

Assigned reading for the workshop

Regional Workshop on Compensation and Payments for Ecosystem Services

***(Taller Regional: Compensación y Pago por
Servicios Ambientales)***

August 9-13, 2010
La Ceiba, Honduras

Hosted by:

Forest Trends, the Environmental Leadership and
Training Initiative (ELTI), EcoLogic Development
Fund and the Rainforest Alliance



This workshop was made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID), under the terms of the TransLinks Cooperative Agreement No.EPP-A-00-06-00014-00 to the Wildlife Conservation Society (WCS). TransLinks is a partnership of WCS, The Earth Institute, Enterprise Works/VITA, Forest Trends and the Land Tenure Center. The contents are the responsibility of the authors and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States government.

Implementando derechos y protegiendo los bosques: una perspectiva alternativa para reducir la deforestación

Casos de estudio del Accra Caucus

Junio de 2010



El Accra Caucus sobre bosques y cambio climático es una red que agrupa a ONGs del norte y del sur y que representa a alrededor de 100 organizaciones de la sociedad civil y de los pueblos indígenas de 38 países diferentes. Fue formada durante la reunión de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) que se celebró en 2008 en Accra, Ghana. El Accra Caucus trabaja para que los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques estén en el centro de las negociaciones sobre Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación de Bosques (REDD) y para asegurar que los esfuerzos encaminados a reducir la deforestación promuevan una buena gobernanza y no constituyan un reemplazo de las reducciones de emisiones en los países industrializados.

Colaboradores:

Alejandro Alemán, Centro Humbolt - Nicaragua

Bernadinus Steni, Association for Community and Ecologically Based Law Reform (HuMa) - Indonesia

Bhola Bhattarai, Nabaraj Dahal and Rijan Tamraka, Federation of Community Forestry Users Nepal (FECOFUN) - Nepal

Charles Meshack, Tom Blomley and Nike Doggart, Tanzania Forest Conservation Group - Tanzania

Rahima Njaidi, Tanzanian Network of Community Forest Associations (MJUMITA) - Tanzania

Grant Rosoman, Greenpeace - New Zealand

Kate Dooley, FERN - Belgium and UK

Lourdes Barragán, Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES) - Ecuador

Natalie Unterstell and Erika Yamada, Instituto Socioambiental (ISA) - Brazil

Nathaniel Dyer, Rainforest Foundation UK

Raja Jarrah, CARE International

Roger Muchuba, Réseau Ressources Naturelles (RRN) + Dynamique des Groupes des Peuples Autochtones (DGPA) - Democratic Republic of Congo

Samuel Nnah Ndobe, Centre for Environment and Development (CED) - Cameroon

Siri Damman, Rainforest Foundation Norway

Thomas Paka, PNG Eco-Forestry Forum (EFF) - Papua New Guinea

Vanda Altarelli, SONIA - Italy

Edición:
Edward Fenton

Diseño:
Helen Garley

Investigación adicional:
Jenny Calder

Special thanks to:
Clare Morgan

Contenidos

1 Introducción	04
2 Participación	08
Indonesia - ¿Mejoras en la gobernanza del sector forestal o las mismas prácticas de siempre?	10
Ecuador - Construyendo REDD+: la necesidad de participación social y de inclusión de los pueblos indígenas y otros pueblos dependientes de los bosques.	14
República Democrática del Congo - Participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la elaboración de REDD.	17
3 Derechos a la tierra y los recursos	20
Brasil - Manteniendo la resiliencia de los territorios indígenas.	22
Camerún - Retos que tendrá que afrontar REDD en el marco de la actual legislación sobre tenencia de la tierra y de los bosques.	25
Papúa Nueva Guinea - Soñando con “dinero del cielo”: cómo los planes de comercio de carbono están erosionando los derechos de los pueblos indígenas.	28
4 Bosques comunitarios	31
Tanzania - Lograr que REDD funcione para las personas y los bosques: lecciones de la gestión forestal participativa	33
Nepal - ¿Es la gestión forestal comunitaria la opción más viable para implantar el programa REDD+?	36
5 Conclusión	38

Los miembros de Accra Caucus se encuentran en los siguientes países:

- Australia
- Bélgica
- Bolivia
- Brasil
- Camerún
- República Centroafricana
- Congo Brazzaville
- Dinamarca
- República Democrática del Congo
- Ecuador
- República de Gabón
- Alemania
- República de Ghana
- Guyana
- Holanda
- Indonesia
- Italia
- Kenia
- Liberia
- Malasia
- Nepal
- Nueva Zelanda
- Nicaragua
- Noruega
- Paraguay
- Perú
- Filipinas
- Papúa Nueva Guinea
- Sudáfrica
- Suecia
- Tanzania
- Tailandia
- República Togo
- República de Uganda
- Reino Unido
- EE.UU.
- Vietnam



1

Introducción

El Accra Caucus sobre bosques y cambio climático es una coalición de ONGs provenientes tanto del norte como del sur¹² que sigue las negociaciones de la CMNUCC desde 2008. En este informe, el Accra Caucus propone una perspectiva alternativa encaminada a alcanzar los objetivos de reducir la deforestación, luchar por políticas y acciones que puedan tratar directamente las causas de la deforestación y no centrarse exclusivamente en el carbono. Escrito en base a estudios de casos concretos realizados por organizaciones que tienen experiencia en trabajar con comunidades forestales, este informe pretende subrayar los problemas relacionados con la implementación de REDD y sugerir de qué manera las políticas para reducir la deforestación pueden funcionar realmente en la práctica. A través de estudios de casos concretos realizados en los países seleccionados, el informe pone de manifiesto tres puntos críticos: participación plena y efectiva (Indonesia, Ecuador, República Democrática del Congo); derechos a la tierra seguros y equitativos (Brasil, Camerún, Papúa Nueva Guinea) y gestión comunitaria de los bosques (Tanzania, Nepal).

Este informe ha sido desarrollado principalmente para los creadores de opinión y los responsables de

adoptar decisiones que jueguen un papel en el desarrollo o tengan influencia sobre la legislación y política nacional sobre REDD. Los estudios de casos concretos han sido diseñados para demostrar que la única manera de asegurar que los bosques permanezcan en pie es mediante el respeto de los derechos y las realidades de los pueblos indígenas y las comunidades dependientes de los bosques.

La Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación de bosques (REDD) fue, en general, acogida con satisfacción por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), haciendo explícita la doble urgencia de detener la deforestación y abordar la cuestión del cambio climático. REDD es considerado en muchos sectores como un mecanismo rápido, factible, rentable y con viabilidad económica para abordar el calentamiento global. Los países desarrollados han mostrado su buena disposición para ofrecer incentivos que fomenten la conservación de los bosques tropicales como mecanismo para reducir las emisiones de dióxido de carbono¹ a la atmósfera. Dichos incentivos tienen como finalidad ofrecer a los países con bosques tropicales los ingresos suficientes para que puedan seguir modelos alternativos de desarrollo.

Si se gestiona correctamente, un programa para reducir la deforestación y la degradación sería beneficioso no sólo para el clima global sino también para la diversidad biológica y los medios de vida y derechos de los habitantes del bosque. Sin embargo, existe la preocupación de que REDD permita a los países contaminadores del norte seguir con las mismas prácticas de siempre y eliminar los derechos sobre la tierra y los recursos de los pueblos dependientes de los bosques en el sur global. Además, según la definición de “bosque” que se adopte, REDD puede acabar favoreciendo las actividades de explotación de los bosques y las plantaciones de árboles por encima de la protección y recuperación de bosques naturales.

Por ello REDD es un arma de doble filo que puede conllevar graves consecuencias negativas tanto desde un punto de vista ambiental como social y ser ineficaz a la hora de reducir las emisiones de dióxido de carbono. Los

negociadores sobre el clima tienen que entender que, además del clima global, también están en juego la biodiversidad y los medios de vida de las comunidades dependientes de los bosques y los pueblos indígenas.

El influyente Informe Stern (2007) y el informe Eliasch (2008) sostienen que la protección de los bosques es económicamente viable y que es más barato y rentable para los países industrializados reducir las emisiones de gases con efecto invernadero a través de los pagos REDD que transformar sus sistemas de producción y economías no sostenibles y dependientes de los combustibles fósiles². El Informe Stern trata sucintamente sobre las diferentes funciones de los bosques y la importancia de los derechos sobre la tierra. Sin embargo es habitual que los decisores políticos y los agentes de los mercados ignoren estos mensajes, ya que para ellos los bosques equivalen únicamente a “carbono” que puede ser comprado y vendido.

Cabe señalar que en fondo la CMNUCC es una convención sobre el clima y no una convención sobre carbono. Los bosques no sólo juegan un papel crucial en la captura de carbono sino que también inciden sobre el clima de otras maneras. Juegan un rol importante a la hora de regular las aguas subterráneas y las precipitaciones, influyendo de esta manera sobre el clima en áreas que se encuentran muy alejadas de los propios bosques. Los bosques también sirven para reducir el impacto de desastres naturales: funcionan por ejemplo como barreras físicas ante vientos violentos y desprendimientos de tierras. Los bosques naturales intactos capturan más carbono que otros tipos de bosques y presentan una mayor capacidad de recuperación ante incendios que los bosques que han sido intervenidos. Por ello, para contrarrestar el cambio climático y conservar los bosques a largo plazo, el principal objetivo debería ser la protección de los bosques y no la conservación de las reservas de carbono.

Además, los bosques proporcionan recursos claves para las comunidades que tienen que adaptarse a los impactos del cambio climático. Alrededor de 60 millones de indígenas viven en las selvas de Sudamérica, Sudeste de Asia y África Central, donde sus antepasados han custodiado los bosques desde hace miles de años. Otros 350 millones de personas viven en o cerca de bosques densos y su subsistencia o ingresos dependen de dichos bosques³. Para proteger los bosques de manera efectiva, los derechos e intereses de los pueblos dependientes de los bosques deben ser garantizados.

Cuando las comunidades dependientes de los bosques acceden al control de los recursos forestales, pueden proteger dichos recursos para que no sean destruidos por otros. Un estudio



© Dorthe Friis Perdersen

reciente del Banco Mundial ha señalado que las áreas mejor protegidas contra la deforestación son aquellas que se encuentran controladas por los pueblos indígenas⁴. Y aún así, las voces y preocupaciones de los pueblos indígenas y las comunidades locales han estado largamente ausentes de los debates sobre el clima. Sólo recientemente y gracias a la movilización de los movimientos indígenas y otras redes sociales, la sociedad civil⁵ ha podido plantear asuntos relacionados con los derechos e intereses de los pueblos indígenas y comunidades locales en relación con REDD. Pero ahora el rol que la propiedad local y los derechos a la tierra tienen en la reducción de la deforestación está en la mesa de negociaciones, lo que ha supuesto que se dé más importancia a asuntos clave como la tenencia de tierra y los derechos territoriales, la gobernanza forestal, la gestión comunitaria, la participación significativa y el derecho de los pueblos indígenas de dar o negar su consentimiento libremente. Estas cuestiones deben ser respetadas por los actores más poderosos en las negociaciones sobre bosques y cambio climático.

Un enfoque basado en los derechos humanos proporciona marcos fundamentales a las legislaciones y normativas nacionales⁶ y debería ser aplicado en todas las políticas sectoriales y en la planificación del desarrollo, incluyendo agricultura, bosques y REDD. De acuerdo con la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Derechos de los Pueblos Tribales e Indígenas (OIT169) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (UNDRIP en sus siglas en inglés), los pueblos indígenas tienen derechos colectivos sobre los territorios de los que dependen para subsistir. También tienen el derecho, como pueblos, de llevar a cabo

las estrategias de desarrollo que ellos decidan en estas áreas. La UNDRIP fue adoptada en la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2007, con el voto en contra de sólo cuatro países⁷.

De acuerdo con el artículo 32 de la UNDRIP, “los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados 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 hídricos, minerales o de otro tipo.” Los “recursos de otro tipo” mencionados deberían incluir las compensaciones para REDD. El consentimiento previo, libre e informado⁸ implica el derecho a un proceso válido y aporta la oportunidad a los pueblos indígenas de ejercer una influencia real y de que se cree un diálogo de igual a igual entre los interlocutores potenciales (consultar Cuadro 1).

Tres de los países que figuran en este informe – Brasil, Ecuador y Nepal – han ratificado el Convenio 169 de la OIT. De acuerdo con este Convenio los estados tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas por medio de sus propias instituciones antes de considerar medidas administrativas o legislativas que puedan afectarles.

Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a las tierras y territorios, así como a los recursos de sus tierras, en virtud del **Convenio 169 de la OIT**. Los grupos no indígenas dependientes de los bosques no disfrutan necesariamente de los mismos derechos colectivos a la tierra, autodeterminación y consentimiento previo, libre e informado⁹ pero es posible proteger directa e indirectamente sus derechos a la tierra a través de diferentes instrumentos legales nacionales e internacionales; además, los gobiernos tienen la responsabilidad de asegurar la participación plena de dichos grupos en los procesos nacionales sobre REDD.

REDD presenta diferentes formatos. Las “propuestas de la preparación para REDD” nacionales se desarrollan bajo el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés) del Banco Mundial y el programa ONU-REDD. Otras iniciativas REDD se llevan a cabo a través de acuerdos bilaterales y –de manera preocupante– son implementados por organizaciones internacionales y diversos agentes de mercado sin que haya transparencia, responsabilidad, ni la debida participación de la sociedad civil. Ya que hasta ahora REDD se ha caracterizado por tener unos procesos de consulta casi inexistentes, es comprensible que los pueblos indígenas habitualmente se muestren

escépticos. Lo anterior puede deberse a una desconfianza generalizada ante los gobiernos debido a experiencias previas negativas pero también a una desconfianza a soluciones al problema del cambio climático basadas en el mercado¹⁰. El programa REDD basado en un enfoque de mercado fue calificado de “política predatoria” y rechazado por la sociedad civil durante la Cumbre de los Pueblos celebrada en Cochabamba, Bolivia, en abril de 2010¹¹.

⁷ En este informe, el término “carbono” deberá ser interpretado como las emisiones de gases con efecto invernadero y sus equivalentes de dióxido de carbono.

⁸ Stern, N (2007) La Economía del Cambio Climático: Informe Stern Cambridge, Cambridge University Press y Eliasch (2008) Cambio Climático: Financiando los bosques del mundo (Informe Eliasch) Oficina de Cambio Climático del Reino Unido.

⁹ Mayers J, Vermeulen S (2002) Power from the Trees: How Good Forest Governance Can Help Reduce Poverty. WSSD Opinion Series. London: International Institute for Economic Development. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, los recursos forestales son el sustento directo de alrededor del 90% del 1,2 billón de personas que vive en extrema pobreza (consultar A Revised Forest Strategy for the World Bank Group; World Bank, October 2002).

¹⁰ Nelson A, Chomitz KM (2009) Protected area effectiveness in reducing tropical deforestation. World Bank Independent Evaluation Group; Evaluation Brief.

¹¹ En este informe “sociedad civil” incluye a los pueblos indígenas, las ONGs y las comunidades locales.

¹² UN (2003) The Human Rights-Based Approach to Development Cooperation. Towards a Common Understanding Among UN Agencies.

¹³ Los Estados Unidos de América, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Más tarde en 2009 Australia cambió de opinión, y en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU (UNPFII) de 2010 Nueva Zelanda declaró su apoyo a la UNDRIP mientras que Estados Unidos prometió reconsiderar su posición.

¹⁴ De acuerdo con el derecho internacional contemporáneo los pueblos indígenas tienen el derecho de participar en el proceso de toma de decisiones y de dar o denegar su consentimiento a las actividades que afecten sus tierras, territorios, recursos y derechos en general. El consentimiento tiene que ser otorgado libremente, obtenido antes de la implementación de las actividades y estar fundado en el entendimiento de todas las cuestiones implicadas en la actividad o decisión en cuestión, de ahí la formulación “consentimiento previo, libre e informado”. Extraído de: Colchester, M. and MacKay, F. (2004) In Search of Middle Ground: Indigenous Peoples, Collective Representation and the Right to Free, Prior and Informed Consent. Forest Peoples Program. Pp.8-14.

¹⁵ Ello debido a que el precedente histórico no es el único criterio utilizado para identificar qué grupos pueden entrar dentro del Convenio OIT 169. Otros factores tenidos en cuenta son la existencia de ciertas condiciones económicas, sociales y culturales y leyes tradicionales especiales de sus reglamentos internos.

¹⁶ ICP (2010) Declaration of the Latin American Indigenous Forum on Climate Change. Indigenous Climate Portal.

¹⁷ Final conclusion working group 14 on Forests: <http://pwccc.wordpress.com/2010/04/29/final-conclusions-working-group-14-forests/#more-1811>

¹⁸ Si lo desea puede solicitar una lista completa de los miembros del Accra Caucus.

Cuadro 1: El “Consentimiento libre, previo e informado” según consta en la Declaración de las NU sobre los derechos de los pueblos indígenas (NU 2007) se entenderá de la siguiente manera:

- **Libre** implicará que no haya coacción, intimidación ni manipulación;
- **Previo** implicará que se ha pedido el consentimiento con tiempo suficiente de antelación respecto de cualquier autorización o comienzo de actividades y se han respetado los plazos de tiempo requeridos por los procesos de consenso/consulta de los pueblos indígenas;
- **Informado** implicará que toda información suministrada incluirá (como mínimo) los siguientes aspectos:
 - a. La naturaleza, tamaño, ritmo, reversibilidad y alcance de todo proyecto o actividad propuesta;
 - b. La/s razón/es o finalidad del proyecto y/o actividad;
 - c. La duración del mismo/de la misma;
 - d. La ubicación de las zonas que se verán afectadas;
 - e. Una evaluación preliminar sobre el impacto ambiental, cultural, social y económico previsto incluyendo los riesgos potenciales y un reparto de beneficios equitativo y justo que respete el principio preventivo.
 - f. El personal que vaya a participar en la ejecución del proyecto propuesto (incluyendo los pueblos indígenas, personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y otros)
 - g. Procedimientos relacionados con el proyecto.

Consentimiento

La consulta y la participación son componentes cruciales del proceso de consentimiento. La consulta deberá llevarse a cabo de buena fe. Las partes deberán establecer un diálogo que les permita encontrar las soluciones apropiadas en una atmósfera de respeto mutuo y de buena fe con participación plena y equitativa. La consulta deberá hacerse con tiempo y disponer de un sistema efectivo de comunicación entre los titulares de derechos. Los pueblos indígenas deberán poder participar a través de sus propios representantes, elegidos por ellos libremente, y de sus instituciones tradicionales o de otro tipo. Es de gran importancia que exista una perspectiva de género con la participación de las mujeres y según corresponda también de los niños y de los jóvenes. Este proceso puede incluir la opción de denegar la conformidad con el mismo. El consentimiento a todo acuerdo deberá interpretarse de acuerdo con el entendimiento que los pueblos indígenas tengan razonablemente sobre el mismo.

¿Cuándo?

El consentimiento libre, previo e informado (FPIC en sus siglas en inglés) deberá ser solicitado con tiempo suficiente de antelación al comienzo o autorización de las actividades, teniendo en cuenta los procesos de toma de decisiones propios de los pueblos indígenas y siguiendo fases de evaluación, planificación, implementación, control, valoración y cierre de un proyecto.

¿Quién?

Los pueblos indígenas deberán especificar qué instituciones de representación están autorizadas a expresar el consentimiento en nombre de los pueblos o comunidades afectadas. En los procesos relativos al consentimiento libre, previo e informado los pueblos indígenas, las Agencias de la ONU y los gobiernos deberán asegurar que existe un equilibrio de género y tener en cuenta, según proceda, los puntos de vista de los niños y la juventud.

¿Cómo?

La información deberá ser precisa y estar presentada de manera que sea accesible y comprensible, es decir, en un idioma que los pueblos indígenas puedan comprender plenamente. El formato en que se distribuirá la información tendrá que tener en cuenta las tradiciones orales de los pueblos indígenas y sus idiomas.

OIT 169

En virtud de OIT 169 los pueblos indígenas tienen 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”.

En virtud de OIT 160, la consulta deberá realizarse de **buena fe** y en la **forma que sea apropiada de acuerdo con las circunstancias**, con el **objetivo de alcanzar un acuerdo o consentimiento** de las medidas propuestas.

Fuente: *Extracto del Informe del “International Workshop on Methodologies Regarding Free, Prior and Informed Consent E/C.19/2005/3”, realizado por UNPFII en su cuarta sesión celebrada en 2005.*

2

Participación

Cuando se abren debates sobre la reducción de la deforestación y la degradación de los bosques, se suele hablar mucho sobre la participación y la consulta de los titulares de los derechos y las partes interesadas. En este capítulo tratamos sobre el significado real de participación efectiva, sobre por qué constituye una pieza fundamental a la hora de establecer cualquier política sobre deforestación que vaya a ser implementada realmente sobre el terreno y cuáles son las consecuencias de ignorar o no emplear el tiempo adecuado en este proceso. Estudios sobre casos concretos en Indonesia, Ecuador y la República Democrática del Congo (RDC) servirán para ilustrar estos puntos.

Marginación de los pueblos del bosque y los pueblos indígenas

La historia de la marginación y alineación de los pueblos de los bosques y los pueblos indígenas se pierde en el tiempo. Ellos han sido marginados de sus tierras, recursos y territorios y contamos con pruebas suficientes para afirmar que REDD podría contribuir a hacer que su posición fuera aún más débil en ciertos países. En Indonesia nos encontramos con 500 casos de conflicto social relacionados exclusivamente con la palma de aceite y en la RDC la ganadería local de subsistencia suele ser culpada de la deforestación¹³. Por ello, debido a que muchas comunidades dependen de los bosques para su sustento, es esencial que los pueblos indígenas y otros habitantes del bosque estén involucrados en todos los aspectos de la protección de los bosques, desde la fase de diseño de todo programa hasta las fases de seguimiento y evaluación. Esta participación debe incluir el derecho de otorgar (o denegar) su consentimiento, de recibir un porcentaje equitativo de los beneficios y de jugar un papel activo en la implementación de las actividades, ejemplos de lo cual pueden ser consultados en el estudio de caso de Ecuador. El estudio de Indonesia muestra cómo la política seguida por el gobierno central puede continuar destruyendo la participación de los titulares de derechos y señala que es necesario llevar a cabo transformaciones fundamentales en la gobernanza de los bosques para impedir que REDD contribuya a profundizar aún más un conflicto histórico y grandes injusticias.

Ninguna iniciativa para reducir la deforestación funcionará sin la confianza la población local, cuya voz debe ser escuchada. La sociedad civil juega un papel esencial a la hora de

crear conciencia, trabajar con comunidades dependientes de los bosques y pedir cuentas a las autoridades. Tras ser puesto en práctica, el programa de la Unión Europea “Aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales” (FLEGT) ha demostrado que reunir en las negociaciones a los titulares de los derechos y a las partes interesadas sirve para construir confianza y para que los resultados sean aceptables para la sociedad civil¹⁴. Este proceso requiere tiempo para asegurar que todos los titulares de derechos y partes interesadas toman parte, tiempo para identificar con precisión las causas de la deforestación y tiempo para aclarar los procesos sobre tenencia de tierras y distribución de beneficios¹⁵.

Consulta efectiva: requisitos

Para que el proceso de consulta sea efectivo y garantice que los pueblos indígenas y la sociedad civil realizan una contribución significativa y legítima deben darse dos requisitos mínimos básicos. El primero es que existan plataformas efectivas de divulgación de la información desde el nivel nacional hasta las provincias y las comunidades locales. En los países en que no existen todavía estas plataformas, el proceso puede llevar varios años. Una plataforma de debate sobre cómo abordar de manera efectiva y equitativa la deforestación es un punto clave para construir confianza entre el gobierno, la industria, los titulares de derechos y la sociedad civil; si no existe tal plataforma, toda política que se intente llevar a cabo probablemente fracasará al ser implementada.

El estudio de caso concreto de la RDC señala el compromiso del **Groupe de Travail Climat REDD** (DGTCR) en el proceso nacional REDD y pone en evidencia que esta plataforma destinada a los pueblos indígenas y a la sociedad civil puede transmitir preocupaciones y problemas locales al nivel nacional donde se toman las decisiones. Es crucial que los titulares de derechos estén bien y suficientemente informados y el estudio de caso concreto de Papúa Nueva Guinea (Capítulo 3) pone de manifiesto lo que ocurre cuando se imponen proyectos REDD sobre comunidades que no han entendido qué significa o cómo va a afectarles.

El segundo requisito para que haya una participación adecuada es que exista **voluntad** política de todas las partes para crear un proceso de consulta adecuado. Cuando estos requisitos no están presentes la consulta se utiliza, por lo general, para legitimar un proceso cuyos resultados han sido decididos de antemano. La participación debería abrir la vía a un diálogo real y los gobiernos deben reconocer que una consulta válida puede estar al servicio de un doble objetivo: ayudar a mejorar la calidad de

los resultados de las políticas y aumentar la participación de aquellas personas que van a ser afectadas directamente. El proceso de consulta sirve para asegurar que las propuestas han sido generadas de acuerdo con el contexto social y que por ello son técnica y socialmente viables y que pueden llevarse a cabo en la práctica¹⁶. El estudio de caso concreto de la RDC pone de manifiesto la importancia de lo anterior. En dicho país la sociedad civil ha cuestionado la decisión del gobierno de contratar a expertos internacionales que no están familiarizados con la geografía de las regiones. En Ecuador, por otra parte, la constitución ha generado grandes expectativas acerca de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones respecto de la estrategia nacional REDD que está empezando a ser desarrollada. Se espera que proporcione el marco legal y político necesario para garantizar una participación equitativa en el proceso.

Barreras que limitan una consulta efectiva

Las principales barreras que limitan una consulta efectiva incluyen:

- desigualdades en el poder de negociación entre los grupos de interés.
- Intercambio de conocimientos insuficiente, procesos poco planificados y esfuerzos simbólicos que fracasan a la hora de dar poder real en la toma de decisiones a las comunidades dependientes de los bosques y a los titulares de los derechos.
- plazos inadecuados en las reuniones o plazos arbitrarios y apurados que no permiten una consulta efectiva.

El estudio sobre el caso concreto de Indonesia ha demostrado cómo la burocracia y las leyes injustas actúan como una barrera a la participación de los pueblos indígenas. Se han promulgado nuevas políticas sobre REDD sin que haya habido una consulta adecuada, favoreciendo así a los actuales titulares de las concesiones y no reconociendo los derechos de los pueblos indígenas. El ejemplo de la RDC demuestra que los procesos apurados, como por ejemplo el caso concreto de finalizar la Propuesta de Preparación para REDD a tiempo para cumplir con un plazo del Banco Mundial, compromete la capacidad de llevar a cabo una participación efectiva dando lugar a consecuencias de largo alcance. Por otra parte, en Ecuador el programa de incentivos del gobierno para la conservación de los bosques, Socio Bosque, ofrece importantes lecciones en relación con la estrategia nacional de REDD, especialmente en lo que atañe a la necesidad de garantizar la participación activa de las organizaciones indígenas. En Ecuador se han respetado las estructuras internas de dichas organizaciones y se ha permitido que tengan autonomía sobre sus territorios.

“Ninguna iniciativa para reducir la deforestación funcionará sin la confianza la población local, cuya voz debe ser escuchada.”

REDD presenta el potencial de llevar a cabo las reformas institucionales, legales y administrativas necesarias para abordar la deforestación. Los estudios de caso de Indonesia y de la RDC demuestran *que los procesos apurados no permiten una consulta adecuada*. Los procesos de consulta adecuados necesitan disponer de tiempo. Cuando se crea una falsa necesidad de urgencia se está socavando la calidad del análisis, la planificación y los resultados. Las políticas implementadas bajo plazos apurados y arbitrarios establecidos por actores externos fracasan a la hora de abordar las preocupaciones y derechos de los pueblos indígenas y de los habitantes locales de los bosques – lo que es esencial para construir políticas duraderas que funcionen sobre el terreno sin causar conflictos¹⁷. La participación es un paso clave cuyo objetivo es reducir la deforestación y la degradación de los bosques. Sin dicha participación estos objetivos no se cumplirán.

¹³ Un informe de 2010 de Rights and Resources Initiative (The End of the Hinterland: Forests, Conflict and Climate Change) señala la presión sin precedentes sobre los bosques del mundo y plantea las siguientes preguntas: ¿Quién promoverá la agenda y quién tomará las decisiones? ¿quién impondrá las condiciones para integrar las regiones remotas a los mercados y políticas globales?

¹⁴ Ozinga S, Leal R (2010) Forest Watch Special Report – Update Report on FLEGT Voluntary Partnership Agreements. <http://www.fern.org/sites/fern.org/files/VPA%20update.pdf>

¹⁵ Leal R (2009) Is REDD Undermining FLEGT? FERN, UK.

¹⁶ Consultation Requirements Under FLEGT. Logging Off. Briefing Note 1, March 2008.

¹⁷ El Forest Peoples Programme aconseja que no se fijen plazos en las políticas REDD ya que esto podría desencadenar propuestas apuradas y procesos de consulta inadecuados. Consultar su publicación de 2009 Moving the Goal Posts? Accountability Failures of the World Bank's Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). Rights, Forests and Climate Briefing Series.



¿Mejoras en la gobernanza del sector forestal o las mismas prácticas de siempre?

Por Bernad Steni, HuMa (Association for Community and Ecologically Based Law Reform), Indonesia.

Tras la Conferencia de las Partes (COP) de Bali en 2007, Indonesia modificó con rapidez su política nacional forestal para adaptarla a REDD. Pero dependiendo de cómo el Gobierno de Indonesia trate el diseño del proceso REDD y la toma de decisiones políticas inicial, REDD puede o empeorar los problemas actuales relativos a la mala gobernanza en el sector forestal, o suponer una mejora encaminada a lograr una mayor democracia y participación en la toma de decisiones. Si no existe una buena gobernanza, el plan nacional REDD en Indonesia probablemente no va a tener efectos positivos sobre los bosques, los pueblos indígenas y otras comunidades forestales, ni tampoco sobre el clima.

Este estudio de caso concreto ofrece un resumen de la reforma en el sector forestal en Indonesia desde 1967 para luego evaluar las políticas REDD actuales y los programas piloto.

Legado de las políticas forestales

Desde que en 1967 se promulgara la primera ley forestal, Indonesia ha promovido la explotación forestal como una de sus principales fuentes de ingreso. El gobierno ha conservado el marco legal heredado de la era colonial holandesa, manteniendo muchos conceptos legales coloniales y haciendo muy poco para redefinir una política que sea más acorde a las nuevas realidades políticas de un estado independiente.

Bosque estatal

El concepto más crucial de la Ley Forestal Básica es el de bosque estatal, en virtud del cual el estado dispone de autoridad exclusiva sobre todos los aspectos que atañen a la actividad humana en todos los territorios clasificados como zonas de bosque estatal (kawasan hutan). Para fortalecer el control estatal sobre la amplia área recubierta de bosques y para facilitar la otorgación de concesiones, el gobierno emprendió una serie de ejercicios de cartografía. Lo anterior culminó en 1980 cuando los gobernantes de las provincias prepararon cada uno de ellos un Plan por consenso sobre uso de tierras forestales (Tata Guna Hutan



Kesepakatan o TGHK). El TGHK clasificó 143,8 millones de hectáreas (aproximadamente el 75% de la superficie de la nación) como “tierras forestales” que, a partir de ese momento, pasaron a depender jurisdiccionalmente del Ministerio de Silvicultura siendo divididas en varias categorías administrativas: Bosques protegidos (27%), bosques conservados (16%) y diversas categorías de bosques de producción (57%)¹⁸.

El proceso político de 1998 que acabó con el régimen del Nuevo Orden surgió bajo la promesa de reformas fundamentales. Una reforma clave era la descentralización del poder creando niveles provinciales y de distrito que tuvieran control sobre los recursos naturales. En 1999 un nuevo TGHK redujo el área clasificada como bosque a unas 120 millones de hectáreas. Los datos indican que el status quo se ha mantenido desde entonces. Existen unas 72 millones de hectáreas (60%) de bosque definidas como “bosques de producción permanente y limitada” desde que fueron convertidas y 33 millones de hectáreas (28%) de bosques protegidos que serán convertidos en bosques de producción para hacer frente a las necesidades económicas.

La administración de los bosques estatales ha sido un fracaso en más de un aspecto. Primero, existe una contradicción entre el principio de administración forestal sostenible, sobre el que se basa la ley forestal nacional¹⁹, y una realidad en la que hay una explotación masiva de los bosques. El gobierno juega un doble papel: proteger los bosques y destruirlos. Segundo, no ha habido participación de los pueblos de los bosques en ninguna etapa del Plan de consenso sobre uso de tierras forestales. Incluso en aquellos casos en que los gobiernos provinciales tomaron parte, los pueblos de los bosques no fueron incluidos en el proceso y el actual proceso de política forestal

sigue estando estrechamente controlado por agencias gubernamentales.

Los cárteles controlan los bosques

En un régimen en el que los recursos naturales están completamente controlados por las agencias gubernamentales, la oportunidad de obtener un porcentaje de los beneficios de la producción forestal está determinada por el grado de conexiones políticas que se tengan con el poder central. Hasta los años 90 sólo diez compañías detentaban 228 concesiones de tala y actuaban sobre 27 millones de hectáreas de bosques naturales: lo que equivale a un 45% de los 60 millones de hectáreas de bosque que han sido destinadas a concesiones de explotación de bosques²⁰.

Hoy en día, **los principales actores de las concesiones de explotación de bosques siguen siendo compañías en manos de dichos conglomerados**. En el pasado han operado como un cártel en el que el sector militar, los políticos o burócratas (el “socio en la sombra”) han recibido intereses del 20% al 25% a cambio de asegurar la seguridad y protección política de las concesiones²¹. Todo indica que nada ha cambiado desde la caída del Nuevo Orden, y en 2004 el Centro de Análisis de Informes y Transacciones Financieras descubrió que había millones de rupias ingresadas en quince cuentas bancarias cuyos titulares eran oficiales de policía. Al parecer dichas sumas correspondían a transacciones ilegales relacionadas con explotaciones forestales ilegales²².

Derechos de los indígenas

El control estatal de las áreas forestales prevalece sobre el control tradicional que los pueblos indígenas hacían sobre sus propios bosques. Los derechos de propiedad tradicional sobre los bosques no se reconocen como un derecho a la tierra. Aunque se hagan concesiones a las comunidades a través de licencias de gestión limitada, el estado sigue alegando tener la autoridad final para controlar los bosques.

Existen algunas vías legales abiertas a los pueblos indígenas para aumentar el acceso a los bosques. Casi todas las leyes relacionadas con los recursos naturales proporcionan un marco legal en el que se detalla un proceso gradual para reconocer los derechos de los indígenas de acuerdo con las siguientes condiciones: (1) la existencia de pueblos indígenas tiene que estar reconocida por el Gobierno provincial; (2) el área clasificada como bosque tradicional será establecida por el ministro de bosques; y (3) el ministro/gobernador/presidente provincial está autorizado para otorgar concesiones de explotación de los productos del bosque. En



realidad estas fases se complican debido a largos procesos administrativos, altos costes y a un tratamiento formalista que resulta difícil de seguir para aquellas personas que no sean especialistas.

Mientras tanto, los bosques naturales intactos mantenidos tradicionalmente por los pueblos indígenas están en peligro. La industria de la palma de aceite y la industria de la pulpa y el papel crecen aceleradamente y han solicitado ansiosamente concesiones en bosques naturales y turberas, áreas donde existen las mayores reservas de carbono. En 2008, Indonesia –que tiene el 83% de las turberas del sudeste asiático– ha convertido 19,8 millones de hectáreas de bosques naturales intactos en palma de aceite y 27,71 millones de hectáreas en plantaciones de pulpa y papel causando impactos sociales y medioambientales devastadores. La Asociación Oil Palm Watch de Indonesia ha señalado que durante 2008 se han dado más de 500 casos de conflictos relacionados con las plantaciones de palma de aceite. Desde 1998, Indonesia ha perdido 126 especies debido a la degradación del hábitat causada por dichas plantaciones, en lugares en los que los pueblos indígenas han vivido en el bosque durante siglos.

Políticas REDD

Indonesia ha publicado tres políticas sobre REDD: (1) una política sobre acciones demostrativas, (2) directrices sobre REDD, y (3) procedimientos permitidos para Captación de Carbono y Sumideros de Carbono. Las tres políticas se basan en el enfoque estándar de otorgar concesiones forestales llevado a cabo por el departamento de bosques. En resumen, siguen con el legado de la legislación colonial sobre bosques en lo que respecta a varios aspectos.

Primero, se niega a los pueblos indígenas el derecho a participar en el desarrollo de las actividades REDD. El proceso completo es controlado por decisiones ministeriales o gubernamentales de otro tipo.

Segundo, no se reconoce a los pueblos indígenas como los propietarios de los bosques sino que se les califica de simples residentes con derecho a ciertos beneficios.

Tercero, la ley dicta que para llevar a cabo el programa REDD, la parte deberá contar con una licencia de concesión forestal. La licencia REDD no es un nuevo tipo de concesión pero supedita los derechos REDD a la existencia de una licencia previa como por ejemplo una licencia de explotación de bosques, servicios medioambientales o silvicultura social. Esto significa que los pueblos indígenas y las comunidades locales tiene que seguir unos procedimientos muy complejos para obtener primero las licencias forestales estándar y luego poder solicitar una licencia REDD adicional.

Proyectos piloto

Los proyectos piloto que están en marcha en Indonesia funcionan en el ámbito provincial y de distrito y la financiación proviene de diversas fuentes. Analizamos a continuación dos ejemplos.

1. *Fauna & Flora International (FFI)* está desarrollando un proyecto REDD en el ecosistema de Ulu Masen con el objetivo de proteger 558.382 hectáreas (74%) de bosque natural intacto y 192.146 hectáreas (26%) de bosque degradado. El encargado de desarrollo de este proyecto ha estimado que en este bosque hay un promedio de 188 toneladas de carbono por hectárea de las cuales se cree que un 20% son subterráneas²³.

El proyecto de Ulu Masen se ha formalizado a través de un contrato firmado por el Gobierno Provincial de Aceh por el cual se autoriza a *Carbon Conservation Pty Ltd* a invitar a *Merrill Lynch* como comprador en el mercado voluntario a un precio de carbono de 4\$USD por crédito durante 2008-2011, incrementando dicho precio a 7\$USD para 2012-13²⁴.

2. *El KFCP (Kalimantan Forest and Climate Partnership)* trabaja en virtud de un acuerdo bilateral firmado en 2008 entre Indonesia y Australia, llamado el "Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques Indonesia-Australia". El objetivo es rehabilitar parte del antiguo proyecto de desarrollo de la turbera en Kalimantan Central que fue implementado durante la era del presidente Suharto. Australia aportará ³⁰ millones de dólares estadounidenses para el programa, que incluirá:

- desarrollo de políticas y capacitación.
- soporte técnico a Indonesia en relación con la contabilidad y supervisión del carbono forestal a nivel nacional.
- actividades demostrativas y ejercicios de prueba sobre REDD²⁵.

Con los primeros trabajos se pretenden salvar 50.000 hectáreas de bosques palustres de turba y rehabilitar otras 50.000 hectáreas de turberas degradadas para crear una zona tapón. Se pretenden ampliar estos trabajos a medida que se disponga de más financiación²⁶.

El problema de los proyectos piloto: la primacía de los derechos y la participación

La experiencia extraída de los proyectos piloto de REDD ha puesto de manifiesto el gran reto que supone involucrar a los pueblos locales. Un problema constante es el de la tenencia ya que los mecanismos REDD funcionan de acuerdo con un sistema de licencias sujeto a procedimientos jurídicos formales que los pueblos indígenas no pueden seguir con facilidad. Al mismo tiempo, la necesidad básica de los pueblos indígenas de asegurar la tenencia sobre sus tierras ancestrales no es tenido en cuenta por los decisores políticos. En algunas zonas la situación ha empeorado porque el territorio de los indígenas coincide en parte con las concesiones autorizadas por el gobierno. El personal de los proyectos ha reconocido que incluir el tema de la tenencia en las negociaciones de los mismos proyectos requiere mucho más tiempo (y energía) que el permitido por el reducidoplazo dado para la implementación de la actual política sobre REDD²⁷.

Además de la tenencia, FFI ha encontrado otras barreras relacionadas con la participación en la distribución de beneficios. El gobierno local en Aceh ha propuesto por lo menos tres opciones, pero todas dan el control exclusivo sobre la distribución de beneficios a la autoridad gubernamental: destinar todos los beneficios a la partida presupuestaria local; distribuir los fondos por las instancias gubernamentales más bajas; o invertir en la mejora de infraestructuras tales como tuberías de agua y servicios sanitarios²⁸. Si las partes interesadas locales no participan en el diseño de la distribución de beneficios, ninguna de las opciones señaladas puede ser considerada como un mecanismo justo de distribución de los recursos.

El acuerdo entre Australia e Indonesia no garantiza el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, lo que supone un incumplimiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. De acuerdo con un informe de investigación, el propósito real del proyecto

REDD entre Australia e Indonesia no es rehabilitar las turberas sino asegurar créditos de carbono baratos de Kalimantan Central con los que poder compensar las emisiones australianas²⁹.

HuMa (Association for Community and Ecologically Based Law Reform) se encuentra en Yakarta, y trabaja para que los derechos de los pueblos indígenas estén reflejados en la legislación nacional de Indonesia. <http://huma.or.id>

¹⁸ Hardjosoemantri K (1993) *Hukum Perlindungan Lingkungan: Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 4.

¹⁹ Consultar apartado (c) en las consideraciones sobre el establecimiento de la ley forestal no 41/1999.

²⁰ Kartodiharjo H, Jhamtani H, eds (2006) *Environmental Politics and Power in Indonesia*. Jakarta: Equinox, pp 27-8.

²¹ Op cit, p. 26.

²² Gatra Magazine, 6 August 2005, cited by Riza Suarga (2005) *Pemberantasan Illegal Logging: Optimisme di Tengah Praktek Premanisme Global*. Tangerang: Wana Aksara, pp 130-2.

²³ Reducing Carbon Emissions from Deforestation in the Ulu Masen Ecosystem, Aceh, Indonesia - A Triple-Benefit Project. Nota para auditoria CCBA presentada por el Gobierno provincial de Nanggroe Aceh Darussalam (Aceh) en colaboración con Fauna & Flora International y Carbon Conservation Pty Ltd. Reeditada en diciembre de 2007, pp 4-5, 10. (150 tC están en la superficie y 38 tC son subterráneas.)

²⁴ Consultar Ulu Masen Ecosystem Project Sales and Marketing Agreement, June 2008, en que se detalla la resolución de la disputa.

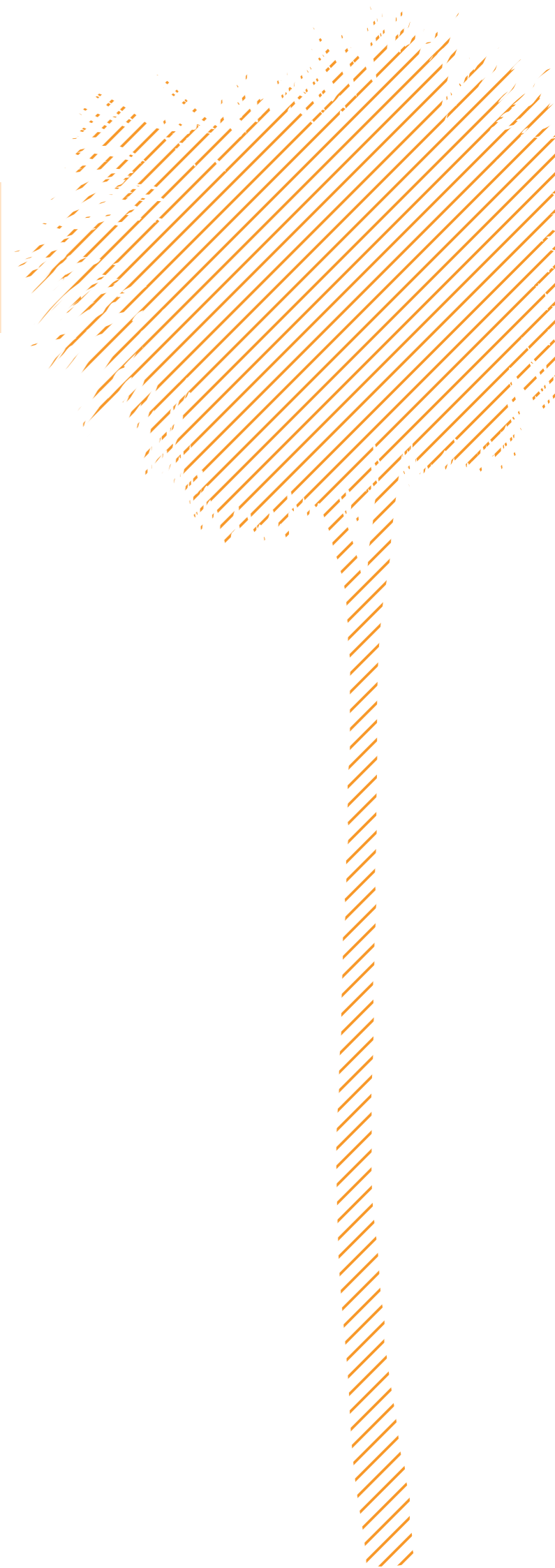
²⁵ Kalimantan Forest and Climate Partnership, consultar www.climatechange.gov.au

²⁶ Ibid.

²⁷ Entrevista con Dewi Rizki from FFI Indonesia, Hotel Haris, Yakarta, 21 de octubre de 2009.

²⁸ Entrevista con Hilarius Wibisono, creador de Aceh Green, Yakarta, 11 de noviembre de 2009.

²⁹ El informe de investigación de Friends of the Earth Australia, AidWatch, WALHI y Serikat Petani, publicado en noviembre de 2009, señala que la propuesta del proyecto favorece la comercialización plena de los créditos forestales para ayudar a Australia a compensar su responsabilidad en la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero. Australia's REDD Offsets for Copenhagen, Friends of the Earth Australia, AidWatch, WALHI and Serikat Petani, noviembre de 2009.





Construyendo REDD+: la necesidad de participación social y de inclusión de los pueblos indígenas y otros pueblos dependientes de los bosques

Por Lourdes Barragán, Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES, Ecuador.

En Ecuador la participación social, los derechos de los pueblos indígenas y la conservación de la naturaleza son temas que están cobrando impulso. La constitución de 2008, aprobada por una amplia mayoría de ecuatorianos, hace hincapié en la equidad y la solidaridad a la vez que reconoce los derechos de la naturaleza y subraya conceptos importantes como el de la plurinacionalidad y los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario³⁰. El marco político y legal que aporta la Constitución puede fortalecer la aplicación de un enfoque sostenible del desarrollo y ha generado expectativas respecto a la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.

Estos cambios en la constitución abren la vía a un nuevo modelo que consagra importantes derechos ambientales y socioeconómicos y de gestión de los recursos naturales. Tras tres años de gobierno del presidente Correa, esta transición no ha sido posible sin tener que hacer frente a conflictos y retos. A pesar de los esfuerzos gubernamentales de implementar estos cambios, la participación de la sociedad civil es aún inadecuada, particularmente respecto al movimiento indígena, uno de los actores sociales más fuertes tanto en Ecuador como en el conjunto de América Latina.

La toma de decisiones en lo que respecta a la estrategia nacional REDD+ ha encontrado también dificultades a la hora de ser implementada. Hasta la presente fecha, los representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas así como otros grupos de interés no han sido suficiente incluidos en el diseño del programa REDD ni en el de las legislaciones, planes y políticas forestales. Sin embargo, afortunadamente, el diseño y la implementación de los mismos todavía se encuentran en su fase inicial y los representantes del gobierno han expresado su deseo de incluir a la sociedad civil en el proceso de elaboración de políticas.

Estrategia nacional REDD+

Aunque Ecuador todavía cuenta con una amplia cobertura forestal, este país presenta uno de los ritmos de deforestación más altos del mundo: 1,47% (198.000 ha/anuales). Este hecho provoca un impacto crucial sobre la diversidad biológica y los medios de vida de los pueblos. La deforestación produce alrededor de 55 millones de toneladas de emisiones de CO₂eq al año³¹, más del 80% de las emisiones de CO₂ producidas en 2006. La mayoría de los bosques mejor conservados se encuentran en territorios indígenas y en áreas protegidas. La mayor superficie de bosque se sitúa en la Amazonía Centro-Sur.

El Gobierno -y particularmente el Ministerio del Ambiente- ha respondido a esta amenaza con una serie de medidas. El Plan Nacional del Buen Vivir pretende reducir el ritmo de deforestación en un 30% para el 2013 y ha diseñado un nuevo modelo de gobernanza forestal. La escala, alcance y sostenibilidad de estas iniciativas requieren recursos técnicos y financieros significativos. Una iniciativa global sobre REDD+ podría ayudar a realizar los cambios institucionales necesarios, especialmente si consigue fondos adicionales que complementen a los del gobierno de Ecuador.

Situándose por delante de otros países con bosques tropicales, Ecuador es un país pionero en muchas áreas relacionadas con la preparación para REDD+. Dispone de un programa de incentivos para la conservación de bosques que es independiente de los mecanismos de mercado. Algunos de los componentes de la estrategia nacional sobre REDD+ propuesta, en consonancia con el nuevo modelo de gobernanza de los bosques, se encuentran en una fase avanzada: (1) El Programa Socio Bosque (un mecanismo de incentivos para la conservación puesto en marcha en 2008); (2) un Sistema de Información Forestal; (3) un Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación; y (4) el Programa de Forestación y Reforestación. Otros elementos de esta estrategia requieren aún un trabajo significativo, en concreto el marco legal para servicios ambientales, la gestión sostenible de los bosques, la regularización de la tenencia de la tierra y el control forestal. Si bien la estrategia nacional REDD+ de Ecuador va más allá de las emisiones de carbono y aborda temas como la pobreza y la conservación del medio ambiente, es crucial que los titulares de derechos locales sean debidamente consultados para asegurar que el diseño de la política se base en el contexto y necesidades locales.

Información, participación e inclusión

La estrategia nacional REDD+ podría hacer importantes contribuciones a la protección de los

bosques y a la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, para que la estrategia aporte beneficios ambientales y sociales, debe definir con claridad cuáles son los titulares de derechos y las partes interesadas involucradas, qué tipo de procesos de participación van a utilizarse en su implementación, y cuáles serán los efectos de las relaciones de poder sobre el resultado final. El diseño y la implementación del Programa Socio Bosque, uno de los componentes de la estrategia REDD+ enfocado en la distribución de beneficios, podría generar lecciones críticas aplicables en otras áreas.

Socio Bosque es el programa estrella del gobierno en el ámbito de la conservación. Otorga incentivos económicos para la conservación de los bosques y su objetivo no es sólo reducir emisiones de gases con efecto invernadero sino también combatir la pobreza y promover la conservación de la diversidad biológica y los servicios ambientales. El programa contribuye actualmente a la conservación de más de 400.000 hectáreas de bosques -10% de su objetivo global. No incluyó un proceso de consulta en su fase de diseño, aunque estuvo basado en las experiencias extraídas de un proyecto de incentivos desarrollado con la comunidad indígena Chachi. Socio Bosque involucra a varios beneficiarios, desde propietarios de tierra privados hasta pueblos indígenas y comunidades locales. Un requisito fundamental para entrar en el programa son los títulos de propiedad y la creación de un plan de inversión social para los ingresos que reciban las comunidades. La participación está esencialmente restringida al monitoreo de la conservación y planes de inversión.

Los líderes de las organizaciones de pueblos indígenas han criticado puntos clave de su implementación, incluyendo los procedimientos que definen la relación con las comunidades que no respetan sus estructuras de representación; la falta de garantías contractuales que puedan impedir una explotación futura de los recursos no renovables y la pérdida potencial de autonomía y de control sobre los territorios indígenas. Socio Bosque ha sido criticado -al igual que el futuro mecanismo REDD- aunque varias comunidades y pueblos indígenas son beneficiarios del programa. Además existe una grave preocupación respecto al uso potencial de los mercados de carbono en el programa REDD, a lo que se suma la desconfianza histórica que caracteriza la relación entre el estado y el movimiento indígena.

La experiencia con Socio Bosque y otras políticas gubernamental indica que es necesario que haya una mayor participación efectiva de los actores sociales. Esto requiere no sólo una mejor divulgación de la información sobre las políticas que se pretenden adoptar, sino también un



© Nils Hermann Ranum

análisis de las propuestas y demandas de los movimientos indígenas y la sociedad civil y su inclusión en el proceso de toma de decisiones. Dada la importancia de los servicios ambientales y forestales para la vida humana y el buen vivir, deben crearse canales y mecanismos para garantizar la legitimidad de la participación a la hora de definir un proceso REDD+ justo y equitativo.

La Constitución de Ecuador establece que los servicios ambientales no son sujetos de apropiación y que su producción, suministro y uso estarán regulados por el estado. Lo anterior tiene implicaciones significativas en relación con la gestión y propiedad del carbono ya que los propietarios de los bosques, en consecuencia, no son necesariamente los propietarios del carbono de los bosques. A la luz de lo anterior, una prioridad de la preparación para REDD+ del país es la definición de un marco legal secundario para los servicios ambientales que aclare los derechos sobre la tierra, los recursos forestales y el carbono y que establezca sólidos mecanismos de participación. Se deberá también hacer el monitoreo de los impactos sociales, beneficios y costos, así como una distribución de beneficios equitativa³². El marco legal para REDD deberá garantizar la participación real en el diseño y a lo largo de todas las fases de desarrollo e implementación de REDD y unos procedimientos claros que respeten el derecho de los pueblos indígenas y las comunidades a una consulta previa e informada³³ según determina la Constitución.

Ecuador es uno de los países que está desarrollando los Estándares Sociales y Ambientales de REDD+³⁴. El proceso de aplicación de estos estándares podría ser una interesante oportunidad para fortalecer la participación ciudadana en la toma de

decisiones y la implementación de REDD en Ecuador. Con la aplicación de las disposiciones de la UNDRIP y del Convenio 169 de la OIT, ambas ratificadas por Ecuador, especialmente respecto del consentimiento libre, previo e informado, se podría crear un precedente para la implementación de la estrategia nacional REDD+.

Si bien es cierto que REDD+ necesita contar con la experiencia de científicos que puedan ayudar al país en el cumplimiento de requisitos internacionales, una perspectiva técnica no puede convertirse en fundamento para excluir a otras formas de conocimiento tales como los conocimientos, valores y derechos tradicionales. Es necesario facilitar una participación crítica e informada de los pueblos indígenas dentro de un proceso abierto y justo que tenga en cuenta sus propuestas y demandas. Tanto el Estado como la sociedad civil tienen que promover la capacitación, la educación y la concienciación en los ámbitos de la silvicultura, REDD y cambio climático. Del mismo modo, los expertos técnicos necesitan aprender de los derechos, valores, prácticas y sistemas de conocimiento de sus contrapartes en la sociedad civil y de las comunidades que dependen de los bosques, y se deberá evitar la creación de una élite de técnicos sin relación alguna con las personas afectadas por sus decisiones³⁵.

Uno de los mayores retos de la aplicación de un mecanismo REDD justo y equitativo en Ecuador es la prioridad que las instituciones públicas y privadas han dado al crecimiento económico a corto plazo, basado en la extracción de recursos naturales, y no en un desarrollo sostenible a largo plazo. Si la conservación sigue teniendo un papel secundario por detrás de las causas de la deforestación como son la explotación petrolera, la industria minera y los monocultivos industriales, va a ser muy difícil garantizar la conservación a largo plazo de los bosques. Las relaciones de poder que caracterizan estos sectores influirán de manera determinante en la dinámica de los procesos de participación y de toma de decisiones sobre la gestión de recursos naturales; por ello es necesario realizar especiales esfuerzos para asegurar que la participación sea equitativa.

Otras consideraciones

La promoción de una participación equitativa y efectiva en la toma de decisiones sobre REDD+ en Ecuador, así como el respeto por los derechos colectivos, los conocimientos y prácticas de los actores que dependen de los bosques, especialmente de los pueblos indígenas, son todos temas que actualmente se enfrentan a retos significativos. Los próximos meses serán cruciales para la creación de una estrategia REDD efectiva y de políticas para el país. Los

“La participación implica el derecho de los pueblos indígenas y los habitantes de los bosques para decidir -de manera informada y en sus propios términos- su participación en proyectos REDD+”

beneficios sociales y ambientales que generará la conservación de los bosques sólo podrán conseguirse si se establece un marco técnico, político y legal integral y comprensivo. Todas las políticas e iniciativas diseñadas para combatir las causas de la deforestación deben ser coherentes y complementarse entre sí. Queda mucho trabajo por hacer para asegurar que haya una participación efectiva en el diseño de las políticas REDD+, en la definición de los mecanismos de distribución de beneficios y en el monitoreo de indicadores sociales y ambientales.

Por último, la participación implica el derecho de los pueblos indígenas y los habitantes de los bosques para decidir -de manera informada y en sus propios términos- su participación en proyectos REDD+.

El Centro de Planificación y Estudios Sociales busca contribuir a superar las inequidades económicas, sociales, ambientales, de género y étnicas. Durante los últimos 30 años su trabajo se ha centrado en la gestión de conocimientos e incidencia en las políticas públicas. www.ceplaes.org.ec

³⁰ Artículos 56-60 (Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades), artículos 71-74 (derechos de la naturaleza) y artículo 85 (participación) entre otros. La constitución de 2008 completa se puede consultar en www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

³¹ Ministerio del Ambiente: Programa Socio Bosque. 2010. Socio Bosque: Primer Año de Implementación 2008-09.

³² Costenbader J, ed. (2009) Legal Frameworks for REDD: Design and Implementation at the National Level. IUCN, Gland, Switzerland.

³³ La Constitución de 2008 establece el derecho a la consulta previa, libre e informada, y no al consentimiento que ha sido lo demandado por los pueblos indígenas.

³⁴ Están siendo actualmente desarrollados por Climate Community and Biodiversity Alliance (CCBA) y CARE: <http://www.climate-standards.org/REDD%2B/>

³⁵ Blomquist W, Schlager E (2005) Political pitfalls of integrated watershed management. *Society and Natural Resources* 18: 101-17.

República Democrática del Congo

Participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la preparación de REDD

Por Roger Muchuba, Réseau Ressources Naturelles (RRN) y Dynamique des Groupes des Peuples Autochtones (DGPA), RDC.

La República Democrática del Congo (RDC) es un importante caso de prueba para REDD. Contiene el 60% de los bosques de la Cuenca del Congo, la segunda mayor selva húmeda intacta del mundo. A pesar de que históricamente ha presentado un ritmo de deforestación bajo, esta selva rica en diversidad biológica se enfrenta a nuevas amenazas tras la finalización del conflicto³⁶.

Este estudio de caso no trata el importante aspecto de la relación de REDD con las reformas actuales en el sector forestal de la RDC³⁷, sino que se centra en los procesos de la preparación para REDD emprendidos desde 2008 hasta la actualidad.

Comienzos de un plan nacional sobre REDD en la RDC

La RDC participa tanto en el programa ONU-REDD como en el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF); el proceso nacional sobre REDD ha supuesto hasta la fecha una estrecha colaboración entre estos dos mecanismos. La primera etapa del proceso FCPF, la elaboración del borrador de Idea de Proyecto REDD (R-PIN en sus siglas en inglés) que fue presentada a la FCPF en mayo de 2008 para obtener fondos y aprobada ese mismo año, no contó con la participación de las ONG ni de otros grupos representativos de las comunidades locales o los pueblos indígenas de la RDC.

Más tarde, ONU-REDD y la FCPF han realizado cuatro “misiones conjuntas” en Kinshasa para debatir y realizar consultas sobre la preparación para REDD. Estas tuvieron lugar en enero, mayo y octubre de 2009 y en febrero de 2010.

En enero de 2009 una delegación de la sociedad civil y representantes de las comunidades locales participaron en la primera misión conjunta de ONU-REDD y la FCPF, que contó también con la presencia de colegas de Norway Climate and Forests Initiative y Rainforest Foundation Norway.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la RDC aprovecharon la oportunidad en junio de 2009 para crear un Grupo de Trabajo sobre el Clima y el programa REDD (Groupe de Travail Climat REDD) que agrupa a las principales redes sociales civiles que trabajan actualmente en temas relacionados con el cambio climático.

El programa REDD fue puesto a prueba en 2009 por un Centro Nacional de Coordinación, un pequeño equipo compuesto por representantes gubernamentales y asesores internacionales. En enero de 2009 una misión de ONU-REDD/PCPF decidió la creación de un Comité Nacional sobre REDD para que asumiera el papel ejecutivo en todo lo relacionado con el programa REDD. En teoría el comité debería tener catorce miembros, incluyendo a dos de la sociedad civil y a un miembro en representación de los pueblos indígenas. No obstante, en la práctica esta participación puede acabar siendo en gran medida simbólica ya que muy pocos los representantes de la sociedad civil en el comité y su posición es generalmente débil en la RDC. Además, a pesar de un decreto emitido por el primer ministro en virtud del cual se establecía el Comité Nacional en noviembre de 2009, dicha instancia todavía no ha celebrado ninguna reunión por no estar decididos sus miembros. Por ello el Centro Nacional de Coordinación sigue siendo de facto el actor que juega el papel ejecutivo.

La participación de los representantes de la sociedad civil y las organizaciones de pueblos indígenas con sede en Kinshasa constituyó un paso constructivo de cara a la misión de enero de 2009. Tras la misión de mayo de 2009, no obstante, las ONG locales emitieron un informe en el que criticaron el proceso. La participación mejoró de nuevo en las misiones ONU-REDD/FCPF de octubre de 2009 y febrero de 2010.

No obstante las cuatro misiones se desarrollaron en Kinshasa. Será necesario que se produzca una consulta real y plena por todo el país incluyendo, y esto es importante, las capitales de las provincias forestales. El Centro Nacional de Coordinación ha mostrado hasta el momento su voluntad de llevar a cabo consultas en las provincias pero sólo en cuatro de dichas provincias se han desarrollado talleres de consulta así que no se puede afirmar que ha habido un compromiso con las comunidades locales y los pueblos indígenas en su conjunto.

Retos y oportunidades de la participación de la sociedad civil

El gobierno de la RDC ha afirmado recientemente estar a favor de la reforma forestal y REDD podría ser una oportunidad para modificar el modelo de gestión basándolo en los derechos de las

comunidades locales. Existe la oportunidad de emprender reformas más profundas en el ámbito de los derechos sobre los recursos y la tierra. Además, un proceso participativo de división de zonas haría posible otorgar áreas de bosques destinadas a múltiples usos.

El gobierno tiene la oportunidad de desarrollar una política forestal con gran transparencia tras haber tomado las decisiones más importantes como la moratoria sobre la asignación de nuevas concesiones y la cancelación de los títulos ilegales determinados tras investigación judicial. No obstante, la inclusión provisional de 10 millones de hectáreas en las nuevas concesiones de explotación de bosques realizadas en la Propuesta de Preparación para REDD (RPP en sus siglas en inglés) de la RDC, pone en entredicho el compromiso del gobierno de continuar con la moratoria.

La demanda de participación de la sociedad civil en el proceso de reforma del sector forestal está prevista dentro del marco legal y es el resultado de la participación efectiva de la sociedad civil hasta la fecha en este ámbito.

Groupe de Travail Climat REDD y los beneficios de la participación de la sociedad civil

La participación de las ONGs locales, la comunidad local y los grupos de pueblos indígenas en REDD es esencial en la RDC por varias razones:

- En un país del tamaño de la RDC la sociedad civil descentralizada suele jugar un papel crucial en los servicios.
- Conociendo los problemas de gobernanza en la RDC³⁸ y la experiencia de la mala gestión financiera en el pasado, la incorporación de la sociedad civil aportará transparencia a REDD.
- Las ONGs locales y los OSCs cuentan con una amplia experiencia a la hora de trabajar con comunidades locales en proyectos de desarrollo de sustentos alternativos, participación en el establecimiento de la cartografía y otros ámbitos cruciales para REDD.
- Como ha puesto de manifiesto el caso de la promulgación del Código Forestal (2002) en la RDC, la sociedad civil juega un papel crucial en la sensibilización y las consultas con las comunidades locales y los pueblos indígenas.

El Grupo de Trabajo sobre el Clima y el programa REDD (GTCR) ha actuado hasta ahora como una vía efectiva para la participación en el proceso. Si bien se realizó un esfuerzo en la RPP para desarrollar algunas directrices con vistas a la participación en actividades e incluso en aspectos financieros, la sociedad civil tiene que garantizar



“Fuera de Kinshasa, las organizaciones tienen muy poca información o experiencia sobre los debates internacionales sobre REDD o las políticas en discusión”

que las futuras consultas se vean reflejadas en los resultados.

Algunas organizaciones que forman parte del GTCR han demostrado tener la capacidad de trabajar con las comunidades locales y experiencia en ese campo, lo que supone un punto a favor para su participación en el proceso REDD. No obstante, como quedó demostrado en el estudio sobre las causas de la deforestación (llevado a cabo como parte del proceso REDD en la RDC por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) el enfoque central ha estado en actividades de teledetección usando satélites y no en trabajo de campo, lo que ha limitado la participación. Es cierto que el material es nuevo y complejo; de ahí los esfuerzos del GTCR para capacitar a sus miembros con el objetivo de que puedan desempeñar una participación significativa. No obstante, las diferencias entre una sociedad civil enérgica, informada y comprometida activamente y una sin capacidad para analizar decisiones y que simplemente valida procesos aportando su firma a listas de asistencia es enorme y se ve reflejada en los resultados.

Finalización de la Propuesta de Preparación para REDD (RPP) a principios de 2010

Cuando el primer borrador de la Propuesta de Preparación para REDD (RPP) fue publicado, no se disponía todavía de tiempo y recursos suficientes como para realizar una consulta adecuada fuera de Kinshasa. El documento tenía 150 páginas y estaba escrito en francés, generalmente usando un lenguaje extremadamente técnico (no se disponía de una versión en Lingala, la lengua franca de la RDC); además era imposible suministrar un feedback útil ya que se contaba sólo con una o dos

semanas. A pesar de los esfuerzos de la sociedad civil y las organizaciones de pueblos indígenas agrupadas en torno al Groupe de Travail Climat REDD encaminados a que se enviara la RPP a otras organizaciones con sede en las provincias, fuera de Kinshasa las organizaciones tienen muy poca información o experiencia sobre los debates internacionales sobre REDD o las políticas en discusión. No se puede decir, por lo tanto, que haya habido una consulta efectiva.

- La misión conjunta que tuvo lugar en febrero de 2010 estaba diseñada para terminar de preparar la RPP y entregarla a ONU-REDD y la FCPF. Algunas de los principales aspectos que los representantes de la comunidad local resaltaron durante estas reuniones fueron:
- La necesidad de llevar a cabo un proceso participativo de división de zonas como requisito previo a REDD.
- La necesidad de integrar la política REDD a las actuales reformas del sector forestal y de reconocer los derechos tradicionales sobre la tierra.
- La necesidad de realizar una evaluación justa y equilibrada de las causas de la deforestación en la que no se exagere el papel de las comunidades en la deforestación ni se minimice el de la tala industrial, la industria minera y los agronegocios.
- De acuerdo con un análisis meramente financiero y simplista, el RPP sugiere que las opciones estratégicas sobre REDD deberían incluir la ampliación de las zonas dedicadas a explotaciones forestales, plantaciones de aceite de palma y ranchos de ganado. Todas estas opciones tendrían un impacto devastador para los bosques.
- El papel de la sociedad civil en la implantación de REDD.

La RPP de la RDC fue aprobada en marzo de 2010³⁹ para conseguir la financiación de ONU-REDD y la FCPF. Dicha financiación se acordó sujeta a determinadas condiciones como la integración de la sociedad civil en el proceso de seguimiento, notificación y verificación (MRV). El GTCR está trabajando en aspectos como planes participativos de división de zonas, estudios sobre las causas de la deforestación y reformas legales necesarias para REDD.

Conclusión

La participación de la sociedad civil de la RDC en los procesos REDD ha puesto de manifiesto que las redes de la sociedad civil que trabajan de manera coordinada, como el GTCR, pueden conseguir resultados efectivos y trabajar para conseguir un cambio real. A pesar de los obstáculos, la participación del GTCR en los debates sobre la RPP ha conseguido algunos cambios positivos. No obstante la influencia real sobre las decisiones está limitada por las limitaciones que se han impuesto a la participación en este proceso.

Esperamos que a medida que la RPP evolucione, durante los próximos dos años, se alcance una participación real en la estrategia REDD y que la sociedad civil sea reconocida como parte en el proceso de toma de decisiones, en los estudios y en la aprobación sobre el terreno. El gobierno y sus socios tienen que reconocer que si no hay una participación real en el proceso de toma de decisiones, es decir participación de todos los titulares de derechos y partes interesadas, cualquier intento de detener la deforestación estará condenado al fracaso.

Réseau Ressources Naturelles (RRN) es una plataforma de ONG de la RDC creada en 2002 cuya misión es hacer un seguimiento de la explotación forestal de la RDC y luchar por el respeto de los derechos de la comunidad local y por que haya una buena gobernanza en el desarrollo de la legislación forestal. www.rnrndc.org

Dynamique des groupes des Peuples Autochtones (DGPA) es la plataforma nacional de los pueblos indígenas de la RDC. Fue creada en 2008.

³⁶ <http://www.greenpeace.org.uk/media/reports/carving-up-the-congo>

³⁷ Consultar Rainforest Foundation Norway and UK (2009), Avoidable Deforestation: Forest Sector Reforms and REDD in the Democratic Republic of Congo, http://www.rainforestfoundationuk.org/Avoidable_Deforestation-DRC

³⁸ Counsell S (2006) Forest Governance in the DRC: Recommendations for a VPA, FERN.

3

Derechos a la tierra y los recursos

Todo mecanismo encaminado a reducir la deforestación y la degradación tendrá que estar construido sobre un sistema de tenencia de tierras claro y una gobernanza transparente y equitativa. De hecho los factores clave de la deforestación son los sistemas de tenencia de tierras injustos y poco claros y la falta de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales sobre sus tierras, recursos y territorios. También disponemos de pruebas de peso para asegurar que el ritmo de deforestación es más bajo (y la restauración de bosques mejora) en aquellas zonas en que los pueblos indígenas y las comunidades locales tienen sus derechos asegurados y pueden proteger y gestionar sus tierras y bosques.

En este capítulo trataremos algunos de estos argumentos utilizando estudios de casos concretos realizados en Brasil, Camerún y Papúa Nueva Guinea.

Control local de los bosques

Un gran porcentaje de las selvas del mundo constituyen territorios tradicionales de los pueblos indígenas. Salvo en contadas excepciones, los habitantes tradicionales de estos bosques han sido durante siglos expulsados de sus tierras y territorios o amenazados por actores externos. A menudo esta presión era el resultado de los beneficios económicos potenciales de valiosos recursos como petróleo, oro, cobre, madera, goma y aceite de palma. Si no se dispone de salvaguardas sólidas, existe un riesgo real de que la historia vuelva a repetirse y se trate al carbono forestal como a un nuevo recurso.

Se han tomado medidas para reparar la alineación histórica de los pueblos indígenas y las comunidades locales y en algunos países se han reconocido sus derechos formales y obligatorios a sus tierras. Se estima que actualmente alrededor de un 11% de los bosques del mundo han sido transferidos a las comunidades locales⁴⁰. Pero entre una región y otra hay muchas diferencias. En Sudamérica, el 24,6% de la cobertura forestal es propiedad de comunidades locales y pueblos indígenas⁴¹. En el Amazonas Brasileño, la experiencia de los Territorios Indígenas, desde los años 80, ha puesto de manifiesto que reconocer derechos puede servir para aminorar el ritmo de la deforestación. La situación en África es menos halagüeña. Sólo un 1,6% de la cobertura de bosque está destinada al uso de pueblos indígenas y comunidades locales y un 97,9% está administrada por el gobierno⁴². Ya que el estado en la práctica está ausente en muchas áreas recubiertas de bosque, gran parte de estas tierras son gestionadas realmente de acuerdo con derechos tradicionales y con un marco de tenencia de tierra complejo, superpuesto y que evoluciona lentamente. No obstante, los derechos

tradicionales no están reconocidos en muchos sistemas legales, lo que les hace vulnerables, como ocurre en Camerún.

Y en Papúa Guinea encontramos otra situación diferente. Allí el 97% de la tierra es propiedad de los pueblos indígenas de acuerdo con la constitución. Pero como mostramos en el siguiente estudio de caso concreto, incluso cuando existe un sólido régimen de derechos de tierra, los propietarios locales son sometidos a presiones para vender sus derechos a los especuladores, lo que supone un fracaso de los sistemas nacionales diseñados para regular REDD.

Las reformas legales y sobre gobernanza son actividades de preparación claves que entrañan numerosos beneficios

Aclarar y fortalecer los derechos que las comunidades locales y los pueblos indígenas tiene sobre sus tierras, territorios y recursos conlleva numerosos beneficios para un mecanismo diseñado con el fin de reducir la deforestación. Primero, existen casos reales que demuestran que asegurar los derechos a la tierra de las comunidades locales y los pueblos indígenas ayuda a reducir la deforestación⁴³. Segundo, asegurar la tenencia es una manera bastante segura de reducir la deforestación y la degradación de una manera permanente. Lo anterior cobra especial relevancia en el contexto del mecanismo de la CMNUCC, ya que la reducción de emisiones tiene que ser permanente para no contribuir negativamente al cambio climático. Tercero, determinar la propiedad del bosque y de sus productos de carbono es esencial para la distribución de beneficios y el desembolso de pagos a las partes interesadas y los titulares de derechos. Y finalmente, está comprobado que las sociedades construidas en base a sistemas de tenencia de tierras injustos tienen más posibilidades de acabar generando conflictos⁴⁴.

Incentivos perversos: ¿si conservas el bosque en pie te quedas sin derechos a la tierra?

REDD ha sido descrito como un mecanismo “que haga que los bosques vivos valgan más que los muertos”. Sin embargo se suele tomar una perspectiva económica y se fracasa a la hora de tener en cuenta el valor político y social de tener bosques en pie y no bosques talados. Una vez más, la reforma de los sistemas de tenencia de tierras puede ser una herramienta positiva para reducir la deforestación.

Existen disposiciones sobre uso de tierras productivas⁴⁵ como parte de la legislación que rige la tierra en la mayoría de países de África y Sudamérica. Es decir, que los derechos a

la tierra de sus ocupantes se reconocen sólo si demuestran que hacen un uso de la zona “productivo”. Este término hace referencia a actividades dañinas como la conversión permanente de los bosques en campos de agricultura y otros usos y excluye actividades que no destruyen los bosques y que practican tradicionalmente grupos semi-nómadas y cazadores. Por ello estas disposiciones sobre uso productivo de la tierra tienen como consecuencia la recompensa (mediante la otorgación de derechos asegurados a la tierra) de actividades que conllevan la destrucción de los bosques y que no protegen el sustento de las comunidades, del que dependen para su conservación. No cabe duda de que es necesaria una reforma en este aspecto⁴⁶.

REDD: ¿amenaza u oportunidad?

REDD entraña tanto amenazas como oportunidades para los pueblos indígenas y las comunidades locales. Hay mucho en juego y existe la preocupación creciente de que REDD vaya a suponer el desalojo o exclusión de los pueblos de sus tierras tradicionales restringiendo su acceso a los recursos naturales y permitiendo de mala fe actividades que son muy destructivas para los bosques (talas, agricultura de gran escala y minería) e incluso financiándolas con pagos REDD.

Para que las políticas reduzcan la deforestación de manera efectiva, hay que identificar las causas subyacentes de la deforestación como primera medida y asegurar el respeto por los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, incluyendo la aclaración de la tenencia de tierra.

³⁹ Para una valoración crítica de la RPP de la RDC consultar “A joint statement from Global Witness, Greenpeace, FERN, Rainforest Foundation Norway and Rainforest Foundation UK on Readiness Preparation Proposal for the Democratic Republic of Congo”, 15th March 2010, http://www.rainforestfoundationuk.org/REDD_DRC_RPP

⁴⁰ Bray DB, Duran E, Ramos VH et al. (2008) Tropical deforestation, Community Forests, and Protected Areas in the Maya forest. *Ecology and Society* 13: 56.

⁴¹ Rights and Resources (2010) The end of the hinterland: forest, conflict, and climate change. Disponible en www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1400.pdf

⁴² Rights and Resources (2010) The end of the hinterland: forest, conflict, and climate change. Disponible en www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1400.pdf

⁴³ Consultar Nepstad D, Schwartzman S, Bamberger B et al. (2006) Inhibition of Amazon deforestation and fire by parks and indigenous lands. *Conservation Biology* 20: 65-73; Stocks A (2007) Indigenous, colonist, and government impacts on Nicaragua's Bosawas Reserve. *Conservation Biology* 21: 1495-505; Chhatre A, Agrawal A (2009) Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons. *Proceedings of the Academy of Sciences of the USA* 106: 17667-70.

⁴⁴ Rights and Resources (2010), op cit.

⁴⁵ Llamado mise en valeur en países influenciados por el sistema legal francés como la Cuenca del Congo

⁴⁶ En un juicio histórico de 2009 en Malasia, los tribunales reconocieron los derechos tradicionales en Sarawak por encima de los cultivos - consultar : <http://www.survival-international.org/news/4533>



Manteniendo la resiliencia de los territorios indígenas

Por Natalie Unterstell y Erika Yamada, Instituto Socioambiental (ISA), Brasil.

Durante las últimas dos décadas, la mayoría de los países de la Cuenca amazónica han reconocido y demarcado Territorios Indígenas (TIs) y Áreas Naturales Protegidas (ANPs). Esto se ha llevado a cabo gracias a procesos nacionales que, aunque han sido incompletos e irregulares, han asegurado importantes reservas forestales protegidas en el Amazonas. Según las estadísticas oficiales, los TIs y las ANPs cubren un 41,2% de la superficie total de la región⁴⁷.

En el mismo periodo, no obstante, el ritmo de deforestación en la cuenca amazónica se ha disparado con una pérdida total de un 17% de la cobertura de bosques sólo en Brasil. El material cartográfico⁴⁸ del que disponemos muestra que las zonas demarcadas como TIs y ANPs han jugado un papel significativo actuando como barrera contra la deforestación y que sin ellas la pérdida habría sido incluso mayor.

En este estudio de caso concreto se describen las principales causas de la deforestación en el Amazonas brasileño y se subraya el papel que juegan los territorios indígenas en la reducción de la deforestación y la degradación.

REDD, deforestación y Territorios Indígenas

La presión causada por la deforestación en la región del Amazonas brasileño es especialmente alta y es la causa directa del 75% de las emisiones de gases con efecto invernadero en el país. La política gubernamental es un factor significativo que influye en las dinámicas de la deforestación pero en cierto sentido es errática. Mientras que en la década pasada se llevaron a cabo algunos esfuerzos para controlar la deforestación y se han conseguido resultados durante los últimos cinco años gracias al Plan de acción para prevenir y controlar la deforestación en el Amazonas (PAPCDAM), el gobierno también financia (a través de instituciones como el Banco Nacional de desarrollo económico y social (BNDES)) infraestructuras y actividades de agricultura que están destruyendo el Amazonas⁴⁹.

Las causas principales de la deforestación son en gran medida las mismas a lo largo de todo el Amazonas: cultivos y ganadería, extracción de madera, apropiación de tierras y proyectos de infraestructura. La devastación sigue un patrón

de sobra conocido: (1) las compañías madereras abren carreteras desviando autovías hasta los lugares en que hay árboles de valor, normalmente se tratan de áreas protegidas o comunidades ribereñas; (2) estas compañías acaban con el suministro de especies que aportan madera y avanzan al siguiente objetivo; (3) utilizando las recién construidas carreteras, los apropiadores de tierras y los ganaderos aportan fondos para convertir el bosque en pasto y venden lo que quede de madera y producen carbón con los árboles de menor valor; (4) se establece la cría de ganadería de baja producción en amplias zonas.

Los beneficios económicos iniciales provenientes de la deforestación, como ingresos y empleo, quedan restringidos a muy pocos sectores de la sociedad y no duran más de quince años. El legado se traduce en estancamiento económico, pobreza, conflictos sobre tenencia de tierras y devastación de los bosques y la tierra en un ciclo clásico de expansión y depresión.

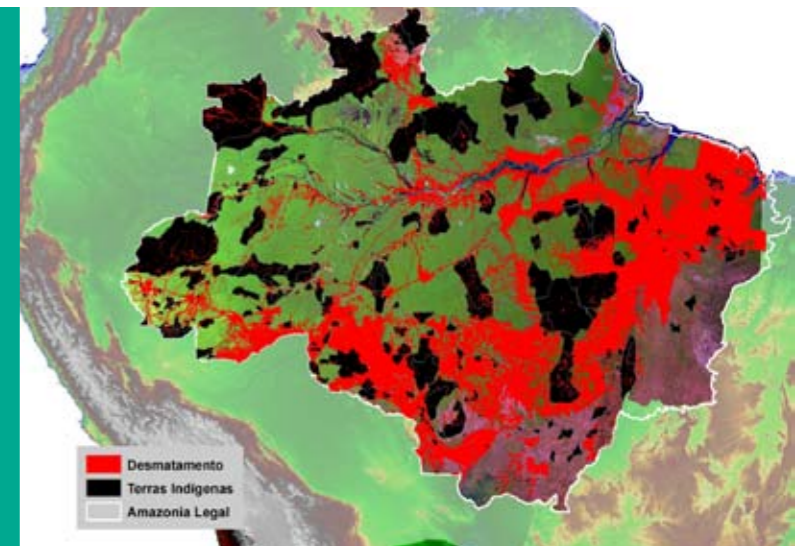
Un de las características de Brasil es la concentración de tierras, y en la región del Amazonas un 1% de los propietarios controlan un 57% del área. Y esto a pesar de que el Amazonas ha sido utilizado como una válvula de salida de presión en conflictos sobre tierra en otras partes. Dos tercios de los lotes concedidos por la agencia de reforma de la tierra a lo largo del país entre 2003 y 2008 se encontraban en el Amazonas. La concentración de la tierra está asociada con indicadores sociales bajos: en 2004, sólo un 21% de la población económicamente activa en el Amazonas tenía un trabajo formal y los municipios con mayor deforestación también presentaban una tasa de asesinatos más alta de la media.

El papel de los Territorios Indígenas

Se han hecho importantes progresos en el reconocimiento oficial de las tierras indígenas durante los pasados veinte años en Brasil, especialmente en el Amazonas, aunque no se han resuelto ciertos aspectos históricos. La geografía de la región ha sido transformada tras sucesivas demarcaciones de amplios territorios y un mosaico de áreas protegidas y reservas de diversidad biológica.

En virtud de unas disposiciones legales sin precedentes, la constitución brasileña de 1988 reconoció los derechos originales de los pueblos indígenas sobre la tierra y los recursos naturales que ellos usaban tradicionalmente. La mayoría de las tierras indígenas del país están concentradas en 405 áreas que cubren en total más de 1 millón de km² y representan más del 20% del Amazonas.

“La demarcación y el respeto de las tierras indígenas es un instrumento efectivo para proteger los bosques.”



© ISA (2009) Atlas de Pressões e Ameaças as Terras Indígenas na Amazonia Brasileira, CARNEIRO & SOUZA

Las tierras indígenas han jugado un papel fundamental en la conservación: 98,4% del área total que ocupan en el Amazonas está conservado y no como ocurre con otras formas de ocupación. La deforestación en estos territorios alcanza sólo un 1,3% de la deforestación del Amazonas. Según cálculos aproximados, en partes de Mato Grosso y Rondônia, la deforestación puede ser hasta diez veces más alta en las áreas que no están legalmente protegidas y hasta veinte veces más alta en el estado de Pará.

Además de los TIs, otro millón de km de bosques están en Unidades de Conservación (UCs). La protección forestal de estas áreas presenta grandes diferencias. Aunque amparadas por la ley, muchas de ellas no son sometidas a control alguno y falta la infraestructura y personal necesarios. Por ello la cifra del 43% del Amazonas bajo protección (dividida más o menos a partes iguales entre UCs y TIs) no se corresponde con una realidad que es bastante menos favorable. Además, la distribución es injusta y las regiones más críticas tienen que ser mejor protegidas.

La gestión y la protección de estas vastas áreas suponen un reto significativo. No hay estructura para la gobernanza institucional o representación política en el nivel nacional, ni tampoco existen instrumentos de recolecta de impuestos que puedan cubrir todas sus demandas. En muchas áreas, las tierras indígenas, aunque amplias, están rodeadas por áreas deforestadas y taladas reconvertidas en granjas y ranchos, como ocurre con la región de la cuenca del Xingú. El futuro de las comunidades indígenas y la integridad de sus bosques y recursos naturales dependerá cada vez más de su capacidad para gestionar sus relaciones con el resto de la sociedad brasileña.

Pueblos y bosques protegidos, ¿hasta cuándo?

Aunque la existencia de Territorios Indígenas demarcados ayuda a impedir la deforestación y a reducir las emisiones de gases con efecto invernadero, los que limitan con áreas de expansión agrícola son especialmente vulnerables. La barrera de contención a la deforestación, es decir los TIs y las UCs situados en ubicaciones bien conservadas hasta el momento, puede empezar a desmoronarse si no se toman medidas para protegerlos y disminuir el ritmo de devastación fuera de estas áreas. Más del 93% de la deforestación identificada dentro de TIs tiene un origen externo y no está relacionada con la ocupación tradicional de las tierras.

Por ello está claro que la demarcación de las tierras indígenas por sí sola, aunque de gran importancia, no es suficiente para proteger los bosques en el Amazonas. Además, los proyectos de conservación de bosques en tierras forestales indígenas tienen que combinarse con medidas para frenar la tala ilegal y los incendios de bosques controlados. Dichos proyectos tienen que aumentar el control de los pueblos indígenas sobre sus territorios y ser compatibles con sus sistemas de tenencia de tierras y con la relación espiritual que mantienen con sus recursos naturales.

¿Dónde encaja REDD?

El derecho a los territorios es quizás el eje del resto de derechos únicos reconocidos a los pueblos indígenas en un intento por asegurar su supervivencia como comunidades culturalmente bien diferenciadas. En Brasil este derecho está amparado por la constitución y los pueblos indígenas tienen el derecho exclusivo de utilizar sus tierras y recursos naturales de manera permanente a pesar de que el estado tiene el título formal sobre la tierra.

Aunque todavía no existe ninguna regulación específica en relación con REDD+ en las tierras indígenas de Brasil, la actual legislación nacional e internacional sobre derechos territoriales de los indígenas les brinda ya las protecciones necesarias. El gobierno no puede intervenir unilateralmente en las tierras de los indígenas o sus recursos naturales sino que sólo puede hacerlo con el acuerdo y respetando los intereses de los pueblos indígenas⁵⁰. No le concierne al gobierno decidir sobre la relevancia de proyectos de reforestación o prevención de la deforestación en tierras indígenas ni tampoco tiene el derecho de recibir beneficios de dichos proyectos⁵¹.

Además, los pueblos indígenas no pueden estar obligados contractualmente a abstenerse de seguir con sus prácticas tradicionales (caza, pesca, tala de bosque para cultivar, construcción de pueblos o casas, etc.) porque la constitución de Brasil otorga a los pueblos indígenas el derecho de actuar libremente en sus territorios. Si algún contrato pone en peligro este derecho, la cláusula en cuestión podrá considerarse nula. De acuerdo con la constitución, las tierras indígenas y los recursos de los bosques son inalienables y su uso no puede ponerse a disposición de terceros; en consecuencia, no se podrán ofrecer como garantía bajo ninguna circunstancia en ningún contrato.

Los pueblos indígenas deberían ser los principales beneficiarios de todo programa REDD desarrollado en el país ya que gestionan reservas de carbono y contribuyen en gran medida a frenar la deforestación de manera efectiva. Para compensar a los pueblos indígenas por los servicios ambientales que prestan se pueden utilizar mecanismos que incluyen varias actividades que podrían estar destinadas a dichos pueblos como la vigilancia, control de incendios y talas planificadas de lotes de tierras utilizados para la subsistencia así como el control de los bosques que cubren las tierras indígenas para impedir que la deforestación se desplace a otros sitios ("contagio"). Estas actividades servirían a la vez para lograr un desarrollo sostenible de acuerdo con el mantenimiento tradicional indígena de los bosques y para proteger sus tierras de la deforestación ilegal emprendida por terceros.

Con este enfoque se conservarían las formas de vida de los pueblos indígenas y la especial relación que guardan con sus tierras y se impediría que factores externos interfirieran en sus estilos de vida. Además se evitarían también subdivisiones de los territorios indígenas realizadas de acuerdo con restricciones sobre el uso de la tierra impuestas desde fuera. Otra idea es la de desarrollar sistemas de distribución de beneficios adaptados a sus culturas.

Conclusiones

La demarcación y el respeto de las tierras indígenas es un instrumento efectivo para proteger los bosques. Pero no es suficiente por sí solo ni tampoco bastará con el plan REDD si su implementación consiste en una serie de medidas sobre protección de bosques planificadas desde fuera e impuestas. La reducción de la deforestación debe formar parte de una visión a largo plazo y contar con la participación de la población para que tenga sentido. Por ello, los pueblos indígenas tienen que ser los encargados de diseñar e implementar las medidas encaminadas a reducir la deforestación y no sólo proponerlas. Los pueblos indígenas y otros pueblos de los bosques tienen el derecho de construir o rechazar REDD de conformidad con sus intereses y creencias y siempre que se cumplan ciertas condiciones relacionadas con el reconocimiento de sus derechos en cada país. Por ello es necesario, y posible, que las políticas para reducir la deforestación respeten los derechos de protección de los pueblos indígenas actualmente establecidos en las legislaciones nacionales y en la internacional, incluyendo el principio fundamental de un consentimiento previo, libre e informado en lo que respecta al uso de los territorios y tierras indígenas.

El Instituto Socioambiental (ISA) es una institución brasileña sin ánimo de lucro establecida en 1994 para proponer soluciones integradas a problemas sociales y ambientales. Su objetivo es defender los derechos colectivos de las poblaciones tradicionales y promover los derechos ambientales. www.socioambiental.org

⁴⁷ REDE AMAZONICA DE INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL GEOREFERENCIADA (2009) Amazonia 2009 Áreas Protegidas Territórios Indígenas. Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada (Raisg), 1ST edition. Sao Paulo.

⁴⁸ ISA (April 2006) Trends in Deforestation in the Xingu River Basin Brazil. Instituto Socio-Ambiental, Brazil. Graphics: Philippe Rekecwicz assisted by Cecile Marin, Agnes Stienne, Guilio Frigieri, Riccardo Pravettoni, Laura Margueritte and Marion Lecoquierre. <http://maps.grida.no/go/graphic/trends-in-deforestation-in-the-xingu-river-basin-brazil>

⁴⁹ Carneiro Filho, A., and Souza Braga, O. (2009) Atlas das Pressões e Ameaças às Terras Indígenas na Amazônia Brasileira. São Paulo: Instituto Socioambiental.

⁵⁰ La única excepción a esta norma es la posibilidad de desarrollar actividades mineras e hidroeléctricas sobre tierras indígenas. Ambas actividades están previstas por la constitución.

⁵¹ Rojas, B. (2009) REDD em Territórios Indígenas a Cuenca Amazônia. Brasília: Instituto Socioambiental.

Camerún



Retos que tendrá que afrontar REDD en el marco de la actual legislación sobre tenencia de la tierra y de los bosques

Por Samuel Nnah Ndobe, Centre for Environment and Development (CED), Camerún.

En Camerún los bosques cubren alrededor de 19,6 millones de hectáreas y representan un 11% de los bosques de la Cuenca del Congo y un 41% del territorio nacional. Las comunidades que habitan en los bosques incluyen a uno de los pueblos del mundo que es específicamente del bosque, los comúnmente conocidos como "pigmeos", y otras comunidades locales cuyo sustento y bienestar dependen de los bosques.

Las comunidades locales y los grupos indígenas poseen o tienen derechos para usar menos de un 2% de los bosques africanos. En 2009, un estudio de la Iniciativa de Derechos y Recursos (RRI en sus siglas en inglés) y la OIMT concluyó que el lento avance de la reforma sobre derechos a la tierra dificulta los esfuerzos destinados a frenar la deforestación y aliviar la pobreza. Al ritmo actual los países de la Cuenca del Congo, que contienen más del 70% de las selvas tropicales que quedan en África, tardarán 260 años en alcanzar los niveles de reforma alcanzados en el Amazonas.⁵²

En este estudio de caso concreto se recuerda brevemente la evolución del sistema de tenencia de tierras en Camerún pasando por los periodos colonial y post-colonial y la relación de dicho sistema con los derechos tradicionales a la tierra, especialmente de los pueblos indígenas. Se subrayan también las implicaciones que supondrían para Camerún desarrollar las actividades potenciales de REDD.

Tenencia de tierra y de bosques y pueblos de los bosques

La legislación actual de Camerún se basa en la establecida durante el periodo de colonización por parte de Alemania, Gran Bretaña y Francia. Lo cual conlleva un modelo doble de tenencia de tierra en el que los derechos tradicionales y la legislación coinciden en parte y coexisten.

Los tres regímenes coloniales consideraron que las tierras "no ocupadas" y no cultivadas no tenían dueño. De acuerdo con este principio,

los franceses comenzaron a expropiar tierras a gran escala mientras que los ingleses y los alemanes las reclamaron en nombre de la Corona. El concepto de estado nacional, que ha reemplazado las antiguas nociones de "tierra libre sin dueño" o "estado nacional colectivo", sigue un único objetivo: dar el control de la tierra de Camerún al estado.

Las comunidades que habitan los bosques en Camerún incluyen a los bantús o semi bantús que principalmente practican agriculturas utilizando claros quedamos y a los pueblos indígenas de los bosques, comúnmente llamados "pigmeos", que son comunidades de cazadores y están considerados como los primeros habitantes del bosque. Los derechos tradicionales a la tierra no están legalmente reconocidos. A partir de las Ordenanzas sobre la Tenencia de tierras de 1974, aquellos que estuvieran haciendo un uso de la tierra sólo podrían continuar haciendo dicho uso si podían demostrar que era productivo.

En las políticas forestales de comienzos de los años 90 introdujeron una planificación sobre división de zonas basada en criterios comerciales y ecológicos que ignoraban por completo el derecho tradicional a la tierra. La planificación sobre división de zonas reconoce el uso tradicional a la tierra de los bantú por encima del uso de los "pigmeos". También otorga enormes superficies de bosque como concesiones o unidades de gestión forestal destinadas a actividades de tala. Gran parte de las concesiones de explotación han sido concedidas en gran medida a comerciantes de madera extranjeros.

Las reformas del sector forestal de los 90 se topan con contradicciones en relación con los derechos a la tierra y los recursos. La Ley Forestal de 1994 otorga todos los derechos forestales al estado y permite la creación de derechos de propiedad privada sobre árboles pero sólo si un grupo o individuo planta los árboles (es decir la propiedad privada de árboles que crecen de forma natural no está permitida), y el estado continúa siendo el propietario de la tierra en que dichos árboles sean plantados. Lo anterior genera dos problemas: (1) la limitada extensión de la propiedad privada de la tierra reduce dramáticamente el ámbito de la silvicultura privada y (2) nadie recibe incentivos por proteger bosques en tierra "pública". Además, la legislación sobre bosques y tierra presenta varias contradicciones. Por ejemplo, un título de propiedad es un requisito previo para plantar árboles privados en virtud de la Ley Forestal de 1994; pero en virtud de la Ordenanza sobre tierra de 1974 el uso productivo de la tierra (por ejemplo plantación de árboles) es un requisito previo para obtener los títulos de propiedad sobre la tierra⁵³.

Apropiación de la tierra y derechos tradicionales deficientemente asegurados

Las tierras que no estén registradas como privadas son propiedad del estado. La legislación post-colonial sobre tierras en Camerún dio como resultado el desarrollo de la tenencia privada de tierras en detrimento de los sistemas comunales tradicionales. La propiedad privada puede adquirirse a través de un uso productivo y del registro de la tierra, pero en la práctica sólo un 3% de la tierra está registrada, en general por inversores importantes o intermedios. El complicado y costoso proceso de registro de tierras ha provocado una situación descontrolada de apropiación de tierras en las regiones forestales, en las que actualmente las élites están adquiriendo y registrando grandes áreas de tierras comunitarias a su propio nombre. Además hay una presión creciente sobre la tierra que acaba en muchas ocasiones en conflictos. Esta presión está ocasionada por la demanda de concesiones destinadas a la industria minera, las madereras, la agricultura y las plantaciones. Por ejemplo, el pueblo Bakweri se ha organizado bajo el Comité de Tierras Bakweri para defender sus derechos y las comunidades situadas en las áreas de Akom II y Niete se han quedado sin apenas tierras en las que desarrollar sus actividades de sustento tradicionales debido a la continua expansión de Socapalm y Hevecam y a la creación del Parque Nacional de Campo Ma'an.

Cuadro 2: Bosques comunitarios

La experiencia de Camerún pone de manifiesto varios problemas relacionados con legislaciones nacionales deficientes sobre Bosques Comunitarios (BCs). Los BCs suelen ser concedidos dentro de bosques muy degradados, al lado de carreteras y asentamientos, están limitados a 5000 hectáreas y son atribuidos por un periodo limitado de 25 años. Los procedimientos y costes de otorgar BCs son una barrera insalvable para la mayoría de las comunidades, y la implementación efectiva de los Bosques Comunitarios en Camerún se ha visto minada inter alia por la falta de propiedad legal sobre la tierra por parte de la población local, los intereses de que disfrutaban las élites locales, y la ausencia de mecanismos de responsabilidad en el nivel de la comunidad en relación con la distribución de los beneficios de los bosques.

La mayor parte de los pueblos de los bosques consiguen acceder a tierra gestionada por el estado a través de sistemas locales o tradicionales de tenencia de recursos. Estos sistemas varían considerablemente a lo largo de los diferentes contextos socioeconómicos y ecológicos del país. En las zonas forestales de Camerún, los dos principales grupos, agricultores y cazadores-recolectores, tienen una visión

diferente sobre la propiedad. Para los Bantús o agricultores, la tierra pertenece a un linaje y los individuos que pertenezcan a dicho linaje tienen derecho a cortar árboles y a cultivar la tierra. En general, para los Bantú del sur de Camerún, la propiedad de la tierra se basa en el “derecho del hacha” o droit d’hache⁵⁴, es decir, que se adquiere la tierra según se va cortando o despejando un área de un bosque. El espacio despejado pasa a ser propiedad del individuo o grupo que realizó la tala y de sus descendientes.

Los cazadores-recolectores de Camerún creen que todos los bosques les pertenecen, los pueblos “pigmeos” Baka consideran que los bosques les fueron entregados por una deidad superior llamada Komba. Según sus creencias todo el mundo tiene derecho a los recursos del bosque (entretenimiento, frutas salvajes y tubérculos, medicinas, etc.) con la condición de no destruir el bosque. Por desgracia esta manera tradicional de utilizar los bosques no deja pruebas evidentes de su ocupación y valorización: su tierra está condenada a ser considerada “tierra libre” y clasificada como bosque estatal permanente. Gran parte del bosque que queda en pie en Camerún se encuentra en las tierras tradicionales y ancestrales de los Pueblos Indígenas de los Bosques. La concesión Ngoila-Mintom en Camerún, ahora destinada a REDD, se encuentra en las tierras ancestrales del pueblo “pigmeo” Baka. Esta reserva une a los Baka de Djoum Mintom con los de Lomie, Boumba Bek y Nki en el sudeste y con otros “pigmeos” del Congo, la República Centrafricana y Gabón. Por ello, el proyecto REDD en esta área podría suponer una ruptura de esta relación histórica y espiritual con los bosques.

Forzados por políticas que alientan el sedentarismo, los “pigmeos” fueron obligados a abandonar el bosque y a convertirse en ocupantes ilegales de pueblos al borde de carreteras y de tierras que pertenecían a los Bantús. Sus tierras tradicionales han sido en gran medida destinadas a concesiones de explotación o a áreas protegidas.

Cuadro 3: Una experiencia insuficiente en cuanto a la distribución de beneficios

Los mecanismos de distribución de beneficios existentes en Camerún, como las Royalties anuales forestales (RAFs) pagadas por las compañías de tala, no han funcionado debidamente debido a mecanismos de responsabilidad disfuncionales y malversación en diferentes niveles por parte de las élites nacionales y locales. También se han excluido a las comunidades “pigmeas” y a los pueblos que no están reconocidos como comunidades en una orden conjunta que establece los términos de uso de los ingresos de la explotación forestal.

Lo anterior es especialmente preocupante si tenemos en cuenta que algunas instituciones de Camerún están sugiriendo que se utilice el modelo de RAFs como mecanismo de distribución de beneficios aplicable a los futuros mecanismos REDD.

Consecuencias del programa REDD en Camerún

La conversión de la tierra para fines de agricultura y explotación es el principal factor de la deforestación y la degradación de los bosques en Camerún. Las expectativas en torno a REDD son altas en términos de lo que puede aportar económicamente, pero no se puede decir lo mismo sobre las expectativas que van a implementarse de una manera global.

Camerún es uno de los países que participan en el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial y actualmente está preparando su Propuesta de Preparación para REDD (RPP). Hasta el momento, dicha propuesta excluye a la sociedad civil y a las comunidades locales. El Gobierno lleva a cabo también un proyecto REDD encaminado a valorar las reservas de carbono, y grandes reservas y compañías de tala están desarrollando proyectos REDD dentro de las áreas protegidas o concesiones que gestionan. Es difícil imaginar cómo los pueblos indígenas de los bosques y las comunidades locales se pueden beneficiar de REDD con un entorno institucional que sobre el papel tiene algunas políticas aceptables pero que encuentran grandes limitaciones prácticas a la hora de ser aplicadas.

La reforma de la tenencia forestal es una prioridad en los esfuerzos destinados a reducir la deforestación en Camerún. Abordar los conflictos sobre recursos y tierras y crear garantías sobre la tenencia para todas las partes interesadas puede resolver conflictos violentos, crear incentivos para que el gobierno realice inversiones predecibles y estables y contribuir al crecimiento económico. Resolver la ambigüedad de los derechos de propiedad de los bosques es un paso clave para proteger y aumentar la capacidad de los bosques de capturar carbono y proporcionar otras funciones culturales, sociales y de ecosistemas esenciales. Es importante que se aclaren no sólo los derechos de propiedad sobre la tierra y los recursos, sino también los derechos a los servicios de los ecosistemas que proporcionan las tierras forestales: divisorias de aguas, biodiversidad, ecoturismo y captura de carbono.

Las reformas deben incluir capacitación de las comunidades para asegurar que entienden la nueva legislación y que pueden aplicar su derecho de participación plena en el control de la tierra y los recursos.

Conclusión

Los derechos de los pueblos indígenas de los bosques y las comunidades locales a ser propietarios de la tierra y los bosques en que han vivido y crecido durante generaciones no están reconocidos por la legislación de Camerún. Los derechos tradicionales de los cazadores-recolectores no son tenidos en cuenta en los mecanismos actuales de distribución de beneficios ni en los propuestos.

Camerún ha firmado la UNDRIP y otros acuerdos sobre derechos humanos que reconocen los derechos de los Pueblos Indígenas a sus territorios y tierras, a determinar su propio futuro y desarrollo, y por lo tanto a participar en cualquier proceso de toma de decisiones que afecte a sus tierras, recursos y comunidades. Como quedó establecido en el Convenio sobre la Diversidad Biológica por el grupo de expertos técnicos sobre diversidad biológica y cambio climático: “es improbable que los Pueblos Indígenas se beneficien del programa REDD allí donde no sean propietarios de sus tierras, si no existe el principio del consentimiento previo, libre e informado, y si no se reconocen sus identidades o no se les da la opción de participar en los procesos de elaboración de políticas”.

La urgencia de tratar con el cambio climático, que es un problema global, subraya la importancia de aclarar los derechos de propiedad, tanto a nivel local como nacional. Estos sistemas tienen que definirse en un proceso participativo que reconozca los sistemas tradicionales de propiedad y los derechos de gestión de los servicios de los ecosistemas.

El Centre for Environment and Development fue creado en 1994 como respuesta a la necesidad de alzar voces independientes y populares ante las reformas de las políticas en el sector ambiental y forestal en Camerún y el Congo en esa fecha. El objetivo global del CED gira entorno del eslogan “Hacer de la sostenibilidad una realidad”. Es decir, su objetivo es asegurar que si se interviene en los bosques se haga de una manera respetable desde un punto de vista social y ecológico y económicamente sostenible. La mayor parte de nuestro trabajo se basa en una conservación centrada en las personas. www.cedcameroun.org

⁵² Rights and Resources Initiative and International Tropical Timber Organization (2009) Tropical Forest Tenure Assessment: Trends, Challenges and Opportunities, May, http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1075.pdf

⁵³ Egbe ES (2001) The concept of community forestry under Cameroonian law. *Journal of African Law* 45: 25-50.

⁵⁴ Diaw C (1998) Si, nda bot and ayong. Shifting cultivation, land uses and property rights in Southern Cameroon. www.odi.org.uk/resources/download/751.pdf



Soñando con “dinero del cielo”: cómo los planes de comercio de carbono están violando los derechos de los pueblos indígenas

Por Thomas Paka, PNG Ecoforestry Forum, Papúa Nueva Guinea, y Grant Rosoman, Greenpeace Australia Pacific.

En Papúa Nueva Guinea, un 94% de las emisiones de gases con efecto invernadero anuales provienen de la deforestación y la degradación de los bosques, el porcentaje más alto de cualquier país en el mundo⁵⁵.

El 55% de los bosques de PNG se encuentra en grandes bloques (de más de 500 km²) de bosques con ecosistemas apenas dañados. A estos bloques se les denomina Paisajes Forestales Intactos (PFIs). Pero la continuación de actividades de explotación forestal ilegales y destructivas y la conversión de superficies forestales en plantaciones pueden suponer, si no son detenidas, que gran parte de los bosques tropicales comercialmente accesibles de PNG estén para 2021 degradados o talados. La propiedad tradicional por parte de las comunidades locales representa un 97% de la superficie de tierra total (46 millones de hectáreas), incluyendo estas superficies forestales.

Las oportunidades que entraña el proyecto REDD no han sido pasadas por alto por los actores internacionales; de hecho han desencadenado una fiebre del oro⁵⁶ en relación con proyectos encaminados a ahorros en emisiones de carbono a través de la protección de bosques. En PNG lo denominan comúnmente “dinero del cielo”, ya que lo que se compra con los pagos es una parte de aire. La promesa de altas sumas de dinero hace que los propietarios de tierras sueñen con ser ricos y firmen rápidamente acuerdos que no comprenden. Los llamados “cowboys del carbono” (los agentes especialistas) están consiguiendo que se firmen en poco tiempo muchísimos acuerdos en lo que parece una carrera por conseguir amplias superficies de bosque.

La constitución de PNG tiene uno de los marcos legales más sólidos del mundo en cuanto a derechos tradicionales se refiere. En sus objetivos y principios directivos nacionales puede leerse: “Declaramos que nuestro cuarto objetivo es

conservar el medio ambiente y los recursos naturales de Papúa Nueva Guinea y utilizarlos en beneficio de todos y reponerlos en beneficio de las generaciones futuras”⁵⁷. La propiedad tradicional está reconocida en leyes como la Ley Forestal de 1991, la Ley de Minería de 1992, la Ley sobre Tierras de 1996 y la Ley sobre Gas y Petróleo de 1998, en las que se hace hincapié en la importancia de contar con el consentimiento libre, previo e informado de los propietarios. No obstante, el ritmo y la forma en que los nuevos contratos se están llevando a cabo muestran una realidad muy diferente.

El gobierno, a la vez que muestra liderazgo en el nivel internacional en relación con el programa REDD y las políticas sobre cambio climático, en su país lleva los dos últimos años creando confusión, presentando borradores de políticas defectuosas, abriendo y cerrando la Oficina sobre Cambio Climático (y su Consejero ha sido despedido y está siendo investigado por corrupción), con disputas entre departamentos gubernamentales, actuando a la vez con connivencia y oposición en relación a los “cowboys del carbono” y presentando en general muy poca capacidad de liderazgo para defender a los propietarios de tierras y a los bosques.

Los proyectos de comercio de carbono están perjudicando los derechos tradicionales a la tierra

Los mecanismos de financiación REDD, que han sido establecidos en todo el mundo, brindan la oportunidad al pueblo de PNG de obtener muchísimos más beneficios si conservan lo que queda de bosque intacto. Los beneficios son mayores que los ingresos que el gobierno y los propietarios de tierras reciben actualmente, por ejemplo, de la tala industrial (que es la actividad principal que contribuye a la degradación de los bosques en PNG y que afecta 16 millones de hectáreas)⁵⁸.

No obstante, hay una gran confusión en relación al concepto por los pagos y a cómo funciona el comercio de carbono. El concepto de estar comerciando con algo que no se puede ver ni tocar y de no realizar un intercambio físico de bienes es difícil de entender para los habitantes de las comunidades locales. Muchos no pueden creer que haya extranjeros dispuestos a pagar altas sumas de dinero por algo que, según se les dice, está dentro de los árboles, sin pedir nada a cambio a parte de la promesa de conservar los árboles en pie. Existen informes que hablan de personas en los pueblos que creen que antes tienen que convertir los árboles en CO₂ quemándolos y almacenando el carbón, y que les pagarán por el carbono que produzcan. Según otra versión se cree que es necesario poner el CO₂ en botellas antes de venderlo. Normalmente los

propietarios de las tierras afirman que no saben lo que es el carbono. “No sentimos el carbono, ni siquiera lo vemos”, afirmaron propietarios de tierra en Ramu durante una entrevista para la TV. “El carbono es solo viento o aire o algo parecido”⁵⁹.

Por ello, para que las decisiones de los propietarios indígenas sean “informadas”⁶⁰ es necesario que previamente se trabaje en la sensibilización, se comparta información y se lleven a cabo talleres participativos de enseñanza sobre varios temas: la naturaleza del cambio climático, los gases de efecto invernadero, el papel de los bosques como garantes de los servicios ambientales incluyendo la mitigación del cambio climático, las opciones de gestión y de ganancia de beneficios a través de diversos valores de los bosques, la financiación del carbono y el comercio del carbono. Aparte de un puñado elitista de representantes de propietarios que viven en las principales ciudades y han tratado en gran medida con las agencias gubernamentales, los agentes del carbono o las ONGs, no ha habido un proceso suficiente de sensibilización y educación en los pueblos. Por ello los propietarios rurales no están “informados”. Solo por esta razón es posible afirmar que ninguno de los proyectos de comercio de carbono forestal emprendidos hasta el momento respeta los derechos tradicionales de los propietarios de las tierras.

Además, teniendo en cuenta la falta de sensibilización, la única manera de que estos proyectos puedan seguir adelante es mediante la coacción y los “incentivos”. Estas prácticas son de sobra conocidas en PNG ya que son las mismas que ha utilizado el sector de la explotación forestal. Se sirven de las “élites” de propietarios (que normalmente no viven en los pueblos) para presionar al resto de los propietarios y obtener su apoyo.

Y luego existen las “asignaciones y honorarios de asistencia”, pagos públicos realizados a aquellos que acuden a las reuniones y entregan las tierras de sus clanes⁶¹ al proyecto de comercialización de carbono⁶². En muchos casos los representantes de los propietarios son llevados a las ciudades, alojados en hoteles de lujo y se les ofrece alcohol, comida, dinero en efectivo y otras recompensas materiales para “facilitar” el proceso de firma. “Se ocupan de nosotros y nos dan de comer”, afirmó el líder tribal de April Salome, Willie Maru. Pero cuando se les pregunta cuánto van a recibir por su carbono forestal y cuándo, es habitual que los líderes no sepan qué contestar.

Existen en algunos casos demandas que afirman que los propietarios reales de tierras han sido engañados para firmar los contratos,

tal y como han afirmado representantes del este de Pangia: “Nosotros, los propietarios de tierras, comunicamos que se han hecho tratos sospechosos y que huelen a chamusquina en el comercio del carbono”⁶³.

En casos aún más extremos, se amenaza a los propietarios y se les obliga a firmar. En la mayor superficie de bosque intacto de PNG – la zona de Kamula Doso en la parte occidental de PNG– un líder tribal fue forzado a firmar a punta de pistola la entrega de sus tierras al proyecto REDD. “Vinieron y me cogieron durante la noche” relató Abilie Wape. “La policía vino con una pistola. Me amenazaron. Me forzaron a entrar en el vehículo. Luego por la noche fuimos al hotel... Si firmo, estoy vendiendo mi derecho de nacimiento. Pero me dijeron, ‘Firma. Si no llamo a un policía para que te encierre’”⁶⁴.

Y esto ocurre a pesar de que la zona de Kamula Doso ha sido sujeta a un requerimiento judicial que impide el desarrollo del proyecto de comercio de carbono y ha estado en el centro de una disputa sobre la tierra que actualmente está siendo tratada por los tribunales de PNG.

Estas tácticas crean conflictos y tensión dentro de las comunidades. Los conflictos sobre la tierra causados por la explotación forestal son muchos y están documentados y los tribunales disponen de archivos con información sobre más de 700 de estas disputas que pueden tardar en resolverse una década. Las ONGs saben que las actividades que generan ingresos tienen que ser detenidas cuando surgen disputas sobre la tierra para impedir que el conflicto se haga más grave dentro de una comunidad. No obstante, lo anterior no ha servido para frenar a los agentes del carbono que siguen intentando conseguir que se desarrollen estos proyectos prometiendo a los propietarios de las tierras altas cantidades de dinero a cambio de su firma.

Además del trabajo de sensibilización que hay que desarrollar en las comunidades, deberían darse:

- Procesos encaminados a identificar a los propietarios de las tierras y a los titulares de derechos.
- Instituciones de representación, que habrá que crear o fortalecer, dentro de las comunidades para que puedan luchar por el consentimiento previo, libre e informado y gestionar los beneficios.
- Planificación plenamente participativa del uso que se va a dar a la tierra, lo que incluye ejercicios de cartografía y establecimiento de los usos actuales y futuros de las tierras y los usos futuros previstos.
- Información clara sobre qué significa firmar un acuerdo sobre los derechos de carbono y

cómo va a afectar a sus derechos y al uso futuro de la tierra.

- Un proceso de toma de decisiones que respete las tradiciones y que exija el apoyo de más de un 75% para que un acuerdo pueda ser aprobado.

Lo normal es que un proceso de este tipo lleve al menos dos años; no obstante los procesos actuales se están completando en el transcurso de meses.

¿Cuáles serán los beneficios para los propietarios tradicionales de tierra?

Ciertos documentos filtrados de la Oficina sobre el Cambio Climático (OCC) de PNG señalan que los propietarios de tierras indígenas probablemente acabarán recibiendo muy poco de estos acuerdos sobre comercio de carbono. En el controvertido caso de April Salome, el Director Ejecutivo de la OCC habló de un acuerdo sobre distribución de beneficios según el cual los propietarios de tierra recibirían el 35% y la OCC el 20%⁶⁵. Para la zona de Kamula Doso, la OCC emitió un certificado por valor de 1 millón de toneladas de “créditos voluntarios de carbono” pero no indicó como se repartirían los ingresos⁶⁶. El enfoque de la política del gobierno de PNG ha sido reconocer derechos tradicionales a la tierra primero para luego establecer que el comercio de carbono que guarde relación con dichos derechos será controlado por el gobierno⁶⁷. Esto anula los derechos de los propietarios indígenas de gestionar los beneficios derivados del comercio de carbono de sus bosques. Según lo ha expresado Adelbert Gagai, representante de los propietarios de tierra en la provincia Oro: “Este no es su bosque y no pueden quitárnoslo. Nos pertenece”⁶⁸.

La mayoría de los proyectos de comercio de carbono afirman que van a cumplir con los Estándares Voluntarios de Carbono (VCS)⁶⁹, incluyendo el desarrollo de un nuevo estándar para una Mejor Gestión Forestal (IFM en sus siglas en inglés)⁷⁰. Por desgracia, el IFM encubre en la práctica explotaciones forestales y la denominada Gestión Forestal Sostenible (SFM en sus siglas en inglés)⁷¹ en la que la explotación forestal no es tan destructiva como cuando se llevan a cabo las mismas prácticas de siempre (BAU, Business as usual) y el carbono “ahorrado” se vende. No sabemos si los propietarios de la tierra son conscientes de lo anterior ya que la creencia generalizada es que los bosques van a estar protegidos a cambio de pagos y distribución de beneficios.

Conclusión: La necesidad de aplicar soluciones desde el nivel local

Hasta el momento la experiencia de PNG con

el programa REDD ha puesto de manifiesto que, aunque existan sólidos derechos a la tierra y protecciones legales, la protección de los bosques no está asegurada ni tampoco la capacidad de las comunidades de beneficiarse del programa. Para que las comunidades se beneficien del programa REDD es necesario que existan derechos de tenencia garantizados, pero estos no constituyen por sí solos una garantía suficiente. No cabe duda de que es necesario disponer de más salvaguardas, tales como procesos de consulta obligatorios y capacitación de las comunidades para que entiendan y puedan gestionar sus activos de carbono.

Se han propuesto además que se incorporen otros convenios locales sobre protección de bosques. Uno corresponde a un plan nacional llamado Pagos por los Servicios Ambientales (PSA)⁷² que se basa en el respeto de los derechos tradicionales, la participación de las comunidades y procesos transparentes. El otro es la propuesta Fondo Forestal de PNG⁷³ basado en parte en el “Fondo del Amazonas” de Brasil. Su función será la de suministrar incentivos financieros para impedir la deforestación y promover la protección de la diversidad biológica y los derechos y sustentos de las comunidades dependientes de los bosques. Las dos alternativas siguen un modelo de gobernanza basado en múltiples partes interesadas, con el objetivo de crear un plan de distribución de beneficios justo y que preste especial atención a los derechos y la participación de las comunidades indígenas.

El Foro Eco-forestal de Papúa Nueva Guinea es una organización no gubernamental sin ánimo de lucro. Se trata de una organización que agrupa a más de 20 organizaciones nacionales e internacionales. Fue formada en 1999 para representar las opiniones de sus miembros en la elaboración de políticas nacionales y para divulgar información útil para crear y mejorar la capacidad local con el fin de ayudar a las comunidades locales y propietarios de recursos a tomar decisiones informadas. El principal objetivo del Foro es promover una gestión sostenible auténtica de los bosques y la buena gobernanza en el sector forestal www.ecoforestry.org.pg

⁵⁵ 146 MtCO₂ eq in 2000, WRI (2008). Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) Version 5.0 (Washington, DC: World Resources Institute (WRI)). <http://cait.wri.org>.

⁵⁶ Las cifras han sido prometidas por los “cowboys del carbono” de acuerdo con estimaciones sobre el carbono en los bosques de PNG multiplicado por el precio del carbono. Ascenden a billones de dólares USD. La compañía australiana de inversiones Carbon Planet dijo que tenía créditos de carbono por valor de más de 1 billones de dólares australianos de 25 proyectos REDD ya contratados con PNG (presentación de powerpoint de Carbon Planet, julio de 2009). El proyecto April Salome, según estimaciones, generará créditos por valor de 50 \$USD mensuales (April Salome, Sustainable Forest Management – Project Design Document. Voluntary Carbon Standard report, December 2008).

⁵⁷ El Artículo 53 de la Constitución de PNG exige “protección de privaciones injustas a la pobreza”, que en este caso incluye la tierra. El apartado 53(1) exige compensaciones justas de acuerdo con condiciones justas que tendrán que ser realizadas por el Estado en aquellas zonas en que toma posesión de las tierras y no propiedad.

⁵⁸ Greenpeace’s 2008 document, Preserving Paradise – The Value of Protecting Papua New Guinea’s Forest for Climate (p. 16), proporciona una análisis de los ingresos de la explotación forestales en comparación con las pérdidas de carbono.

⁵⁹ Documental Al Jazeera, 9 de diciembre de 2009

⁶⁰ Como parte del consentimiento previo, libre e informado.

⁶¹ En PNG la tierra generalmente pertenece al clan y el proceso legal que así lo

4 Gestión comunitaria de los bosques

Las comunidades gestionaban sus bosques mucho antes de que la gestión comunitaria de los bosques comenzara a ser objeto de estudio y a estar incluida en la elaboración de políticas a finales de los 70 en el sudeste de Asia y en África. Desde entonces, la incapacidad del estado para controlar la degradación de los bosques es un hecho ampliamente reconocido y ha dado lugar a la creación de numerosas iniciativas en todo el mundo destinadas a transferir superficies forestales a las comunidades locales. Conocida indistintamente como Gestión participativa de los bosques (PFM en sus siglas en inglés) o Gestión comunitaria de los bosques (CFM en sus siglas en inglés), este mecanismo trasfiere el control y gestión de los bosques desde el gobierno central a las instituciones representativas de la comunidad. En algunos casos, esto incluye los derechos legales formales a la tierra; en otros la tierra sigue siendo propiedad del estado y las comunidades pueden hacer uso de los productos del bosque de acuerdo con planes de gestión acordados. En la mayoría de los casos las comunidades se organizan y auto regulan.

La experiencia de la silvicultura comunitaria ha sido muy positiva y cada vez contamos con más pruebas para afirmar que la mejor manera de combatir la deforestación es otorgar la responsabilidad de la gestión de los bosques a las comunidades locales. Un reciente estudio de 80 bosques en diez países diferentes ha señalado que cuando hay autonomía en la elaboración de las leyes a nivel local hay también mayor captura de carbono forestal y más beneficios para los medios de subsistencia⁷⁴. Los siguientes estudios de caso preparados por los miembros del Accra Caucus en Tanzania y Nepal reflejan las experiencias positivas obtenidas con este enfoque y los retos de aplicarlo bajo el régimen REDD.

La manera en que la gestión comunitaria de los bosques funciona varía en relación con el tipo de bosque y las causas de la deforestación. En algunos casos, requerirá de mecanismos para frenar la explotación forestal comercial e ilegal emprendida por terceros (a través de patrullas comunitarias) y miembros de la comunidad (a través de presión social y responsabilidad en el nivel local). En otros, ayudará también a reducir el impacto de la extracción de madera para usos de subsistencia introduciendo formas sostenibles de cosechar, sistemas agroforestales y promoviendo medios alternativos de subsistencia. Un factor clave es la flexibilidad.

Cinco beneficios de la gestión comunitaria de los bosques

Los sistemas de gestión de bosques basados en la comunidad son la mejor manera de abordar con éxito las causas de la deforestación, por varias razones. Primero, la Gestión Comunitaria de los Bosques reduce de manera comprobada la deforestación y la degradación. Las comunidades tienen un interés histórico en mantener sus bosques y hacer un uso sostenible de sus productos: madera, leña, alimentos, medicinas y servicios como la protección de la línea divisoria de aguas, y en los últimos tiempos, el ecoturismo. Además sus conocimientos ancestrales y locales les han aportado prácticas específicas en lugares específicos que son mucho más efectivas que las soluciones “científicas” globales. Si se les brinda el apoyo y los incentivos necesarios, las comunidades podrán mantener los bosques en pie. También podrán mejorar e incluso aumentar las reservas de carbono de los bosques y por supuesto el resto de beneficios que éstos proporcionan.

Segundo, la Gestión Comunitaria de los Bosques puede ser de gran alcance. Hay comunidades que dependen de los bosques en todo el mundo y los mismos sistemas de gestión comunitaria pueden aplicarse en superficies enormes sin que sea necesario desarrollar una gran infraestructura en el sector público. Se estima que la superficie de bosques bajo gestión comunitaria en países en desarrollo abarca un 25%⁷⁵. Esta cifra podría doblarse o triplicarse si se impulsan las políticas e incentivos correctos, especialmente en África donde predomina el control estatal de los bosques.

Tercero, la Gestión Comunitaria de los bosques contribuye a un desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza. Este tipo de gestión genera fuentes de ingreso para los miembros de la comunidad: les proporciona directamente ingresos financieros y también les brinda oportunidades para que puedan diversificar sus medios de subsistencia basados en productos y servicios de los bosques. Además de proteger el medio ambiente, tiene otros beneficios como por ejemplo la salvaguarda de la línea divisoria de aguas y de la diversidad biológica. Es decir que la Gestión Comunitaria de los Bosques fortalece los tres pilares de la sostenibilidad: el económico, el social y el medioambiental.

Cuarto, la silvicultura comunitaria fomenta la buena gobernanza, la responsabilidad y la igualdad entre hombres y mujeres. Generalmente, las comunidades locales operan de acuerdo con sistemas de toma de decisiones participativos y mecanismos de distribución de beneficios y responsabilidad. Los comités de gestión de los bosques en los pueblos son elegidos por su

asamblea y son los responsables de asegurar que los bosques son gestionados en beneficio de toda la comunidad. Si un miembro del comité abusa de sus poderes es destituido, se le impone una multa e incluso a veces una pena de cárcel (como en el estudio de caso de Tanzania). Como demuestra el caso de Nepal, es posible promover la igualdad de género si se garantiza la participación de las mujeres en todos los niveles y actividades.

Finalmente, la Gestión Comunitaria de los Bosques es justa. Las comunidades forestales son los guardianes tradicionales de los bosques. Muchas comunidades indígenas guardan profundas relaciones espirituales y culturales con los bosques y les brindan un profundo respeto. Su papel en la protección de los bosques por el bien común debe ser reconocido y compensado a través del reconocimiento de sus derechos sobre los bosques.

Es necesario que haya políticas que apoyen la gestión comunitaria de los bosques para que ésta sea exitosa

La CFM no va a lograrse por sí sola. Tiene que estar respaldada por las garantías, incentivos y normativas apropiadas, tal y como demuestran los estudios de casos concretos que vamos a ver a continuación. Aunque se han emprendido algunos esfuerzos para promover la participación de la comunidad en REDD⁷⁶, en realidad los requisitos y la financiación para REDD podrían ser negativos para la descentralización. Es imperante que se aclaren los derechos a la tierra, asunto muchas veces ambiguo que deja la posibilidad abierta a la manipulación y apropiación de los beneficios por parte de las élites. Además es clave a la hora de conseguir que la administración estatal ayude y no dificulte la descentralización de la silvicultura comunitaria. Las políticas para reducir la deforestación son aplicables a los bosques de una nación entera y se administran a nivel nacional. Por ello es necesario que haya sistemas eficientes para asegurar que los beneficios alcanzan el nivel local. Por ello hay que disponer de un sistema coherente y coordinado de relación entre las diferentes instancias de gobierno. La relación tiene que ser de arriba-abajo y de abajo-arriba y conseguir un equilibrio justo entre las necesidades de administrar un sistema nacional y de ayudar a las comunidades a organizarse a través de sus propias instituciones.

No cabe duda de que la Gestión Comunitaria de los Bosques es la mejor manera de proteger los bosques y por ello su papel es significativo. Sin embargo controlar la deforestación va a presentar retos extremadamente complejos, lo que puede dar lugar a mucha confusión, explotación y destrucción de bosques. No se trata sólo de entregar el poder a las comunidades locales y decirles “todo vuestro” dejándoles

vulnerables ante las especulaciones de los promotores de proyectos y los oficiales locales apenas informados. La cooperación entre las comunidades locales y el estado puede ser el punto diferenciador de los esfuerzos exitosos para reducir la deforestación a través de la Gestión Comunitaria de los Bosques.

⁷⁴ Chazdon RL (2008) Beyond deforestation: restoring forests and ecosystem services on degraded lands. *Science* 320: 1458-60.

⁷⁵ Larson AM, Barry D, Dahal GR, Pierce Colfer CJ, eds (2010) *Forests for People: Community Rights and Forest Tenure Reform*. Earthscan.

⁷⁶ Wertz-Kanounnikoff S, Kongphan-Apirak MK (2009) *Emerging REDD+: A Preliminary Survey of Demonstration and Readiness Activities*. Working Paper 46, Center for International Forestry, Bogor, Indonesia; www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/WPapers/WP46Wertz-Kanounnikoff.pdf

Tanzania



Conseguir que REDD funcione para las personas y los bosques: lecciones de la gestión forestal participativa

Por Charles Meschack [Nota: cambio de ortografía], Tom Blomley y Nike Doggart del Grupo de Conservación Forestal de Tanzania (TFCG), y Rahima Niaidi [Nota: cambio de ortografía] de la Federación de Redes de Conservación Forestal Comunitaria en Tanzania / Shirikisho la Mtandao wa Jamii wa Usimamizi Misit, (MJUMITA)

El incremento de la población de Tanzania ha contribuido a la expansión de la agricultura minifundista y ha aumentado la demanda de productos de origen forestal, tales como el carbón vegetal. Los bosques proporcionan el 90% del suministro nacional de energía en forma de leña y carbón vegetal, así como un 75% de los materiales de construcción. Sin embargo, los bosques se ven amenazados por la tala ilegal, los incendios forestales y la inseguridad de los sistemas de tenencia de la tierra.

La opinión mayoritaria considera que Tanzania tiene uno de los marcos legales más avanzados y progresivos de toda África en materia de silvicultura participativa. La Ley Forestal de 2002 proporciona una base legal clara para la gestión o cogestión de bosques por parte de comunidades, grupos y personas individuales de Tanzania continental.

Existen dos formas de gestión forestal participativa. La más extendida es la gestión forestal comunitaria, tanto en términos de aldeas participantes como de área total cubierta. Por medio de la gestión forestal comunitaria los aldeanos son al mismo tiempo propietarios y gestores de sus bosques. Si bien tienen que asumir todos los costes, todos los beneficios de la cosecha y de la explotación forestal se quedan y se comparten en el ámbito local. Esta situación contrasta con la gestión forestal conjunta, en la que las comunidades gestionan los bosques pero no son propietarios de los mismos, y en la que sus derechos y beneficios son a menudo inciertos e inseguros.

Gracias al fuerte apoyo de las autoridades nacionales y locales y a la ayuda de una serie de socios bilaterales y multilaterales de desarrollo, en



© Charles Leonard Meshack

octubre de 2008 el área de bosque total estimada cubierta por sistemas de gestión forestal participativa ascendía a 4,1 millones de hectáreas (en torno a un 13% de la superficie forestal total), afectando a más de 2300 aldeas en 63 distritos.

La tasa de deforestación se sitúa en torno al 1,2% anual, lo que se traduce en que Tanzania pierde aproximadamente 412.000 hectáreas de bosque cada año, principalmente en zonas rurales. Las tasas anuales de deforestación pueden alcanzar el 5% en determinadas zonas de bosque costero tanzano de elevada diversidad biológica.

La gestión participativa reduce la deforestación y la degradación forestal

Estudios independientes han confirmado que la gestión forestal participativa ofrece mejoras en la gestión forestal en comparación con áreas bajo control estatal directo. Un estudio desarrollado en los bosques de la región de las montañas Uluguru, en Tanzania oriental, comparó seis bosques con un sistema de gestión forestal conjunta y seis bosques bajo control estatal exclusivo. El estudio concluyó que los bosques en situación de gestión forestal conjunta tenían mayor número de árboles vivos y de árboles muertos por causas naturales. Existía un 68% menos de casos de árboles maderables cortados y un 34% más de árboles maderables en pie que en los bosques de gestión estatal. La incidencia de incendios forestales resultó seis veces mayor en los últimos⁷⁷.

Otros estudios han mostrado que cuanto mayor sea la devolución de las responsabilidades de la gestión forestal desde el estado hacia los niveles locales, mayores resultan los beneficios. Un estudio llevado a cabo en los bosques de las montañas de Usambara occidental, en el nordeste del país, comparó indicadores de estructura y

alteración forestal entre bosques similares en régimen de gestión forestal comunitaria, gestión forestal conjunta y gestión estatal exclusiva. La mayor seguridad de la tenencia de la tierra y la autonomía institucional del sistema de gestión forestal comunitaria contribuyeron a una gestión más eficaz y a una menor incidencia de la tala ilegal, al tiempo que los niveles generales de alteración forestal resultaron ser mayores en los bosques con sistemas de gestión forestal conjunta y en los bosques gestionados de manera exclusiva por el Estado⁷⁸.

Los bosques comunitarios benefician la subsistencia

La introducción de la gestión forestal participativa en el ámbito comunitario ha tenido efectos positivos tangibles tales como el beneficio procedente de la venta de productos forestales (como madera, leña, carbón vegetal y miel), el suministro sostenible de productos para el hogar (leña y vigas), la conservación y el mantenimiento de los recursos hídricos y, en algunos casos, beneficios adicionales procedentes del ecoturismo.

A pesar de ello, las comunidades deben hacer frente a gastos significativos cuando se embarcan en un sistema de gestión forestal participativa. Muchos de los bosques que se entregaron a las comunidades se encontraban en muy mal estado, de modo que la actividad principal de muchas comunidades se ha centrado en tomar el control del bosque (por medio de patrullas y sistemas de protección) y en devolver los bosques a un estado gestionable. Este proceso lleva un tiempo durante el cual las posibilidades de beneficiarse directamente de las cosechas o de los productos derivados de la madera son limitadas. Además, el elevado estado de conservación de numerosos bosques gestionados de manera participativa se traduce en que las alternativas de usos extractivos sean muy limitadas. Por otra parte, numerosas comunidades en Tanzania han visto crecer los costes con el paso del tiempo a medida que las poblaciones de animales salvajes (tales como monos, babuinos y antílopes) se benefician de una mayor protección de su hábitat y asaltan o dañan las cosechas plantadas cerca de los límites del bosque.

En casos así, los costes de gestión pueden superar los beneficios. Los incentivos de REDD podrían proporcionar, directamente a los gestores de ámbito comunitario, unos ingresos valiosos para apoyar la protección y gestión forestal a largo plazo.

La gestión forestal participativa mejora la gobernanza y la responsabilidad locales

La gestión forestal comunitaria proporciona

un marco reconocido legalmente que permite a los gobiernos locales asegurar la tenencia de los bosques de sus tierras. Una vez que la asamblea de la aldea (compuesta por todos los adultos residentes en ella) aprueba las ordenanzas, las lindes del bosque, el plan de gestión y la composición del comité de gestión forestal de la aldea, el bosque de la aldea queda «proclamado» y pasa a ser una entidad reconocida legalmente. Otro beneficio pasa por la mejora en la gobernanza y la responsabilidad locales. Los comités de gestión forestal de las aldeas son elegidos por la asamblea de la aldea y son responsables de garantizar que su bosque se gestiona en beneficio de todos los miembros de la comunidad. En caso de que se produzca un abuso de poder (por ejemplo, en caso de que miembros del comité roben dinero de la cuenta del bosque) podrán ser expulsados del comité, multados y/o encarcelados (ver Recuadro 3).

Recuadro 1: Aldeanos condenan a sus dirigentes por crímenes forestales de ámbito local

En el transcurso de una patrulla rutinaria en el bosque de Suledo, los guardias locales descubrieron a un comerciante local recogiendo madera. Cuando fue interpelado, el comerciante presentó una «carta de autorización» que había sido expedida (de manera ilegal) por el Director General de la aldea y en la que se autorizaba la recolección. En aquel momento todas las aldeas habían acordado una prohibición total a la recolección para permitir que el bosque se recuperara de una temporada de fuerte cosecha. La madera y el equipo de recolección fueron confiscados por los aldeanos y vendidos en subasta; el Director General fue detenido, depuesto de su cargo y condenado a seis meses de cárcel.

La gestión forestal participativa procesa mejor el trabajo cuando los usuarios del bosque pueden participar en las decisiones relativas a quién y cómo gestionará sus bosques. Garantizar que el comité de gestión elegido es responsable ante los usuarios del bosque (por ejemplo, a través de reuniones públicas, intercambio de información y publicación de cuentas) constituye otro elemento crucial para asegurar que las ventajas de la gestión forestal participativa se compartan de manera equitativa.

Lecciones de gestión forestal participativa para REDD

Existe un interés creciente en el uso de la gestión forestal participativa como marco institucional para REDD en Tanzania debido a los impactos positivos experimentados sobre la subsistencia y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero causada por la deforestación. Se trata de una gran oportunidad para las

comunidades, siempre y cuando se tenga en cuenta toda una serie de amenazas potenciales, detalladas a continuación.

Protección de múltiples beneficios

Los bosques naturales proporcionan múltiples beneficios y servicios a las comunidades, incluyendo comida, energía, conservación del suelo, plantas medicinales, productos forestales maderables y no maderables y protección de la calidad del agua. A partir de la definición de bosque que utiliza en la actualidad la CMNUCC, existe el riesgo de que REDD provoque la sustitución de los bosques naturales por plantaciones exóticas que podrían tener una mayor reserva de carbono nominal. Esto afectaría a los múltiples servicios que los bosques proporcionan a las comunidades rurales y amenazaría la biodiversidad forestal de Tanzania. Es crucial que todo acuerdo internacional sobre REDD incluya medidas de protección que reconozcan y protejan la biodiversidad y la función múltiple de los bosques desde el punto de vista de la población local.

Garantía de equidad

Cuando los procesos de gestión forestal participativa se facilitan correctamente, pueden resultar en mejoras en la gobernanza y la responsabilidad a nivel local. No obstante, existen numerosos ejemplos en los que el proceso se ha acelerado y el público no ha sido informado o consultado. En tales casos es fácil que el comité de gestión de la aldea capte los beneficios derivados de la gestión forestal a costa de los demás aldeanos. Puesto que con frecuencia el comité está formado por los miembros más ricos y mejor formados de la comunidad, los ricos tienden a hacerse más ricos y los pobres a hacerse más pobres.

Es necesario invertir tiempo y recursos para garantizar que los miembros de la comunidad comprenden las propuestas que hay tras los potenciales pagos REDD, los problemas que pueden aparecer si estos pagos se basan en la compensación de las emisiones de los países industrializados, y las ventajas de que los pagos puedan construir de manera equitativa bosques gestionados por la comunidad.

Reducción de los costes de transacción

Los bosques gestionados de manera participativa tienden a tener tamaños muy diferentes y a menudo se encuentran en áreas inaccesibles. Esto supone que si cada bosque se incluyera de manera individual en un programa REDD, los costes de transacción derivados de garantizar que los pagos REDD llegan a los más necesitados podrían superar el valor del pago en sí. Si se

pretende que los fondos REDD beneficien a comunidades en el marco de acuerdos de gestión forestal participativa, será necesario reducir los costes por medio de la agregación de zonas individuales de bosque y de la promoción colectiva. Una opción que está siendo explorada en la actualidad por el Grupo de Conservación Forestal de Tanzania y por MJUMITA consiste en el establecimiento de una «cooperativa de carbono» cuya titularidad y gestión se efectúa en nombre de sus miembros, los gestores forestales de ámbito local, como medio de garantizar una distribución equitativa de los beneficios.

Conclusión

La experiencia de Tanzania ha mostrado que los gestores forestales locales pueden proporcionar un valioso servicio local a través de la conservación de bosques que reducen las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la deforestación, además de todas las múltiples ventajas que aportan los bosques. En reconocimiento de ello, tienen el derecho a ser compensados por el mantenimiento y restauración de los bosques. El caso de Tanzania muestra que si esto se hace a través de la venta de carbono forestal, aumenta el riesgo de centralización del poder en relación con las decisiones sobre el uso los bosques. Así pues, fortalecer y extender cambios en las políticas que proporcionen a las comunidades un control sobre las decisiones que afectan el uso de los bosques es una condición previa esencial para reducir la deforestación y la degradación forestal.

También requiere la instalación a nivel local de sistemas transparentes y con rendición de cuentas que permitan que los beneficios de REDD se compartan, evitando el problema de que los miembros más ricos de las comunidades se beneficien de la gestión forestal participativa a costa de los miembros más pobres.

TFCG, el Grupo de Conservación Forestal de Tanzania, es la organización no gubernamental más grande de Tanzania que se centra en una conservación de los bosques naturales sostenible y que fomenta la participación, la cooperación y la asociación. www.tfcg.org

Mjumita, la Federación de Redes de Conservación Forestal Comunitaria en Tanzania, trabaja con mujeres, hombres y niños que viven junto a las reservas forestales para conseguir una gestión y conservación de los bosques que beneficie a las generaciones presentes y futuras. www.mjumita.org

⁷⁷ Blomley T, Pflieger K, Isango J, Zahabu E, Ahrends A, Burgess N (2008) Seeing the wood for the trees: an assessment of the impact of participatory forest management on forest condition in Tanzania. *Fauna & Flora International, Oryx* 42: 380-391.

⁷⁸ Persha L, Blomley T (2009) Management decentralization and montane forest condition in Tanzania. *Conservation Biology* 23: 1485-96.



¿Es la gestión forestal comunitaria la opción más viable para la implantación del programa REDD+?

Por Bhola Bhattarai, Nabaraj Dahal y Rijan Tamraka de la Federación de Usuarios de Bosques Comunales de Nepal (FECOFUN) y Practical Solution, Nepal.

Antecedentes

Un 21% de los bosques nepalíes se gestionan desde las comunidades, y otro 15% desde el Estado en calidad de áreas protegidas. El resto son propiedad legal del Estado pero no existen acuerdos institucionales efectivos que regulen su uso, protejan el bosque y excluyan a los no usuarios. Así pues, constituyen de facto fuentes de recursos de acceso libre y representan las principales áreas de deforestación y degradación.

Los 1,2 millones de hectáreas bajo régimen de gestión forestal comunitaria son gestionados por más de 14.000 grupos de usuarios de bosques comunales y reportan beneficios a más de 1,6 millones de hogares. Este programa ha supuesto que las comunidades rurales tengan un mayor acceso a los recursos forestales, además de mejoras en valores de diversidad biológica y paisaje y en los medios de vida.

Los causantes de la deforestación y la degradación forestal

Se estima que la tasa de degradación forestal en Nepal es cinco veces mayor que la tasa de deforestación (8% y 1,6% respectivamente entre 1979 y 1994).

Los causantes de la deforestación y la degradación forestal son complejos y operan conjuntamente en la mayoría de los casos, lo que dificulta su control. Entre ellos se incluye una elevada demanda de productos forestales (incluyendo madera para su uso como combustible y en la construcción); la tala ilegal, especialmente en regiones fronterizas; la invasión y el asentamiento con fines agrícolas, e incendios forestales, muchos de los cuales son intencionados con el propósito de cazar, regenerar prados y extraer productos forestales.

Si bien existe cierta acción directa para contrarrestar estos factores, un enfoque más amplio necesita hacer frente a las causas subyacentes y emprender más acciones en las áreas de:

- Política económica, para tratar el coste de oportunidad forestal, la inversión pública, la fijación de precios para los productos forestales y las cosechas agrícolas, y la lucha contra la pobreza.
- Gobernanza, incluyendo corrupción, reforma agraria, vacío institucional en la gestión forestal, cumplimiento de la legalidad y retrasos y confusiones judiciales, derechos de propiedad.
- Educación social, para confrontar factores tales como los comportamientos de búsqueda de renta y las actitudes culturales hacia la pobreza.

El impacto de la gestión forestal comunitaria

En Nepal, la gestión forestal comunitaria ha demostrado ser efectiva a la hora de hacer frente a los agentes causantes de la deforestación y la degradación y de incrementar la reserva de carbono⁷⁹.

Recuadro 2: Cómo la gestión forestal comunitaria ayuda a los bosques

Un estudio llevado a cabo entre 1994 y 1997 para valorar la gestión y las condiciones de los bosques comunales en cuatro distritos montañosos orientales en Nepal mostró mejoras en diversos indicadores clave de productividad. Los bosques comunales presentaban un menor nivel de pastos que los bosques nacionales, y la incidencia de incendios y talas ilegales resultó igualmente menor. La proporción de gestión forestal «activa» creció de un 3% hasta un 19% y la de «sin gestión forestal» se redujo de un 97% a un 43%. En cuanto al uso de productos forestales, un 43% de los grupos de usuarios de bosques comunales recogen más madera, y un 14% recogen menos que antes de la formación de los grupos. Del mismo modo, un 87% de los grupos de usuarios de bosques comunales recoge leña y un 47% recoge madera por debajo del nivel de capacidad productiva del bosque.

Además de la mejora de la reserva forestal, la gestión forestal comunitaria mejora la subsistencia de las comunidades locales y de las comunidades indígenas implicadas. Usando datos extrapolados de los distritos de Terai y Doce Colinas en 2002, se estima que la silvicultura comunitaria produce unos ingresos anuales de 747 millones de rupias nepalesas (10 millones USD). Estos ingresos se destinaron fundamentalmente al desarrollo comunitario, la gestión forestal, el funcionamiento de los grupos de usuarios de bosques comunales y a un programa de subsistencia en favor de los más desfavorecidos. La gestión forestal comunitaria ha contribuido al desarrollo de las infraestructuras, promoviendo fuentes alternativas de ingresos y desarrollando proyectos basados en el bosque.

Recuadro 3: Cómo se benefician las comunidades de la gestión forestal comunitaria

Con la introducción de la gestión forestal comunitaria en el distrito de Dolakha a partir de 1990, los grupos de usuarios de bosques comunales se han implicado en la creación de infraestructuras de desarrollo comunitario, en las que invierten importes que van desde las 500 rupias hasta las 200.000 rupias (entre 7 y 2.800 USD). También han promovido actividades alternativas generadoras de ingresos tales como la cría de cabras, la apicultura, la vermicompostación y el cultivo de productos forestales no maderables; han adjudicado tierra a usuarios pobres para su sustento; han iniciado programas de microfinanzas; han prestado su apoyo a escuelas y han concedido becas a alumnos pobres; han establecido empresas forestales y han desarrollado vínculos con otras organizaciones.

La silvicultura comunitaria también ha sido capaz de poner en marcha la movilización social y la práctica de una buena gobernanza en las comunidades locales. Por lo general, los grupos de usuarios de bosques comunales ejercen una toma de decisiones participativa y funcionan con mecanismos de distribución de beneficios. La igualdad de géneros se promueve a través de la garantía de la participación obligatoria de la mujer en todas las actividades de los grupos de usuarios de bosques comunales, incluyendo su representación en el comité ejecutivo y otros subcomités; de hecho, cerca de un 5% de estos grupos están compuestos exclusivamente por mujeres.

De este modo, las múltiples ventajas de la gestión forestal comunitaria incluyen la mejora del estatus económico de la comunidad, de las condiciones medioambientales locales y del estatus social y del sustento de las personas.

En el caso de países como Nepal (que ya cuenta con un mecanismo eficaz para implicar a comunidades locales, mujeres, grupos marginados y personas desfavorecidas), la política REDD+ de concesión de créditos para la reducción de emisiones procedentes de la deforestación y la degradación forestal y para la recuperación de los bosques debe orientarse hacia la gestión forestal comunitaria. Ésta necesita contar con el apoyo de otras políticas y estrategias para poder garantizar el control de la deforestación y de la degradación forestal por parte de las comunidades.

Principales cuestiones que deben tratarse para la implantación de REDD+ en la silvicultura comunitaria

Para que la gestión forestal comunitaria

constituya un modo efectivo de reducir las emisiones de carbono es necesario afrontar diversas cuestiones referentes a políticas, gobernanza e instituciones. A nivel nacional, los pagos para reducir la deforestación pueden verse dificultados por políticas referentes al solapamiento de derechos sobre productos forestales y al solapamiento de derechos sobre la coordinación de pagos de carbono, así como por una estructura federal difusa. De este modo, la legislación nacional debe dejar claro que la titularidad del carbono de los bosques comunales debe permanecer en las comunidades, y que estas normas no deben contradecir otras disposiciones legales. Además, todos los planes operativos de cada grupo de usuarios de bosques comunales deben establecer con claridad la titularidad y la gestión del carbono. Dado que Nepal se encuentra envuelto en un proceso de reestructuración estatal, la nueva estructura (muy posiblemente federal) debería mantener y reforzar los bosques comunales. Deben aclararse los problemas de contabilidad del carbono y la construcción de base en discusiones de políticas en el ámbito internacional, que socava la integridad medioambiental de REDD; sistemas tales como el Pago por Servicios Ambientales (PSA) y las cuentas fiduciarias comunales, financiadas con fondos REDD, proporcionan la mejor oportunidad de recompensar a las comunidades por el mantenimiento y la recuperación de los bosques.

Conclusiones

Los bosques comunales constituyen un vehículo para el cambio social. La gestión forestal comunitaria no sólo ha ayudado a mejorar el estado de los bosques: también ha promovido la inclusión social, la igualdad de género, el intercambio equitativo de beneficios y la buena gobernanza. Los datos nacionales muestran que los bosques estatales tienen una mayor tendencia a la deforestación y a la degradación forestal como consecuencia de la corrupción que afecta al gobierno, del vacío institucional en materia de gestión forestal y de los retrasos judiciales y en la aplicación de las normas. Con esto no se pretende menoscabar la capacidad y legitimidad del gobierno, sino reconocer la realidad del papel que la sociedad civil y las comunidades locales pueden jugar en la reducción de la deforestación y la degradación forestal. De este modo, las zonas de bosque nacional entregadas a las comunidades con derechos comunales tendrán mayor éxito a la hora de evitar la deforestación y la degradación forestal, con el beneficio añadido de la reducción de las emisiones de carbono.

La gestión forestal comunitaria es un modelo de éxito a seguir para la implantación de REDD. Puede contribuir a la expansión de prácticas sostenibles de gestión forestal en áreas con elevadas tasas de deforestación y degradación forestal. La concesión de incentivos para garantizar el reconocimiento de las comunidades forestales como propietarias legítimas de los bosques y la consiguiente

5

Conclusión

No cabe duda de que el cambio climático nos va a afectar a todos y muchos ya sienten sus efectos, ampliando la brecha que separa a los poderosos de los desamparados. Nuestra respuesta debe estar guiada por el conocimiento de que quienes menos han contribuido al cambio climático serán quienes más afectados se verán por él⁸⁰. Los gobiernos deben mostrar liderazgo y alcanzar un acuerdo justo, ambicioso y vinculante para reducir drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero en el marco del CMNUCC. Las naciones desarrolladas no deben externalizar las reducciones necesarias en las emisiones hacia países en desarrollo por medio del mercado del carbono u otros programas de compensación. Los programas para reducir la deforestación no funcionarán si no se basan en tratar las causas subyacentes de la deforestación: la demanda global de tierra y madera, la mala gobernanza forestal en numerosos países tropicales y la falta de derechos seguros. Si no se aplican medidas de garantía, REDD seguirá marginando a aquellos que dependen de los bosques y a largo plazo no beneficiará ni al clima ni a la humanidad.

Si bien las negociaciones acerca de REDD siguen abiertas dentro de la CMNUCC, la preparación para REDD ya se está quedando atrasada en numerosos países. Los gobiernos deben demostrar una voluntad política genuina para combatir los intereses creados que amenazan con permitir que una mayor atención internacional sobre los bosques sea más perjudicial que beneficiosa. Las iniciativas para reducir la deforestación deben beneficiar al clima y al ecosistema global, al tiempo que aseguran el respeto a los derechos humanos de las generaciones presentes y venideras, en concreto los derechos de quienes dependen de los bosques para su sustento.

Los casos de estudio del Accra Caucus reunidos en el presente informe han demostrado cuáles deben ser los elementos de un enfoque de reducción de la deforestación basado en los derechos, y por qué dicho enfoque debería haber sido adoptado hace mucho tiempo. El análisis de los casos de estudio muestra que la participación plena y efectiva de las comunidades forestales es una condición clave para hacer frente a las fuerzas económicas y sesgos institucionales que conducen a la deforestación.

Para que una participación plena y efectiva pueda tener lugar, deben existir plataformas eficaces y operativas que permitan a los pueblos indígenas, a la sociedad civil y, en concreto, a las comunidades locales dependientes de los bosques atraer la atención de los responsables de la toma de decisiones a nivel nacional sobre sus preocupaciones. Un proceso adecuado de consulta mejorará los resultados de las políticas y mejorará la confianza entre gobiernos y otras

partes interesadas. Al contrario, la aplicación de procesos apresurados que no tengan en cuenta las necesidades de las partes interesadas para incluirlas a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones y la imposición de plazos arbitrarios no conseguirán tratar las preocupaciones y los derechos de los pueblos indígenas y de los residentes forestales locales, conducirán a la adopción de políticas ineficaces y engendrarán conflictos⁸¹. Las políticas nacionales para abordar la deforestación deben basarse en una intención genuina de establecer un consentimiento, y no en legitimar procesos con conclusiones predeterminadas. Tal y como muestra el caso de Indonesia, es demasiado fácil que los procesos REDD se limiten a reproducir las desigualdades del statu quo.

Las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel fundamental para asegurar que las personas directamente afectadas por las políticas propuestas puedan participar en el proceso de toma de decisiones. Los casos de estudio de la RDC y Ecuador reflejan cómo incluso procesos bienintencionados promovidos por el gobierno en el primer caso, o con un marco constitucional adecuado en el segundo caso, pueden no alcanzar niveles de consulta y participación suficientemente elevados como para garantizar que las propuestas y planes estén anclados en contextos locales. El respeto al principio de consentimiento libre, previo e informado implica garantizar que los titulares de los derechos tienen la información que necesitan acerca de qué es REDD y de cómo les afectará. El caso de estudio de PNG sirve como advertencia sobre lo que puede pasar cuando no tiene lugar una consulta genuina y un intercambio de información. Dado que los pagos por evitar la deforestación estarán asociados a la titularidad de los bosques, un paso crucial debe consistir en formalizar los derechos de las comunidades y pueblos indígenas dependientes de los bosques sobre su tierra, territorios y recursos naturales. Esta situación se refleja claramente en el contraste entre los casos de estudio de Brasil y Camerún. Además, garantizar la seguridad de los derechos sobre la tierra de las comunidades indígenas y dependientes de los bosques abre el camino hacia una gestión forestal comunitaria eficaz, un enfoque que, cuando se implanta de manera adecuada, reduce eficazmente la deforestación y distribuye equitativamente los beneficios entre los custodios del bosque. Esto se muestra en las experiencias de Nepal y Tanzania.

A causa de la variedad de contextos y de las diferencias entre las naciones forestales, no existe una receta única para combatir con éxito la deforestación. No obstante, como ha tratado de demostrar este informe, existen ingredientes comunes que resultan necesarios en todos los casos: un enfoque basado en los derechos y

“Un acuerdo internacional para proteger los bosques debería tratar las causas de la deforestación, hacer frente a las fuerzas que buscan destruir los bosques y empoderar a las comunidades para que puedan protegerlos, mantenerlos y mejorarlos.”

con plena participación de las comunidades dependientes de los bosques, seguridad de la tenencia de la tierra y gestión comunitaria de los bosques.

REDD comenzó como una oportunidad histórica para detener la deforestación gracias al interés sin precedentes por poner freno a la deforestación al más alto nivel político. Ha quedado claro que, mal regulado y gestionado, REDD también supone una amenaza que podría socavar los derechos de los pueblos indígenas.

Partiendo de las experiencias reales de comunidades dependientes de bosques y de otras organizaciones de la sociedad civil preocupadas por los derechos y las cuestiones medioambientales, el Accra Caucus sobre bosques y cambio climático cree que un acuerdo internacional para proteger los bosques sólo sería eficaz si centrara su atención más allá del carbono y las finanzas. Dicho acuerdo debería tratar las causas de la deforestación, hacer frente a las fuerzas que buscan destruir los bosques y empoderar a las comunidades para que puedan protegerlos, mantenerlos y mejorarlos.

⁸⁰ FPNUCI (2008) Impacto de las medidas paliativas contra el cambio climático sobre los pueblos indígenas y sus tierras y territorios. Remitido por Victoria Tauli-Corpus y Aqqaluk Lynge, miembros del Foro. E/C.19/2008/10

⁸¹ Forest Peoples Programme (2009) Moving the Goal Posts? Accountability Failures of the World Bank's Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). Rights, Forests and Climate Briefing Series.

El Accra Caucus sobre bosques y cambio climático es una red que agrupa a ONGs del norte y del sur y que representa a alrededor de 100 organizaciones de la sociedad civil y de los pueblos indígenas de 38 países diferentes. Fue formada durante la reunión de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) que se celebró en 2008 en Accra, Ghana. El Accra Caucus trabaja para que los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades de los bosques estén en el centro de las negociaciones sobre Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación de Bosques (REDD) y para asegurar que los esfuerzos encaminados a reducir la deforestación promuevan una buena gobernanza y no constituyan un reemplazo de las reducciones de emisiones en los países industrializados.

En este informe, el Accra Caucus propone una perspectiva alternativa encaminada a alcanzar los objetivos de reducir la deforestación, luchar por políticas y acciones que puedan tratar directamente las causas de la deforestación y no centrarse exclusivamente en el carbono. Escrito con base en estudios de casos concretos realizados por organizaciones que tienen experiencia en trabajar con comunidades forestales, este informe pretende subrayar los problemas relacionados con la implementación de REDD y sugerir de qué manera las políticas para reducir la deforestación pueden llegar a funcionar en la práctica. A través de estudios de casos concretos realizados en los países seleccionados, el informe pone de manifiesto tres puntos críticos: participación plena y efectiva (Indonesia, Ecuador, República Democrática del Congo), derechos a la tierra seguros y equitativos (Brasil, Camerún, Papúa Nueva Guinea), y gestión comunitaria de los bosques (Tanzania, Nepal).

ISBN: 978-1-906131-09-8

