

Sembrando Reformas:

Obligaciones internacionales y situación de los derechos de tenencia forestal de los Pueblos Indígenas, los Pueblos Afrodescendientes y las comunidades locales en la legislación nacional

Resumen ejecutivo



Mujeres transportando leña sobre sus cabezas, India. Foto de Society for Promotion of Wasteland Development (SPWD). 2012.

Por mucho tiempo, los Pueblos Indígenas, los Pueblos Afrodescendientes y las comunidades locales han sido custodios de los bosques y de los recursos que estos contienen, manteniendo con sus territorios una relación que resulta fundamental para sus derechos espirituales, culturales, económicos, sociales y políticos, así como para la protección de esos ecosistemas. Tras décadas de movilización a nivel nacional e internacional por parte de estos titulares de derechos y de sus aliados, la seguridad de la tenencia territorial –para las comunidades y para las mujeres de dichas comunidades– se reconoce ahora como un componente integral del derecho internacional de los derechos humanos.

Sin embargo, la protección de los derechos de tenencia de las comunidades bajo las leyes nacionales continúa siendo inadecuada. Más de dos décadas después de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP por sus siglas en inglés) y diez años después de haber integrado indicadores de seguridad de la tenencia en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas, Pueblos Afrodescendientes y comunidades locales siguen sometidos a amenazas cada vez mayores. Los niveles de violencia y criminalización sin precedentes; desplazamientos y acaparamientos de tierras, generados tanto por la extracción de recursos como por supuestas soluciones al cambio climático, o incluso por el crimen organizado; la erosión del espacio cívico; y la reducción de las ayudas, ponen en grave peligro los derechos humanos de los Pueblos Indígenas, Pueblos Afrodescendientes y comunidades locales, y evidencian la fragilidad de los avances logrados a nivel internacional en el reconocimiento de estos derechos.

Este informe ofrece una evaluación actualizada de la situación y de la fuerza de los derechos de tenencia forestal reconocidos legalmente para los Pueblos Indígenas, los Pueblos Afrodescendientes y las comunidades locales en 35 países de África, Asia y América Latina.

Metodología

Este informe se basa en el amplio seguimiento del conjunto de derechos de tenencia comunitaria en los principales países forestales del Sur Global que la Iniciativa por los Derechos y Recursos (RRI, por sus siglas en inglés) lleva a cabo desde hace más de una década. El análisis evalúa 35 países de África, Asia y América Latina, entre los cuales cinco países – Ecuador, Ghana, Laos, Madagascar y Nicaragua – aparecen por primera vez en la base de datos de RRI. Si bien el enfoque principal de este informe, así como los datos subyacentes recopilados, se centra en los bosques y los derechos de tenencia forestal, algunos de los Regímenes de Tenencia Comunitaria (CBTR por sus siglas en inglés) identificados por RRI también pueden referirse a la tenencia colectiva de las tierras en un sentido más amplio. Esta superposición refleja el carácter integrado de la gobernanza de las tierras y de los bosques en muchos contextos. Por lo tanto, los usuarios de este informe deben tener presente que ciertas conclusiones pueden extenderse más allá de las zonas forestales para incluir otros tipos de tierras, pero no deben dar por sentado que así sea.

El informe identifica 104 CBTR, que se utilizan como unidad de análisis para permitir la identificación y el análisis comparativo de los distintos marcos jurídicos por los que se reconocen los derechos de tenencia de los Pueblos Indígenas, los Pueblos Afrodescendientes y las comunidades locales bajo las legislaciones nacionales. Empleando la metodología de Profundidad de los Derechos, el estudio examina el **conjunto de derechos** que las comunidades poseen colectivamente en virtud de cada CBTR. Esta metodología evalúa los derechos forestales de las comunidades reconocidos por las leyes nacionales en materia de acceso, usufructo, gestión, exclusión, debido proceso y compensación, y enajenación, y también tiene en cuenta la duración de estos derechos. Según el resultado de la evaluación del conjunto de derechos que compone cada CBTR, RRI clasifica estos marcos jurídicos según su solidez mediante tres categorías: una en la que los bosques se pueden considerar como « propiedad de los Pueblos Indígenas, los Pueblos Afrodescendientes y las comunidades locales », una en la que se consideran « asignados » a estos grupos humanos, y una en la que están « bajo administración gubernamental », conforme a la Tipología jurídica de la tenencia forestal establecida por RRI.

A la par de la actualización realizada en 2024 del método de Profundidad de los Derechos, este estudio introduce dos indicadores contextuales sobre 1) el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) y 2) el derecho a utilizar los recursos o zonas para fines culturales y/o religiosos. Al evaluar en qué medida las leyes nacionales reconocen los derechos de CLPI de las comunidades, RRI examina el reconocimiento legal del CLPI dentro de cada CBTR según el lenguaje utilizado en la legislación nacional aplicable.

Principales conclusiones

- 1. Desde la adopción de los ODS en 2015, se han establecido 11 nuevos marcos jurídicos o CBTR, que reconocen alguna forma de tenencia forestal comunitaria en 7 de los 35 países analizados. La mayoría de estos nuevos CBTR (9) se encuentran en África.** Cinco de los 11 nuevos CBTR reconocen el conjunto completo de derechos que constituyen un régimen de propiedad forestal comunitaria.
- 2. A pesar de una ampliación continua de las protecciones de derecho internacional para los Pueblos Indígenas, los Pueblos Afrodescendientes, las comunidades locales, y en especial para las mujeres**

de dichas comunidades, las reformas de los marcos jurídicos nacionales han tenido un impacto desigual en los derechos de tenencia forestal comunitaria. Si bien el 46 % de los CBTR fueron objeto de alguna reforma entre 2016 y 2024, estas reformas dieron lugar tanto a retrocesos como a mejoras en la evaluación de los indicadores en los CBTR analizados. El conjunto general de derechos reconocidos a las comunidades se amplió en sólo tres CBTR (dos en África y uno en Asia).

3. Menos de la mitad de todos los CBTR (44) reconocen legalmente el conjunto completo de derechos que constituye un régimen de propiedad forestal comunitaria, lo cual demuestra que **el aumento del número de CBTR no indica necesariamente un mayor reconocimiento de los derechos de tenencia de los Pueblos Indígenas, los Pueblos Afrodescendientes y las comunidades locales. Sigue existiendo una brecha crítica entre el reconocimiento legal de los derechos de tenencia comunitaria y la aplicación de estos derechos en la práctica.** Entre los indicadores evaluados, los que aparecen garantizados con menor frecuencia son el reconocimiento de la duración perpetua de los derechos y el derecho de excluir a terceros — ambos fundamentales para la protección intergeneracional de las tierras y los recursos forestales comunitarios y, por lo tanto, necesarios para poder clasificar los marcos jurídicos como regímenes de propiedad comunitaria según la metodología de RRI.
4. **Los regímenes jurídicos que buscan reconocer los derechos consuetudinarios o comunitarios proporcionan la protección más sólida del conjunto de derechos,** seguidos de los CBTR orientados a la extracción de recursos y los CBTR orientados a la conservación.
5. **Los derechos de gestión de las comunidades sobre sus bosques están reconocidos en el 71 % de los CBTR, pero los planes de gestión a menudo están sujetos a la aprobación estatal y rara vez se incluyen disposiciones que aborden específicamente el derecho de las mujeres a participar en los procesos de gobernanza a nivel comunitario.** Sólo dos CBTR cuentan con disposiciones legislativas que protegen adecuadamente los derechos de las mujeres a votar en los órganos de gobernanza a nivel comunitario, y sólo cinco CBTR reconocen adecuadamente su derecho a participar en los órganos de liderazgo a nivel comunitario. Cuando los territorios cubiertos por los CBTR se superponen con áreas de conservación, los derechos de gestión de las comunidades suelen verse reducidos o restringidos.
6. A partir de 2024, **casi todos los CBTR permiten como mínimo alguna forma de uso de los recursos forestales; sin embargo, el alcance del reconocimiento de estos derechos varía ampliamente.** La ley suele incluir **restricciones al uso comercial o de subsistencia y no tiene en cuenta la importancia cultural, espiritual y religiosa de las zonas forestales** para los Pueblos Indígenas, los Pueblos Afrodescendientes y las comunidades locales.
7. **En las tres regiones evaluadas, sólo la mitad de los CBTR reconocen derechos de CLPI para algunos tipos de comunidades,** con niveles de protección más bajos en África y Asia que en América Latina.
8. El derecho al debido proceso —que incluye la notificación y consulta previas, el acceso a la información y el recurso judicial o administrativo— es esencial para salvaguardar la tenencia forestal de los Pueblos Indígenas, Pueblos Afrodescendientes y comunidades locales. **Si bien el 82 % de los CBTR a nivel mundial reconocen por lo menos derechos mínimos en materia de debido proceso e indemnización, en el 29 % de estos CBTR, el derecho a debido proceso sólo implica el derecho a recurso judicial o administrativo, y no el derecho a notificación y consulta previas,** lo cual indica fallas en la plena protección del acceso a la justicia como la exigen las normas internacionales de derechos humanos.

Recomendaciones

A sólo cinco años de que finalice el plazo para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es necesario adoptar medidas urgentes para armonizar las realidades nacionales con el derecho internacional de los derechos humanos y con la defensa, las necesidades y las funciones esenciales de gestión de los Pueblos Indígenas, los Pueblos Afrodescendientes y las comunidades locales. A pesar de los grandes avances logrados en los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos en cuanto al reconocimiento de los derechos de tenencia forestal de las comunidades y de las mujeres que forman parte de ellas, el progreso se ve cada vez más amenazado por el cambio climático, el extractivismo, el autoritarismo, la reducción del espacio cívico y el auge de iniciativas « verdes » no reguladas que a menudo se llevan a cabo sin el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades. En este contexto, es imperativo:

Que **los gobiernos**, con el apoyo de las organizaciones de titulares de derechos y de la sociedad civil:

1. Reconozcan plenamente el conjunto de derechos de tenencia que corresponde a un régimen de propiedad forestal comunitaria, incluyendo el reconocimiento explícito de los derechos de tenencia de tierras y bosques de las mujeres y los jóvenes dentro de las comunidades.
2. Reconozcan los derechos colectivos de tenencia de los Pueblos Afrodescendientes en su legislación nacional y garanticen su inclusión en el desarrollo del derecho internacional y de los mecanismos internacionales.
3. Garanticen los derechos de CLPI de los Pueblos Indígenas, los Pueblos Afrodescendientes y, según proceda, de otras comunidades tribales no indígenas, en sus relaciones con actores gubernamentales y del sector privado, asegurando la participación activa y significativa de las mujeres, los ancianos y los jóvenes de dichos grupos.
4. Regulen los derechos sobre el carbono y protejan los derechos de las comunidades a beneficiarse de los servicios ecosistémicos.
5. Armonicen los marcos jurídicos nacionales en todos los sectores para garantizar que los derechos comunitarios sobre los recursos, incluyendo tierras, bosques, servicios ecosistémicos y agua dulce, se definan y apliquen de modo coherente.

Que **los donantes y aliados de apoyo**:

1. Proporcionen asistencia técnica a los gobiernos, al sector privado y a los actores de la conservación para garantizar que se respeten plenamente los derechos de tenencia y gobernanza de los Pueblos Indígenas, los Pueblos Afrodescendientes y las comunidades locales, incluyendo a las mujeres y los jóvenes de dichos grupos, independientemente de la situación de sus derechos en virtud de la legislación nacional, y que se supervisen los progresos en este sentido.
2. Desarrollen vías y mecanismos de financiación que proporcionen un apoyo flexible, coherente y a largo plazo a los Pueblos Indígenas, los Pueblos Afrodescendientes, las comunidades locales, y organizaciones y asociaciones comunitarias de mujeres, minimizando las barreras administrativas que impiden el acceso o el uso de fondos específicos por parte de las organizaciones titulares de derechos.

Que **las entidades del sector privado, organizaciones de conservación y promotores de proyectos basados en la naturaleza:**

1. Colaboren activamente con las comunidades para garantizar que todas las inversiones e interacciones a nivel de territorio, incluidas todas las iniciativas climáticas y de conservación, promuevan el reconocimiento y el ejercicio efectivo de los derechos de tenencia de las comunidades; se adhieran al CLPI; y se aseguren que las condiciones y directivas definidas por las comunidades estén al centro de la toma de decisiones sobre todos los territorios comunitarios.
2. Cumplan y apliquen las normas internacionales más estrictas en materia de derechos humanos y debida diligencia medioambiental, así como los compromisos con los Pueblos Indígenas, los Pueblos Afrodescendientes y las comunidades locales, tal y como se definen en el Estándar para los Derechos a la Tierra y según se articulan en otros instrumentos rectores, como los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas, las Dimensiones de Género de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, y los Principios Fundamentales del PNUMA sobre Derechos Humanos para organizaciones de conservación y financiadores privados.

Acerca de la Iniciativa para los Derechos y Recursos

La Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI) es una coalición mundial de más de 200 organizaciones dedicadas a promover los derechos a los bosques, la tierra y los recursos de Pueblos Indígenas, Pueblos Afrodescendientes y comunidades locales y de las mujeres que forman parte de dichos grupos. RRI y sus integrantes aprovechan sus respectivas áreas fuertes, conocimientos especializados y alcance geográfico para amplificar las voces de poblaciones locales y ayudar a gobiernos, instituciones multilaterales y actores del sector privado a apoyar el ejercicio de los derechos. Al promover una comprensión estratégica de las amenazas y oportunidades mundiales derivadas de la inseguridad de los derechos sobre la tierra y los recursos, RRI también desarrolla y fomenta enfoques basados en derechos para empresas y el desarrollo, a la vez de catalizar soluciones eficaces para fortalecer los derechos y medios de subsistencia de las comunidades y la gobernanza sostenible de los recursos. Para mayor información, visite rightsandresources.org/es.

Nuestros socios

