales cuestiones y recomendaciones relativas a cada sistema de tenencia forestal con legitimidad jurídica que se haya evaluado
- Indique las diferencias que existen entre las cuestiones y las recomendaciones relativas a esos sistemas de tenencia

VIII. Referencias

Para más información, sírvase contactar:

Departamento Forestal
Correo electrónico: FO-Publications@fao.org
Sitio web: www.fao.org/forestry/es
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la
Agricultura
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Roma (Italia)

ISBN 978-92-5-131841-6 ISSN 2664-1313



9 7 8 9 2 5 1 3 1 8 4 1 6

CA5039ES/1/10.19