



© Intu Boedhihartono



© ITTO/Wetterberg



© ITTO/Blaser

El MFS y los pueblos indígenas

La Asamblea General de las Naciones Unidas define el manejo forestal sostenible (MFS) como un "concepto dinámico y en evolución, que tiene como objetivo conservar y aumentar los valores económicos, sociales y ambientales de todos los tipos de bosque en beneficio de las generaciones presentes y futuras"¹.

El concepto de MFS abarca tanto los bosques naturales como las plantaciones forestales en todas las regiones geográficas y zonas climáticas, así como todas las funciones forestales, gestionados para su conservación, para la producción o para múltiples fines, a fin de proporcionar toda una gama de bienes y servicios procedentes

de los ecosistemas forestales a nivel local, nacional, regional y mundial.

Los criterios e indicadores desarrollados para valorar los bosques boreales, templados y tropicales proporcionan un marco para evaluar, monitorear y dar a conocer la implementación del MFS basándose en diferentes aspectos: la magnitud de los recursos forestales, la diversidad biológica, la salud y vitalidad de los bosques, las funciones productivas, las funciones protectoras, las funciones socioeconómicas, y el marco legal, político e institucional. Asimismo, se han establecido unos procesos de certificación y directrices de mejores prácticas para guiar, evaluar, dar fe y

hacer un seguimiento del MFS desde las unidades de manejo forestal.

Se ha producido un avance significativo en la implementación del MFS, pero quedan muchos retos pendientes. El objetivo de esta serie de boletines informativos realizados por la Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB)² es informar a quienes toman las decisiones y a las partes interesadas sobre algunas de las cuestiones y oportunidades a las que debe hacer frente la implementación del MFS en el siglo XXI.³

Para más información:
www.cpfweb.org

¿Qué está en juego?

Durante cientos de años se ha marginado y desposeído a los pueblos indígenas y a las comunidades autóctonas que viven en los bosques. La mayoría de los aproximadamente 60 millones de indígenas que prácticamente dependen hoy de manera absoluta de los bosques⁴ y los 350 millones de personas que viven en un bosque o en sus inmediaciones (muchas de las cuales son indígenas) tienen derechos consuetudinarios sobre esas zonas forestales. Algunos también tienen derechos estatutarios, pero no es el caso de la mayoría, y la tenencia suele ser incierta.

Tanto pueblos indígenas y comunidades autóctonas como el estado, concesiones mineras, madereras e industriales, además de promotores diversos, reclaman derechos sobre los mismos bosques, y esto puede originar conflictos e incluso llevar a la violencia. Muchos países carecen de mecanismos eficaces para hacer frente a esos conflictos, introducir reformas en la tenencia de las tierras o permitir la participación de los pueblos indígenas y las comunidades autóctonas en el manejo de los bosques. Estos mecanismos son necesarios para lograr un manejo forestal sostenible (MFS).

Temas clave

Titularidad legal. En muchos países no existe un reconocimiento legal de los derechos de los pueblos indígenas ni de las comunidades autóctonas que viven en los bosques. En África, por ejemplo, menos del 2 por ciento de los bosques pertenece legalmente a comunidades forestales o grupos indígenas, o está oficialmente designado para el uso de éstos.⁵ En Latinoamérica se han logrado más avances hacia el reconocimiento legal (ver abajo).

Conocimiento indígena. Los pueblos indígenas y las comunidades autóctonas poseen un rico conocimiento sobre ecología forestal, prácticas forestales tradicionales y de manejo agroforestal, así como sobre las propiedades nutricionales, medicinales y de otro tipo de los distintos productos de los bosques. Algunas prácticas de MFS utilizadas de manera habitual por las comunidades indígenas consisten en limitar el acceso a los recursos mediante títulos de propiedad y cuotas, establecer límites máximos sobre el uso de los recursos, hacer provisión de reservas, prohibir el uso de especies vulnerables, y utilizar técnicas de producción que aumenten la diversidad biológica.⁶ Sin embargo, la sabiduría tradicional indígena no suele tenerse en cuenta

en los debates sobre los bosques y existe el riesgo de que esos conocimientos se pierdan.

Participación e inclusión en la toma de decisiones. Las comunidades indígenas a menudo tienen poca implicación en la toma de decisiones sobre los bosques, a pesar de su presencia diaria en éstos y de ser partes legítimamente implicadas. Algunos grupos indígenas han sido marginados en sus propias tierras ancestrales a causa de la creación de áreas protegidas o concesiones agroindustriales, madereras o mineras que no los incluyen en la gestión, la toma de decisiones o el reparto de beneficios, además de restringir su uso del bosque. Algunas instituciones internacionales y algunos gobiernos nacionales han desarrollado mecanismos para aumentar su participación, pero, por lo general, la influencia de los pueblos indígenas y de las comunidades autóctonas en las decisiones que se toman es poca.

Acceso a financiación y a mercados. A pesar de que los pueblos indígenas y las comunidades autóctonas tienen derecho a cosechar y comercializar bienes y servicios ecosistémicos de los bosques, estos procesos pueden verse dificultados por procedimientos complejos y/o intrincados de cumplimiento, así

como por una falta de acceso al crédito y a los mercados.

Capacidad. Muchas comunidades indígenas forestales viven en lugares remotos y carecen de organización y experiencia en la gestión de empresas, así como de capacidad para involucrarse en procesos participativos y de debate público. Muchas de estas comunidades también adolecen de una falta de capacidad o voluntad de implicarse en procesos que requieren un cambio cultural y la adopción de innovaciones tecnológicas.⁷

Mecanismos de gestión de conflictos. Mundialmente, la asignación de tierras ancestrales de los pueblos indígenas para otros propósitos puede provocar conflictos. Por ejemplo, en Indonesia hubo 359 conflictos forestales documentados entre 1997 y 2003, de los cuales el 34 por ciento tuvieron lugar en áreas protegidas, el 27 por ciento en concesiones madereras y el 39 por ciento en plantaciones agroindustriales.⁸ Muchos países carecen de mecanismos efectivos para gestionar las disputas sobre la tenencia de los bosques, que pueden verse agravadas por el desigual acceso a la información, las estructuras de poder desequilibradas y por una escasa capacidad.⁹

Experiencia y conocimientos

Creciente reconocimiento internacional. Crece el reconocimiento de las demandas legítimas de los pueblos indígenas sobre las tierras forestales. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) adoptada en 2007 dio un nuevo impulso al trabajo de la Organización Internacional del Trabajo y de otras organizaciones para aumentar la presencia de los derechos indígenas en los debates sobre los bosques. Todos los miembros de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques tienen políticas para garantizar que se respeten los derechos de los pueblos indígenas.¹⁰

Consentimiento libre, previo e informado. La DNUDPI establece que se debe obtener el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de los pueblos

indígenas antes de llevar a cabo cualquier actuación que les afecte. Manifiesta, por ejemplo, que “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 (...)”.¹¹

Reforma sobre la tenencia. En el mundo existen cada vez más ejemplos de bosques propiedad de pueblos indígenas y comunidades autóctonas. Según un estudio sobre los 25 países con mayor cubierta forestal (que supone el 80 por ciento del total de bosques), los pueblos indígenas y las comunidades autóctonas incrementaron su titularidad sobre los bosques: de 246 millones de hectáreas (un 7,7 por ciento del total de la cubierta forestal en esos países) pasaron a 296 millones de hectáreas (el 9,1 por ciento) entre los años 2002 y 2008. También ha incrementado el área de bosque designada para uso de los pueblos indígenas y las comunidades autóctonas, de 49 millones de hectáreas a 76 millones.¹² Se ha demostrado que existe una correlación entre la seguridad en los derechos de tenencia de las comunidades y el MFS.¹³

Cartografía participativa. Está aumentando la cartografía participativa (también llamada cartografía comunitaria), que tiene en cuenta a los pueblos indígenas y a las comunidades autóctonas. Este tipo de cartografía se puede utilizar para exponer el uso ancestral de las tierras, su titularidad y las particularidades ecológicas de un paisaje. En Sarawak, Malasia, por ejemplo, los mapas comunitarios han sido aceptados por los tribunales como prueba de uso ancestral.¹⁴ Aunque la cartografía participativa ha servido para resolver conflictos, también ha sido criticada por aumentar potencialmente el riesgo de un retroceso en el reconocimiento de derechos, ya que las tierras y recursos cartografiados son más fáciles de vender. Existe también el riesgo de que estos procesos cartográficos, que fijan límites y relaciones, sean poco flexibles y tengan poca capacidad de adaptación en comparación con los sistemas ancestrales, lo cual incrementaría las posibilidades de conflicto.

Certificación forestal. En algunos mercados, la certificación del manejo forestal es un requisito imprescindible para la venta de productos madereros. Sin embargo, los pueblos indígenas y las comunidades autóctonas están teniendo dificultades a la hora de certificar su manejo forestal por una serie de razones, entre ellas, la falta de capacidad y problemas para conciliar los diferentes puntos de vista sobre el MFS que tienen los pueblos indígenas y las normativas de certificación.¹⁵ Para facilitar la certificación a los minifundistas, las organizaciones de certificación han introducido algunas medidas, como simplificar ciertos procedimientos y permitir a propietarios de pequeños bosques certificar en grupo sus operaciones, pero sigue siendo un tema problemático para muchos pueblos indígenas y comunidades autóctonas.¹⁶

Iniciativas exitosas. Existen cada vez más historias exitosas sobre pueblos indígenas y comunidades autóctonas, reformas relativas a la ocupación de las tierras y el MFS.¹⁷ La mayoría de ellas se dan en Latinoamérica, donde los pueblos indígenas y las comunidades autóctonas están logrando un significativo reconocimiento legal de su acceso ancestral a los recursos forestales y sus derechos formales sobre ellos. Muchos de estos pueblos están formando instituciones colectivas para gestionar el uso y manejo de los recursos, desarrollar capacidades y participar en igualdad de condiciones en las negociaciones sobre políticas de conservación.¹⁸ Esto está teniendo un efecto sobre el manejo forestal: un estudio reciente llevado a cabo en las regiones tropicales muestra, por ejemplo, que el manejo forestal realizado por la comunidad proporciona una mejor protección contra incendios que algunas áreas protegidas.¹⁹ En Ecuador, la propuesta de crear un área de conservación transfronteriza, principalmente en territorio ancestral del pueblo indígena Shuar (en el lado ecuatoriano), tuvo una débil acogida inicial, en parte porque las comunidades no tuvieron presencia directa en las negociaciones.²⁰ No obstante, el diálogo posterior entre las comunidades, el estado y las instituciones medioambientales permitió la conciliación de posiciones que inicialmente entraban en conflicto y llevó a la integración binacional de comunidades

previamente separadas y a la implementación del MFS en una amplia zona.²¹

Desafíos y oportunidades

REDD+. El programa REDD+²² podría proporcionar a los pueblos indígenas ingresos adicionales mediante el MFS y ayudarles a garantizar sus derechos sobre la tierra. Está demostrado que las tierras indígenas y otras áreas protegidas son relativamente efectivas a la hora de reducir la deforestación. Desde el año 2002, por ejemplo, la deforestación en la Amazonía brasileña ha sido entre 7 y 11 veces menor en esas tierras que en las áreas circundantes. Este modelo sugiere que las áreas establecidas entre 2003 y 2007 podrían prevenir 27,2 millones de hectáreas de deforestación hasta el año 2050.²³ A pesar de los potenciales beneficios de REDD+, muchos pueblos indígenas desconfían del programa.²⁴ Existe la preocupación de que, al aumentar el valor de las tierras forestales, REDD+ podría intensificar²⁵ los problemas de gobernanza ya existentes, que niegan derechos a los pueblos indígenas. También existe el riesgo de crear falsas expectativas sobre los beneficios de REDD+ entre pueblos indígenas y comunidades autóctonas que no estén en condiciones de cumplir con los prerequisites/requisitos imprescindibles del programa.²⁶ Garantizar que las iniciativas de REDD+ beneficien a los pueblos indígenas y a las comunidades autóctonas es un gran reto.

Salvaguardas. En sus sesiones decimosexta y decimoséptima, la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático especificó una serie de salvaguardas que se deberían establecer al iniciar las actividades de REDD+. Éstas incluyen “el respeto por la sabiduría y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades autóctonas”, y la “plena y efectiva participación de las partes interesadas relevantes, sobre todo los pueblos indígenas y las comunidades autóctonas”.²⁷ La incorporación de estas salvaguardas es una oportunidad

para seguir afianzando el respeto por los derechos de los pueblos indígenas en las políticas forestales internacionales.

Mayores derechos. Las reformas sobre tenencia de las tierras no siempre otorgan plenos derechos sobre el uso de los recursos forestales (tanto productos madereros como no madereros), de manera que limitan las posibilidades del MFS y de generar ingresos. En muchos países es apremiante la necesidad de emprender o reforzar unas reformas sobre tenencia que aumenten los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades autóctonas.

Implementar el consentimiento libre, previo e informado. Los procesos bien implementados dirigidos a obtener el CLPI ayudan a las comunidades a prepararse para el MFS. Sin embargo, no son comunes.²⁸ Proporcionar recursos para implementar procesos de CLPI es un gran reto y una oportunidad.

Gestión de conflictos. El desarrollo de mecanismos con los que la cartografía participativa u otros enfoques de gestión de conflictos pueden ser integrados en la planificación del uso de la tierra de la mejor manera posible es tanto una oportunidad como un importante desafío.

Capacidad para el manejo forestal. Incluso las comunidades indígenas y autóctonas con una tenencia forestal estable carecen de capacidad para implementar el MFS y establecer negocios que generen ingresos. Uno de los principales retos para muchas comunidades es desarrollar las habilidades técnicas y organizativas necesarias para establecer negocios forestales viables.



Lecciones pendientes

Necesitamos saber más acerca de:

- El papel de los pueblos indígenas y las comunidades autóctonas en el MFS. También su participación como mano de obra; sus contribuciones sociales, económicas y medioambientales; y los efectos del uso que hacen de los bosques para su subsistencia.
- Las condiciones que facilitarían la capacidad local de emprendimiento local, las asociaciones comunidad-empresa y las iniciativas relativas al MFS para pequeñas y medianas empresas forestales.
- Las condiciones que facilitarían la mejora de la salud y la seguridad de los trabajadores forestales.
- La eficacia de las tierras indígenas a la hora de reducir las emisiones forestales de gases de efecto invernadero. También los mejores enfoques para ejecutar el programa REDD+ en tierras indígenas, como por ejemplo, el reparto de beneficios dentro de la comunidad y entre comunidades.
- Los enfoques para resolver el solapamiento entre la propiedad ancestral y estatal y los derechos de concesión del uso forestal, así como la gestión de conflictos forestales.
- Los obstáculos burocráticos y comerciales a los que se enfrentan los pueblos indígenas y las comunidades autóctonas a la hora de crear empresas forestales viables y certificar sus operaciones.
- La mejor manera de reforzar la autonomía de los pueblos indígenas para implementar el MFS mediante planes adecuados de construcción de capacidades.
- Enfoques que nos permitan conocer mejor las necesidades, las preocupaciones y los sistemas de subsistencia de los pueblos indígenas, así como lograr su compromiso para diseñar mejor los programas de desarrollo local.

Mensajes clave

- Reforzar los derechos y la participación de los pueblos indígenas y las comunidades autóctonas, así como clarificar la tenencia de la tierra, son requisitos imprescindibles para lograr el MFS.
- Se puede utilizar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como guía a la hora de tomar decisiones de gestión en el MFS a nivel local, nacional e internacional que afecten a los pueblos indígenas.
- Se ha infravalorado la importancia de los conocimientos tradicionales a la hora de abordar los retos del MFS. Es necesario integrar mejor el MFS, los conocimientos tradicionales y el uso ancestral sostenible.
- Existen ejemplos alentadores de mecanismos para lograr el MFS mediante una plena y efectiva participación de los pueblos indígenas y las comunidades autóctonas.



ACB
Asociación de Cooperación
en materia de Bosques

La Asociación de Colaboración en materia de Bosques está formada por 14 organizaciones internacionales, organismos y secretarías de convenciones que tienen importantes programas sobre bosques. La misión de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques es promover el manejo sostenible de todo tipo de bosques y reforzar el compromiso político a largo plazo en este sentido. Los objetivos de la Asociación son respaldar el trabajo del Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques y a sus países miembros, así como mejorar la cooperación y coordinación sobre temas forestales.

© 2012 Asociación de Colaboración en materia de Bosques

Notas

- 1 United Nations General Assembly (2008). Non-legally binding instrument on all types of forests. UN General Assembly Sixty-second Session Second Committee Agenda item 54. A/RES/62/98. 31 January 2008.
- 2 Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT), Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal (IUFRO), Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), Secretaría del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), Secretaría de la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (CNULD), Secretaría del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB), Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Centro Mundial sobre Agroforestería (ICRAF), Banco Mundial (BM).
- 3 Temas: el MFS y las múltiples funciones de los bosques; el MFS y los bosques primarios; MFS, seguridad alimentaria y medios de subsistencia; el MFS y las poblaciones indígenas; el MFS y el programa REDD+; el MFS y la diversidad biológica; MFS y género; el MFS y la adaptación al cambio climático. La Asociación espera actualizar periódicamente estos boletines informativos y preparar más sobre otros temas importantes, como la financiación.
- 4 CBD Secretariat (2009). Sustainable forest management, biodiversity and livelihoods: a good practice guide. CBD Secretariat, Montreal, Canada.
- 5 ITTO and Rights and Resources Initiative (2009). Tropical forest tenure assessment: trends, challenges and opportunities. ITTO, Yokohama, Japón y RRI, Washington, DC, USA. Este es un problema general. En Indonesia, por ejemplo, 33.000 pueblos están ubicados dentro de una zona forestal legalmente designada como estatal (toda ella propiedad del estado), lo cual los sitúa fuera de la legalidad. Mangkusubroto, K. (2011). Keynote address. Tropical Forest Update 20(4): 5-7.
- 6 Parrotta, J. and Trospser, R. (eds) (2012). Traditional forest-related knowledge: sustaining communities, ecosystems and biocultural diversity. IUFRO World Forest Series Volume 12. Springer, Dordrecht, The Netherlands.
- 7 FAO (2010). FAO policy on indigenous and tribal peoples. FAO, Rome, Italy.
- 8 Wulan, Y., Yasmi, Y., Purba, C. and Wollenberg, E. (2004). Analisa konflik sektor kehutanan di Indonesia 1997-2003. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- 9 Anonymous (2011). Unlocking the potential of forests through tenure reform. Statement made by participants at the International Conference on Forest Tenure, Governance and Enterprise: Experiences and Opportunities for Asia in a Changing Context. Tropical Forest Update 20(4): 27-31.
- 10 Ver, por ejemplo, ITTO (2005). Revised criteria and indicators for the sustainable management of natural tropical forests, including reporting format. ITTO, Yokohama, Japan; CBD's working group on traditional knowledge (Article 8(j)) and decisions on the customary sustainable use of biodiversity (Article 10(c)).
- 11 United Nations (2008). United Nations declaration on the rights of indigenous peoples. United Nations, New York, USA.
- 12 Sunderlin, W., Hatcher, J. and Liddle, M. (2008). From exclusion to ownership? Challenges and opportunities in advancing forest tenure reform. Rights and Resources Initiative, Washington, DC, USA.
- 13 Chatre, A. and Agrawal, A. (2009). Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons. Proceedings of the National Academy of Sciences 106: 17667-17670.
- 14 Mark Bujang, Borneo Resources Institute, citado en: Anónimo (2011). Maps of the people, for the people. Tropical Forest Update 20(4): 25-26.
- 15 Tikina, A., Innes, J., Trospser, R. and Larson, B. (2010). Aboriginal peoples and forest certification: a review of the Canadian situation. Ecology and Society 15(3): 33; Rodríguez, A. and Cubas, C. (2010). Forest certification in indigenous communities in Peru. ETRN News 51: 78-82.
- 16 Ver, por ejemplo, FSC (2009). FSC user-friendly guide to FSC certification for smallholders. FSC Technical Series 2009 - T003. Forest Stewardship Council, Bonn, Germany.
- 17 Ver, por ejemplo, <http://www.rightsandresources.org/pages.php?id=149>.
- 18 Cronkleton, P., Taylor, P. and Barry, D. et al. (2008). Environmental governance and the emergence of forest-based social movements. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- 19 Porter-Bolland, L., Ellis, E. and Guagarita, M. et al. (in press). Community managed forests and forest protected areas: an assessment of their conservation effectiveness across the tropics. Forest Ecology and Management (2011), doi:10.1016/j.foreco.2011.05.034.
- 20 Center for International Environmental Law (2010). FPIC and UN-REDD: legal and practical considerations. Center for International Environmental Law, Washington, DC, USA.
- 21 ITTO (2011). Twenty-five success stories: illustrating ITTO's 25-year quest to sustain tropical forests. ITTO, Yokohama, Japan.
- 22 REDD+ anima a los países en desarrollo a contribuir a la mitigación del cambio climático en el sector forestal mediante las siguientes actividades: reducir las emisiones procedentes de la deforestación y la degradación forestal, conservar las reservas de carbono forestal, manejar de manera sostenible los bosques, mejorar las reservas de carbono forestal.
- 23 Ricketts, T., Soares-Filho, B. y da Fonseca, G. et al. (2010). Indigenous lands, protected areas, and slowing climate change. PLoS Biol 8(3): e1000331.
- 24 Ver, por ejemplo, The Forests Dialogue (2011) y debates reseñados en Tropical Forest Update 20(4). The Forests Dialogue (2011). Giving REDD life: integrating REDD+ with broader development goals. The Forests Dialogue, New Haven, USA.
- 25 Barnsley, I. (2009). Reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries (REDD): a guide for indigenous people. United Nations University Institute of Advanced Studies, Yokohama, Japan; Parrotta, J. y Agnoletti, M. (2012). Traditional forest-related knowledge and climate change. In Parrotta and Trospser (2012), ver nota 6.
- 26 The Forests Dialogue (2011), ver nota 24.
- 27 UNFCCC (2010). Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010. Addendum. Part two: action taken by the Conference of the Parties at its sixteenth session. UNFCCC, Bonn, Germany.
- 28 Colchester, M. and Ferrari, M. (2007). Making FPIC work: challenges and prospects for indigenous peoples. Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh, UK.