

Manejo comunitario de bosques: qué respaldo tiene en acuerdos internacionales

Informe para Amigos de la Tierra Internacional

Simon Counsell

Índice

2.1 Antecedentes del informe	4
2.2 Los derechos clave que son el sostén del manejo comunitario de bosques	6
2.3 Acerca de este informe	7
2.4 Definiciones	7
3. Obligaciones de los Estados	9
3.1 Significado	9
3.2 Relevancia para los bosques comunitarios.....	9
3.3 Obligaciones relevantes de los Estados en acuerdos y normas internacionales	9
4. Derecho a la libre determinación	14
4.1 Significado	14
4.2 Relevancia para los bosques comunitarios.....	14
4.3 Derecho a la libre determinación en acuerdos y normas internacionales	15
5. Derecho a la consulta	17
5.1 Significado	17
5.2 Relevancia para los bosques comunitarios.....	19
5.3: Derechos a la consulta relevantes en acuerdos y normas internacionales	20
6. Derechos territoriales	23
6.1 Significado	23
6.2 Relevancia para los bosques comunitarios.....	23
6.3 Derechos ‘territoriales’ relevantes en acuerdos y normas internacionales	24
7. Derecho a medios de sustento y al desarrollo económico.....	31
7.1 Significado	31
7.2 Relevancia para los bosques comunitarios.....	31
7.3 Derechos a medios de sustento/desarrollo económico relevantes en acuerdos y normas internacionales.....	32
8. Derechos de las mujeres	36
8.1 Significado	36
8.2 Relevancia para los bosques comunitarios.....	36
8.3 Derechos de las mujeres relevantes en acuerdos y normas internacionales.....	38
9. Derecho a la cultura y al conocimiento tradicional	40
9.1 Significado	40
9.2 Relevancia para los bosques comunitarios.....	41
9.3 Derechos a la cultura y al conocimiento tradicional en acuerdos y normas internacionales.....	42
10.1 Conclusiones	47
10.2 Recomendaciones	47
Acuerdos internacionales.....	48

Glosario de abreviaciones usadas en el informe

ACHPR – Carta [Comisión] Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
BCCFA – Asociación de Bosques Comunitarios de Columbia Británica
CDB - Convenio sobre la Diversidad Biológica
CDN - Convención sobre los Derechos del Niño
CEDAW - Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CERD - Comité para la eliminación de la discriminación racial (de la ONU)
CGD - Centro para el Desarrollo Global
CMNUCC - Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
DDD - Declaración sobre el Derecho al Desarrollo
DUDH - Declaración Universal de los Derechos Humanos
FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FPIC - Consentimiento libre, previo e informado [CLPI]
ICCA - Territorios y Áreas Conservados por Pueblos Indígenas y Comunidades
ICCPR - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
ICERD - Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
MCB - Manejo comunitario de bosques
MRG - Minority Rights Group
OIT - Organización Internacional del Trabajo
ONU - Organización de las Naciones Unidas
PIDESC - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RCA – República Centroafricana
REDD+ - Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques (y conservación de bosques, manejo sustentable de bosques y aumento de las reservas de carbono proveniente de bosques)
RFUK – Rainforest Foundation UK [Fundación para los Bosques Tropicales-Reino Unido]
RRI - Iniciativa para los Derechos y Recursos (ONG)
SOD - Diccionario Abreviado Oxford
UNDRIP - Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)
UNDROP - Declaración [de las Naciones Unidas] sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales
UNPFII - Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas
UNPO - Organización de Naciones y Pueblos No Representados

1. Resumen ejecutivo

El manejo comunitario tiene el potencial de desempeñar un papel mucho mayor en la conservación de los bosques del mundo, a la vez que favorece los derechos y la seguridad de las comunidades locales y conlleva mejoras sustanciales para el bienestar de los pueblos. El traspaso de la tenencia y la responsabilidad por los bosques a las comunidades locales ha venido en aumento los últimos años, pero la propiedad estatal y privada sigue predominando en casi todos los países. El resultado ha sido una pérdida y degradación continua de los bosques, incluida su conversión a plantaciones industriales.

Los acuerdos y normas internacionales brindan mucho apoyo al conjunto de derechos esenciales que apuntalan los esfuerzos en pos del manejo comunitario de bosques. Si bien las políticas y prácticas que se aplican a los bosques son en última instancia asuntos de decisión soberana, las políticas dirigidas a facilitar el manejo comunitario de bosques pueden ayudar a que se cumpla con estos acuerdos internacionales. En algunos casos, los acuerdos internacionales implican obligaciones para que los Estados adopten dichas políticas y prácticas.

El presente informe establece cómo los derechos relacionados con la libre determinación, la consulta, el territorio, los medios de sustento y el desarrollo económico, las mujeres y la cultura y los conocimientos tradicionales pueden aplicarse al manejo comunitario de bosques y qué trato se le depara a cada uno de estos asuntos en las cláusulas de diecisiete acuerdos y estándares internacionales.

2. Introducción

2.1 Antecedentes del informe

A pesar de las décadas de preocupación a nivel internacional y algunos esfuerzos para revertir la tendencia, el mundo sigue perdiendo sus bosques. La importancia de encarar este asunto ha ganado renovado reconocimiento ya que la deforestación es un factor importante del cambio climático. Los bosques son considerados ahora una de las pocas formas conocidas de ‘secuestrar’ o capturar carbono de la atmósfera de manera significativa, aunque el énfasis tiende a ponerse en la reforestación, que si se hace a través de plantaciones de monocultivos a gran escala no sería sustentable en términos de reducir el cambio climático y conllevaría muchos otros problemas sociales y ambientales. La conservación de todos los bosques existentes reduciría en un 10% aproximadamente las emisiones mundiales, y la restauración de los bosques degradados tendría algunos beneficios a largo plazo para el clima. Los muchos otros beneficios que brindan los bosques -medios de sustento para los Pueblos Indígenas y las comunidades locales, preservación de la biodiversidad y protección de servicios ambientales tales como garantizar los flujos de agua [el ciclo del agua], la conservación del suelo y la regulación de los patrones meteorológicos- son todas razones sólidas para evitar la deforestación y restaurar los bosques a nivel mundial.

Sin embargo, el hecho que la deforestación siga ocurriendo a un alto ritmo, y en los trópicos incluso a ritmo cada vez más acelerado, es un indicio de que las estrategias implementadas para conservar los bosques han fracasado en gran medida. Por lo general se ha aplicado un “paradigma binario”: las áreas más grandes de bosques son asignadas para la tala industrial a gran escala denominada eufemísticamente como “manejo sustentable de bosques”, y gran parte de las áreas restantes son asignadas a una protección más o menos estricta de la vida silvestre. La primera de estas estrategias en general no ha demostrado ser sustentable en términos del mantenimiento de ecosistemas forestales complejos o los servicios ambientales, mientras que la conservación estricta ha tendido a excluir a los pueblos y socavar los medios de sustento. La demanda

rápida y creciente de fibras madereras, combustibles y alimentos se satisface cada vez más con áreas de plantaciones industriales a gran escala de especies exóticas de “madera rápida”, muchas de las cuales remplazan a los bosques y otros ecosistemas, despojan a los pueblos locales, contaminan cursos de agua y generan un enorme riesgo de incendios.

Desde hace mucho tiempo se reconoce que un tercer enfoque, el de empoderar a los pueblos locales (incluidos los Pueblos Indígenas) para que asuman el control, y manejen y se beneficien de sus bosques locales, resuelve la mayoría de los problemas de los otros enfoques. Hay consenso creciente, respaldado por evidencia científica y económica, en que formalizar los sistemas tradicionales o consuetudinarios de tenencia de tierras es una de las estrategias más efectivas y eficaces para proteger a los bosques y hacerle frente a la pobreza. Los argumentos clave a favor del manejo comunitario de bosques (MCB) se resumen en el informe de Amigos de la Tierra de 2015 “Por qué el manejo comunitario de bosques es importante” e incluyen: Mayor y mejor protección de los bosques, la biodiversidad, los suelos y el agua; beneficia directamente a las comunidades en términos de sus derechos y medios de sustento; y contribuye significativamente a la mitigación y adaptación al cambio climático.¹

La importancia y el potencial del manejo comunitario y la conservación de los bosques y otros ecosistemas han ido en aumento. El Consorcio de Territorios y Áreas Conservados por Pueblos Indígenas y Comunidades (ICCA) ha estado recabando información acerca de y abogando efectivamente para que se reconozca la importancia de tales tierras para la conservación (además que para garantizar, por supuesto, el bienestar de los guardianes o custodios locales).² En 2018, las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptaron la decisión 14/8 relativa a las “Áreas protegidas y otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas”.³ El CDB define “otra medida eficaz de conservación basada en áreas” como “*un área definida geográficamente diferente de un área protegida, que esté gobernada y gestionada de maneras que logren resultados positivos y sostenidos a largo plazo para la conservación de la diversidad biológica in situ, con las funciones y servicios asociados de los ecosistemas y, donde proceda, valores culturales, espirituales, socioeconómicos y otros valores pertinentes a nivel local*”. La decisión incluye un conjunto detallado de directrices voluntarias para la adopción y la “integración” de dichas “otras medidas” y alienta a las Partes a aplicar estas directrices. Alienta a las Partes específicamente a apoyar las asociaciones o alianzas nacionales de áreas protegidas y conservadas tales como la alianza ICCA. UICN y el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación fueron invitados a incluir tales áreas en la Base de Datos Mundial sobre Áreas Protegidas.

El área de bosques bajo control comunitario ha crecido: distintos estudios en 41 países que abarcan 85% de los bosques del mundo muestran que al 2017 había cerca de 521 millones de hectáreas reconocidas jurídicamente como de Pueblos Indígenas y comunidades locales.⁴ Sin embargo, esto representaba sólo el 15,3% de la superficie total de bosques, y en los 15 años precedentes sólo había crecido desde 374 millones de hectáreas (10,9%). Tal como observó la Iniciativa para los Derechos y Recursos, “*los gobiernos siguen manteniendo la autoridad jurídica y administrativa sobre más del 70 por ciento de los bosques (2473 mha), gran parte de los cuales son reclamados por Pueblos Indígenas y comunidades locales*”. El manejo comunitario de bosques ha recibido mucho menos apoyo político, técnico y financiero, y en muchos lugares del mundo sigue bastante relegado o es incluso rechazado activamente por los gobiernos y la industria forestal privada.

¹ ATI, 2015.

² ICCA, sin fecha.

³ CDB, 2018.

⁴ RRI, 2018.

Amigos de la Tierra Internacional apoya desde hace tiempo el desarrollo y la expansión del MCB. En un informe de 2018 sobre cómo dicho manejo es una oportunidad para conservar y restaurar recursos vitales para el buen vivir de las sociedades humanas, lo describimos como:

*“El control político de las comunidades sobre sus territorios y recursos a través de mecanismos horizontales en la toma de decisiones que incluyen la transparencia y la rendición de cuentas al resto de la comunidad. El MCB no se limita al bosque y a la madera que hay en él. Es integral porque incluye el uso adecuado y planificado del agua, de los espacios sagrados y la biodiversidad. Tampoco se limita a la gestión política pues involucra aspectos de tecnología apropiada, conocimiento ancestral y prácticas comunitarias de planificación y uso ordenado de recursos”.*⁵

En nuestro informe de 2015 mencionamos algunos de los factores clave del éxito de los bosques comunitarios (y las amenazas que enfrentan).⁶ Como seguimiento, identificamos un conjunto clave de derechos amplios que deben estar disponibles y ejercerse para dar lugar a bosques comunitarios exitosos, establecidos en el documento “Derechos Esenciales para el Manejo Comunitario de Bosques”. Esto incluye tanto las condiciones internas como las externas.

El presente informe se enfoca en las condiciones externas, que se resumen a continuación. Al hacerlo, aspira a proporcionar a las/os defensores/as del MCB una herramienta adicional con la cual presionar a los gobiernos, el sector privado y otras partes interesadas para que avancen en el cumplimiento de los requerimientos de varios acuerdos internacionales, permitiendo y alentando a tal efecto el MCB.

2.2 Los derechos clave que son el sostén del manejo comunitario de bosques

La experiencia del desarrollo comunitario de bosques y su implementación señala que deben aplicarse una gran cantidad de derechos básicos para que el MCB sea posible y efectivo. Según una evaluación de ATI, los derechos clave vinculados al establecimiento y el mantenimiento del MCB son:

- Cumplimiento de las obligaciones del Estado
- El derecho a la libre determinación
- El derecho a la consulta
- Los derechos territoriales
- El derecho a medios de sustento y al desarrollo económico
- Los derechos de las mujeres
- El derecho a la cultura y al conocimiento tradicional

La parte central de este informe consiste en una evaluación de 17 acuerdos internacionales, declaraciones y documentos normativos (tales como las directrices voluntarias de la FAO) que establecen la obligación o los argumentos a favor de la adopción de los derechos antedichos. Describe el significado de cada uno de estos derechos (que fueron ligeramente reorganizados, combinados o separados) y fundamentalmente establece qué apoyo tiene cada uno de éstos en los distintos acuerdos y estándares internacionales. También considera algunas de las obligaciones que atañen a los Estados para la satisfacción de dichos derechos.

⁵ ATI, 2018.

⁶ ATI, 2015.

2.3 Acerca de este informe

Para cada uno de los derechos, hay una sección que explica su significado (principalmente en términos de su definición o interpretación habitual en los acuerdos internacionales o textos relacionados) y describe su relevancia para el MCB. Cada sección contiene una matriz que incluye las cláusulas relevantes de los acuerdos internacionales relevantes. En el caso específico de los Pueblos Indígenas se aplican acuerdos y disposiciones adicionales, y estos están detallados en una sección separada al final de cada matriz. Los acuerdos “universales” también se aplican, por supuesto, a los Pueblos Indígenas.

Dentro de cada una de las matrices que muestran qué acuerdos internacionales sirven de sostén para cada derecho, los acuerdos internacionales figuran en orden cronológico inverso (es decir, el texto relevante del acuerdo más reciente se menciona en primer lugar). En los casos en los que pueda considerarse que la cláusula de un acuerdo abarca más de un derecho, se repite en cada una de las secciones de derechos relevantes. Las fechas registradas para los distintos acuerdos internacionales son las de su adopción, no la fecha de entrada en vigor.

Tener en cuenta que la ausencia de alguno de los derechos puede comprometer la efectividad de los bosques comunitarios, incluso donde existe la posibilidad de que prosperen. Por ejemplo, en Camerún podría decirse que el Estado cumplió con algunas de sus obligaciones adoptando leyes y procedimientos en 1994 y 1998 que permiten que se establezcan bosques comunitarios, en teoría, con niveles apropiados de consulta, pero esto no fue acompañado por la atribución de derechos territoriales o derechos culturales adecuados. Por consiguiente, los bosques comunitarios sólo podrían ser de un tamaño muy limitado, en determinados lugares y no necesariamente asociados a las tierras tradicionales de las comunidades y sus prácticas culturales -y por ende, en la práctica fueron bastante problemáticos y en su mayor parte, no viables en términos de servir como medios de sustento.⁷

Luego de esta introducción se examinan algunas definiciones, especialmente en detalle la del término “manejo comunitario de bosques” en sí mismo. Luego de las secciones principales sobre los derechos se ofrecen algunas conclusiones y recomendaciones.

2.4 Definiciones

Tener en cuenta que cada tipo principal de derechos analizados en el presente informe se describen o definen en los capítulos relevantes de esos derechos a continuación.

Amigos de la Tierra define al “manejo comunitario de bosques” como:

*“El control político de las comunidades sobre sus territorios y recursos a través de mecanismos horizontales en la toma de decisiones que incluyen la transparencia y la rendición de cuentas al resto de la comunidad. El MCB no se limita al bosque y a la madera que hay en él. Es integral porque incluye el uso adecuado y planificado del agua, de los espacios sagrados y la biodiversidad. Tampoco se limita a la gestión política pues involucra aspectos de tecnología apropiada, conocimiento ancestral y prácticas comunitarias de planificación y uso ordenado de recursos”.*⁸

⁷ Véase, por ejemplo, Djeumo, A., 2001

⁸ ATI, 2018.

“Campesina/o: Este es un concepto importante ya que es objeto de una Declaración de la ONU que puede potencialmente incidir mucho a favor del MCB. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales define a esta población como:

“1. A efectos de la presente Declaración, se entiende por “campesino” toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra.

*2. La presente Declaración se aplica a toda persona que se dedique a la agricultura artesanal o en pequeña escala, la siembra de cultivos, la ganadería, el pastoreo, la pesca, la **silvicultura**, la caza o la recolección, así como a las artesanías relacionadas con la agricultura u otras ocupaciones conexas en una zona rural. También se aplica a los familiares a cargo de los campesinos.”*

Esta definición probablemente abarque a muchas de las personas que hoy están involucradas en el MCB o que posiblemente lo estén en el futuro.

3. Obligaciones de los Estados

3.1 Significado

Al hacerse Partes de tratados internacionales, los Estados asumen obligaciones y deberes en el marco del derecho internacional. En este sentido, los distintos tratados a los que se hace referencia en el presente informe expresan todas las obligaciones que se establecen para las Partes. Sin embargo, el foco de esta sección son las cláusulas específicas de los acuerdos pertinentes que obligan o exhortan a los Estados a velar por la correcta aplicación del acuerdo, a menudo de maneras específicas.

Ha de observarse sin embargo que no todos los acuerdos internacionales que se analizan en este informe gozan la condición de tratado internacional. Aquellos como la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Campesinos y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no son jurídicamente vinculantes pero *“sí representan la elaboración dinámica de normas jurídicas internacionales y reflejan el compromiso de los Estados de avanzar en una cierta dirección y de respetar determinados principios”*.⁹ Otros, como las Directrices de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques son documentos fundamentalmente normativos que establecen un conjunto de estándares de mejores prácticas, que se acuerdan normalmente a través de un proceso de consulta internacional, pero que no les atribuyen formalmente ninguna obligación a los Estados.

3.2 Relevancia para los bosques comunitarios

Las obligaciones de los Estados pueden ser muy generales en lo que hace a establecer una política o contexto institucional en el que deben aplicarse derechos específicos o las disposiciones de acuerdos internacionales. Ningún acuerdo internacional le atribuye a los Estados la obligación jurídica de crear bosques comunitarios, aunque la combinación de varios de ellos claramente argumentaría de forma convincente a favor de eso. Por lo tanto, muchas de las cláusulas de “obligaciones” a las que se hace referencia a continuación se entienden mejor en combinación con otras cláusulas más específicas dentro de los mismos acuerdos, que figuran en las secciones siguientes del presente informe.

3.3 Obligaciones relevantes de los Estados en acuerdos y normas internacionales

Acuerdo	Texto (con número de cláusula correspondiente)
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales	2.1 Los Estados respetarán, protegerán y harán efectivos los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Adoptarán sin demora las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo que resulten apropiadas para alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos de la presente Declaración que no puedan garantizarse de forma inmediata.

⁹ UNPFII, sin fecha [<https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Declaracion%20sobre%20los%20derechos%20de%20los%20pueblos%20indigenas.pdf>]

	<p>2.4 Los Estados elaborarán, interpretarán y aplicarán los acuerdos y las normas internacionales pertinentes en los que sean parte de una manera compatible con sus obligaciones en materia de derechos humanos que sean aplicables a los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales.</p>
	<p>9.3 Los Estados adoptarán medidas apropiadas para fomentar la fundación de organizaciones de campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, como sindicatos, cooperativas u otras organizaciones, en particular con miras a eliminar los obstáculos a su fundación,</p>
	<p>17.3 Los Estados adoptarán medidas apropiadas para proceder al reconocimiento jurídico de los derechos de tenencia de la tierra, incluidos los derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra que actualmente no estén amparados por la ley, reconociendo la existencia de modelos y sistemas diferentes. Los Estados protegerán la tenencia legítima y velarán por que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales no sean desalojados de forma arbitraria o ilegal y por que sus derechos no se extingan ni se vean vulnerados de otra forma. Los Estados reconocerán y protegerán el patrimonio natural común y los sistemas de utilización y gestión colectivas de dicho patrimonio.</p>
	<p>18.5 Los Estados protegerán a los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales de los abusos cometidos por actores no estatales, en particular haciendo cumplir las leyes ambientales que contribuyan, directa o indirectamente, a proteger los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.</p>
<p>Directrices voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional</p>	<p>4.4 A partir de un examen de los derechos de tenencia en consonancia con el derecho nacional, los Estados deberían otorgar un reconocimiento legal a aquellos derechos legítimos de tenencia que actualmente no estén protegidos por la ley ... Todas las formas de tenencia deberían proporcionar a todas las personas un grado de seguridad en la tenencia que garantice la protección jurídica contra los desalojos forzosos contrarios a las obligaciones existentes de los Estados en el marco del derecho nacional e internacional, así como frente al acoso y otras amenazas.</p> <p>4.10 Los Estados deberían acoger favorablemente y facilitar la participación de los usuarios de la tierra, la pesca y los bosques en un proceso plenamente participativo de la gobernanza de la tenencia que incluya entre otras cosas la formulación y aplicación de políticas y leyes y de decisiones sobre el desarrollo territorial, en función de los papeles de los actores estatales y no estatales y en consonancia con las legislaciones nacionales.</p> <p>5.3 Los Estados deberían garantizar que los marcos de políticas, jurídicos y organizativos para la gobernanza de la tenencia reconozcan y respeten, de conformidad con las leyes nacionales, los derechos legítimos de tenencia, en particular los derechos consuetudinarios legítimos de tenencia que no gocen actualmente de protección legal, y facilitar, fomentar y proteger el ejercicio de los derechos de tenencia. Los marcos deberían reflejar la importancia social, cultural, económica y ambiental de la tierra, la pesca y los bosques.</p>

6.3 Los Estados deberían proporcionar con prontitud unos servicios accesibles y no discriminatorios destinados a la protección de los derechos de tenencia sobre la tierra a fin de promover y facilitar el goce de esos derechos y resolver los conflictos. Los Estados deberían eliminar los requisitos jurídicos y de procedimiento innecesarios y deberían tratar de superar los obstáculos relacionados con los derechos de tenencia. Los Estados deberían someter a examen los servicios de los organismos de ejecución y de las autoridades judiciales e introducir mejoras en ellos cuando sea necesario.

6.6 Los Estados y demás actores deberían considerar medidas adicionales para apoyar a los grupos vulnerables o marginados que, de otro modo, no podrían acceder a los servicios administrativos y judiciales. Estas medidas deberían incluir el asesoramiento jurídico, como, por ejemplo, una asistencia letrada asequible, y tal vez también la prestación de servicios por parte de consejeros jurídicos no abogados, técnicos agrimensores para-profesionales, así como también mediante servicios móviles para las comunidades asentadas en lugares remotos y pueblos indígenas nómadas.

8.3 Considerando que existen tierras, pesquerías y bosques de propiedad pública cuya utilización y gestión son colectivas (que en algunos contextos nacionales se denominan bienes comunales), los Estados deberían reconocer y proteger, si procede, tales tierras, pesquerías y bosques de propiedad pública y sus correspondientes sistemas de utilización y gestión colectivas, en particular en los procesos de asignación por parte del Estado.

8.7 Los Estados deberían elaborar y dar a conocer las políticas relativas a la asignación de los derechos de tenencia de recursos naturales públicos en favor de otros sujetos y, si fuera aplicable, la delegación de responsabilidades relacionadas con la gobernanza de la tenencia. Las políticas de asignación de derechos de tenencia sobre recursos naturales públicos deberían ser congruentes con objetivos sociales, económicos y medioambientales más generales. Las comunidades locales que han utilizado tradicionalmente la tierra, las pesquerías y los bosques deberían recibir la consideración debida en la reasignación de derechos de tenencia.

8.9 Los Estados deberían asignar derechos de tenencia y delegar la gobernanza de la tenencia de forma transparente y participativa, mediante procedimientos sencillos que sean claros, accesibles y comprensibles para todos, en particular para los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra. La información sobre esta materia, expresada en los idiomas correspondientes, debería ponerse a disposición de todos los posibles participantes, por ejemplo a través de mensajes en los que se tienen en cuenta las cuestiones de género.

<p>Directrices voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2005)</p>	<p>8.1 Los Estados deberían facilitar el acceso a los recursos y su utilización de manera sostenible, no discriminatoria y segura de acuerdo con su legislación nacional y con el derecho internacional y deberían proteger los bienes que son importantes para la subsistencia de la población. Los Estados deberían respetar y proteger los derechos individuales relativos a los recursos como la tierra, el agua, los bosques, la pesca y el ganado sin discriminación de algún tipo. Cuando sea necesario y apropiado, los Estados deberían emprender una reforma agraria así como otras reformas de políticas en consonancia con sus obligaciones en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho a fin de asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras y reforzar el crecimiento en favor de los pobres. Se podría prestar especial atención a grupos como los pastores nómadas y los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales.</p>
	<p>4.10 Los Estados deben acoger con beneplácito y facilitar la participación de los usuarios de la tierra, la pesca y los bosques a fin de que intervengan plenamente en un proceso participativo de gobernanza de la tenencia, entre otras cosas, en la formulación y aplicación de políticas y leyes y en las decisiones sobre desarrollo territorial, según corresponda a las funciones de los agentes estatales y no estatales, y de conformidad con la legislación nacional.</p>
<p>Declaración sobre el derecho al desarrollo</p>	<p>2.3 Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.</p>
<p>Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales</p> <p>y</p> <p>Pacto internacional de derechos civiles y políticos</p>	<p>1.3 Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.</p>
<p>Disposiciones referidas específicamente a los Pueblos Indígenas</p>	
<p>Acuerdo</p>	<p>Texto (con número de cláusula correspondiente)</p>

<p>Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas</p>	<p>8.2 Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de:</p> <p>a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica;</p> <p>b) b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos;</p>
	<p>21.2 Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el me-joramiento continuo de sus condiciones económi-cas y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.</p>
	<p>26.3 Los Estados asegurarán el reconocimiento y protec-ción jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenen-cia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.</p>
<p>Convenio 169 de la OIT</p>	<p>2.1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.</p> <p>18. La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.</p>

4. Derecho a la libre determinación

4.1 Significado

El principio de la libre determinación se reconoció por primera vez en el Artículo 1 de la Carta de fundación de las Naciones Unidas en 1945.¹⁰ Según una definición, es *“el derecho de un pueblo a determinar su propio destino. En particular, el principio le permite a un pueblo elegir su propia condición política y determinar su propia forma de desarrollo económico, cultural y social”*.¹¹ El término pretendía aplicarse inicialmente a los derechos de los pueblos a formar, o asociarse con, un Estado independiente, particularmente en el contexto de la descolonización.¹² Este derecho fue reafirmado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (ICCPR) en el cual el uso de la frase “todos los pueblos” (en lugar de “todos”) indica que el derecho a la libre determinación es un derecho colectivo, que sólo se aplica a un “pueblo”, no a particulares.¹³ Si bien el *resultado* de un reclamo de libre determinación dependerá de la actitud de los gobiernos, el derecho al *proceso* de libre determinación es ampliamente reconocido y pertenece a los pueblos y no únicamente a los Estados o gobiernos.¹⁴

4.2 Relevancia para los bosques comunitarios

Cabe destacar que tal como se establece en el ICCPR, el derecho a la libre determinación tiene un contenido económico que le otorga a los pueblos el derecho a *“disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional”*. De manera similar, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 hace referencia a que *“El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye...el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales”*.

Una consideración clave es la medida en la cual el derecho a la libre determinación se aplica a grupos *dentro* de las naciones (es decir, “internamente”). En 1996, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de la ONU estableció que: *“El derecho a la libre determinación de los pueblos tiene un aspecto interno, es decir, el derecho de todos los pueblos a llevar adelante su desarrollo económico, social y cultural sin injerencias del exterior”* (aunque observa que ninguna de las medidas deberá entenderse en el sentido de *“que autoriza o promueve la realización de acción alguna encaminada a quebrantar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes”*).¹⁵ Si bien no hay definiciones acordadas en la ONU sobre “pueblos (internos)”, el principio del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas se estableció en la Declaración de la ONU de 2007 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP), y un aspecto específico de la determinación también se incluyó en la Declaración de la ONU de 2018 sobre los Derechos de los Campesinos.

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas - 1945

¹¹ UNPO, 2017

¹² Diakonia, sin fecha

¹³ MRG,

¹⁴ UNPO, 2017

¹⁵ CERD, 1996

Salvo a los Pueblos Indígenas, el derecho a la libre determinación no les concede por sí mismo ningún derecho a las comunidades o sus miembros, que les permita abogar por el MCB. Sin embargo, el principio de la libre determinación sobre el uso de los recursos, tomado a la par de otros derechos, puede usarse como argumento moral para recuperar autoridad sobre recursos forestales en los casos en que el Estado es la única entidad que tiene autoridad sobre esos recursos. El principio de la libre determinación de estrategias de desarrollo y actividades económicas, a través del MCB, puede resultarle generalmente más aceptable a los gobiernos, aunque ello por supuesto depende de si esto entra en conflicto con otras actividades económicas (tales como la tala industrial a gran escala o la conversión a cultivos agroindustriales) que el Estado podría considerar como de mayor prioridad nacional o de otro tipo.

4.3 Derecho a la libre determinación en acuerdos y normas internacionales

Acuerdo	Texto (con número de cláusula correspondiente)
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales	3.2 Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a definir y desarrollar prioridades y estrategias para ejercer su derecho al desarrollo
	9.1 Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a fundar organizaciones, sindicatos, cooperativas o cualquier otra organización o asociación de su elección para proteger sus intereses y negociar colectivamente, y a afiliarse a ellas. Esas organizaciones tendrán un carácter independiente y voluntario, y no podrán ser objeto de ningún tipo de injerencia, coerción o represión.
	9.3 Los Estados adoptarán medidas apropiadas para fomentar la fundación de organizaciones de campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, como sindicatos, cooperativas u otras organizaciones, en particular con miras a eliminar los obstáculos a su fundación
Declaración sobre el derecho al desarrollo	1.2 El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.
Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales	1.1 Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

y	
Pacto internacional de derechos civiles y políticos	1.3 Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.
Disposiciones referidas específicamente a los Pueblos Indígenas	
Acuerdo	Texto (con número de cláusula correspondiente)
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas	3. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.
	5. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.
	9. Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. Del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo.

5. Derecho a la consulta

5.1 Significado

Nuevamente, en el sistema de las Naciones Unidas no existe una definición clara o acordada de lo que implica la consulta o en qué consiste, aunque el término aparece frecuentemente en sus documentos. El concepto se ha puesto más a prueba con relación a los temas vinculados a los Pueblos Indígenas. La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas hace referencia a este derecho en cinco cláusulas sustanciales, mientras que el Artículo 6(1) del Convenio 169 de la OIT relativo a los Pueblos Indígenas estipula que los gobiernos deberán: *“Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”*.

Sin embargo, el significado específico de “consulta” ha quedado en gran medida abierto a interpretación, del mismo modo que el concepto aplicado más ampliamente a las comunidades “no indígenas”. El término “significativa” se encuentra a menudo inmediatamente después de la palabra “consulta” con el fin de enfatizar que el proceso de informar y recabar opiniones de otras partes debería tener como resultado la posibilidad de llevar a cabo cambios al respecto de cualquier intención previa o política anterior, y que en caso contrario la consulta no tiene sentido o es simplemente simbólica. La Guía para la Consulta con el Pueblo Maorí del Ministerio de Justicia de Nueva Zelanda de 1997 observa que *“La consulta no es solamente un proceso de intercambio de información. También implica poner a prueba y estar preparado a modificar propuestas de política a la luz de la información recibida, y ofrecer retroalimentación”*.¹⁶

El término “de buena fe” a menudo sigue al de “consulta [significativa]”. El artículo 6(2) del Convenio 169 de la OIT especifica que *“Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”*. Esto refleja la preocupación de que un proceso en el que simplemente se informe a una comunidad sobre el curso de acción que se pretende y se “escuche” su respuesta, podría ser por ejemplo una manera de usar la “consulta” como medio para legitimar un resultado predeterminado, sin que exista realmente la voluntad previa de modificar en consecuencia lo propuesto.

En 2010, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de la OIT, examinó pormenorizadamente el significado de la consulta en el contexto del Convenio 169. La Comisión concluyó que:

“La intención de los redactores del Convenio era que la obligación de consultar en virtud del Convenio significase que:

(1) las consultas deben ser formales, plenas y llevarse a cabo de buena fe; debe producirse un verdadero diálogo entre los gobiernos y los pueblos indígenas y tribales caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo, la buena fe y el deseo sincero de alcanzar un acuerdo;

¹⁶ Suprema Corte de Canadá, 2004

(2) tienen que establecerse mecanismos apropiados a escala nacional y ello debe realizarse de una forma adaptada a las circunstancias;

(3) tienen que llevarse a cabo consultas a través de instituciones representativas de los pueblos indígenas y tribales en relación con las medidas legislativas y administrativas;

(4) deben llevarse a cabo consultas con el objetivo de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las medidas propuestas.”¹⁷

La Comisión también observó que:

“De todo lo anterior se desprende que, las consultas pro forma o la simple información no cumplirán con los requisitos del Convenio. Al mismo tiempo, dichas consultas no implican un derecho de veto ni su resultado será necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento”.¹⁸

El término estrechamente relacionado de “consentimiento libre, previo e informado” (CLPI o FPIC por sus siglas en inglés, que aparece en seis cláusulas sustanciales de la UNDRIP) también es útil para entender el significado de la consulta, particularmente en lo que se refiere a los Pueblos Indígenas. El consentimiento requerido de los Pueblos Indígenas (tal como establece la UNDRIP para cualquier proyecto o política que afecte sus territorios) no debe implicar ningún tipo de manipulación o coerción (es decir, debe ser “libre”), debe implicar una consulta llevada a cabo con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de actividades (“previa”), y debe basarse en que las personas posiblemente afectadas tengan acceso a información completa, objetiva, accesible, clara, coherente y rigurosa, suministrada en el idioma local y en un formato culturalmente apropiado (“informada”).¹⁹ Debe observarse, sin embargo, que la consulta no es un fin en sí mismo (como quedaba plasmado en la modificación propuesta por el Banco Mundial del término a “consulta libre, previa e informada”²⁰) sino que es parte de un proceso en el que quienes son consultados tienen el derecho de aceptar o rechazar la propuesta.

La Comisión Europea ha publicado un conjunto de Principios y estándares mínimos para sus propias consultas, que también ofrecen una orientación útil sobre los elementos clave de un proceso de consulta significativo.²¹

Tomando en cuenta el trabajo de definición llevado a cabo por la OIT y otros, un proceso de consulta genuino implica un proceso:

- Formal, pleno, ejercido de buena fe y a través de mecanismos apropiados adaptados a las circunstancias, y que permita una retroalimentación constante antes, durante y después del proceso;
- Que incluya al gobierno o las autoridades locales;
- Claro y transparente al respecto de a quién se consulta, por qué y cómo, del alcance y cronograma exacto de la consulta, y de cuáles serán los resultados;
- Que implica un diálogo genuino entre el gobierno y quienes son consultados;

¹⁷ OIT, 2011

¹⁸ OIT, 2011

¹⁹ FAO, 2016b

²⁰ MacKay, 2005

²¹ CE, 2002

- Que implica respeto mutuo y la intención (objetivo) de llegar a un acuerdo en común;
- Que pueda llevarse a cabo a través de instituciones representativas, especialmente si lo que está en consideración son cambios importantes en materia de políticas;
- Llevado a cabo en una etapa *previa* a las decisiones y que pueda servir para influenciar esas decisiones;
- Transparente, basado en el suministro pleno de toda la información pertinente, inclusive sobre cómo se pondrán a disposición los resultados en cada etapa.

Si bien, salvo en el caso de los Pueblos Indígenas, la base internacional del derecho de las comunidades a ser consultadas es limitada, el enfoque general y los estándares recién expuestos ofrecen cierta orientación acerca de en qué debe consistir realmente la consulta.

5.2 Relevancia para los bosques comunitarios

La existencia de procesos de consulta puede ser muy importante en el desarrollo y mantenimiento de los bosques comunitarios. A pesar que en muchos países se ha demostrado que es beneficioso mantener o aumentar la cubierta arbórea, la premisa normativa para las áreas que se pretende mantener (especialmente las que contienen bosques naturales extensos) o colocar bajo cubierta forestal sigue siendo prioritariamente la extracción y explotación de madera en la mayor parte del área, y la conservación más o menos estricta a cargo del Estado en la mayor parte restante. En muy pocos países se ha probado y aceptado el MCB a escala, y en la mayoría tiende a tratarse con escepticismo o es rechazado de plano por las autoridades.

Ya sea en materia de políticas nacionales o en lo que hace a la designación y asignación de áreas específicas de bosques o tierras, el MCB tiende a ser una idea añadida en el mejor de los casos. En los lugares donde muchas de las comunidades forestales carecen de derechos de tenencia específicos (como en la mayor parte del África, parte del sudeste asiático y las tierras indígenas no demarcadas/asignadas en América Latina), el MCB quizás ni siquiera se tenga en cuenta como opción.

Los procesos de consulta significativa con tales comunidades pueden ser un factor clave para cambiar esta situación. Tales consultas pueden ser con relación a circunstancias que implican:

- La determinación de políticas, reglamentaciones y normas nacionales o sub-nacionales relacionadas con el MCB;
- Decisiones sobre el uso de áreas específicas de bosques o tierras forestales o potencialmente forestadas para MCB, o de lo contrario, cuando las comunidades habitan esas áreas o tienen una reivindicación legítima o un vínculo con ellas.
- La determinación de *qué tipo* de condiciones podrían aplicarse (tal como el tamaño y la ubicación posibles, el régimen de manejo, las estructuras de gobernanza, etc.) cuando el control en manos de la comunidad puede ser una posibilidad o será posible.
- En el caso específico de los Pueblos Indígenas, cuando un proyecto o política pueda tener impacto sobre sus territorios se tiene que llevar a cabo una consulta.

5.3: Derechos a la consulta relevantes en acuerdos y normas internacionales

Acuerdo	Texto (con número de cláusula correspondiente)
<p>Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales</p>	<p>2.3 Sin perjuicio de la legislación concreta sobre los pueblos indígenas, antes de aprobar y aplicar leyes y políticas, acuerdos internacionales y otros procesos de adopción de decisiones que puedan afectar a los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los campesinos y otras personas que trabajen en las zonas rurales, por conducto de sus instituciones representativas, dialogando con quienes puedan verse afectados por las decisiones, antes de que estas sean adoptadas, y obteniendo su apoyo y tomando en consideración sus contribuciones, teniendo en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las diferentes partes y asegurando una participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de las personas y los grupos en los procesos conexos de adopción de decisiones.</p>
	<p>5.2 Los Estados adoptarán medidas para que toda explotación que afecte a los recursos naturales que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales mantengan o utilicen tradicionalmente solo sea autorizada si, como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Se ha realizado una evaluación del impacto social y ambiental; b) Se han celebrado consultas de buena fe de conformidad con el artículo 2, párrafo 3, de la presente Declaración; c) Se han establecido las modalidades para repartir de manera justa y equitativa los beneficios de la explotación de común acuerdo entre quienes explotan los recursos naturales y los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales.
	<p>10.1 Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a participar activa y libremente, ya sea directamente o por conducto de sus organizaciones representativas, en la preparación y aplicación de las políticas, los programas y los proyectos que puedan afectar a su vida, su tierra y sus medios de subsistencia.</p>
	<p>10.2 Los Estados promoverán la participación de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, directamente o por conducto de sus organizaciones representativas, en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar a su vida, su tierra y sus medios de subsistencia, para lo cual respetarán la fundación y el desarrollo de organizaciones enérgicas e independientes de campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales y promoverán su participación en la preparación y aplicación de las normas en materia de seguridad alimentaria, trabajo y medio ambiente que puedan concernirles.</p>

Directrices voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional	<p>3B. Estos principios de aplicación son esenciales para contribuir a la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques.</p> <p>6. Consulta y participación: establecer relación con y buscar el apoyo de aquellos que, teniendo derechos legítimos de tenencia, podrían verse afectados por las decisiones, antes de la adopción de estas, y responder a sus contribuciones; tener en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las distintas partes y garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos en los correspondientes procesos de toma de decisiones.</p>
	<p>4.10 Los Estados deberían acoger favorablemente y facilitar la participación de los usuarios de la tierra, la pesca y los bosques en un proceso plenamente participativo de la gobernanza de la tenencia que incluya entre otras cosas la formulación y aplicación de políticas y leyes y de decisiones sobre el desarrollo territorial, en función de los papeles de los actores estatales y no estatales y en consonancia con las legislaciones nacionales.</p>
	<p>7.3 En aquellas zonas en donde los Estados se propongan reconocer o asignar derechos de tenencia, los Estados deberían identificar primeramente todos los derechos y titulares de derechos de tenencia existentes, estén registrados o no. Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, los pequeños agricultores y cualesquiera otras personas que pudieran verse afectadas deberían poder participar en los procesos de consulta, de conformidad con los párrafos 3B.6 y 9.9.</p>
	<p>8.9 Los Estados deberían asignar derechos de tenencia y delegar la gobernanza de la tenencia de forma transparente y participativa, mediante procedimientos sencillos que sean claros, accesibles y comprensibles para todos, en particular para los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra. La información sobre esta materia, expresada en los idiomas correspondientes, debería ponerse a disposición de todos los posibles participantes, por ejemplo a través de mensajes en los que se tienen en cuenta las cuestiones de género</p>
	<p>20.2 Los Estados deberían elaborar mediante consultas y participación y difundir políticas y leyes sensibles ante las cuestiones de género en materia de ordenación territorial. Cuando corresponda, en los sistemas oficiales de ordenación se deberían tener en cuenta los métodos de ordenación y desarrollo territorial utilizados por pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia, así como los procesos de toma de decisiones en dichas comunidades.</p>

CMNUCC, Acuerdos de Cancún	<p>Apéndice 1, artículo 2: Al aplicar las medidas mencionadas en el párrafo 70 de la presente decisión (REDD), deberían promoverse y respaldarse las siguientes salvaguardias:</p> <p>(d) La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión</p>
Disposiciones referidas específicamente a los Pueblos Indígenas	
Acuerdo	Texto (con número de cláusula correspondiente)
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas	<p>32.2 Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.</p>
Convenio 169 de la OIT	<p>6.1 Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; • (b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan

6. Derechos territoriales

6.1 Significado

Puede decirse que los derechos territoriales son una combinación del derecho de *jurisdicción*, el derecho a los *recursos* del territorio y el derecho a *controlar las fronteras*.²² En la jerga de las Naciones Unidas, los “derechos territoriales” se refieren generalmente a los derechos de los Estados. (También es un término que se aplica en el derecho comercial, según el cual las empresas privadas expresan su acuerdo de trabajar dentro de límites geográficos específicos).

En el sentido en que se lo usa en este informe, se refiere más genéricamente a los derechos aplicados a nivel sub-nacional referidos a áreas definidas de bosques o tierras. El derecho de jurisdicción se refiere a la potestad de las comunidades para determinar qué normas se aplican dentro del área definida. Claramente, este derecho sólo se aplica a determinadas áreas de actividad humana, normalmente establecidas en la legislación (sobre bosques comunitarios) pertinente. Por lo general, se aplicaría al régimen de manejo comunitario de bosques (aunque probablemente dentro de parámetros determinados por el Estado) y posiblemente a las normas sobre distribución de beneficios, estructuras de gobernanza y sanciones aplicadas dentro de la comunidad por incumplimiento.

El derecho a los recursos del territorio implica habitualmente el derecho exclusivo de usar y beneficiarse del medio biótico u otros recursos superficiales, incluida la madera, las plantas y la vida silvestre. Los recursos que se hallan debajo de la superficie tales como los minerales seguirían siendo típicamente de propiedad del Estado. Algunas normas de no exclusividad también pueden aplicarse con relación a los cuerpos de agua dentro del territorio, especialmente cuando estos representan asimismo un recurso para poblaciones vecinas o aguas abajo. Generalmente puede haber normas definidas por el Estado que reglamentan *cuánto* de un recurso dado puede explotarse en cualquier momento determinado (tal como se reflejaría en los planes de manejo comunitario de bosques aprobados por el gobierno) u obligaciones para regenerar o crear nuevos recursos (tal como en el caso de la reforestación). En algunos casos, los bosques comunitarios tal como se definen en este informe pueden implicar alguna forma de uso compartido de los recursos, por ejemplo como ocurre en los acuerdos de transición con propietarios de tierras privados.

El derecho a controlar las fronteras sólo se aplica en un sentido restringido con relación a los bosques comunitarios. En materia de mejores prácticas, las fronteras del “territorio” se habrán determinado a través de un proceso participativo en que la comunidad en sí misma determina dónde están los límites (a menudo de común acuerdo con las comunidades vecinas u otros usuarios de tierras), y la “frontera” cumple esa función principalmente a la hora de determinar el área en la cual aplica la exclusividad de uso del recurso. Puede incluir restricciones al asentamiento de forasteros en el área. No entrañaría necesariamente ningún derecho de control del acceso o pasaje a través del área, aunque podría intentarse hacer cumplir esas restricciones si se considera que la exclusividad de uso de los recursos podría de otro modo verse comprometida.

6.2 Relevancia para los bosques comunitarios

Los “derechos territoriales” son claramente un conjunto clave de derechos con relación al MCB y sin ellos probablemente sea difícil cualquier modalidad formal de manejo de bosques basado en las comunidades. En la práctica, tales derechos suelen lograrse mediante acuerdos de tenencia de uno u otro tipo, que van desde la propiedad directa, a una asignación territorial específica (como

²² Boucher, D. 2012.

en el caso de los territorios de los Pueblos Indígenas), hasta lo que constituyen efectivamente acuerdos formales de arrendamiento por los gobiernos (como ocurre en algunos países del África) u otros acuerdos (más débiles) como la atribución [de esos derechos] dentro de planes de uso del suelo u ordenamiento territorial formales pero no jurídicamente vinculantes.

La solidez de la tenencia tiende a ser un factor clave para determinar los resultados de los bosques comunitarios. Como observa la principal organización de investigación y pensamiento estratégico sobre silvicultura de Países Bajos, Tropenbos, en un estudio sobre los resultados y las condiciones para el éxito del MCB *“La inseguridad en la tenencia es perjudicial para el logro de objetivos en materia de medios de sustento y conservación. En determinadas circunstancias, la formalización de los derechos de las comunidades a los bosques puede contribuir al cumplimiento de objetivos en materia de conservación y medios de sustento, potenciando a la vez la libre determinación de los pueblos locales.”*²³ Las condiciones clave para el éxito de la formalización de la tenencia son la capacidad de la comunidad para impulsar y dirigir el proceso, y la voluntad de las/os demás protagonistas de respetarla y del gobierno de hacerla cumplir. Dicho esto, también puede abogarse por derechos de tenencia “suficientemente buenos”: La RDC puede ser un buen ejemplo –el Estado asigna bosques comunitarios a la comunidad solicitante solamente en “concesión”, pero eso de todos modos le brinda suficiente seguridad de tenencia a la comunidad, al punto que las comunidades se han mostrado muy interesadas en obtenerlas.

El derecho a los recursos también puede jugar un papel muy importante. Desafortunadamente, en la práctica, el MCB ha tendido a ser más restrictivo en lugar de permitir el derecho exclusivo sobre *todos* los recursos del bosque. Por ejemplo, un estudio de 2011 concluyó que, a pesar de la existencia de algún tipo de derecho reconocido de tenencia comunitaria en 45 países (que abarcan el 90% del área forestal del mundo), “sólo 15 países les conceden a las comunidades derechos comerciales sobre la madera”.²⁴ Tales restricciones pueden obstaculizar la viabilidad de los bosques comunitarios como opción redituable y sustentable para las comunidades.

6.3 Derechos ‘territoriales’ relevantes en acuerdos y normas internacionales

Acuerdo	Texto (con número de cláusula correspondiente)
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales	5.1 Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a acceder a los recursos naturales presentes en su comunidad que sean necesarios para gozar de condiciones de vida adecuadas, y a utilizarlos de manera sostenible, de conformidad con el artículo 28 de la presente Declaración. También tienen derecho a participar en la gestión de esos recursos.

²³ Kusters, K y de Graaf, M., 2019

²⁴ MacQueen, D., 2013

5.2 5.2 Los Estados adoptarán medidas para que toda explotación que afecte a los recursos naturales que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales mantengan o utilicen tradicionalmente solo sea autorizada si, como mínimo:

- a) Se ha realizado una evaluación del impacto social y ambiental;
- b) Se han celebrado consultas de buena fe de conformidad con el artículo 2, párrafo 3, de la presente Declaración;
- c) Se han establecido las modalidades para repartir de manera justa y equitativa los beneficios de la explotación de común acuerdo entre quienes explotan los recursos naturales y los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales.

17.1 Los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales tienen derecho a la tierra, individual o colectivamente, de conformidad con el artículo 28 de la presente Declaración, y en especial tienen derecho a acceder a la tierra, las masas de agua, las aguas costeras, las pesquerías, los pastos y los bosques, así como a utilizarlos y gestionarlos de manera sostenible para alcanzar un nivel de vida adecuado, tener un lugar en el que vivir con seguridad, paz y dignidad y desarrollar su cultura.

17.3 Los Estados adoptarán medidas apropiadas para proceder al reconocimiento jurídico de los derechos de tenencia de la tierra, incluidos los derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra que actualmente no estén amparados por la ley, reconociendo la existencia de modelos y sistemas diferentes. Los Estados protegerán la tenencia legítima y velarán por que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales no sean desalojados de forma arbitraria o ilegal y por que sus derechos no se extingan ni se vean vulnerados de otra forma. Los Estados reconocerán y protegerán el patrimonio natural común y los sistemas de utilización y gestión colectivos de dicho patrimonio.

17.4 Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a estar protegidos contra todo desplazamiento arbitrario e ilegal que los aleje de su tierra, de su lugar de residencia habitual o de otros recursos naturales que utilicen en sus actividades y necesiten para poder disfrutar de condiciones de vida adecuadas.

18.1 Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras, así como de los recursos que utilizan y gestionan.

18.5 Los Estados protegerán a los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales de los abusos cometidos por actores no estatales, en particular haciendo cumplir las leyes ambientales que contribuyan, directa o indirectamente, a proteger los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.

<p>Directrices voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional</p>	<p>3A.1 Los Estados deberían:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dar reconocimiento y respetar a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia. Deberían adoptar medidas razonables para identificar, registrar y respetar a los titulares 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. 2. Salvaguardar los derechos legítimos de tenencia frente a las acciones que puedan amenazarlos y ante las infracciones. Deberían proteger a los titulares de derechos de tenencia frente a la pérdida arbitraria de los derechos, en particular ante los desalojos forzosos que sean contrarios a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional. 3. Promover y facilitar el goce de los derechos legítimos de tenencia. Deberían 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.
	<p>3.2 Los actores no estatales, tales como las empresas comerciales, tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia.</p>
	<p>4.4 A partir de un examen de los derechos de tenencia en consonancia con el derecho nacional, los Estados deberían otorgar un reconocimiento legal a aquellos derechos legítimos de tenencia que actualmente no estén protegidos por la ley ... Todas las formas de tenencia deberían proporcionar a todas las personas un grado de seguridad en la tenencia que garantice la protección jurídica contra los desalojos forzosos contrarios a las obligaciones existentes de los Estados en el marco del derecho nacional e internacional, así como frente al acoso y otras amenazas.</p>
	<p>7.3 En aquellas zonas en donde los Estados se propongan reconocer o asignar derechos de tenencia, los Estados deberían identificar primeramente todos los derechos y titulares de derechos de tenencia existentes, estén registrados o no. Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, los pequeños agricultores y cualesquiera otras personas que pudieran verse afectadas deberían poder participar en los procesos de consulta, de conformidad con los párrafos 3B.6 y 9.9. Los Estados deberían facilitar el acceso a la justicia, de acuerdo con el párrafo 4.9, a quienes consideren que sus derechos de tenencia no han sido reconocidos.</p>
	<p>8.2 Cuando los Estados tengan la propiedad o el control de la tierra, las pesquerías y los bosques, se deberían reconocer, respetar y proteger los derechos legítimos de tenencia de individuos y comunidades, incluidas las que tengan sistemas tradicionales de tenencia, de conformidad con las obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional y teniendo debidamente en cuenta los compromisos voluntariamente adquiridos al amparo de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. A tal fin, deberían definirse con claridad y hacerse públicas a través de un proceso transparente y con arreglo al derecho nacional las categorías de los derechos legítimos de tenencia.</p>

	<p>8.3 Considerando que existen tierras, pesquerías y bosques de propiedad pública cuya utilización y gestión son colectivas (que en algunos contextos nacionales se denominan bienes comunales), los Estados deberían reconocer y proteger, si procede, tales tierras, pesquerías y bosques de propiedad pública y sus correspondientes sistemas de utilización y gestión colectivas, en particular en los procesos de asignación por parte del Estado.</p>
	<p>8.7 Los Estados deberían elaborar y dar a conocer las políticas relativas a la asignación de los derechos de tenencia de recursos naturales públicos en favor de otros sujetos y, si fuera aplicable, la delegación de responsabilidades relacionadas con la gobernanza de la tenencia. Las políticas de asignación de derechos de tenencia sobre recursos naturales públicos deberían ser congruentes con objetivos sociales, económicos y medioambientales más generales. Las comunidades locales que han utilizado tradicionalmente la tierra, las pesquerías y los bosques deberían recibir la consideración debida en la reasignación de derechos de tenencia.</p>
	<p>8.9 Los Estados deberían asignar derechos de tenencia y delegar la gobernanza de la tenencia de forma transparente y participativa, mediante procedimientos sencillos que sean claros, accesibles y comprensibles para todos, en particular para los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra. La información sobre esta materia, expresada en los idiomas correspondientes, debería ponerse a disposición de todos los posibles participantes, por ejemplo a través de mensajes en los que se tienen en cuenta las cuestiones de género.</p>
	<p>20.2 Los Estados deberían elaborar mediante consultas y participación y difundir políticas y leyes sensibles ante las cuestiones de género en materia de ordenación territorial. Cuando corresponda, en los sistemas oficiales de ordenación se deberían tener en cuenta los métodos de ordenación y desarrollo territorial utilizados por pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia, así como los procesos de toma de decisiones en dichas comunidades.</p>
<p>Directrices voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional</p>	<p>8.1 Los Estados deberían facilitar el acceso a los recursos y su utilización de manera sostenible, no discriminatoria y segura de acuerdo con su legislación nacional y con el derecho internacional y deberían proteger los bienes que son importantes para la subsistencia de la población. Los Estados deberían respetar y proteger los derechos individuales relativos a los recursos como la tierra, el agua, los bosques, la pesca y el ganado sin discriminación de algún tipo. Cuando sea necesario y apropiado, los Estados deberían emprender una reforma agraria así como otras reformas de políticas en consonancia con sus obligaciones en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho a fin de asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras y reforzar el crecimiento en favor de los pobres. Se podría prestar especial atención a grupos como los pastores nómadas y los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales.</p>

	<p>8.10 Los Estados deberían adoptar medidas para promover y proteger la seguridad de la tenencia de la tierra, especialmente con respecto a las mujeres, los pobres y los segmentos desfavorecidos de la sociedad, mediante una legislación que proteja el derecho pleno y en condiciones de igualdad a poseer tierra y otros bienes, incluido el derecho a la herencia. Según convenga, los Estados deberían estudiar la posibilidad de establecer mecanismos jurídicos y otros mecanismos de políticas, en consonancia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho, que permitan avanzar en la reforma agraria para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos. Tales mecanismos deberían promover también la conservación y la utilización sostenible de la tierra. Debería prestarse particular atención a la situación de las comunidades indígenas.</p>
<p>Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura</p>	<p>5.1 Cada Parte Contratante, con arreglo a la legislación nacional, y en cooperación con otras Partes Contratantes cuando proceda, promoverá un enfoque integrado de la prospección, conservación y utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y en particular, según proceda:</p> <p>d) promoverá la conservación in situ de plantas silvestres afines de las cultivadas y las plantas silvestres para la producción de alimentos, incluso en zonas protegidas, apoyando, entre otras cosas, los esfuerzos de las comunidades indígenas y locales</p>
<p>Carta Africana sobre los derechos humanos y de los pueblos</p>	<p>21.1 Todos los pueblos deberán disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales. Este derecho deberá ejercerse en el interés exclusivo del pueblo. En ningún caso se privará a un pueblo de él.</p>
	<p>21.5 Los Estados Partes en la presente Carta se comprometen a eliminar todas las formas de explotación económica extranjera, en particular la practicada por monopolios internacionales, a fin de que sus pueblos puedan beneficiarse plenamente de las ventajas derivadas de sus recursos nacionales.</p>
<p>Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales</p> <p>y</p> <p>Pacto internacional de derechos civiles y políticos</p>	<p>1.2 Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.</p>
<p>Declaración universal de los derechos humanos</p>	<p>17.1 Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.</p>
<p>Disposiciones referidas específicamente a los Pueblos Indígenas</p>	

Acuerdo	Texto (con número de cláusula correspondiente)
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas	<p>10. Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.</p>
	<p>25. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.</p>
	<p>26. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.</p> <p>Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.</p> <p>Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídica de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.</p>
	<p>27. Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.</p>
	<p>29.1 Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación.</p>

Convenio 169 de la OIT	<p>14. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.</p> <p>2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.</p>
	<p>15.1 Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.</p>
	<p>17.1 Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.</p> <p>17.3 Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.</p>

7. Derecho a medios de sustento y al desarrollo económico

7.1 Significado

Existen muchas definiciones de medios de sustento. Una de ellas, usada como definición provisoria por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y compartida en gran medida por las organizaciones de desarrollo como Care y Oxfam,²⁵ se originó en 1992 dice:

*“Un medio de sustento implica las capacidades, activos (incluidos los recursos materiales y sociales) y actividades necesarios para un medio de vida. Un medio de vida es sustentable cuando puede aguantar y recuperarse de situaciones de estrés y conmociones y mantener o potenciar sus capacidades y activos tanto ahora como en el futuro, sin socavar la base de recursos naturales”.*²⁶

En el sentido amplio en que se usa el término aquí y en particular tal como se aplica a los países pobres, el término también se relaciona con el derecho al *desarrollo*, un término cuya definición también dio lugar a una gran cantidad de literatura. Tal como se plasma en el Índice de Desarrollo Humano de la ONU, el desarrollo se refiere a lograr una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno.²⁷ Esto refleja la idea ampliamente compartida de que *“los pueblos y sus capacidades, no el crecimiento económico por sí solo, deben ser el criterio final para evaluar el desarrollo de un país”.*²⁸ La libertad y la equidad se consideran cada vez más una característica del desarrollo, que *“debe juzgarse según su impacto en los pueblos, no sólo por cambios en sus ingresos sino más ampliamente en términos de sus elecciones, capacidades y libertades; y debemos preocuparnos por la distribución de estas mejoras, no simplemente por el promedio en una sociedad.”*²⁹

7.2 Relevancia para los bosques comunitarios

La generación de medios de sustento y promoción de desarrollo sustentable puede ser un argumento importante a favor del MCB. Según la FAO, cerca de 1.600 millones de personas dependen de los recursos de los bosques como medio de sustento.³⁰ El Banco Mundial observó que *“Los recursos forestales contribuyen directamente a los medios de sustento de aproximadamente el 90 por ciento de los 1.200 millones de personas que viven en situación de pobreza extrema”.*³¹ Los bosques pueden proporcionar sustento de otras maneras, pero el derivado de la tala comercial tiende a ser mal pagado, peligroso e insustentable,³² y las plantaciones comerciales tienden a ser altamente mecanizadas e intensivas en capital. A menudo se dice que el manejo de bosques orientado principalmente hacia la conservación de la biodiversidad o los servicios ambientales genera empleo y medios de sustento, aunque la evidencia indica que esto es moderado en el mejor de los casos (en empleos tales como

²⁵ Carney, D, et ál, 1999

²⁶ PNUD, sin fecha, a.

²⁷ PNUD, sin fecha, b.

²⁸ PNUD, sin fecha, b.

²⁹ CGD, 2012

³⁰ FAO, 2015

³¹ Banco Mundial, 2002

³² RFUK y Forests Monitor, 2007

guardaparques, guías turísticos y el sector de hotelería y hospitalidad)³³, mientras muchos medios de sustento pueden verse comprometidos o ser destruidos a causa de las restricciones respecto del uso del suelo y los bosques.³⁴

Los aspectos distributivos de un “derecho al desarrollo” como queda implícito en la definición antedicha también pueden ser importantes, y encuentran sustento en variedad de textos internacionales. Por lo general, los bosques comunitarios generan ingresos mucho más equitativos si se los compara con la tala comercial o la conservación estricta de la naturaleza, por ejemplo. Distintos estudios han demostrado que el MCB puede generar beneficios muy significativos a nivel local.³⁵ Como se mencionó al comienzo de este informe, el MCB habitualmente implica una distribución equitativa también *dentro* de la comunidad.

7.3 Derechos a medios de sustento/desarrollo económico relevantes en acuerdos y normas internacionales

Acuerdo	Texto (con número de cláusula correspondiente)
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales	3.2 Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a definir y desarrollar prioridades y estrategias para ejercer su derecho al desarrollo.
	5.2 Los Estados adoptarán medidas para que toda explotación que afecte a los recursos naturales que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales mantengan o utilicen tradicionalmente solo sea autorizada si, como mínimo: c) Se han establecido las modalidades para repartir de manera justa y equitativa los beneficios de la explotación de común acuerdo entre quienes explotan los recursos naturales y los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales.
	11.3 Los Estados adoptarán medidas apropiadas para promover el acceso de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales a un sistema justo, imparcial y apropiado de evaluación y certificación de la calidad de sus productos a nivel local, nacional e internacional, así como su participación en la formulación de dicho sistema.
	13.3 Los Estados establecerán un entorno favorable en el que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales y su familia puedan encontrar oportunidades de empleo cuya remuneración les garantice un nivel de vida adecuado.

³³ Véase, por ejemplo, Brockington et ál, 2006

³⁴ Véase, por ejemplo, Pyhälä, A et ál, 2016

³⁵ Véase, por ejemplo, BCCFA, 2015

	<p>16.1 Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a un nivel de vida adecuado para sí mismos y para su familia, y a que se les facilite el acceso a los medios de producción necesarios para obtenerlo, entre ellos las herramientas de producción, la asistencia técnica, los créditos, los seguros y otros servicios financieros. Tienen también derecho a utilizar libremente, de manera individual o colectiva, en asociación con otros o como comunidad, métodos tradicionales de agricultura, pesca, ganadería y silvicultura, y a elaborar sistemas de comercialización comunitarios.</p>
	<p>16.4 Los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que sus políticas y programas relativos al desarrollo rural, la agricultura, el medio ambiente y el comercio y la inversión contribuyan efectivamente a la preservación y ampliación de las opciones en cuanto a los medios de subsistencia locales y a la transición hacia modos sostenibles de producción agrícola.</p>
<p>Directrices voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional</p>	<p>15.6 Cuando opten por aplicar reformas redistributivas, los Estados deberían elaborar políticas y leyes a través de procesos participativos para hacerlas sostenibles. Los Estados deberían asegurar que las políticas y el derechos ayudan a los beneficiarios, bien sean estas comunidades, familias o individuos, a obtener un nivel de vida adecuado de la tierra, la pesca y los bosques que adquieran y deberían garantizar la igualdad de trato de hombre y mujeres en las reformas redistributivas. Los Estados deberían revisar las políticas que puedan obstaculizar la consecución y la sostenibilidad de los efectos previstos que vayan a tener las reformas redistributivas.</p>
<p>Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios que surgen de su uso para el Convenio sobre la Diversidad Biológica</p>	<p>5.2 Cada Parte adoptará medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, con miras a asegurar que los beneficios que se deriven de la utilización de recursos genéticos que están en posesión de comunidades indígenas y locales, de conformidad con las leyes nacionales respecto a los derechos establecidos de dichas comunidades indígenas y locales sobre estos recursos genéticos, se compartan de manera justa y equitativa con las comunidades en cuestión, sobre la base de condiciones mutuamente acordadas.</p>
<p>Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura</p>	<p>5.1 Cada Parte Contratante, con arreglo a la legislación nacional, y en cooperación con otras Partes Contratantes cuando proceda, promoverá un enfoque integrado de la prospección, conservación y utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y en particular, según proceda:</p> <p>d) promoverá la conservación <i>in situ</i> de plantas silvestres afines de las cultivadas y las plantas silvestres para la producción de alimentos, incluso en zonas protegidas, apoyando, entre otras cosas, los esfuerzos de las comunidades indígenas y locales</p>
<p>Carta Africana sobre los derechos humanos y de los pueblos</p>	<p>21.1 Todos los pueblos deberán disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales. Este derecho deberá ejercerse en el interés exclusivo del pueblo. En ningún caso se privará a un pueblo de él.</p>

	<p>21.5 Los Estados Partes en la presente Carta se comprometen a eliminar todas las formas de explotación económica extranjera, en particular la practicada por monopolios internacionales, a fin de que sus pueblos puedan beneficiarse plenamente de las ventajas derivadas de sus recursos nacionales.</p> <p>22.1 Todos los pueblos deben tener derecho a su desarrollo económico, social y cultural, teniendo debidamente en cuenta su libertad e identidad y disfrutando en condiciones de igualdad del patrimonio común de la humanidad.</p>
<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p>	<p>14.2 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:</p> <p>a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;</p> <p>(e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena</p>
<p>Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales</p> <p>y</p> <p>Pacto internacional de derechos civiles y políticos</p>	<p>1.2 Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.</p>
<p>Pacto internacional de derechos civiles y políticos</p>	<p>11.1 Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional basada en el libre consentimiento.</p>
<p>Disposiciones referidas específicamente a los Pueblos Indígenas</p>	
<p>Acuerdo</p>	<p>Texto (con número de cláusula correspondiente)</p>

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas	<p>21.1 Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.</p>
	<p>23. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo.</p>
Convenio 169 de la OIT	<p>7.1 Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.</p> <p>2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.</p>

8. Derechos de las mujeres

8.1 Significado

La igualdad de derechos entre mujeres y hombres está consagrada en la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y en varios acuerdos clave que le siguieron, incluida la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y los dos pactos internacionales posteriores que entraron en vigencia en 1976, sobre los Derechos Civiles y Políticos y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.³⁶ En 1979, la ONU adoptó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que definió el significado de la discriminación contra las mujeres como:

“Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.³⁷

En la jerga de la ONU, los derechos de las mujeres están relacionados con la superación de todas las formas de discriminación establecidas en esta definición.

8.2 Relevancia para los bosques comunitarios

El papel de las mujeres en el MCB puede ser esencial tanto en términos de satisfacer sus necesidades económicas, como también para garantizar que el MCB sea exitoso y efectivo. Esto se debe a que:

- Las mujeres pueden depender de manera concreta de productos del bosque, entre ellos la leña y productos forestales no maderables, para alimento, y con fines medicinales y culturales;
- Las mujeres se encargan por lo general especialmente de la subsistencia y los recursos relacionados con la familia, mientras que los hombres típicamente se enfocan en los recursos que generan dinero en efectivo;
- Las mujeres pueden poseer conocimientos específicos acerca de los recursos del bosque;
- Algunos recursos forestales (incluidas especies específicas de árboles) pueden estar asociados consuetudinariamente a derechos específicos de manejo o explotación vinculados al género.³⁸

Una de las consecuencias de esto es que el establecimiento de los bosques comunitarios puede ser el único medio o al menos el más efectivo para validar toda la gama de productos y servicios forestales. Típicamente, por ejemplo, cuando los bosques naturales se destinan a actividades de tala comercial, los hombres pueden beneficiarse de los salarios obtenidos con la explotación de la madera, pero a los productos del bosque no maderables normalmente manejados por las mujeres se les atribuye efectivamente cero valor y posiblemente sean destruidos por las operaciones de

³⁶ UN OHCHR, 2014

³⁷ ONU, 1979

³⁸ FAO, sin fecha.

tala. En relación con la sección anterior sobre los medios de sustento, el manejo asociado a los productos del bosque no maderables, por lo general llevado a cabo por mujeres, puede diversificar la economía local y tiende a crear más empleos.³⁹ El conocimiento específico que poseen las mujeres sobre los recursos del bosque puede perderse cuando el predominio de la explotación maderera en el manejo forestal es total.

En términos generales, las mujeres quizás tengan distintas preferencias que los hombres en cuanto al objetivo y el manejo del bosque - quizás, por ejemplo, prefieran garantizar que la leña del bosque sea manejada de manera más conservadora como recurso para el beneficio directo de las familias, en lugar de liquidarlos más rápidamente para obtener ingresos en efectivo.⁴⁰ Se ha comprobado que tanto en Nepal como en la India las organizaciones de bosques comunitarios *"con una elevada proporción de mujeres en su comité ejecutivo (CE) -el órgano principal de toma de decisiones- muestran mejoras significativamente mayores en el estado de los bosques en ambas regiones"*.⁴¹

Aunque la necesidad de respetar los derechos de las mujeres puede servir así para fortalecer la argumentación a favor de los bosques comunitarios y mejorar su calidad, quizás siga siendo necesario promover los derechos de las mujeres *dentro* del MCB. Las investigaciones indican que la participación de mujeres en el MCB formal en muchos países, incluidos Camerún, Kenia, Tanzania, Uganda y Liberia *"sigue sometida a normas locales que marginan a las mujeres y enfocan en los hombres el poder, la toma de decisiones y el estatus social"*.⁴² En México se han observado problemas similares.⁴³

Para superar estos problemas, quizás tengan que adoptarse medidas muy específicas y proactivas con el fin de garantizar el derecho de las mujeres a participar y beneficiarse equitativamente del manejo comunitario de bosques. Para que el MCB esté verdaderamente al servicio de los intereses de la comunidad y cumpla con todo su potencial, las mujeres tienen que tener un papel equitativo desde el comienzo de la iniciativa, en las solicitudes al gobierno, la gobernanza general, el mapeo y la elaboración de inventarios de los recursos, la planificación del manejo, la asignación de tareas y funciones, la comercialización, capacitación y distribución de los beneficios, etc.

³⁹ Christian, J, sin fecha.

⁴⁰ Leone, M, 2013

⁴¹ Agarwal, B, 2009

⁴² RFUK, 2019

⁴³ Gaworecki, M., 2018

8.3 Derechos de las mujeres relevantes en acuerdos y normas internacionales

Acuerdo	Texto (con número de cláusula correspondiente)
<p>Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales</p>	<p>4.2 Los Estados velarán por que las campesinas y otras mujeres que trabajan en las zonas rurales disfruten sin discriminación de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Declaración y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular los derechos a:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Participar, en condiciones de igualdad y de manera efectiva, en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles; e) Organizar grupos de autoayuda, asociaciones y cooperativas a fin de acceder en condiciones de igualdad a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena; f) Participar en todas las actividades comunitarias; g) Acceder en condiciones de igualdad a los servicios financieros, los créditos y préstamos agrícolas, los servicios de comercialización y las tecnologías apropiadas; h) Acceder en condiciones de igualdad a la tierra y los recursos naturales, y poder utilizarlos y gestionarlos en pie de igualdad, y obtener un trato igual o prioritario en las reformas agrarias y los planes de reasentamiento; i) Tener un empleo decente, gozar de igualdad de remuneración y acogerse a las prestaciones sociales, y acceder a actividades generadoras de ingresos
<p>Directrices voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional</p>	<p>8.9 Los Estados deberían asignar derechos de tenencia y delegar la gobernanza de la tenencia de forma transparente y participativa, mediante procedimientos sencillos que sean claros, accesibles y comprensibles para todos, en particular para los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra. La información sobre esta materia, expresada en los idiomas correspondientes, debería ponerse a disposición de todos los posibles participantes, por ejemplo a través de mensajes en los que se tienen en cuenta las cuestiones de género.</p> <p>20.2 Los Estados deberían elaborar mediante consultas y participación y difundir políticas y leyes sensibles ante las cuestiones de género en materia de ordenación territorial. Cuando corresponda, en los sistemas oficiales de ordenación se deberían tener en cuenta los métodos de ordenación y desarrollo territorial utilizados por pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia, así como los procesos de toma de decisiones en dichas comunidades.</p>

<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</p>	<p>14.2 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:</p> <p>a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;</p> <p>(e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena</p>
<p>Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales</p>	<p>3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.</p>
<p>Disposiciones referidas específicamente a los Pueblos Indígenas</p>	
<p>Acuerdo</p>	<p>Texto (con número de cláusula correspondiente)</p>
<p>Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas</p>	<p>22.1 En la aplicación de la presente Declaración se pre-stará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.</p> <p>44. Todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas.</p>

9. Derecho a la cultura y al conocimiento tradicional

9.1 Significado

Entre el amplio conjunto de derechos evaluados en este informe, este es uno de los que menos se ha definido y que en general cuenta con menos respaldo en acuerdos internacionales. Aunque uno de los acuerdos fundamentales en materia de derechos humanos se titula el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y *Culturales*, el texto en realidad tiene poco para decir acerca de la cultura entendida como *“Las costumbres, logros, productos, perspectivas, etc. distintivos de una sociedad o grupo; la forma de vida de una sociedad o grupo”*.⁴⁴ Wikipedia define a los derechos culturales como:

“Derechos humanos que procuran garantizar el disfrute de la cultura y sus componentes en condiciones de igualdad, dignidad humana y no discriminación. Son derechos relacionados con asuntos tales como el idioma; la producción artística y cultural; la participación en la vida cultural; el patrimonio cultural; los derechos de propiedad intelectual; los derechos de autor; las minorías y el acceso a la cultura, entre otros”.⁴⁵

El significado y el alcance de la cultura, y los derechos a ella, se han reconocido con mayor claridad con relación a y en el contexto de los Pueblos Indígenas. El artículo 31 de la UNDRIP establece que los Pueblos Indígenas tienen derecho a:

“mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales”.

Al respecto del derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales, la UNDRIP observa además que:

“Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos o históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.”

La inclusión del Artículo 8(j) en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB, ver a continuación) ha sido ampliamente reconocido como un paso importante en pos del reconocimiento internacional de que *“el conocimiento, las innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales”* son relevantes para *“la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica”* (observando que esto *no* está restringido únicamente a los Pueblos Indígenas). Claramente, como gran parte de la biodiversidad del mundo se halla en los bosques, la mayoría de estos habitados por pueblos, existe por lo tanto una clara conexión entre los derechos culturales y la protección de los bosques. Un grupo de trabajo específico establecido por el CDB para elaborar el contenido del Artículo 8(j) estableció en 2009 que los derechos atribuidos para proteger el conocimiento pueden incluir:

⁴⁴ SOD, 1993

⁴⁵ Wikipedia, 2019

*“Los derechos a todos los componentes del patrimonio biocultural relacionado con los conocimientos tradicionales, incluidos los derechos sobre la diversidad biológica, las normas consuetudinarias, los valores culturales y espirituales y las tierras y aguas ocupadas tradicionalmente o utilizadas por comunidades indígenas y locales”.*⁴⁶

El patrimonio biocultural a su vez se ha definido como:

*“Los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales que a menudo se poseen colectivamente y están indisolublemente vinculados con los recursos tradicionales y las tierras y aguas tradicionalmente ocupadas y utilizadas por comunidades indígenas y locales, incluidos diversidad de genes, variedades, especies y ecosistemas; valores culturales y espirituales; y leyes consuetudinarias concebidas dentro del contexto socio-ecológico de las comunidades”.*⁴⁷

9.2 Relevancia para los bosques comunitarios

Una visión de la relación entre los bosques y la cultura que los líderes indígenas repiten muchas veces de manera similar es que *“el bosque como un elemento integral de la naturaleza correlacionado con la integridad de la personalidad cultural de la tribu”*.⁴⁸ La UNDRIP observa el papel importante que pueden tener la cultura y las prácticas culturales para la sustentabilidad ambiental, reconociendo *“que el respeto por el conocimiento, culturas y prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y el manejo adecuado del ambiente”*.

El artículo 31 de la UNDRIP que se reprodujo anteriormente ofrece una mirada útil sobre la cultura y las prácticas culturales de *cualquier* comunidad, particularmente las tradicionales, pero no necesariamente sólo los Pueblos Indígenas, que podrían aplicarse al respecto del manejo de tierras y bosques. La redacción de algunas cláusulas de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos sugiere que deberían aplicarse a los pueblos no indígenas derechos similares a los de los Pueblos Indígenas. El artículo 20.2 de la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos (ver a continuación) hace referencia específicamente a que los Estados han de promover y proteger *“los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas de los campesinos y de otras personas”* que trabajan en el manejo de bosques.

Las prácticas culturales y el conocimiento tradicional pueden ser importantes para:

- El manejo y la protección de bosques (inclusive en ‘bosques sagrados’ y otras áreas culturalmente importantes)
- Sistemas de cultivo en los bosques (tales como la agricultura rotativa de roza y quema), el trasplante, el enriquecimiento, etc ...),
- La asignación de recursos y tierras forestales (es decir, dentro de las comunidades e intergeneracionalmente)
- Los sistemas agroforestales
- El manejo de incendios
- El mantenimiento de los servicios de los ecosistemas forestales, incluido el manejo de cuencas
- El manejo de la vida silvestre forestal
- La comprensión de ecosistemas forestales complejos y especies específicas dentro de estos.

⁴⁶ CDB, 2009.

⁴⁷ CDB, 2005.

⁴⁸ Saway, V, sin fecha

En algunos casos, o quizás en muchos, la retención de los valores culturales y el conocimiento tradicional sólo podría lograrse a través del MCB, donde las comunidades mismas puedan diseñar el manejo de un área determinada de bosques con arreglo a sus prácticas consuetudinarias y su conocimiento tradicional. Como tales valores y conocimientos a menudo se transmiten sólo oralmente,⁴⁹ puede ser importante que se mantenga la continuidad intergeneracional de la presencia en y sobre la tierra, y esto a menudo sólo puede garantizarse si se tiene seguridad en la tenencia. Puesto que estas prácticas y conocimientos probablemente se apliquen a un área muy específica y a recursos específicos, es importante que la comunidad misma sea quien defina el áreas geográfica.

La erosión y pérdida de conocimientos y prácticas tradicionales *“a menudo ha tenido consecuencias negativas graves para el bienestar de las comunidades locales e indígenas y para los bosques, ecosistemas asociados, su biodiversidad y su capacidad de producir bienes y servicios ambientales de manera sostenible”*.⁵⁰ No reconocer el aspecto cultural y el papel de los bosques, en particular la forma en que esas prácticas pueden haber configurado fundamentalmente los paisajes forestales biofísicos,⁵¹ puede dar origen a disposiciones perversas en materia de políticas.⁵² Aunque se trata en gran parte de palabras vacías y compromisos simbólicos, los promotores de la política forestal actual más importante a nivel mundial, REDD+, han declarado reiteradamente que *“el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas sobre el manejo de los bosques es clave para el éxito”*.⁵³

9.3 Derechos a la cultura y al conocimiento tradicional en acuerdos y normas internacionales

Acuerdo	Texto (con número de cláusula correspondiente)
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales	<p>18.1 Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras, así como de los recursos que utilizan y gestionan.</p> <p>20.2 Los Estados adoptarán medidas apropiadas para promover y proteger los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, incluidos los sistemas tradicionales de agricultura, pastoreo, silvicultura, pesca, ganadería y agroecología que sean pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad.</p>

⁴⁹ Parotta et al, 2016

⁵⁰ Parotta et al, 2016

⁵¹ Véase, por ejemplo, Posey, D.A., 1985.

⁵² Agnoletti, M y Santoro, A., 2014

⁵³ PNUD, 2011

	<p>26.1 Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a disfrutar de su propia cultura y a obrar libremente por su desarrollo cultural sin injerencias ni discriminaciones de ningún tipo. También tienen derecho a preservar, expresar, controlar, proteger y desarrollar sus conocimientos tradicionales y locales, como sus modos de vida, sus métodos de producción o tecnologías o sus costumbres y tradiciones. Nadie podrá invocar los derechos culturales para vulnerar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional ni para limitarse su alcance</p>
	<p>26.3 Los Estados respetarán los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales relacionados con sus conocimientos tradicionales y adoptarán medidas para reconocerlos y protegerlos, y eliminarán la discriminación de los conocimientos tradicionales, las prácticas y las tecnologías de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.</p>
<p>Directrices voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional</p>	<p>5.3 Los Estados deberían garantizar que los marcos de políticas, jurídicos y organizativos para la gobernanza de la tenencia reconozcan y respeten, de conformidad con las leyes nacionales, los derechos legítimos de tenencia, en particular los derechos consuetudinarios legítimos de tenencia que no gozan actualmente de protección legal, y facilitar, fomentar y proteger el ejercicio de los derechos de tenencia. Los marcos deberían reflejar la importancia social, cultural, económica y ambiental de la tierra, la pesca y los bosques.</p>
<p>CMNUCC, Acuerdos de Cancún</p>	<p>Apéndice 1, artículo 2: Al aplicar las medidas mencionadas en el párrafo 70 de la presente decisión (REDD), deberían promoverse y respaldarse las siguientes salvaguardias:</p> <p>(d) La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión</p>
<p>Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios que surgen de su uso para el Convenio sobre la Diversidad Biológica</p>	<p>6.2 Conforme a las leyes nacionales, cada Parte adoptará medidas, según proceda, con miras a asegurar que se obtenga el consentimiento fundamentado previo o la aprobación y participación de las comunidades indígenas y locales para el acceso a los recursos genéticos cuando estas tengan el derecho establecido a otorgar acceso a dichos recursos.</p>

<p>Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura</p>	<p>9.1 Las Partes Contratantes reconocen la enorme contribución que han aportado y seguirán aportando las comunidades locales e indígenas y los agricultores de todas las regiones del mundo, en particular los de los centros de origen y diversidad de los cultivos, a la conservación y el desarrollo de los recursos fitogenéticos que constituyen la base de la producción alimentaria y agrícola en todo el mundo.</p> <p>9.2 Las Partes Contratantes acuerdan que la responsabilidad de hacer realidad los Derechos del agricultor en lo que se refiere a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura incumbe a los gobiernos nacionales. De acuerdo con sus necesidades y prioridades, cada Parte Contratante deberá, según proceda y con sujeción a su legislación nacional, adoptar las medidas pertinentes para proteger y promover los Derechos del agricultor, en particular:</p> <p>a) la protección de los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura</p>
<p>Convenio sobre la Diversidad Biológica</p>	<p>8. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda::</p> <p>(j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente;</p> <p>10. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda::</p> <p>(c) protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible;</p> <p>d) Prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido</p>
<p>Convención sobre los derechos del niño</p> <p>y</p> <p>Pacto internacional de derechos civiles y políticos</p>	<p>30. En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a los niños que pertenezcan a esas minorías o que sean indígenas el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión o a emplear su propio idioma.</p>

Carta Africana sobre los derechos humanos y de los pueblos	22.1 Todos los pueblos deben tener derecho a su desarrollo económico, social y cultural, teniendo debidamente en cuenta su libertad e identidad y disfrutando en condiciones de igualdad del patrimonio común de la humanidad.
Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales	15.1 Los Estados Partes de este Pacto reconocen el derecho de todos: (a) A participar en la vida cultural.
Disposiciones referidas específicamente a los Pueblos Indígenas	
Acuerdo	Texto (con número de cláusula correspondiente)
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas	11.1 Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y de-sarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y fu-turas de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.
	12.1 Los pueblos indígenas tienen derecho a manifes-tar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y cultura-les y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y con-trolar sus objetos de culto, y a obtener la repatriación de sus restos humanos.
	24.1. Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas me-dicinales, animales y minerales de interés vital.
	31. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cul-tural, sus conocimientos tradicionales, sus expre-siones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendi-dos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultur-al, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.
	32. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

Convenio 169 de la OIT

8.2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

13.1 Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

10. Conclusiones y recomendaciones

10.1 Conclusiones

Los acuerdos internacionales aportan mucho apoyo jurídico, declarativo y normativo para la promoción de bosques comunitarios, apuntalando todos los derechos clave en los que estos se sostienen. La fuerza de dichos acuerdos varía, pero cuando se toman en conjunto las cláusulas relevantes de los acuerdos surge con fuerza un claro argumento a favor. Los gobiernos pueden mejorar en gran medida el cumplimiento e implementación de tales acuerdos (especialmente aquellos de mayor relevancia directa, como la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos) y ampliar el margen de maniobra o espacio en las políticas y físico disponible para el manejo comunitario de bosques. Los argumentos más fuertes posiblemente se expresan en términos de los derechos a los medios de sustento y al desarrollo, donde, en teoría, el Estado puede compartir el interés común de garantizar que los recursos se gestionen de manera óptima.

10.2 Recomendaciones

El contenido de este informe indica que existen muchas posibilidades para usar las cláusulas relevantes de varios acuerdos, declaraciones y normativas internacionales con el fin de respaldar los argumentos y campañas que procuran aumentar la aceptación y aplicación del MCB. Inevitablemente, como asunto soberano relativo al manejo de tierras y recursos, de qué forma se acepta o si se acepta el MCB dependerá de las políticas y la legislación nacionales. Por lo tanto, el desafío principal sería que se revisen o adapten las políticas o legislación en materia forestal. Para esto es necesario involucrarse en diálogo con los tomadores de decisiones pertinentes. Cómo y quién haría esto de la mejor manera varía enormemente entre los países. En algunos casos, la política forestal o ambiental natural podría ya permitir, en principio, el MCB, pero si las reglamentaciones o procedimientos específicos no se han elaborado y adoptado, la política queda sin ejecutarse. La incidencia a favor de cambios en materia de políticas o reglamentaciones podría ser más efectiva cuando se lleva a cabo por o en conjunto con practicantes tradicionales del MCB que son los titulares primarios de los derechos descritos en el presente informe.

Algunas recomendaciones básicas para las ONG que quieren promover el MCB son:

- Entender bien las **políticas y legislación nacional relevantes**. Eso puede incluir disposiciones específicas referidas a la silvicultura, el medioambiente, las áreas protegidas/de conservación, la tenencia de tierras y el desarrollo rural.
- Evaluar si las **políticas y la legislación cumplen con la letra de los acuerdos** referenciados en este informe.
- En los casos en que esto no haya ocurrido todavía, **consultar profundamente** a grupos, organizaciones y personas que podrían estar o ya están involucradas en el MCB o quieren desarrollarlo.
- Desarrollar una **estrategia de incidencia** para convencer a los tomadores de decisiones relevantes a cambiar la política y la legislación o implementarla de mejor manera. Esto debería incluir un análisis pormenorizado de las partes interesadas, que muestre quién tiene qué intereses en la promoción del MCB o quiénes se oponen. La estrategia de incidencia debe incluir tácticas y resultados específicos (tales como comunicaciones, artículos, blogs, redes sociales, etc.) dirigidas según corresponda a las distintas partes interesadas. Citar los textos internacionales relevantes puede ser convincente en tales comunicaciones.

Referencias y bibliografía

Acuerdos internacionales

Los textos completos de los acuerdos (en sus versiones en castellano) a los que hace referencia este informe pueden encontrarse en los siguientes lugares:

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales (2018)

<https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/73/165>

Directrices voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2012)

<http://www.fao.org/3/i2801s/i2801s.pdf>

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Acuerdos de Cancún (2010)

<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>

Protocolo de Nagoya sobre el Acceso a los Recursos Genéticos y la Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que surgen de su Uso para el Convenio sobre la Diversidad Biológica (2010).

<https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-es.pdf>

Directrices voluntarias de la FAO para apoyar el cumplimiento progresivo del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2005)

<http://www.fao.org/3/a-y7937s.pdf>

Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001)

<http://www.fao.org/pgrfa-gpa-archive/hnd/files/>

[Tratado internacional sobre los recursos fitogeneticos para la alimentacion y la agricultura.pdf](#)

Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)

<https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986)

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx>

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981)

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297.pdf>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976)

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

<https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/index.html>

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)

https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_S_web.pdf

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989)

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169
