



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**OPORTUNIDADES Y AMENAZAS PARA LAS  
COMUNIDADES QUE VIVEN Y DEPENDEN DE LOS BOSQUES  
FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE  
REDUCCIÓN DE EMISIONES POR DEFORESTACIÓN Y  
DEGRADACIÓN (REDD+) EN EL RÉGIMEN INTERNACIONAL  
DEL CAMBIO CLIMÁTICO DESPUÉS DE KIOTO.**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A

**ALEJANDRA SALGADO MARTÍNEZ**

DIRECTOR: DR. ANDRÉS EMILIO ÁVILA AKERBERG



Ciudad Universitaria, 2012



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



## Agradecimientos

A mis padres: Concepción *Coni* y Cuauhtémoc *Cuau*, porque cada uno a su manera, siempre han estado ahí incondicionalmente, para apoyarme, para impulsarme y para contagiarme sus locuras y rebeldías. Nótese que van e irán juntos en la custodia de mis logros (incluida la Boni verdaaad).

A mi hermano *Emo*, porque todos necesitamos un hermanito a quien molestar y por quien ser molestados. Por que aunque no les guste, la hermandad del pelo fino controlará al Consejo del pino a perpetuidad.

A Etsaan, por las risas y por estar ahí, siempre.

A mi familia, la familia michoacana y los de acá: Beto, Gude, Lupe, Josefina, Miguel, Mario, Jorge, Abi, Curi, Itzi, Erandi, Edmundo, Sebas, a demás todas y todos.

A mis amigas y amigos, por lo que he vivido junto a ustedes: los del Cepss, las chicas del Madrid, los de la Prepa, los de la Facultad, los del ruso, y a los otros locos que me he encontrado por ahí. A Frida, Sandriux, Mafy, Karina, Dorian, Tania, Anamarel, Anabel, Paco, Lucero, Peque, Abraham, Paz, Jaime, Pika, Lucía Pp, Danaé, Sarasu, Ricardo, Richie, Mich, César, Heriberto, Betoo, Charlie...

A Gis, consultora y hermana adoptiva. A Gaby M. y a los de la SMA, los del huertito y a todo el equipo de ASILEGAL que me ha acogido calurosamente estos últimos meses.

A mis sinodales por sus valiosos comentarios para enriquecer este trabajo, a la Mtra. Lourdes Sánchez Mendoza y al Prof. Renato Acosta Quiñones por todo su apoyo. A la Mtra. Ana Cristina Castillo Petersen por consentirme aunque sea una vez, por su dedicación y labor docente. A la Mtra. Selene Romero Gutiérrez por sus observaciones y su compromiso con un mundo diferente.

Especialmente a Andrés Ávila Akerberg, por asesorar esta tesis, por todas sus enseñanzas, por su dedicación y pasión por estos temas, por su apoyo, su confianza y por ser la pura buena onda.

A los muchos profesores y profesoras que han contribuido a mi formación académica, desde los del cepss, madrileños, preparatorianos, los de polacas, los de filos, los del fr y a Victoria. Al profesor Luís Darío Salas Marín.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, a sus profesores, a sus alumnos, a sus espacios y a sus ideas.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme formado desde niña, por todo lo que le ofrece a este país, a quienes ponen su nombre en alto y por el gran compromiso que significa haber estudiado ahí.

<b>Índice</b>	
Índice de mapas y figuras.....	i.
Lista de siglas.....	ii.
Introducción.....	1
1. Bosques, Pueblos y Clima.....	10
1.1 Bosques .....	11
1.1.1 Definición de bosque.....	11
1.1.2 Áreas forestales del mundo.....	13
1.2 Bosques y Pueblos.....	17
1.2.1 Servicios de provisión.....	18
1.2.2 Servicios culturales.....	20
1.2.3 Habitantes del bosque.....	21
1.2.4 Tenencia forestal.....	24
1.3 Bosques y Clima.....	33
1.3.1 El cambio climático.....	33
1.3.2 Servicios de regulación del bosque.....	36
1.3.3 Panorama general de la deforestación en el mundo.....	38
1.4 Oportunidades de mitigación del sector forestal.....	46
2. La negociación de los esquemas de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación forestal: origen, avances y cuestiones pendientes...	49
2.1 El régimen internacional del cambio climático y el sector forestal.....	50
2.1.1 Consideraciones generales sobre el proceso de negociación del régimen climático.....	50
2.1.2 La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático....	54
2.1.3 Protocolo de Kioto.....	57
2.2. La negociación de REDD desde su origen hasta Durban.....	59
2.3 Cómo funcionaría REDD+: qué sigue pendiente.....	62
2.3.1 Alcance de REDD+: escala y actividad.....	67
2.3.2 Línea de referencia.....	73
2.3.3 Monitoreo, Verificación y Reporte.....	76
2.3.4 Financiamiento.....	79
2.4 La complejidad de REDD+: más allá de los pendientes.....	84
3. Oportunidades y amenazas para las comunidades que viven y dependen de los bosques frente a la implementación de mecanismos REDD+.....	93
3.1 Los pueblos indígenas, las comunidades que viven en los bosques y las negociaciones sobre el régimen post Kioto y REDD+: cambiemos el sistema, no el clima.....	94
3.2 Salvaguardias de REDD+ y Derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales.....	108
3.2.1 Salvaguardias sociales de REDD+.....	109
3.2.2 REDD+, Derechos de los Pueblos Indígenas y el Consentimiento Libre, Previo e Informado.....	114
3.2.3 Actividades de demostración y preparación para REDD+ y derechos indígenas.....	123
3.3 Oportunidades y amenazas para los pueblos y comunidades que viven en los bosques.....	133
Conclusiones.....	142
Fuentes consultadas.....	153
Anexos.....	163

## Índice de Mapas

Mapa 1 Distribución de los bosques en el mundo.....	13
Mapa 2 Tipos generales de bosque.....	16
Mapa 3 Cambio anual en el área de bosque, por país, 2005-2010.....	40
Mapa 4 Países recibiendo apoyo de ONU-REDD.....	124
Mapa 5 Distribución de proyectos tipo REDD+ alrededor del mundo.....	125

## Índice de Figuras

Figura 1.1 Porcentaje total del bosque mundial según la región	14
Figura 1.2 Distribución de la tenencia forestal en tres regiones del mundo, 2008	26
Figura 1.3 Definiciones relacionadas con el cambio de uso de suelo	39
Figura 1.4 Países con mayor pérdida neta anual de área de bosque 1990-2010	41
Figura 2.1 Grupos en la Convención en los cuales se negocia REDD+	62
Figura 2.2 Decisiones relativas a REDD+ en las Conferencias sobre Cambio Climático de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	66
Figura 2.3 Fugas nacionales e internacionales	69
Figura 2.4 Necesidades de financiamiento	81
Figura 2.5 Fondos actuales para REDD+	87
Figura 3.1 Declaración de Anchorage	96
Figura 3.2 Acuerdo de los pueblos	99
Figura 3.3 Crisis ambiental y cambio civilizatorio	101
Figura 3.4 Votación final. Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y REDD+	116
Figura 3.5 La declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y REDD+	118
Figura 3.6 El Consentimiento Libre, Previo e Informado	120

## Lista de siglas

<b>ANP</b>	Área Natural Protegida
<b>AOSIS</b>	Alianza de los pequeños estados insulares
<b>AWG-LCA.</b>	Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Acción Cooperativa de Largo Plazo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CIFOR</b>	Centro Internacional para la Investigación Forestal
<b>CLPI</b>	Consentimiento Libre, Previo e Informado
<b>CMNUCC</b>	Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
<b>COMIFAC</b>	Comisión de bosques de África central
<b>CONAIE</b>	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
<b>COP</b>	Conferencia Oficial de las Partes
<b>DNUDIPI</b>	Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas
<b>FAD</b>	Factor de Ajuste al Desarrollo
<b>FAO</b>	Food and Alimentation Organization. En español: Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>FCCB</b>	Fondo Cooperativo para el Carbono de los bosques
<b>FIPICC</b>	Foro Internacional de Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FRA</b>	Global Forest Resources Assessment. En español: Evaluación de los recursos forestales mundiales.
<b>G-77</b>	Grupo de los 77
<b>GEI</b>	Gases de efecto invernadero
<b>JUSSCANNZ</b>	Japón, Estados Unidos, Suiza, Canadá, Australia, Noruega y Nueva Zelanda
<b>LULUCF</b>	Land use, land use change and forestry. En español: uso de tierra, cambio de uso de tierra y bosques
<b>MDL</b>	Mecanismos de Desarrollo Limpio
<b>MFC</b>	Manejo Forestal Comunitario
<b>MVR</b>	Monitoreo, Verificación y Reporte
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Clima
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>OPEP</b>	Organización de Países Exportadores de Petróleo
<b>OSACT</b>	Órgano Subsidiario para el Asesoramiento Científico y Tecnológico
<b>PFNM</b>	Productos forestales no maderables
<b>PICC</b>	Panel Intergubernamental para el Cambio Climático
<b>PMA</b>	Países menos adelantados
<b>PNUMA</b>	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>REDD/REDD+</b>	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
<b>SBSTA</b>	Subsidiary Body for Cientific and Tecnological Advice
<b>UNCTAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
<b>WRM</b>	World Rainforest Movement, en español: Movimiento mundial por los bosques tropicales.
<b>WWF</b>	World Wildlife Fund, en español Fondo Mundial para la vida silvestre

## Introducción

El cambio climático se ha convertido probablemente en el mayor desafío internacional en el siglo XXI, no sólo por las consecuencias negativas que se prevé pueda llegar a tener en materia ambiental, social y económica, sino porque dentro del marco de las negociaciones internacionales para hacerle frente, se concentran varias de las contradicciones y desigualdades más importantes del sistema internacional.

El cambio climático es un problema de largo plazo del cual existe cada vez mayor evidencia científica y empírica, puesto que sus efectos se están haciendo evidentes año con año, afectando a los países y a las poblaciones más vulnerables, a pesar de que son éstos quienes menos han contribuido a la generación del problema. Este fenómeno es un reflejo de la crisis ambiental que enfrentamos, y de acuerdo con autores como Stern, representa la más grande externalidad del mercado y la manifestación más evidente de los límites del crecimiento económico y el modelo de desarrollo que la gran mayoría de la humanidad ha adoptado en los últimos dos siglos.<sup>1</sup>

Un clima mundial estable es un “bien público” y sus alteraciones resultan en problemas transfronterizos a los que todos los países contribuyen –aunque de manera diferenciada- y del cual todos resultan o resultarán afectados. La acción internacional para enfrentarlo resulta urgente y debe ser necesariamente conjunta y coordinada.

El cambio climático se ha apropiado de la batuta en la lista de problemas ambientales desde que en 1992 durante la Cumbre de Río<sup>2</sup> se firmó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), en la cual los 180 gobiernos firmantes se comprometían a estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera con el fin de detener el cambio climático. De esta Convención nace en 1997 el Protocolo de Kioto, que representa el primer acuerdo vinculante para reducción de GEI.

A casi veinte años de la Conferencia de Río –cumplidos en junio de 2012, y a un año de que expire el periodo de compromisos del Protocolo de Kioto (2014)–, no existe todavía un régimen jurídico internacional sólido para enfrentar el fenómeno del cambio climático, ni instituciones fuertes que lo apoyen. Las negociaciones para lograrlo

---

<sup>1</sup> Nicholas Stern (traducción de Albino Santos (1a parte) y Joan Vilaltella (2a parte), *El informe Stern: la verdad sobre el cambio climático*. Barcelona; Paidós, 2007, p. 389.

<sup>2</sup> Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo llevada a cabo en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992. También conocida como Conferencia de Río, Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra.



continúan siendo lentas y poco sustanciales, especialmente en los temas de financiamiento y reducción de emisiones. Considerando este estancamiento, muchos actores dentro de las negociaciones tienden a considerar a los bosques como el medio más eficaz para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, esto a través de las iniciativas de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+).

Esta tendencia se justifica en el hecho de que según datos de la Organización de Naciones Unidas, aproximadamente el 17% de las emisiones de carbono son producidas por la deforestación de las zonas boscosas, la mayoría en países considerados en desarrollo.<sup>3</sup> Sin embargo ésta no es la única razón. Los bosques tienen el potencial de absorber el carbono presente en la atmósfera, por lo que su conservación está estrechamente ligada con la mitigación del cambio climático. En el Informe de Evaluación 2007 del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, se considera también que los bosques tropicales contienen aproximadamente 40% del carbono acumulado en la biomasa terrestre.

De acuerdo con Naciones Unidas, la masa forestal cubre el 31% del territorio del planeta, alberga el 80% de la biodiversidad y proporciona medios de subsistencia al 20% de la población mundial.<sup>4</sup> Los bosques otorgan servicios ambientales a las poblaciones locales que viven y dependen de ellos, pero también a todo el planeta. Estos servicios pueden ser de provisión (producción de alimentos, madera, medicinales, hidrológicos) y servicios de regulación (captura de carbono, equilibrio del clima, control de erosión de los suelos, plagas y desastres naturales, como huracanes, conservación de biodiversidad, banco genético, así como de provisión y limpieza del agua).

Los bosques también proveen servicios culturales como espacios de recreación y paisajes estéticos. La población de los bosques en el mundo está constituida en su gran mayoría por comunidades y pueblos indígenas y tribales para quienes los bosques, su territorio, representan espacios de valor espiritual y religioso. Espacios donde recrean su cultura.

Los bosques desempeñan un papel importante en los medios de subsistencia y el bienestar de un gran número de personas en los países desarrollados y en desarrollo. Son el hogar de pueblos y culturas, y contribuyen de diferentes maneras a la economía

---

<sup>3</sup> SEMARNAT, *Visión de México sobre REDD*, CONAFOR, Guadalajara, 2010, p 9.

<sup>4</sup> Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB), *Mensajes clave: los bosques para la gente. Año Internacional de los Bosques 2011*. Dirección URL: página oficial de FAO Forestal. <http://www.fao.org/forestry/iyf2011/69186/es/> [Consultado el 23 de enero de 2011 a las 19:00 hrs.]

local, nacional y mundial. La dependencia humana de los bosques es enorme, aunque ésta se manifiesta en distintos grados y en distintas formas. Mientras que para algunos la utilidad se expresa en los productos que proporciona, para muchos otros la dependencia económica y espiritual es directa, y son completamente vulnerables a lo que pase dentro de él. Más de 1,6 millones de personas en todo el mundo dependen en mayor o menor grado de los bosques para su sustento, y al menos 350 millones de personas viven dentro o cerca de ellos, dependiendo de éstos en gran medida para la subsistencia e ingresos. De éstos, cerca de 60 millones son indígenas cuya dependencia es casi completa.<sup>5</sup> En suma, los bosques son más que un simple sumidero de carbono.

Las iniciativas REDD+ surgen como una estrategia de mitigación que desde sus primeros planteamientos ha resultado polémica. REDD+ busca crear un valor financiero para el carbón almacenado en los bosques, ofreciendo incentivos a los países en desarrollo para reducir sus emisiones de CO<sub>2</sub> por deforestación. Hasta las negociaciones de la XVII Conferencia de las Partes (COP17) celebrada en Durban, Sudáfrica, a finales de 2011, existe un consenso general sobre la importancia de incluir REDD+ en el acuerdo final que sustituya a Kioto, sin embargo, existen muchas dudas, desacuerdos y polémicas en torno al cómo se van a implementar estos mecanismos.

De manera general, toda negociación de REDD+ está inmersa en una estructura problemática de cooperación internacional en materia ambiental, en la cual se hace presente, entre otros, el conflicto Norte/Sur, la cuestión de la soberanía nacional, la falta de incentivos, y principalmente una enorme diferenciación en la arquitectura de poder internacional donde los tratados ambientales internacionales generalmente resultan en el mínimo punto de acuerdo, después de un proceso largo de negociación, donde no se incluyen a los sectores más vulnerables y potencialmente afectados.

REDD+ ha resultado aún más polémico porque no ha logrado esclarecer preocupaciones sobre el alcance del financiamiento, la distribución de los beneficios, la participación de las partes interesadas y especialmente, las garantías para las comunidades que viven y dependen de los bosques. Dentro de las negociaciones sobre REDD+ se olvida que los bosques no son un ente abstracto que almacena carbono, sino que a nivel local hay un gran número de actores que dependen de ellos, quienes intervienen en la deforestación o en el cuidado de los mismos.

Por un lado, para grandes ONGs conservacionistas, empresas madereras y de

---

<sup>5</sup> PNUD, FAO y FNUP, *Forest Graphics*, *op. cit.* p. 14.

plantaciones comerciales, así como algunos países con extensiones boscosas, REDD+ ha generado grandes expectativas por el dinero probable que se conseguiría para “proteger” el bosque. Por otro lado, especialmente para las comunidades que dependen del bosque, en su mayoría indígenas y tribales en condición de pobreza, hay gran escepticismo y miedo, ya que no encuentran garantías que protejan sus derechos sobre los territorios susceptibles de entrar en el esquema REDD+. Un gran número de organizaciones no gubernamentales y solamente unos pocos gobiernos apoyan este escepticismo.

Muchos ven el mayor problema en la definición de “manejo sostenible de los bosques”. La mayoría de los bosques en el mundo son propiedad pública o se encuentran en territorios indígenas o comunales, con problemas para definir la tenencia de las tierras. Algunos pueblos y comunidades consideran que REDD+ y la valoración monetaria de los bosques traerá expropiaciones, desalojos, despojos y enfrentamientos entre comunidades, entre pueblos, y entre el Estado y las comunidades. Pretextos como la pobreza y la incapacidad de cuidar los bosques podrían resultar en expropiación de tierras para concesionar su “manejo sostenible” a actores públicos o privados.

Otro punto importante que causa polémica es la cuestión de la Deforestación evitada, es decir, tendrían acceso a los fondos aquellos que dejen de deforestar, mas no quienes a la fecha hayan protegido sus territorios incluso en sangrientas guerras frente a otros actores como las compañías madereras y las propias políticas estatales. Este es el caso de muchas comunidades indígenas. Cuestiones como la Medición, Reporte y Verificación de la reducción de emisiones representan otro riesgo para las comunidades, pues podrían incluir que un agente externo por decirles qué pueden y qué no pueden hacer en sus territorios. Incluso, la vaguedad de la definición de bosque adoptada en las negociaciones deja abierta la puerta a la transformación de bosques por plantaciones comerciales y plantaciones de árboles genéticamente modificados.<sup>6</sup>

Los Pueblos Indígenas que viven en los bosques suman a sus preocupaciones la marginación a la que han sido sometidos en las propias negociaciones de REDD+. Muchos representantes indígenas reclaman que las negociaciones se hayan salido del foro multilateral para llevarse a los pasillos, donde tienen aún menos voz. El resultado es que en la medida que se avanza en el tema, las referencias a la Declaración de

---

<sup>6</sup>La CMNUCC especifica como parámetros mínimos para considerar un bosque de 10 a 30% de cobertura forestal, de 2 a 5 metros de altura, y una superficie mínima de 0.05 ha. Con esta definición base cada país puede establecer parámetros propios.

Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas de 2006 o el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo han sido minimizadas. Estas declaraciones fueron consideradas como base del conocimiento libre, previo e informado (CLPI), el cual debería ser un requisito indispensable para la aplicación de REDD+.

Los pueblos indígenas y las ONG que los apoyan ven con mucha desconfianza la inclusión de REDD+ en los mercados de carbono por la especulación a la que los bosques serían sometidos, poniendo a las comunidades a competir en un mercado desigual y altamente volátil.

A pesar del no acuerdo, hasta el momento se han implementado acciones tempranas de preparación y de demostración de REDD+ a partir de diversos fondos internacionales, varios de ellos promovidos por el Banco Mundial.<sup>7</sup> Estos proyectos han dejado malas experiencias para las comunidades de los bosques, por lo que representan un ejemplo de cómo sería el esquema mundial REDD+ de implementarse tal y como se está negociando.

Muchos pueblos indígenas cuestionan el interés por aprobar a toda costa REDD+, cuando la deforestación representa alrededor del 20% de emisiones, mientras las negociaciones para reducir el otro 80% han sido abandonadas, y sitúan la discusión en una demanda amplia por dejar a un lado las “soluciones falsas” y emprender el cambio sistémico y civilizatorio que se requiere.

Todas estas preocupaciones que aquejan a los pueblos que viven en los bosques se insertan en el fondo que debe guiar toda cuestión de cooperación y financiamiento para mitigación y adaptación al cambio climático, REDD+ incluido. ¿El financiamiento para mecanismos REDD+ debe de ser parte de un negocio a través del mercado de carbono, de caridad por parte un grupo de países ricos y conscientes, o, una cuestión de equidad y justicia climática?

El resultado de REDD+ dependerá de quién o qué sea visualizado como el gran beneficiado del esquema: el bosque por su valor intrínseco, la humanidad por los servicios ambientales que el bosque le brinda, las comunidades que dependen del bosque, aquellos grandes especuladores que pueden sacar provecho de los mercados de

---

<sup>7</sup> Los principales instrumentos de financiación de proyectos piloto de REDD++ son: la Iniciativa Internacional para el Carbono forestal (IFCI por sus siglas en inglés) en Papua Nueva Guinea e Indonesia, el programa ONU-REDD en diferentes proyectos de Asia, África y América Latina, el Fondo para la Amazonía, el Fondo para la cuenca del Congo (CBFF por sus siglas en inglés), el Fondo cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés), el Programa de Inversión Forestal (FIP por sus siglas en inglés) estos dos últimos son parte del Banco Mundial, o el Fideicomiso Indonesio para el cambio climático (ICCTF por sus siglas en inglés) del gobierno indonesio.

carbono o quienes puedan emitir mayores cantidades de GEI mientras los bosques lo “compensen”.

En el marco de la preocupación que presenta la amenaza del cambio climático, ha crecido la valoración del bosque como proveedor de servicios de regulación ambiental, especialmente la captura de carbono. De esta creciente importancia han surgido polémicas en torno a cómo se están viendo los bosques –especialmente los tropicales- en el marco de las iniciativas para implementar REDD. Muchos consideran que REDD convierte a los bosques en sumideros de carbono, con un precio en el mercado y vaciados de sus pueblos.

REDD+ hasta el momento, se ha diseñado con el principal objetivo de detener las emisiones de GEI producto de la deforestación y la degradación forestal, así como para compensar las emisiones provenientes de otros sectores, principalmente el energético. En su diseño, no se ha priorizado el valor social y cultural de los bosques, e incluso, se han pasado por alto otro tipo de servicios ecosistémicos como la preservación de la biodiversidad y la captación del agua.

Los bosques no pueden ser considerados como un simple mecanismo de reducción de emisiones ni un sumidero de carbono, sino que debe ser considerado en sus aspectos y dimensión ecosistémica, social y cultural. La hipótesis que guía esta investigación indica que mientras no considere la dimensión social y cultural de los bosques y no se aseguren los derechos de las comunidades forestales, REDD+ representa una amenaza para las mismas.

Definitivamente REDD+ no es en sí mismo una reforma de la gobernanza forestal ni una estrategia de desarrollo para los pueblos y comunidades de los bosques, pero decididamente afectará –entre muchas otras cosas- la vida de quienes viven y dependen del bosque en el que sea implementado. REDD+ incidirá en la vida del bosque pudiendo cerrar o acrecentar las brechas de desigualdad entre sus pobladores, y transformará la dinámica social y cultural de sus pobladores. Las condiciones estructurales de marginación de los pueblos y comunidades indígenas se ven hoy potenciadas por una coyuntura internacional que quiere transformar a los bosques en sumideros de carbono.

Un futuro mecanismo de REDD+ requiere derechos claros y seguros y la exclusión de los causantes de la deforestación y degradación. De centrar su diseño de manera diferente, REDD+ es una oportunidad para clarificar y asegurar los derechos de los pueblos que viven en bosques, que construyan sus propios proyectos de REDD+ en

su beneficio y del de los bosques, puede ser una oportunidad para revisar políticas, leyes y reglamentos referentes a los bosques. En caso contrario, de no protegerse los derechos de los pueblos de los bosques, probablemente provoque más conflicto, oposición e incluso sabotaje de los esfuerzos de reducción de emisiones de carbono.

La falta de claridad en los derechos de tenencia es la principal causa de la deforestación y degradación, y cuando no hay claridad en la tenencia de la tierra resultan confusión y conflictos por el control de los recursos. Esto provoca también problemas para las comunidades, profundizando la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad de los más pobres. Por el contrario, se reconoce cada vez más que la tenencia segura de los recursos forestales contribuye a la conservación y el uso y manejo sostenible de los bosques. Éstos pueden contribuir a la mitigación de la pobreza de quienes dependen directa o indirectamente de los recursos forestales para su sustento, mientras sean manejados de manera sostenible. Si REDD+ se basara en el pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, también puede ayudar a su comunidad en la protección de su modo de vida, para promover reformas graduales de leyes y políticas sobre tenencia y titulación de áreas forestales y áreas protegidas; podría influir en la resolución de reclamaciones pendientes de tierras.

REDD+ podría ser utilizado como una forma de obtener financiación, reconocimiento y apoyo para territorios y bosques conservados por la comunidad, con fondos dispuestos para apoyar las prácticas de gestión y conservación de los pueblos indígenas, reconociendo que la agricultura tradicional y otras prácticas tradicionales no hacen daño al bosque. REDD+ podría lograr que a nivel nacional se reconozca la importancia crucial de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas para la conservación forestal.

La participación plena y respetuosa garantizaría un esquema diseñado apropiadamente, que podría generar una serie de beneficios colaterales para las comunidades en la reducción de la pobreza y la construcción del desarrollo sostenible – desde la visión de las propias comunidades. Los beneficios para las comunidades deberán de ser no sólo incentivos económicos –derivados del pago, sino estar ligados a metas sociales - incidir por ejemplo en la equidad de género, fomentar la creación de nuevas cadenas productivas, articulación y cohesión de las comunidades, el fortalecimiento de las instituciones comunitarias, etc.

Otra gran amenaza de REDD+ es el ingreso de conceptos y prácticas de mercado –valorar al bosque por el carbono almacenado, pueda provocar un genocidio cultural

debido a la distorsión de los valores solidarios de la comunidad y la adopción de formas más individualistas y de acumulación. Los pueblos indígenas cuidan al bosque por su valor intrínseco, por ello, algunas organizaciones se oponen a la idea de considerar los bosques principalmente como un almacén de carbono y rechazan cualquier forma de comercio de carbono forestal.

Todos estos factores –que pueden significar amenazas u oportunidades, en definitiva contribuirán e influirán en la forma como REDD+ sea percibido e implementado, en los resultados y en la dinámica social que generará.

El objetivo general de esta investigación es indagar las oportunidades y amenazas que corren las comunidades que viven y dependen de los bosques al implementarse REDD+, a partir de cómo se ha sido negociado hasta la COP17 de Durban y cómo se han implementado los proyectos de demostración y preparación, considerando las funciones económicas, sociales, culturales y ambientales de los bosques. Para ello es imperativo abordar los problemas de derechos, la inclusión y la transparencia, ya que ello dará más legitimidad, pero también minimizará los efectos –inevitables- sobre los pueblos y comunidades forestales.

En el primer capítulo “Bosques, Pueblos y Clima”, se pretende conocer de manera general la complejidad los bosques: dónde están, quiénes los habitan, cuáles son sus funciones socioeconómicas, culturales y ambientales, y finalmente cuál es su problemática y cómo ésta se vincula con el cambio climático.

El segundo capítulo, intitulado “La negociación de los esquemas de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación forestal: origen, avances y cuestiones pendientes” sitúa el proceso de formación y materialización de los mecanismos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal en el marco de las negociaciones del régimen internacional del Cambio Climático, desde la firma de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, su Protocolo, las decisiones de las Conferencias Oficiales de las Partes relativas a la negociación de REDD+ hasta la conferencia de Durban 2011, en el contexto de la política ambiental internacional. El esquema REDD+ dentro de las negociaciones internacionales es todavía un mecanismo incompleto, por lo que se hará un esbozo de las cuestiones técnicas pendientes en la negociación en cinco puntos principales: objetivos y alcance, línea base, Monitoreo, Reporte y Verificación y Financiamiento. En la última parte del segundo capítulo se hará una reflexión de REDD+ en su conjunto.

En el capítulo final “Oportunidades y amenazas para las comunidades que viven

y dependen de los bosques frente a la implementación de mecanismos REDD+” presenta una revisión de la participación de los pueblos indígenas en las negociaciones de la CMNUCC, especialmente sobre REDD+, así como sus posturas ante ambos procesos. En una segunda parte, incluye el proceso específico de negociación sobre las salvaguardias sociales de la implementación de mecanismos de REDD+ para los pueblos y comunidades que viven en el bosque, junto con una revisión de los derechos que son protegidos por diversos instrumentos internacionales, haciendo énfasis en el Consentimiento Libre, Previo e Informado. En seguida se retoman diversas actividades de preparación y demostración de REDD+ en las que no se han respetado las salvaguardias y derechos de las comunidades. Finalmente se hace un balance sobre las oportunidades y amenazas que REDD+ representa para las comunidades y pueblos que viven y dependen del bosque de implementarse como se ha negociado hasta el momento.

Por ser uno de los fenómenos ambientales transfronterizos más complejos al que se tiene que enfrentar la comunidad internacional, las cuestiones relacionadas con el cambio climático son de interés de las Relaciones Internacionales. No sólo por que es la disciplina que estudia los procesos de negociación y acuerdo entre naciones, sino porque el tema, al incluir aspectos económicos, sociales, tecnológicos, culturales y políticos, derivados de las modificaciones ambientales, requiere de una acción multidisciplinaria e integral, tratamiento por excelencia de las Relaciones Internacionales.

Las iniciativas REDD+ son de interés de numerosos actores, no únicamente de actores estatales y de organizaciones internacionales intergubernamentales. Como país soberano de sus recursos, México tiene la obligación de involucrarse en las decisiones que se pretendan tomar en un futuro para establecer un régimen internacional de los bosques. Tiene la obligación como poseedor de grandes extensiones de bosques, pero también como responsable de grandes emisiones de gases de efecto invernadero como producto de la deforestación en su territorio.

México tiene importantes recursos forestales, sin embargo, esos bosques se encuentran aproximadamente el 70% en territorios ejidales o comunales, muchas de ellas habitadas por población indígena.<sup>8</sup> Las comunidades que habitan estos bosques

---

<sup>8</sup> Iván Zuñiga, miembro del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible. Declaraciones en: “Bosques de México ‘modelo para el mundo’”, *Revista Agroinformación*, 30 de noviembre de 2010, Dirección URL: <http://www.cmss.org.mx/nuevo/anuncios.php?seId=12> [Consultado el 12 de febrero de 2011, 16:00 hrs]



deben de tener conocimiento de todos los aspectos que se negocian a nivel internacional y que son susceptibles de afectarles o beneficiarles.

La academia y en especial la Universidad Nacional Autónoma de México están obligadas a indagar sobre estos posibles beneficios o amenazas y llevar esta información a las comunidades interesadas en un esfuerzo de retroalimentación con las mismas. Para los estudiantes de Relaciones Internacionales, el tema de REDD+ es una fuente de oportunidades para poner sus conocimientos al servicio de las comunidades forestales interesadas.

Como estudiante de una universidad pública, es un deber tratar un tema de tanta relevancia para el futuro de los bosques y sus pobladores tradicionales, de la manera más objetiva posible y con la intención de contribuir al conocimiento de los posibles beneficios o afectaciones que éstas puedan sufrir, así como a la formulación de políticas nacionales equitativas y de protección de los derechos de las comunidades forestales.

REDD+ es un tema reciente y novedoso en el régimen internacional del cambio climático, por ello es tan complejo e incierto. Es poco claro en su abstracción y poco claro en sus efectos prácticos. Por ello, es sin duda un tema actual de estudio tanto para la política ambiental internacional como para la política interna de aplicación. Debido a su reciente formulación e implementación es poco probable concluir claramente cuál será su desenvolvimiento. Esta investigación pretende hacer un acercamiento al debate actual, a la negociación del mecanismo y a la implementación de proyectos de preparación y demostración –enfocados en los impactos sobre las comunidades forestales, que si bien han sido poco profundizados debido a la rapidez de los procesos y la poca información de los mismos. El tema está en la agenda más actual de las relaciones internacionales, por lo que su estudio es pertinente y continuo. Mientras no haya un acuerdo formal dentro de la CMNUCC se podrá incidir de diferentes formas en el diseño del mecanismo, y una de ellas es desde la academia.

## **1. Bosques, Pueblos y Clima**

La relación social con el bosque y los servicios que éste ofrece se ve determinada por apreciaciones históricas y culturales. La evolución de las sociedades ha aumentado progresivamente la presión sobre el bosque, obteniendo de él principalmente combustible, madera para construcción, alimentos y medicinas. Esta relación de provisión y equilibrio se vulnera con el proceso de expansión industrial y con la idea del desarrollo como crecimiento económico. Entonces, el bosque se valora a partir de la provisión de recursos cuantificables, específicamente de productos maderables, o incluso es visto como tierras ociosas. Sin embargo, para muchos pueblos, los bosques siguen siendo valorados espiritual y religiosamente, además de proveer de productos y servicios indispensables para la supervivencia. Algunos bosques pueden ser considerados insignificantes en cuanto a valor económico, pero en zonas áridas, zonas montañosas o en las pequeñas islas, su importancia ambiental y social a nivel local es invaluable.

Recientemente, en el marco de la preocupación que presenta la amenaza del Cambio Climático, ha crecido la valoración del bosque como proveedor de servicios de regulación ambiental, especialmente la captura de carbono. De esta creciente importancia han surgido polémicas en torno a cómo se están viendo los bosques – especialmente los tropicales- en el marco de las iniciativas para implementar esquemas de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación forestal REDD. Muchos consideran que REDD convierte a los bosques en sumideros de carbono, con un precio en el mercado y vaciados de sus pueblos. Desde el punto de vista de esta investigación, los bosques no pueden ser considerados como un simple mecanismo de reducción de emisiones y un sumidero de carbono, sino también en su dimensión ecosistémica, social y cultural. En este capítulo se pretende conocer de manera general la complejidad de los bosques: dónde están, quiénes los habitan, cuáles son sus funciones socioeconómicas, culturales y ambientales, y finalmente cuál es su problemática y cómo ésta se vincula con el cambio climático.

## 1.1 Bosques

Definir bosque no es tan fácil como parece, factores como la latitud, temperatura, patrones de lluvia, composición de suelos y actividad humana<sup>9</sup>, determinan no sólo el tipo sino el valor de cada bosque. El significado del bosque puede variar de acuerdo con la función social, económica o cultural que cada pueblo, comunidad o individuo le atribuya. Así, debido a su reciente y creciente importancia en el ámbito político internacional, una definición no puede abstraerse de posibles interpretaciones que influyan en decisiones políticas y tengan consecuencias económicas, sociales o ambientales en detrimento de los bosques y quienes dependen de ellos. En este subcapítulo se utilizará la definición de la FAO para establecer un panorama de las áreas forestales en el mundo, abriendo la polémica sobre esta definición que será abordada a lo largo de la investigación.

### 1.1.1 Definición de bosque

El umbral de cobertura de copas y el criterio de uso de la tierra, en la mayoría de los casos, representan los factores más importantes que definen los bosques. De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés) un bosque se considera:

Tierras que se extienden por más de 0,5 hectáreas dotadas de árboles de una altura superior a 5 m y una cubierta de dosel superior al 10 por ciento, o de árboles capaces de alcanzar esta altura *in situ*. No incluye la tierra sometida a un uso predominantemente agrícola o urbano.<sup>10</sup>

Esta definición base ha sido adoptada por la mayoría de las organizaciones y organismos internacionales, así como en los documentos internacionales que norman o hacen referencia a los bosques. Entre ellos la Convención sobre Diversidad Biológica, la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático y su Protocolo de Kioto, en los artículos 3.3 y 3.4 -LULUCF en inglés *Land-use, change land-use and forestry*-.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> PNUD, FAO y FNUP, *Forest Graphics*, PNUD, FAO y FNUP, Nairobi, 2009, p. 6.

<sup>10</sup> FAO, *Situación de los bosques del mundo 2010*, Departamento de montes-FAO, Roma, 2010. Anexo 1, p. 246.

<sup>11</sup> Sin embargo, para el informe complementario de Emisiones de Efecto Invernadero en el Protocolo de Kioto, los países tienen que aplicar una definición de bosque dentro de ciertos parámetros; umbral de 0,01 a 1,0 hectáreas de superficie mínima, 2-5 metros de altura de los árboles y 30% por la corona mínima de la cubierta. Estos valores deben ser utilizados, para todas las evaluaciones posteriores realizadas durante el período que se examina y si la definición es diferente de la definición utilizada por la FAO, el país

La definición de la FAO y sus variantes en el mismo sentido, han sido criticadas por su simplicidad, parcialidad y tecnicismo, que abren la puerta a interpretaciones peligrosas para la biodiversidad de los bosques, como la inclusión de las plantaciones forestales. Se trata de una visión comercial, pues pretende definir un ecosistema según unas pocas especies: los árboles.

Aún en términos ecológicos, un bosque es más que árboles. A pesar de que son los organismos más grandes y visibles, forman parte de una compleja red de interacciones entre elementos bióticos: plantas, animales y microorganismos, -todos de diversas especies, tamaños, edades y formas de vida- y elementos abióticos como el agua, el suelo y el clima. Así, un bosque alberga una enorme riqueza biológica, pero es también un escenario continuo de adaptación y evolución, en la que el ser humano ha sido y continúa siendo parte. Si bien los árboles representan el mayor número de biomasa, son una pequeña proporción del número de especies totales del ecosistema. Los árboles tampoco representan el único producto extraíble, ni el único valor para quienes dependen del bosque.

Hay que considerar que la definición de bosque dependerá en gran medida de los diferentes propósitos con los que se vaya a utilizar, es por ello que en el contexto del debate internacional sobre el futuro de los bosques, una definición simple y técnica no hace sino levantar polémicas y generar desacuerdos. Para quienes viven en el bosque, éste no es un simple conjunto de árboles ni únicamente una fuente de madera, como muchas veces suele considerarse desde la mirada industrial, occidental, urbana y ajena dentro de las negociaciones.<sup>12</sup>

Además de esta polémica, para algunos autores la recopilación de datos sobre el área forestal del mundo a partir de esta definición es débil.<sup>13</sup> Cada país entrega a la FAO información de acuerdo con su propia definición –siempre y cuando se adecúe a los parámetros de la FAO o de la CMNUCC- y conforme a sus recursos y capacidad técnica. Por ello los datos finales que ofrece la FAO difícilmente pueden considerarse exactos y unificados. Sin embargo, siguen siendo la fuente más confiable para obtener la mejor descripción estadística sobre la situación de los bosques en el mundo. Más allá

---

debería explicar por qué una definición diferente fue elegido. En: PNUD, FAO y FNUP, *Forest Graphics*, op. cit. p. 7.

<sup>12</sup> La polémica de una definición será retomada en el segundo capítulo, dentro del contexto de las negociaciones de REDD.

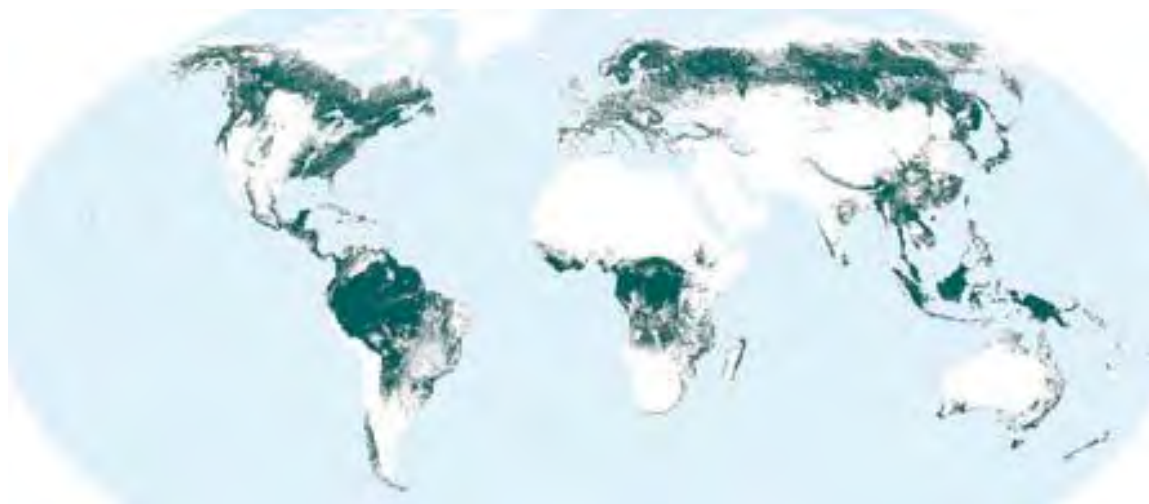
<sup>13</sup> Autores como Mathews (2001) y Lepers et al (2005) En: Kanninen, M. et al, *Do trees grow on money? The implications of deforestation research for policies to promote REDD*, Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia, 2007, p. 9.

de la polémica de la definición, los datos del Informe “Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010” (FRA 2010) se tomarán para describir un panorama general de los recursos forestales mundiales en el siguiente apartado.

### 1.1.2 Áreas forestales del mundo

En el Informe FRA 2010 de la FAO se reportan y sistematizan datos sobre la extensión de bosques de 233 países. De acuerdo con estos datos el área total de bosque en 2010 se estimó en aproximadamente 4 000 millones de hectáreas, lo que representa un 31% del área total de la tierra<sup>14</sup>,<sup>15</sup>. Sin embargo, como se puede observar en el mapa los bosques no se encuentran distribuidos homogéneamente.

**MAPA 1 Distribución de los bosques en el mundo**



Fuente: FAO; *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*.

Entre la Federación Rusa, Brasil, Canadá, Estados Unidos de América y la República Popular de China suman aproximadamente un 53% del total de los bosques en el mundo. Agregando las extensiones ubicadas en la República Democrática del Congo, Australia, Indonesia, Sudán e India, estos diez países suman el 67% del total mundial. La Federación Rusa por sí sola concentra el 20% del área forestal del mundo.

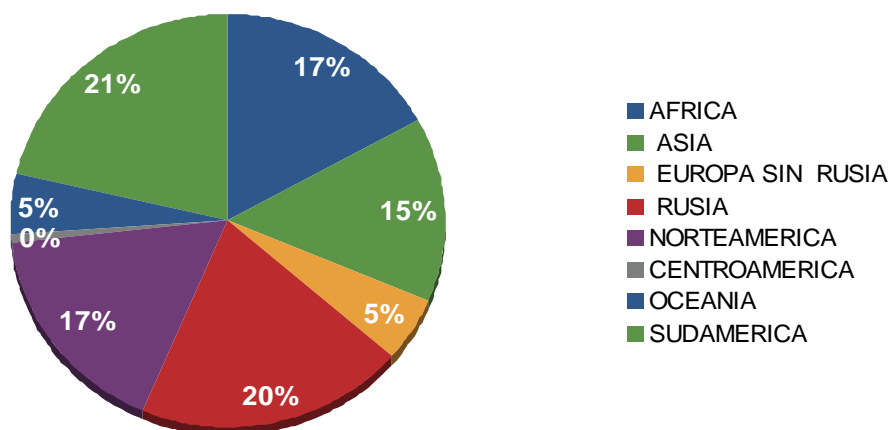
<sup>14</sup> FAO, *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*, *op. cit.* p 12.

<sup>15</sup> Esta cifra no incluye los datos recogidos en la categoría de “otras tierras con cubierta de árboles” cuyo uso es principalmente agrícola o urbano. El área total de otras tierras con cubierta de árboles asciende a por lo menos 79 millones de hectáreas. En: FAO, *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*, *op. cit.* p. 15.

Esta riqueza en recursos forestales contrasta con el 33% restante repartido entre 213 países, y más aún con el diez por ciento de superficie boscosa repartida entre 64 países, entre los que se encuentran los países de las zonas áridas del Norte de África, Asia Meridional y Central, así como muchos pequeños estados insulares en desarrollo (PEID) y territorios dependientes, diez de los cuales carecen de bosques de acuerdo con la definición de la FAO<sup>16</sup>. En el caso de México, de su superficie de tierra total, un 33% está constituida por bosques. Sus 64 802 000 hectáreas de bosque representan un 0.5% del total mundial de bosques.<sup>17</sup>

La siguiente gráfica muestra el porcentaje total del bosque según la región del mundo.<sup>18</sup>

**Figura 1. Porcentaje total del bosque mundial según la región.**



Elaboración propia con datos de FAO; *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*

Los continentes africano, asiático y las regiones de Centroamérica –que incluye México- y Sudamérica, concentran aproximadamente el 54% de los bosques mundiales. Esto significa que más de la mitad del bosque del mundo se encuentra en territorios de los países considerados en desarrollo.<sup>19</sup>

Debido a la gran diversidad de criterios de clasificación y especificidades con que los países miembros entregan sus reportes, para el informe 2010 la FAO ha adoptado una forma de clasificación que consiste en determinar los tipos de bosques

<sup>16</sup> FAO, *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*, op. cit. pp. 23-26.

<sup>17</sup> *Idem*. No se incluyen 20 181 000 hectáreas clasificadas como “otras tierras boscosas”.

<sup>18</sup> FAO, *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*, op. cit. La información por países sobre área de bosques y otras tierras boscosas aparece en la Tabla 2 del Anexo 3.

<sup>19</sup> Habría que agregar además una proporción considerable correspondiente a Oceanía, ya que la mayoría del bosque de ese continente se encuentra en Papua Nueva Guinea y otras islas, consideradas también en desarrollo.

existentes dependiendo de su “naturalidad”. Ésta se obtiene gradualmente de acuerdo con el grado de intervención humana pasada o presente, y va desde los bosques primarios hasta las plantaciones comerciales.<sup>20</sup>

El 36% del área total de bosque está clasificado como bosque primario, mientras que el 57% se regenera de manera natural y muestra señales visibles de actividad humana. Únicamente el 7% de los bosques se clasifica como bosques establecidos por plantación o siembra.<sup>21</sup>

La mayor extensión de bosque primario se encuentra en la Amazonía. Los países de África central, Norteamérica, Centroamérica, Sudamérica y la Federación Rusa también reportaron una proporción relativamente alta de sus bosques como primarios<sup>22</sup>. Asia oriental, Europa y Norteamérica comunicaron la mayor extensión de bosques plantados, aproximadamente el 75% del total de área de bosque plantado del mundo. Tan sólo los bosques plantados de Asia oriental representan el 35%.<sup>23</sup>

Los bosques primarios redujeron su extensión aproximadamente 40 millones de hectáreas desde 2000. Esta disminución se debe en gran parte a la reclasificación de bosques primarios como “otros bosques regenerados naturalmente”, sin descartar la deforestación y otras intervenciones humanas. En una tendencia general las extensiones de bosque primario y otros bosques regenerados naturalmente están disminuyendo, mientras los bosques plantados aumentan.

Se ha hablado de la extensión y distribución de los bosques en el mundo, sin embargo sus valores ecológicos, económicos, sociales y culturales dependen en gran medida del tipo de bosque que se trate. De acuerdo con criterios ecológicos el tipo general de un bosque es determinado por el clima y el suelo predominante. En su clasificación más simplificada se distinguen los bosques tropicales –aquellos ubicados

---

<sup>20</sup> El primero en la escala es el bosque primario el cual está constituido por especies nativas que se regeneran naturalmente, en el cual no existen indicios evidentes de actividades humanas y donde los procesos ecológicos no han sido alterados de manera significativa. A los bosques regenerados naturalmente en el cual existen indicios evidentes de actividad humana se les clasifica dentro de la categoría “Otros bosques regenerados naturalmente”. Como subcategorías de ésta se incluye a “otros bosques regenerados naturalmente de especies introducidas” y a “otros bosques regenerados naturalmente, en los cuales los árboles son predominantemente de especies introducidas”. Finalmente la categoría de “Bosque plantado” consiste en un bosque predominantemente compuesto de árboles establecidos por plantación y/o siembra deliberada. El “Bosque plantado de especies introducidas” es una subcategoría de bosque plantado, en el cual los árboles plantados/sembrados son predominantemente de especies introducidas.

<sup>21</sup> FAO, *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*, op. cit. p. 28.

<sup>22</sup> Tabla 3.1, *Ibidem* p. 57. Al nivel regional, la mayor extensión se encuentra en Sudamérica (624 millones de hectáreas), seguida por Norteamérica y Centroamérica, y Europa (prácticamente la totalidad en la Federación Rusa).

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 28.

entre los trópicos de Cáncer y Capricornio– de los bosques templados y boreales, o el resto.

**Mapa 2. Tipos generales de bosque.**<sup>24</sup>



Fuente: FAO.org

La diversidad de especies de flora y fauna en los ecosistemas terrestres es mayor entre más cerca se encuentren del Ecuador. Por sí solo, el bosque tropical contiene el 70% de la flora y fauna total del mundo, el 70% de las plantas vasculares, el 30% de las aves y poco más del 90% de los invertebrados.<sup>25</sup> De su alto valor biológico y su alto nivel de endemismo deriva la complejidad de los bosques tropicales y subtropicales. Estos bosques son mucho más ricos en productos maderables comerciales y no maderables que los bosques boreales. Se puede observar en el mapa anterior que el bosque tropical y subtropical se encuentra en las regiones en desarrollo.

Los bosques tropicales “albergan a la mayoría de los habitantes pobres de las

<sup>24</sup> A pesar de que no existe un consenso absoluto en cuanto a la forma de clasificar los tipos generales de bosque, la FAO adoptó un sistema de clasificación basado en zonas ecológicas, las cuales están definidas con base en la cantidad y distribución de la precipitación y la humedad.

<sup>25</sup> Roger Sands, *Forestry in a global context*, CABI Publishing, Oxfordshire, 2005, p 49.



zonas forestales y al grueso de la biodiversidad forestal del mundo, y es en ellos donde tiene lugar casi toda la deforestación y se producen casi todas las emisiones de carbono provenientes de los bosques.”<sup>26</sup> Estas cuestiones serán revisadas en los capítulos siguientes.

## 1.2 Bosques y Pueblos

“Este escenario de penumbras y claros rutilantes de sol, de vahos, murmullos y cantos, chapoteos y graznidos, dio albergue a los humanos y los hizo sus hijos. Y aquellos primigenios ocuparon el bosque y lo hicieron su morada. A lo largo de cientos y miles de años develaron muchos de sus secretos, preservaron otros y tejieron allí sus historias. Reverenciaron su suelo, donde enterraron a sus ancestros. Quedaron así ligados profundamente al bosque, interconectados, hablando en cantos y leyendas, que es la manera de nombrar lo sublime.”<sup>27</sup>

Los bosques desempeñan un papel importante en los medios de subsistencia y el bienestar de un gran número de personas en los países desarrollados y en desarrollo. Son el hogar de pueblos y culturas, y contribuyen de diferentes maneras a la economía local, nacional y mundial. La dependencia humana de los bosques es enorme, aunque ésta se manifiesta en distintos grados y en distintas formas. Mientras que para algunos la utilidad se expresa en los productos que proporciona, para muchos otros la dependencia económica y espiritual es directa, y son completamente vulnerables a lo que pase dentro de él. Más de 1,6 millones de personas en todo el mundo dependen en mayor o menor grado de los bosques para su sustento, y al menos 350 millones de personas viven dentro o cerca de ellos, dependiendo de éstos en gran medida para la subsistencia e ingresos. De éstos, cerca de 60 millones son indígenas cuya dependencia es casi completa.<sup>28</sup>

El objetivo de este apartado es mostrar de manera general cuáles son las funciones productivas que los bosques otorgan al ser humano, tanto para quienes viven dentro de él, como para quienes, en cualquier rincón del planeta consumen productos derivados del bosque. De igual forma estimar quiénes habitan el bosque, y establecer un panorama general de la tenencia forestal ante el posible surgimiento de reclamos y

---

<sup>26</sup> Kenneth Chomitz, *¿Realidades antagónicas? Expansión agrícola, reducción de la pobreza y medio ambiente en los bosques tropicales*, Banco Mundial, 2007, p 2.

<sup>27</sup> Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, *Boletín Número 162*, Enero 2011. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/162/Boletin162.pdf> [Consultado el 23 de febrero de 2011 a las 22:00 hrs.] p. 6.

<sup>28</sup> PNUD, FAO y FNUP, *Forest Graphics*, op. cit. p. 14.

conflictos entre quienes viven en el bosque y quienes son los “propietarios”. Esto con el objetivo de mostrar las muchas caras del bosque que deben de ser consideradas en los esquemas REDD.

### 1.2.1 Servicios de provisión

De los bosques se extraen múltiples productos, que abarcan desde madera de construcción y leña hasta alimentos y otros productos no maderables. Las extracciones mundiales de productos maderables comunicadas en 2005 ascendieron a 3 400 millones de metros cúbicos, de los cuales aproximadamente la mitad eran de madera para uso industrial y la otra mitad de leña.<sup>29</sup> Como una muestra de la producción en los últimos años, del total de extracciones, África produjo el 19% de la madera en rollo mundial en 2006<sup>30</sup> mientras que América Latina contribuyó con el 10% en el mismo año.<sup>31</sup> El comercio internacional de productos maderables reportó en 2004 ser aproximadamente el 3.7% del comercio mundial de mercancías, alcanzando un valor de 327 mil millones de dólares.<sup>32</sup> Si se considera la extracción ilegal de madera, y la extracción informal de leña, las cuales son difícilmente medibles, el volumen real de extracciones aumenta considerablemente.

Sin embargo, el consumo de estos productos maderables presenta dos realidades completamente diferentes. De toda la madera talada para usos industriales en el mundo, alrededor del 40% se destina a la producción de papel.<sup>33</sup> Algunos miembros de la Unión Europea, Japón y Estados Unidos consumen el 72% del papel del mundo mientras que el resto, es decir el 78% de la población mundial, consume solamente el 28% del papel producido anualmente.<sup>34</sup> El consumo per capita de papel comúnmente funciona como indicador de desarrollo, olvidando que las insostenibles pautas de consumo de los países desarrollados y a las cuales los países en desarrollo buscan acceder, están afectando la sostenibilidad de los bosques.<sup>35</sup>

---

<sup>29</sup> FAO, *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*, op. cit. Tabla 5.10. p. 105.

<sup>30</sup> FAO, *Situación de los bosques del mundo 2009*, FAO-Departamento de Montes, Roma, 2008, p. 5.

<sup>31</sup> FAO *Situación de los bosques del mundo 2009*, op. cit. p. 40.

<sup>32</sup> PNUD, FAO y FNUP, *Forest Graphics*, op. cit. p. 75.

<sup>33</sup> Greenpeace, *Guías para el consumo responsable de productos forestales. 3: el papel*, Greenpeace España, Madrid, 2004. Dirección URL: <http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/other/el-papel.pdf> [Consultado el 10 de junio de 2011, 21:00hrs.]

<sup>34</sup> Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. *El consumo excesivo de papel en el Norte promueve los desiertos verdes en el Sur*. Boletín N°; 147 del WRM, octubre de 2009. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/147/Boletin147.pdf> [Consultado el 30 de abril de 2011 a las 17:00 hrs.]

<sup>35</sup> Este tema se abordará más adelante como una causa subyacente de la deforestación 1.3.3

Mientras tanto, el consumo de madera como leña representa una fuente directa de supervivencia para muchas personas. La quema de leña o carbón vegetal – dendroenergía- es la principal fuente de energía para más de 2 mil millones de personas, especialmente en los hogares pobres de los países en desarrollo. En África y Asia se usa más de dos tercios de la madera como leña. Estos combustibles actualmente suministran más del 14% de la energía primaria total del planeta.<sup>36</sup>

De manera general las extracciones de madera están aumentando gradualmente a nivel mundial, proporcionalmente al crecimiento de la población y a una mayor demanda y consumo de productos madereros. Los mayores importadores de productos forestales en general siguen siendo los países desarrollados, encabezados por Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, aunque China les está alcanzando en cuanto a la importación y consumo de productos forestales.<sup>37</sup>

A diferencia de los productos maderables, la información sobre extracciones de Productos Forestales No Maderables (PFNM) es difícil de cuantificar y sintetizar en datos. Aún así es innegable su importancia como productos básicos para los mercados nacionales e internacionales, y también para la subsistencia de muchas comunidades locales y pueblos indígenas que dependen de ellos.<sup>38</sup>

De acuerdo con la FAO los PFNM se pueden clasificar en Productos vegetales – como alimentos, forraje, materias primas para medicamentos y productos aromáticos, colorantes y tintes, utensilios y productos de artesanía y de construcción; plantas ornamentales, exudados u otros productos vegetales- y Productos animales –como animales vivos, cueros, pieles y trofeos; miel silvestre y cera de abejas, carne de caza, materias primas para medicamentos o colorantes, u otros productos animales comestibles o no-. Los PFNM se destinan a usos de subsistencia y usos comerciales, tanto a nivel local como en mercados nacionales e internacionales. Algunos de ellos se venden como ingredientes para productos sanitarios, de cuidado personal o fármacos.

Por ejemplo, la nuez del Brasil es una importante fuente de ingresos para los grupos indígenas de Bolivia, el Brasil y Perú y, de acuerdo con la FAO, es el PFNM comercial más importante: “la cadena de suministro proporciona empleo directo a 15 000 personas. Este producto representa el 45% de las exportaciones de Bolivia relacionadas con el bosque, porcentaje superior al de todos los productos madereros”<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> Las consecuencias de esto se retoman en el 1.3.3

<sup>38</sup> FAO, *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*, op. cit. p. 106.

<sup>39</sup> FAO, *Situación de los bosques del mundo 2009*, op. cit. p. 41.

De acuerdo con los datos que recoge la FAO, el comercio mundial de PFM se calcula aproximadamente en 11 millones de dólares estadounidenses al año.<sup>40</sup> Los datos sobre la extracción y consumo local son mucho más difíciles de obtener, pero se considera que “una quinta parte de los ingresos forestales procede de la venta de productos forestales, mientras que las cuatro quintas partes restantes de tales ingresos proceden de productos que nunca entran en el mercado”<sup>41</sup>.

### 1.2.2. Servicios culturales

Los bosques le proporcionan al ser humano servicios culturales como la recreación y el esparcimiento, brindan un paisaje estético y de inspiración, pero para muchas culturas y pueblos, especialmente los pueblos indígenas y tribales, el valor espiritual o religioso de algunas especies de plantas, animales y de la tierra en su conjunto, son la base misma de su identidad, de su supervivencia no sólo material, sino espiritual. La relación con la tierra es fundamental para su existencia. Aunque los pueblos indígenas de todo el mundo tienen sistemas culturales diferentes, el vínculo especial con la tierra es un factor común.

Los pueblos indígenas forestales se ven a sí mismos, al bosque y a lo que él contiene –árboles, plantas, ríos, animales y montañas- como un todo unido, infragmentable. Es imposible separar cualquier objeto o ser vivo en el bosque –vegetal, animal o mineral- desde su posición simbólica en la cosmología de los pueblos.<sup>42</sup> Esta concepción se refleja también en sus prácticas religiosas y sus sistemas de regulación social, incluida la gestión del medio ambiente y los sistemas de producción e intercambio.<sup>43</sup> Debido a su especial relación con la tierra, muchos de los pueblos indígenas no pueden comprender la idea de que los bosques y la tierra puedan ser comprados y vendidos. Los territorios indígenas son entonces:

“fuente de identidad y parte de su ser; más que los territorios pertenezcan a los indígenas, son éstos los que forman parte de aquellos; la tierra es el lugar de origen, fuente de creencias, sustento de una cosmovisión, unas prácticas

---

<sup>40</sup> PNUD, FAO y FNUP, *Forest Graphics*, op. cit. p. 75.

<sup>41</sup> FAO, *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*, op. cit. p. 193/ FAO *Situación de los bosques del mundo 2009*, op. cit. p. 100.

<sup>42</sup> PNUD, FAO y FNUP, *Forest Graphics*, op. cit. p. 14.

<sup>43</sup> *Idem*.

socioculturales peculiares y asiento de un pasado común”.<sup>44</sup>

Muy pocos países le han reconocido a ciertos bosques funciones culturales. De los datos comunicados a la FAO, “a nivel mundial, se estima que el 3,7 por ciento de los bosques del mundo han sido designados para funciones recreativas, de turismo, educación o conservación del patrimonio espiritual y cultural.”<sup>45</sup> Tan sólo Brasil ha designado 119 millones de hectáreas, lo que equivale a más de una quinta parte de su área de bosque, para la protección de la cultura y el modo de vida de los pueblos que dependen de los bosques, algunos viven en aislamiento voluntario. Esta superficie representa más del 75% del área total de bosque designada para servicios sociales en todo el mundo.<sup>46</sup>

### 1.2.3 Habitantes del bosque

Los bosques son el hogar de muchas personas. Cifras del Banco Mundial estiman que por lo menos 350 millones de personas viven dentro o cerca de bosques densos, y dependen de ellos en gran medida para la subsistencia e ingresos. De ellas, alrededor del 60 millones son indígenas. Casi 70 millones de personas —muchas de ellas indígenas— viven en zonas apartadas, en medio de cerrados bosques tropicales. Otros 735 millones de pobladores rurales habitan en sabanas y bosques tropicales o en zonas próximas a ellos<sup>47, 48</sup>. Especialmente los bosques tropicales de América Latina, la cuenca del Congo de África y Asia como Filipinas, Indonesia y Papua Nueva Guinea<sup>49</sup> son habitados en su mayoría por pueblos indígenas y tribales. Estos pueblos durante siglos han vivido satisfaciendo sus necesidades materiales y espirituales en ellos, o bien han sido orillados a refugiarse en los bosques escapando de la expansión de la sociedad colonial, nacional e industrial.

---

<sup>44</sup> Francisco López Bárcenas, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Consejo Nacional para la cultura y las artes, Ciudad de México, México, 2002, *op. cit.* p. 45.

<sup>45</sup> FAO, *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*, *op. cit.* p. 152.

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> PNUD, FAO y FNUP, *Forest Graphics*, *op. cit.* p. 14.

<sup>48</sup> Kenneth Chomitz, *op. cit.* p. 4.

<sup>49</sup> Víctor M. Toledo, *Ecología, espiritualidad y conocimiento. De la sociedad del riesgo a la sociedad sustentable*, PNUMA/Universidad Iberoamericana, Puebla, 2003, p. 75.

Más de 120 millones de latinoamericanos habitan zonas rurales y se estima que 25 millones habitan paisajes tropicales y subtropicales.<sup>50</sup> “Alrededor de 12 millones de personas ocupan las tierras forestales en México, gran parte de ellas son indígenas, 3 millones viven en los paisajes forestales de América Central y cerca de 10 millones en los bosques de la Amazonía, de los cuales 1 millón son indígenas.”<sup>51</sup> Países con grandes extensiones forestales como Bolivia, Guatemala y Perú representan los países con mayor porcentaje de población indígena de América Latina.<sup>52</sup> Aproximadamente entre 250 000 y 300 000 personas de distintos pueblos indígenas viven en los bosques de África central.<sup>53</sup> Es notable la fuerte presencia de pueblos indígenas en Brasil, Indonesia y la República Democrática del Congo, que juntos representan el 60% de los bosques tropicales del mundo.<sup>54</sup>

De manera general, “las zonas alejadas suelen tener una importante cubierta forestal y tasas de pobreza elevadas, pero también tienen, por lo general, bajos números absolutos de pobladores pobres”<sup>55</sup>. Para aquellos pueblos y comunidades que viven en los bosques, éstos son la base misma de su supervivencia. Los hogares rurales utilizan los productos forestales maderables como la leña y la amplia gama de PFNM, con fines de subsistencia, aunque estos también se comercializan en los mercados informales. El procesamiento de la madera en pequeña escala, como artesanías o muebles, puede ser una importante fuente de empleo no agrícola.

La estrecha relación de los pueblos con sus bosques ha permitido, a través del conocimiento tradicional, explotar y gestionar los recursos que el bosque ofrece. Los conocimientos tradicionales relativos a los bosques son el producto de cientos de años de ensayo y error y son la base de la medicina tradicional de muchos pueblos, además

---

<sup>50</sup> Barry Larson, A.M, D., Dahal, G.R. y Colfer, C.J.P, *Bosques y derechos comunitarios: Las reformas en la tenencia forestal*, CIFOR, Bogor, Indonesia. 2010. p. 27.

<sup>51</sup> *Idem*.

<sup>52</sup> La población indígena según datos de la CEPAL en 2006 constituye entre 30 y 50 millones (según diferentes metodologías de censo<sup>52</sup>), de los cuales alrededor de 8.5 millones habitan en Perú (32% de su población total), 6.1 millones en México (10%), 5 millones en Bolivia (62%), y 4.6 millones en Guatemala (41% de su población total). En Brasil, Colombia, Chile, Venezuela y Ecuador, sobreviven entre 1 millón y 500 000 indígenas mientras en El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, Nicaragua, Uruguay y Paraguay, el número no rebasa los 500 000. Finalmente, en Cuba, Haití y República Dominicana el exterminio fue casi total. El 80% de esta población se concentra en cinco países (Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú). En: CEPAL, *Panorama Social 2006*, CEPAL/Naciones Unidas, Santiago, 2006, p. 162.

<sup>53</sup> Ellos son los Mbuti (o Bambuti) y Efe del bosque Ituri en la República Democrática del Congo, los Baka en el sureste de Camerún y el noroeste de la República Central del Congo; los Batwa en Ruanda, Burundi, el este de la República Democrática del Congo y el suroeste de Uganda; los Bakola del suroeste de Camerún y los Basua en el oeste de Uganda. En: Jogi Carino *et al*, *State of the World's Indigenous Peoples*, Secretariado del Foro permanente de Asuntos Indígenas, ONU, Nueva York, 2009, p. 25.

<sup>54</sup> Víctor Toledo, *op. cit.* p. 75.

<sup>55</sup> Kenneth Chomitz, *op. cit.* p. 5.

de que son empleados en diversas técnicas de silvicultura como el raleo selectivo, el deshierbe y la plantación de enriquecimiento.

Los sistemas de medicina tradicional en muchas regiones son la única o principal fuente de remedios medicinales para mantener o mejorar la salud. Según datos de la Organización Mundial de la Salud, la medicina tradicional proporciona atención primaria a una gran parte de la población mundial. En algunos países de África y Asia al menos el 80% de la población depende de la medicina tradicional para su atención primaria.<sup>56</sup> Existe una conciencia generalizada de que los bosques son muy importantes para los hogares rurales pobres. Organismos como el Banco Mundial y la FAO otorgan un peso importante al papel que los bosques pueden y deben desempeñar en la reducción a la mitad de la pobreza extrema en el mundo para el año 2015.<sup>57</sup> Sin embargo, existe poco conocimiento sobre el nivel real de ingresos de los hogares de los bosques y el papel de dichos ingresos en el mantenimiento de los medios de subsistencia. La evidencia recogida por los investigadores del tema indica que los ingresos derivados de los bosques pueden constituir el 20% o más del ingreso total de los hogares pobres, quienes son los más dependientes de los bosques.<sup>58</sup> En las zonas rurales la totalidad de los ingresos familiares proceden en parte de los productos cultivados, y en parte de productos no agrícolas. Estos últimos están formados por una mezcla de ingresos en efectivo obtenidos como salario e ingresos derivados de recursos naturales no agrícolas, como los PFMN.<sup>59</sup> Estos datos pueden variar de acuerdo al nivel de dependencia de los bosques. De acuerdo con la FAO la naturaleza de la dependencia de los bosques se compone de tres dimensiones: la espacial, la de género y la de riqueza. Las mujeres, los niños y las minorías étnicas, son los habitantes del bosque más vulnerables.<sup>60</sup> Por ejemplo:

“los pueblos indígenas siguen siendo los más numerosos entre los pobres, los analfabetos y los desempleados. Pese a que constituyen aproximadamente el 5% de la población mundial, los pueblos indígenas constituyen el 15% de los pobres del mundo. También representan la tercera parte de los 900 millones de indígenas de las zonas rurales.”<sup>61, 62</sup>.

---

<sup>56</sup> FAO, *Situación de los bosques en el mundo 2010*, FAO-Departamento de Montes, Roma, 2010, p. 88.

<sup>57</sup> PNUD, FAO y FNUP, *Forest Graphics*, op. cit. p. 16.

<sup>58</sup> *Idem*

<sup>59</sup> FAO, *Situación de los bosques en el mundo 2010*, op. cit. p. 100.

<sup>60</sup> PNUD, FAO y FNUP, *Forest Graphics*, op. cit. p. 75.

<sup>61</sup> ONU, *Datos relevantes: La situación de los pueblos indígenas del mundo*, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 2010, p. 1.

<sup>62</sup> En todo el mundo hay aproximadamente 370 millones de personas indígenas que ocupan el 20% de la superficie terrestre. Se calcula también que representan unas 5.000 culturas indígenas diferentes. Por tal motivo, los pueblos indígenas del mundo representan la mayor parte de la diversidad cultural del planeta,

“La dependencia de los bosques es mayor en zonas remotas en que los mercados están apartados y donde sólo interesan las ventas de productos forestales de valor muy elevado (por ejemplo, especias como la nuez moscada), mientras que es menor en zonas donde hay carreteras y mercados, donde resulta fácil organizar las ventas de cultivos agrícolas y donde se presentan oportunidades de mano de obra asalariada.”<sup>63</sup>

La población pobre depende más de los bosques para obtener ingresos en efectivo y no monetarios. “La pobreza crónica (profunda, difícil de abandonar y heredada de generación en generación) es más común en zonas forestales remotas que en zonas menos remotas”.<sup>64</sup>

Los bosques proveen de productos que permiten sobrevivir a los habitantes más dependientes de ellos. Gracias a los bosques, tanto los pobladores más dependientes como los menos pueden gozar de gran prosperidad “si cuentan con acceso productivo a los recursos forestales o resultar perjudicados cuando esos recursos son exiguos o están bajo el control de otros”<sup>65</sup> Por ello, es fundamental estudiar el acceso real de las comunidades a la toma de decisiones sobre los recursos del bosque.

#### 1.2.4 Tenencia de los bosques

La *tenencia de los bosques* hace referencia tanto a la propiedad, el arrendamiento y otras disposiciones para el uso de los bosques. Resulta un concepto amplio y complejo que incluye aspectos legales de propiedad definida, así como derechos y disposiciones para utilizar y gestionar los recursos forestales.<sup>66</sup> “La tenencia de los bosques determina quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y

---

aunque constituyen una minoría numérica. En: *Datos relevantes: La situación de los pueblos indígenas del mundo*, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 2010, p. 2.

<sup>63</sup> FAO, *Situación de los bosques en el mundo 2009*, op. cit.

<sup>64</sup> *Idem*.

<sup>65</sup> Kenneth Chomitz, op. cit. p. 5.

<sup>66</sup> Se puede distinguir entre los *derechos de acceso*, que permiten el ingreso a un espacio físico; los *derechos de uso o de usufructo*, que permiten la extracción de productos maderables y no maderables; y finalmente los *derechos de manejo* permiten la regulación interna y la transformación del recurso. La *alienación* se refiere a la venta o el alquiler de la tierra. Los derechos pueden ser reconocidos por la ley –de jure– o derechos fuera de la ley, a nivel consuetudinario, comunitario –de facto– que pueden ser o no reconocidos por el Estado. La reforma de la tenencia se refiere a la reforma legal de los derechos de tenencia. La *seguridad de la tenencia* está relacionada con el grado de seguridad que cualquier individuo o grupo percibe en relación a la tierra y otros recursos, en lugar de considerarla en peligro. No necesariamente un título otorga la seguridad en la tenencia.



bajo qué condiciones.”<sup>67</sup>

Aunque la mayoría de los bosques del mundo siguen siendo de propiedad pública y de control estatal –especialmente en los países en desarrollo- existe una variedad inmensa de formas y arreglos de arrendamiento, ocupación y gestión de los recursos forestales. De acuerdo con los últimos datos recabados por la FAO el 80% del área de bosque del mundo es de propiedad pública, el 18% de propiedad privada, y únicamente el 2% estaba clasificado como “propiedad de otro tipo”, categoría que incluye bosques de propiedad desconocida o disputada <sup>68</sup>, <sup>69</sup>.

Se puede observar en la Figura 1.2, la tenencia de los bosques tropicales, correspondientes a las regiones de África –para la FAO: África oriental y meridional, África occidental y central-, Asia -Asia meridional y sudoriental-, y América Latina – Centroamérica, Caribe y Sudamérica-. En las tres regiones más del 50% del total del bosque tropical en el mundo se encuentra en manos públicas. América Latina es la región donde la diversificación es mayor, en contraste con África, en donde únicamente el 2% no es propiedad pública.

Si bien en la mayoría de las regiones la propiedad privada es individual, en África la mayor parte de los bosques privados son propiedad de comunidades y pueblos indígenas, aunque proporcionalmente sea prácticamente insignificante en relación con el total (alrededor del 1%). Las comunidades y los pueblos indígenas son dueños también de una parte considerable de los bosques privados en Centroamérica, con un 44% del total.<sup>70</sup> En India el 16% de los bosques son propiedad de las comunidades; en México el 70% de sus bosques en propiedad comunal y ejidal; y en Papua Nueva Guinea el 97% es poseído de manera consuetudinaria por grupos tradicionales, clanes, linajes o familias.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> FAO, *Understanding forest tenure in Africa: opportunities and challenges for forest tenure diversification*, Forestry Policy and Institutions, Working Paper No. 19, Roma, FAO, 2008, p. 3.

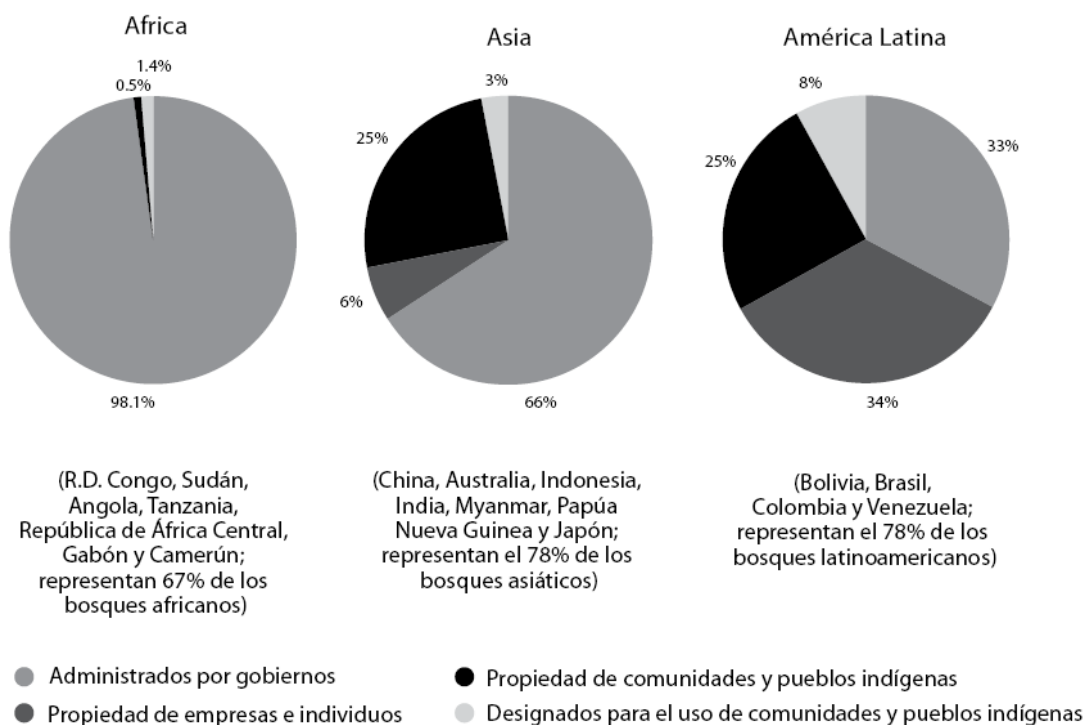
<sup>68</sup> De los 233 países y áreas cubiertos por FRA 2010, 188 informaron sobre la propiedad de los bosques en 2005 en las principales categorías (pública, privada y de otro tipo). Estos 188 países representan el 99 por ciento del área total de bosque (en comparación con el 77 por ciento en FRA 2005).

<sup>69</sup> Se debe observar que el 70 por ciento de los bosques de México son propiedad de los “ejidos” (comunidades locales), pero este dato no figura aquí porque fueron clasificados bajo el epígrafe de “otro tipo de propiedad”.

<sup>70</sup> FAO, *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*, op. cit. p. 152.

<sup>71</sup> Dan Klooster y Shndhi Ambinakudige, “La importancia mundial del manejo forestal comunitario en México” En: David Bray, Leticia Merino y Deborah Barry (editores), *Los bosques comunitarios en México. Manejo sustentable de paisajes forestales*, INE-SEMARNAT/CCMSS, Ciudad de México, 2007. pp.128-129.

**Figura 2. Distribución de la tenencia forestal en tres regiones del mundo, 2008.**



Fuente: *Bosques y derechos comunitarios: Las reformas en la tenencia forestal*, CIFOR p 8.

Los bosques de propiedad pública pueden ser gestionados por diferentes actores: el propio Estado, por comunidades, personas individuales, el sector privado. Muchas de las tenencias actuales son combinaciones de manejo tradicional, control estatal, explotación privada, regímenes de conservación, entre otras modalidades.

A nivel mundial, el Estado administra aproximadamente el 80% de los bosques públicos, seguido de compañías e instituciones privadas con el 10%, y de comunidades con el 7%. Las tendencias, como se observa, varían regionalmente. En bosques de Australia (58%), Indonesia (30%) y los países de la cuenca del Congo (14%) las compañías privadas son responsables de la ordenación forestal de los bosques públicos.<sup>72</sup>

En los últimos años se ha abierto una diversificación de los acuerdos de tenencia de los bosques en las diversas regiones del mundo en desarrollo. Sin olvidar que la naturaleza de la tenencia de los bosques es un reflejo de la historia pasada y reciente de cada país, en gran medida producto de las luchas de actores locales por el

<sup>72</sup> *Idem*

reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre los territorios, y las respuestas de los gobiernos nacionales ante esas reivindicaciones. Los grandes cambios de las últimas décadas en el orden internacional han influido presionando a los gobiernos nacionales para transformar las pautas de propiedad de los bosques. De acuerdo con un estudio del Centro de Información Forestal<sup>73</sup> se pueden identificar tres grandes procesos que han determinado de manera general la reforma en la tenencia forestal en los países en desarrollo. En primer lugar la transición democrática, la adopción de políticas neoliberales y el cambio del paradigma de desarrollo, en segundo lugar la lucha por el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas, y finalmente la preocupación por la conservación de la biodiversidad. Factores internos como la densidad poblacional, el tipo de colonización, el nivel de centralización y el tipo de Estado moderno determinan el contexto de las reformas.<sup>74</sup>

En primer término, la transformación de las pautas de tenencia forestal en los países en desarrollo resulta de un periodo de profundos cambios políticos y económicos mundiales, entre las décadas de 1970 y 1990. Los cambios de la economía internacional a partir de la década de 1970<sup>75</sup> llevaron a la transformación del paradigma de desarrollo mundial, mientras las transformaciones políticas como el fin del enfrentamiento entre Estados Unidos y Unión Soviética influyeron en la democratización del mundo.

En los países en desarrollo, la caída de regímenes considerados dictatoriales, seguidos de la instauración de sistemas políticos más democráticos, fueron acompañados de la adopción de modelos neoliberales de crecimiento macroeconómico “de conformidad con el cual el acotamiento de la acción estatal a un mínimo de competencias y responsabilidades, y una actitud pasiva respecto de las iniciativas de los mercados, fueron consideradas condiciones insoslayables para un desempeño exitoso de la economía y un ingrediente fundamental de la democracia”<sup>76</sup>. Las políticas de ajuste estructural promovidas desde los organismos financieros internacionales incluyeron la reducción de la intervención del Estado en la economía nacional dejando al mercado la regulación de la economía. Las instituciones encargadas del desarrollo rural fueron

---

<sup>73</sup> Barry Larson, A.M., D., Dahal, G.R. y Colfer, C.J.P., *Bosques y derechos comunitarios: Las reformas en la tenencia forestal*, CIFOR, Bogor, Indonesia, 2010, p. 284.

<sup>74</sup> *Idem*

<sup>75</sup> Por ejemplo: alza de los precios del petróleo, redespliegue de las inversiones extranjeras, aumento de la liquidez internacional, abandono del patrón oro, desarrollo de nuevos mercados e instrumentos de especulación financiera y aceleración de la circulación internacional del capital. Carlos M. Vilas “La revaloración del estado después del Consenso de Washington ¿Hacia atrás o hacia adelante?” En: Adolfo Chaparro, *Estado, Democracia y Populismo en América Latina*, CLACSO, Bogotá, 2008, p. 152.

<sup>76</sup> Carlos Vilas, *op. cit.* p. 144.

minimizadas, y los sectores primarios quedaron expuestos a las ‘reglas’ del comercio internacional. Se promovió la privatización de las grandes extensiones de bosques, con el fin de “dinamizarlos” e incorporarlos al mercado. En el sector forestal “la comercialización de madera fue liberalizada, orientándola a la exportación”<sup>77</sup>. De cierta forma esta privatización promovió la conversión en suelos agrícolas, ganaderos y más recientemente en plantaciones comerciales, dependiendo de las necesidades internacionales de ciertos productos.

“En el marco de la liberalización del mercado, la reforma agraria pasó de representar un acto de redistribución de tierras mediante la intervención del Estado a constituirse en ‘reformas’ de tierras orientadas a la formalización de títulos y la modernización de catastros y registros”<sup>78</sup>. De acuerdo con la FAO, en el periodo comprendido entre 1990 y 2005, los bosques públicos descendieron en 141 millones de hectáreas, que equivale a un 0,3% al año, mientras que los bosques privados incrementaron en 113 millones de hectáreas, equivalente a casi el 1,5%<sup>79, 80</sup>.

Por otro lado, como parte de la democratización, los mismos organismos donantes como el FMI, el BM, y las agencias de cooperación internacional, han promovido la descentralización democrática de los paisajes forestales, es decir, la transferencia del control y recursos desde el gobierno central a las comunidades forestales. Aunque efectivamente se registra una tendencia a la descentralización, especialmente en África, ésta no necesariamente lleva consigo el aumento de derechos efectivos sobre el manejo de los recursos.<sup>81</sup> En muchas ocasiones la transferencia de poderes centrales sirve para legitimar a los poderes locales, caciques o grupos dominantes en las propias comunidades. Los bosques más ricos y productivos rara vez son otorgados a las comunidades locales, y cuando lo son, es a partir de “arreglos de cogestión en los que el Estado desempeña un papel central en todas las decisiones administrativas”<sup>82</sup>. Los bosques de menor valor son los bosques en donde la democratización es más efectiva.

En segundo lugar, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas ha

---

<sup>77</sup> A. M. Larson *et al*, *op. cit.* p. 26.

<sup>78</sup> *Idem*

<sup>79</sup> Carlos Vilas, *op. cit.* p. 130.

<sup>80</sup> Es probable que el aumento en la propiedad privada haya tenido lugar principalmente en bosques plantados y no en bosques naturales, ya que en muchos países es la fórmula más habitual para la adquisición de propiedad forestal privada. No resulta posible discernir qué parte del descenso en los bosques de propiedad privada se debe a cambios en la modalidad de tenencia y cuál a una reducción en el total de área de bosque, aunque en muchos casos parece que esto último es lo más probable.

<sup>81</sup> A.M. Larson *et al*, *op. cit.* p. 26.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 38.

impulsado la reforma forestal principalmente en América Latina. Si bien la resistencia indígena y la lucha por el reconocimiento de sus tierras data desde tiempos coloniales, es hasta la segunda mitad del siglo XX que los movimientos indígenas han logrado victorias para que “el Estado nacional y la sociedad internacional en su conjunto reconozcan sus derechos y sus culturas tradicionales ancestrales y garantizar la protección de sus valores y formas de vida, es decir, su identidad cultural así como sus propias formas de organización política y social”<sup>83</sup>. En ellas se incluye el reconocimiento de la tenencia de las tierras ancestrales y el acceso a los recursos de acuerdo con los sistemas tradicionales de tenencia y manejo. Por ejemplo:

“En la mayor parte de América Latina, los recientes cambios en los patrones de tenencia fueron el resultado de luchas impulsadas desde las bases. Los pueblos indígenas han tratado de obtener el reconocimiento de su dominio ancestral, como también lo han hecho numerosos pueblos no indígenas, como los sirigueros en Brasil”<sup>84</sup>.

En los últimos dos decenios, algunos países han concedido la propiedad legal de los bosques a las comunidades indígenas, por ejemplo, Bolivia, 12 millones de hectáreas; Brasil, 103 millones de hectáreas; Colombia, 27 millones de hectáreas; Ecuador, 4,5 millones de hectáreas y Guyana, 1,4 millones de hectáreas de tierra, comprendidos los bosques.<sup>85</sup> En México las tierras ejidales en paisajes forestales fueron otorgadas como consecuencia de la Revolución mexicana pero formalizadas muchos años después.

A pesar de que las reformas han favorecido el reconocimiento de tierras indígenas, los sistemas tradicionales de tenencia indígena no siempre son reconocidos por los gobiernos, dejando a los pueblos indígenas forestales sin derechos formales a sus territorios. Esto viola la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

“Si bien la propiedad confiere a las comunidades derechos firmes de uso sostenible de los recursos forestales, los conflictos sobre la propiedad, en ocasiones violentos, y la falta de aplicación de las normas y los reglamentos han permitido la ocupación y la explotación maderera ilegales en extensas áreas de estos bosques.”<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Samuel Sosa Fuentes; “El movimiento indígena en América Latina al inicio del siglo XXI: autonomía, democracia y diversidad”, *Estudios internacionales de la Complutense*, Universidad Complutense de Madrid, España, Volumen 9, Primer semestre (enero-junio) 2007. No.1. p. 139.

<sup>84</sup> A.M. Larson *et al*, *op. cit.* p. 8.

<sup>85</sup> FAO, *Situación de los bosques del mundo 2009*, *op. cit.* p. 36.

<sup>86</sup> *Idem*

“En muchos casos, la demanda de derechos de tierra por parte de las comunidades es una (contundente) respuesta a la invasión de sus tierras por parte de terceros”<sup>87</sup>. Hay que recordar que para los pueblos indígenas, la tierra es más que una posesión, por ello la cuestión del reconocimiento de derechos colectivos sobre la tenencia de los bosques, la seguridad en la misma y el reconocimiento de la tierra como espacio de reproducción cultural, son requisitos básicos para asegurar su existencia como tales. En muchas ocasiones “aun en los casos en que los pueblos indígenas poseen títulos legítimos de propiedad de sus tierras, esas tierras suelen ser arrendadas por el Estado como concesiones mineras o madereras sin consultar con los pueblos indígenas y, menos aún, pedir su consentimiento libre y fundamentado previo,”<sup>88</sup> historia que puede repetirse con los esquemas de mitigación del Cambio Climático.

Finalmente la tendencia internacional iniciada en 1973 con la conferencia de Estocolmo –cuando se coloca el tema ambiental en la agenda internacional- ha influido cada vez más en las decisiones nacionales para la protección de zonas de alto valor biológico, como los bosques –especialmente los tropicales- y cada vez más en la valoración de los mismos como sumideros de carbono. Aunque este recorrido se retomará en el segundo capítulo, es necesario enfatizar que la reforma forestal encaminada a la protección de la biodiversidad ha tenido resultados tanto positivos como negativos.

El porcentaje de áreas de bosque confinadas para la protección de la diversidad biológica tiende a aumentar en los últimos años, “desde mediados de la década de 1980 hasta mediados de 1990, las áreas de conservación crecieron en un paso acelerado en un esfuerzo por satisfacer la meta global de conservar el 10% de las regiones ecológicas del mundo.”<sup>89</sup> Para el 2004 un 12% del total global había sido protegido. América Central tenía casi el 28% de sus tierras bajo áreas protegidas, América del Sur 22%, el sureste asiático 16% y África oriental y del sur 17%.<sup>90</sup>

En el estudio “*Global 200*”, hecho por la organización internacional no gubernamental Fondo Mundial para la Vida Silvestre (WWF por sus siglas en inglés) se establecieron 233 ecorregiones por su riqueza en biodiversidad. De estas ecorregiones 136 están habitadas por grupos indígenas. Es decir, el 80% de las ecorregiones representativas de la riqueza biológica de la tierra y la mitad de los 3000 pueblos

---

<sup>87</sup> A.M. Larson *et al*, *op. cit.* p. 6. (sic)

<sup>88</sup> ----, *Datos relevantes: La situación de los pueblos indígenas del mundo*, *op. cit.* p. 2.

<sup>89</sup> A.M. Larson *et al*, *op. cit.* p. 32.

<sup>90</sup> *Idem*.

indígenas que existen en el mundo son habitantes de esas ecorregiones.<sup>91</sup> Esta situación presenta grandes retos para la estrategia mundial y nacional de conservación de la biodiversidad.

En un principio la creación de Áreas Naturales Protegidas como política prioritaria de conservación de la biodiversidad, formulada por el Estado, se basó en una concepción liberal que ignora los aspectos socioculturales que rodean y que forman parte del mismo ecosistema que busca proteger. Muchas de estas áreas naturales protegidas han sido creadas sobre territorios ancestrales indígenas o en regiones que históricamente han sido una fuente de subsistencia de poblaciones indígenas. En la mayoría de los casos estas áreas fueron creadas sin el consentimiento previo de los habitantes locales. La negación al acceso de sus recursos tradicionales, el enfrentamiento con otras poblaciones, la transformación de su forma de vida ancestral e identidad y finalmente, la expulsión de territorios con el pretexto del establecimiento de zonas protegidas, son algunos de los graves problemas que generan las zonas protegidas para sus habitantes tradicionales. Ello coloca a los pueblos indígenas en una situación de mayor vulnerabilidad ambiental y de profundización de sus condiciones de marginación y pobreza.

Si bien el movimiento indígena por el reconocimiento ha tenido triunfos en materia de legislación internacional, la realidad es que esos derechos obtenidos se contraponen con otras legislaciones, como la ambiental. La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada por la Asamblea General en 2007 “cataloga las violaciones que históricamente han afectado a los pueblos indígenas y que, lamentablemente, siguen afectándolos, como los ataques contra su cultura, sus tierras, su identidad y su propia voz”.<sup>92</sup> En esta declaración se reafirma un principio ya reconocido en documentos internacionales anteriores respecto a la necesidad de que los territorios indígenas sean respetados para preservar su cultura y su sobrevivencia. El principal de ellos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tradicionales de 1989 reconoce que muchos de los pueblos indígenas tienen una relación profunda con sus territorios, puesto que es donde han vivido por generaciones.<sup>93</sup> Ello se reafirma en documentos internacionales en materia ambiental como la Declaración de Río de 1992 y el Convenio sobre Diversidad

---

<sup>91</sup> Toledo, Víctor M., *op. cit.* p. 70.

<sup>92</sup> Kathrin Wessendorf (compiladora), *El mundo indígena 2009*, Grupo Internacional de Trabajo sobre cuestiones indígenas, Tarea Asociación gráfica educativa, Lima, Perú, 2009, p. 622.

<sup>93</sup> Agenda 21, capítulo 26. Principio 22 de la Declaración de Río.

Biológica del mismo año. De igual forma en documentos hechos por organizaciones internacionales no gubernamentales, como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, quien defiende la relación armónica de los pueblos indígenas con la naturaleza.

Sin duda, los grandes cambios en el orden internacional, y las victorias en legislación internacional tanto en materia ambiental como en materia de derechos colectivos, han acelerado los procesos nacionales de reforma en la tenencia forestal en las regiones en desarrollo, aunque en diferentes grados para cada región. Sin embargo, “en las tres regiones el otorgamiento de derechos de tenencia a comunidades está todavía en fase de experimentación”.<sup>94</sup> En los países sudamericanos se ha registrado, como se mencionó antes, una transición de la ordenación estatal a la administración por las comunidades locales. En Asia esta tendencia es menor, si bien ha bajado tanto la ordenación estatal como la gestión por empresas privadas, ésta parece ser a causa de la reducción en el área de bosque de los países informantes. La ordenación comunitaria de los bosques públicos es muy frecuente en países como Brasil, Bolivia, India, y Filipinas.<sup>95</sup> En África se registra una ligera tendencia a la descentralización desde 1990, el área de bosques públicos gestionados por las comunidades locales sigue siendo muy reducida. Además en este continente se tiende a dar tierras degradadas a las comunidades para su manejo, mientras que las más valiosas permanecen en manos de grupos o individuos poderosos.<sup>96</sup> Actualmente “al menos una cuarta parte de la tierra forestal de los países en desarrollo se encuentra sometida a alguna forma de control comunitario, y es probable que tal proporción aumente”.<sup>97</sup> “Entre 1985 y 2002 22% de los bosques del mundo regresaron a manos de sus habitantes; y para 2008, esta cifra había ascendido a 26%.”<sup>98</sup>

Todo este asunto de la tenencia forestal es fundamental para asegurar la supervivencia de los bosques, con el objetivo de alcanzar un desarrollo sostenible de los mismos. Cuando no hay claridad en la tenencia de la tierra resultan confusión y conflictos por el control de los recursos. La falta de claridad en los derechos de tenencia es la principal causa de la explotación ilegal de los recursos maderables, de conflictos

---

<sup>94</sup> A.M. Larson *et al*, *op. cit.* p. 7.

<sup>95</sup> *Idem*

<sup>96</sup> FAO, *Tenure security for better forestry. Understanding forest tenure in Africa*, Departamento de Montes, FAO, Roma, 2008, pp. 6-8.

<sup>97</sup> FAO 2010, *op. cit.* p. 91.

<sup>98</sup> David Bray *et al*, *Nueva evidencia: Los bosques comunitarios de México protegen el ambiente, disminuyen la pobreza y promueven paz social*, Agrupación Sierra Madre S.C., Ciudad de México, 2007, p. 32.



sociales, y en general de la deforestación y degradación. Muchos de los problemas relativos a la tala ilegal y el cambio de uso de suelo son producto de una aplicación ineficiente de la ley, además de que ésta no es clara, e incluso, contradictoria. Esto provoca también problemas para las comunidades, profundizando la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad de los más pobres. Por el contrario, se reconoce cada vez más que la tenencia segura de los recursos forestales contribuye a la conservación y el uso y manejo sostenible de los bosques. Éstos pueden contribuir a la mitigación de la pobreza de quienes dependen directa o indirectamente de los recursos forestales para su sustento, mientras sean manejados de manera sostenible. La tenencia segura es por lo tanto, requisito indispensable para la ordenación forestal sostenible<sup>99</sup>, sostenible ambiental, económica y socialmente.

### **1.3 Bosques y Clima**

La población mundial en su conjunto recibe los beneficios de los ecosistemas forestales sanos y las consecuencias de la destrucción de los bosques. La regulación del clima es probablemente el servicio ambiental que ha generado recientemente mayor interés y debate entre diversos sectores de la sociedad internacional. La relación de los bosques con el carbono es ambivalente y paradójica. Al destruirse, es decir deforestar y degradarse, los bosques pueden actuar como grandes emisores de gases de efecto invernadero (GEI), pero al conservarse, absorben el carbono existente en la atmósfera. El objetivo de este apartado es describir los servicios ambientales que brindan los bosques, haciendo énfasis en su papel como emisor de GEI y su papel en la mitigación del cambio climático mundial. Se busca explicar qué es la deforestación y cuáles son sus causas.

#### **1.3.1. El Cambio Climático**

El clima de la Tierra se determina por la energía solar –principalmente en forma de luz- que ingresa a través de la atmósfera. Aproximadamente el 30% de esa energía

---

<sup>99</sup> FAO, *Tenure security for better forestry. Understanding forest tenure in South and Southeast Asia*, Departamento de Montes, FAO, Roma, 2007.

regresa inmediatamente al espacio, pero el resto es absorbido para calentar la superficie terrestre. Esta energía restante es la radiación infrarroja, la cual es transmitida lentamente por las corrientes de aire. Su liberación final en el espacio se ve frenada por los GEI que se producen naturalmente, como el vapor de agua, el dióxido de carbono, el ozono y el metano.<sup>100</sup>

Por Cambio Climático “se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.”<sup>101</sup> Este cambio se debe al aumento de la concentración de gases de efecto invernadero que dejan pasar los rayos solares pero atrapan la radiación infrarroja, con lo cual aumenta la temperatura de la Tierra.

Desde la creación del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) en 1988, se han sistematizado los conocimientos históricos sobre el clima mundial y se ha reunido con solidez la evidencia científica que empuja los procesos internacionales para enfrentar el Cambio Climático.

De acuerdo con el último informe del IPCC en noviembre de 2007, el Cambio Climático es “inequívoco, como evidencian ya los aumentos observados del promedio mundial de la temperatura del aire y del océano, el deshielo generalizado de nieves y hielos, y el aumento del promedio mundial del nivel del mar”<sup>102</sup>. Datos incluidos en este informe sostienen que de los doce últimos años (1995-2006), once figuran entre los doce más cálidos en los registros desde 1850.<sup>103</sup> Durante los 100 últimos años la temperatura terrestre aumentó en 0,74°C, lo que representa un cambio rápido y profundo. El calentamiento se ha acelerado en los últimos 50 años, y se prevé que en los próximos 20 sea de 0,2°C por decenio.<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> CMNUCC, *Ficha informativa: La necesidad de medidas contundentes globales frente al cambio climático*, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2010. Dirección URL: [http://unfccc.int/portal\\_espanol/press/fact\\_sheets/items/5743.php](http://unfccc.int/portal_espanol/press/fact_sheets/items/5743.php) [Consultado el 21 de abril de 2011, 18:30 hrs.]

<sup>101</sup> Artículo 1 Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 1992. Para el IPCC, el término “cambio climático” denota un cambio en el estado del clima a lo largo del tiempo, tanto si es debido a la variabilidad natural como si es consecuencia de la actividad humana.

<sup>102</sup> Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación), *Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, IPCC, Ginebra, 2008, p. 30.

<sup>103</sup> *Idem*.

<sup>104</sup> CMNUCC, *Ficha informativa: La ciencia del cambio climático*, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2010. Dirección URL: [http://unfccc.int/portal\\_espanol/press/fact\\_sheets/items/5743.php](http://unfccc.int/portal_espanol/press/fact_sheets/items/5743.php) [Consultado el 21 de abril de 2011, 18:30 hrs.]

Para el PICC, ya no existe duda de que este aumento en la concentración de GEI -sobre todo de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso- es de origen humano. Fundamentalmente desde la segunda mitad del siglo XVIII la industrialización y urbanización que acompañó la Revolución Industrial, extendieron la combustión de cantidades cada vez mayores de petróleo, gasolina y carbón, y el uso de métodos agrícolas y ganaderos que incrementaron sustancialmente las concentraciones de GEI en la atmósfera, intensificando a su vez el efecto invernadero natural.

La expansión de la economía industrial a lo largo del mundo ha significado también un progresivo cambio de uso de suelo y del aumento de la población, con la consecuente presión sobre los recursos naturales y la demanda de energía.

Las evidencias atribuibles al Cambio Climático ya pueden ser observadas empíricamente y de acuerdo con las proyecciones del PICC, van a seguir aumentando. El aumento de las temperaturas mundiales altera los ecosistemas terrestres y acuáticos. Por mínima que sea una variación climatológica, todo un ecosistema puede verse desequilibrado. Aproximadamente, entre un 20% y un 30% de las especies vegetales y animales corre peligro de extinción si la temperatura media mundial sobrepasa los 1,5-2,5 ° C.<sup>105</sup>

Se considera que la temperatura mundial puede subir en promedio aproximadamente 3°C para finales de este siglo en caso de que las emisiones de GEI continúen al ritmo actual, logrando duplicar el nivel preindustrial.<sup>106</sup> Esa situación conllevaría graves consecuencias, entre ellas el aumento del nivel de mar<sup>107</sup>, una mayor frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos –por ejemplo tormentas, inundaciones, huracanes y sequías-, un cambio en las pautas de los vientos, corrientes oceánicas, precipitaciones y en las estaciones de crecimiento.

De esta manera, regiones que por su naturaleza son vulnerables a determinados fenómenos meteorológicos, verán acentuadas esas vulnerabilidades. Las regiones secas pueden perder todavía más humedad si hace más calor, agravando las sequías, la desertificación y disminuyendo la cantidad de agua dulce. De igual forma, las regiones vulnerables a las inundaciones o a la aparición de huracanes y tormentas lo serán más.

---

<sup>105</sup> CMNUCC, *Ficha informativa: La necesidad de medidas contundentes globales frente al cambio climático*, op. cit.

<sup>106</sup> CMNUCC, *Ficha informativa: La ciencia del cambio climático*, op. cit.

<sup>107</sup> *Idem*.

El nivel del mar subió en promedio entre 10 y 20 centímetros a lo largo del siglo XX, y para el año 2100 se prevé que aumente adicionalmente de 9 a 88 cm.

Cierto grado de estos efectos del Cambio Climático es ya inevitable debido a las emisiones pasadas y actuales de GEI después de más de 200 años de industrialización. Por ello, estos efectos acentuarán todo tipo de problemas socioeconómicos estructurales persistentes en las diferentes regiones del mundo. Tensiones generadas por la sobrepoblación, la migración, los conflictos étnicos, guerras civiles y las desigualdades entre otros muchos problemas se verán intensificados. La seguridad alimentaria, el abastecimiento de agua potable y el aumento de enfermedades como la malaria o el dengue, se verán definitivamente agravados a causa del Cambio Climático.

Ante este problema, los científicos han planteado tres formas de mitigar las emisiones de GEI y así reducir el efecto de los cambios en el clima mundial: reducir la combustión de combustibles fósiles, reducir la deforestación y degradación de los bosques e incrementar el secuestro de carbono en la biomasa terrestre, particularmente en los ecosistemas forestales y en los suelos agrícolas.<sup>108</sup>

### **1.3.2. Servicios de regulación del bosque**

Los bosques proporcionan servicios ambientales para el mundo entero, y la población mundial en su conjunto recibe los beneficios de los ecosistemas forestales sanos. Los bosques tienen una relación vital tanto con el agua como con el aire. Donde hay bosques hay agua. Los bosques capturan el agua de la lluvia, la filtran y purifican a través del suelo. Alimentan las cuencas, arroyos, ríos y mantos subterráneos. Las copas altas de los árboles impiden que los rayos del sol evaporen el agua. Hay árboles que condensan el agua que contiene el aire y aumentan la disponibilidad de ésta en el suelo.

Los árboles impiden también la erosión del suelo. Si no hay raíces de árboles que retengan las escurridas del agua, el riesgo de deslaves de tierra o avalanchas es inevitable. Así también, las grandes cubiertas forestales son una barrera de contención para desastres naturales como huracanes, amortiguando el poder de los vientos y las tormentas. En este sentido, en las costas donde hay manglares, los impactos de estos fenómenos naturales son mucho menores. Más del 40 % del oxígeno del mundo lo producen los bosques pluviales.<sup>109</sup> Contribuyen al equilibrio del oxígeno, del dióxido de carbono y de humedad en el aire. La pérdida de los bosques puede afectar los regímenes

---

<sup>108</sup> Roger Sanders, *op. cit.* p. 178.

<sup>109</sup> Nuria Urquía, Presentación durante el *Taller Año Internacional de los Bosques*, CINU México/FAO México/Patronato Pro Zona Mazahua/CONAFOR, Centro de Información de las Naciones Unidas en México, 30 de junio de 2011.

de lluvias a nivel mundial, especialmente en las principales regiones productoras de alimentos en América latina, en la región central de EE. UU. y en Asia Central.<sup>110</sup>

Los bosques acogen más del 50% de la biodiversidad terrestre.<sup>111</sup> Doce países son considerados megadiversos por contener más del 80% de la biodiversidad mundial.<sup>112</sup> Todos estos tienen altas cubiertas de bosque tropical y subtropical, los cuales constituyen los ecosistemas terrestres más biodiversos. El valor potencial de la diversidad biológica como banco genético para la producción de bienes, tecnología o medicinas, explica en parte el reciente interés por su conservación. La mitad de las medicinas occidentales han sido desarrolladas a partir de la biodiversidad forestal<sup>113</sup>, generalmente con base en los conocimientos tradicionales de la gente que habita el bosque.

Cada especie animal tiene una función de equilibrio en el ecosistema boscoso, la cual es indisociable del mantenimiento de los beneficios ambientales que el bosque proporciona. Los manglares, por ejemplo, son indispensables para la reproducción de la mayoría de las especies comerciales de mariscos.

Sin embargo, la regulación del clima es probablemente el servicio ambiental que ha generado recientemente mayor interés y debate entre diversos sectores de la sociedad internacional. “Los árboles están hechos de aire, y no de la tierra de la que brotan: su madera, sus hojas y su corteza fueron, poco antes, CO<sub>2</sub> en la atmósfera.”<sup>114</sup> Las plantas verdes atrapan dióxido de carbono existente en la atmósfera, lo absorben y liberan oxígeno. Esta función potenciada por la enorme cobertura vegetal de los bosques, permite una regulación en el ciclo del carbono mundial. Más del 40 % del oxígeno del mundo lo producen los bosques pluviales.<sup>115</sup>

Los bosques se convierten en depósitos de carbono –en biomasa y suelo-, actuando como sumideros o como fuentes de gases de efecto invernadero (GEI). Son sumideros de carbono cuando su extensión y productividad permite grandes absorciones de CO<sub>2</sub> existente en la atmósfera, y son fuentes de GEI cuando se deforestan o

---

<sup>110</sup> *Idem.*

<sup>111</sup> Roger Sanders, *op. cit.* p. 70.

<sup>112</sup> Los 12 países megadiversos que concentran la mayor cantidad de especies endémicas son: Brasil, Indonesia, Sudáfrica, Colombia, Australia, Papúa Nueva Guinea, México, China, Filipinas, Madagascar, India y Malasia. En la lista siguen los países de la Amazonía: Venezuela, Perú y Ecuador. En: Jann Williams, *Australia State of the Environment Report 2001*, RMIT University, Department of the Environment and Heritage, 2001.

<sup>113</sup> *De bosques y hombres*, Yann Arthus-Bertrand, Fundación GoodPlanet/ Fundación Yves Rocher, PNUMA/ WWF/Forest Carbon Partnership Facility/Firmenich, 2011, Documental, 7:30 minutos.

<sup>114</sup> Tim Flannery, *El clima está en nuestras manos*, Taurus, Madrid, 2006, p. 45.

<sup>115</sup> Nuria Urquía, *Taller Año Internacional de los Bosques*, *op. cit.*

degradan.

Los bosques poseen el potencial para absorber una décima parte de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub>.<sup>116</sup> Un bosque joven absorbe más carbono que uno maduro, ya que éste se encuentra en equilibrio. A medida que la vegetación vieja se pudre, libera CO<sub>2</sub>, cuando se renueva, lo absorbe de nuevo.<sup>117</sup> Esta es la razón del por qué un bosque manejado de manera sostenible es más productivo y absorbe más carbono que uno protegido.

De acuerdo con datos recogidos por la FAO<sup>118</sup>, los bosques del mundo contienen más de 650 000 millones de toneladas de carbono, los cuales corresponden en un 44% a la biomasa, un 11% a madera muerta y hojarasca, y un 45% en el suelo.<sup>119</sup> El carbono “en la biomasa de los bosques del mundo se ha reducido en unas diez gigatoneladas en 1990-2010, lo que equivale a una media de -0,5 gigatoneladas por año”<sup>120</sup>. Estas existencias de carbono disminuyen conforme el área forestal se transforma, y son arrojadas a la atmósfera contribuyendo al Cambio Climático.

A nivel mundial, las emisiones de GEI causadas por el cambio de uso en la tierra son del 17.4% del total de emisiones, ocupando el tercer lugar después del sector energético con 25.9% y el sector industrial con un 19.4%.<sup>121</sup> Debido a la urgencia y gravedad del Cambio Climático los bosques han dejado de ser “tierras ociosas” y se han convertido en la principal apuesta de la gran mayoría de los gobiernos nacionales para mitigar la emisión de GEI frenando la deforestación y degradación forestal.

### **1.3.3. Panorama general de la deforestación en el mundo**

La transformación de la tierra forestal en tierra para otros usos ha sido un proceso histórico que acompaña la evolución de las sociedades humanas. Históricamente, la deforestación ha sido mayor en las zonas templadas que en las tropicales. Como consecuencia natural del “progreso”, los países hoy desarrollados han talado sus bosques para establecer zonas agrícolas, urbanas e industriales. Esta

---

<sup>116</sup> *Idem.*

<sup>117</sup> Tim Flannery, *El clima está en nuestras manos*, *op. cit.* p. 44.

<sup>118</sup> El Protocolo de Kyoto y la CMNUCC obligan a todos los países miembros a entregar una evaluación de sus emisiones de gases de efecto invernadero y las absorciones de carbono derivadas de los cambios en las existencias forestales. Las cifras sobre existencias de carbono en los bosques bajo lo dispuesto por la CMNUCC, el Protocolo de Kyoto y la FAO no coincidirán necesariamente. FAO 2010, *op. cit.* pp. 48-49.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>121</sup> Clément Chenost e Yves-Marie Gardett, *Los mercados de carbono forestal*, p. 16.

tendencia se ha invertido en el último siglo. Hoy, estos países en general no tienen la necesidad de seguir limpiando sus bosques. Así, mientras las tasas de deforestación se estabilizaron en el mundo “desarrollado”, los países en desarrollo tienen las mayores tasas de deforestación de los últimos decenios.

Los Estados del sur, en la búsqueda del crecimiento económico, repitiendo el modelo de desarrollo europeo y satisfaciendo las necesidades de madera de los países desarrollados, están destruyendo sus bosques.

**Figura 3. Definiciones relacionadas con el cambio de uso de suelo**

<i>Deforestación</i>	Es la conversión de bosques por acción humana en tierras con un uso no forestal permanente, por ejemplo agricultura, la urbanización, suelo para pastoreo entre otras. Hay que recordar que la FAO no considera la conversión de un bosque a plantaciones comerciales como deforestación, sin embargo una visión crítica a la definición oficial de la FAO incluye la conversión de bosque natural a plantaciones comerciales como deforestación.
<i>Cambio neto en área forestal (ganancia y pérdida)</i>	Suma de los cambios en el área forestal en determinado periodo de tiempo, incluyendo reducción, expansión o aumento del área forestal
<i>Forestación.</i>	Plantación o siembra de árboles en una tierra que nunca antes fue área forestal.
<i>Reforestación</i>	Plantación de árboles en tierra anteriormente forestal, por acción humana.
<i>Expansión forestal natural</i>	Es el proceso natural en el que el bosque se regenera de manera natural en un periodo relativamente corto.
<i>Degradación forestal</i>	Cuando se sobreexplotan las capacidades o se remueve parcialmente la cubierta vegetal de un bosque, reduciendo la capacidad de éste para proveer ciertos servicios ambientales o bienes forestales, se determina que un bosque ha sido degradado. Es decir implica un cambio en la salud y la vitalidad del ecosistema forestal, por ejemplo la pérdida de biodiversidad, reducción de la cobertura de árboles o la pérdida de retención de carbono. Generalmente es el primer paso para la deforestación.
<i>Fragmentación forestal</i>	Es la división, a través de la conversión del uso de suelo, de una zona boscosa continua en pedazos más pequeños. Puede resultar en la degradación a largo plazo de los ecosistemas forestales.

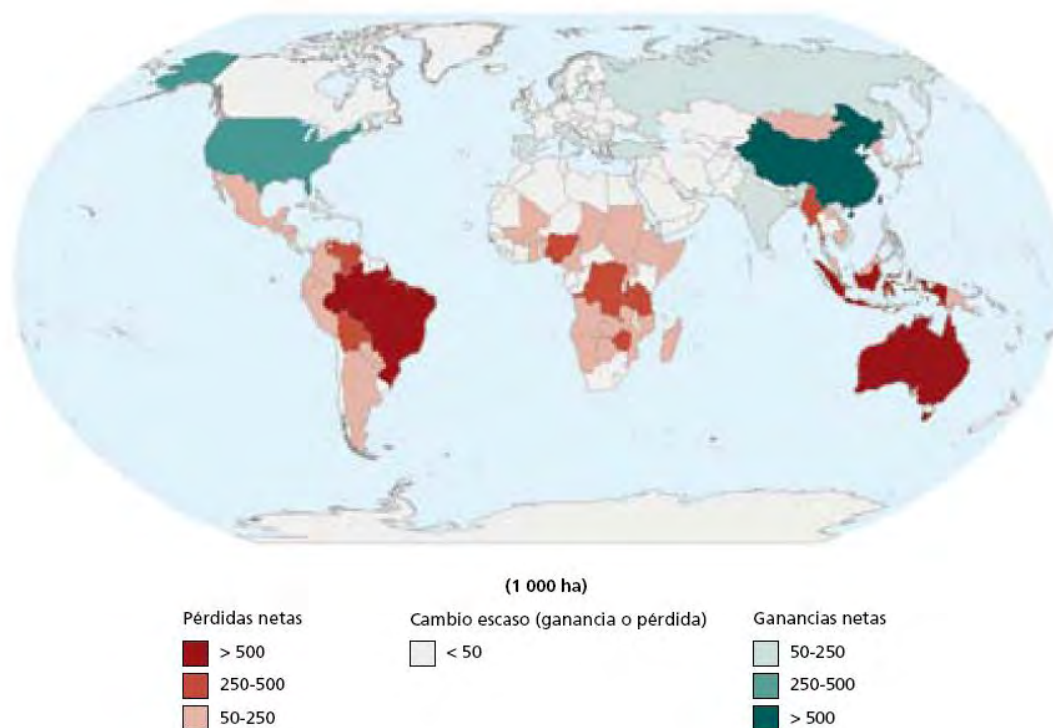
Fuente: Elaboración propia con información de Chomitz y Sands.

Si bien la FAO registra un aumento en la forestación y la expansión natural del bosque en algunos países, las cifras de pérdida de los bosques tropicales y subtropicales de los países en desarrollo resultan alarmantes. De acuerdo con este organismo, de 2000 a 2010 la deforestación se registra en cerca de 13 millones de hectáreas. La cifra registrada por la FAO para la década 1990-2000 fue de 3 millones más.<sup>122</sup> Sin embargo,

<sup>122</sup> FAO, *FRA 2010, op. cit.* p. 20.

si recordamos que para la FAO las plantaciones comerciales de árboles son consideradas bosque, los datos sobre la deforestación de los bosques tropicales son mayores. Dentro de la categoría de ganancia neta de superficie boscosa, la FAO no considera como deforestación la conversión de bosques naturales a bosques plantados, disminuyendo la cifra real de deforestación.

**Mapa 3. Cambio anual en el área de bosque, por país, 2005-2010**



Fuente: FAO, *Evaluación de recursos forestales del mundo 2010*, p 23.

En el mapa se puede observar la pérdida o ganancia neta de superficie forestal por país. Los países cuya deforestación es mayor se encuentran en su mayoría en el hemisferio sur, y pertenecen casi en su totalidad –excepto Australia- al grupo de países denominados “en desarrollo”. Estas son las zonas de bosques tropicales y subtropicales.

La Figura 1.4 contiene los diez países con mayor pérdida neta anual de área de bosque entre 1990-2000 y 2000-2010. Con la excepción de Australia, todos son países en desarrollo. Sin embargo la pérdida de bosques australianos se debe más a factores naturales como sequías e incendios, que a causas humanas. Los países en desarrollo, en cambio, tienen una mayor pérdida causada por actividades humanas, siendo Brasil el país con mayor tasa de deforestación en los últimos veinte años.



**Figura 4. Países con mayor pérdida neta anual de área de bosque 1990-2010.**

País	Cambio anual 1990-2000		País	Cambio anual 2000-2010	
	1 000 ha/año	%		1 000 ha/año	%
Brasil	-2 890	-0,51	Brasil	-2 642	-0,49
Indonesia	-1 914	-1,75	Australia	-562	-0,37
Sudán	-589	-0,80	Indonesia	-498	-0,51
Myanmar	-435	-1,17	Nigeria	-410	-3,67
Nigeria	-410	-2,68	República Unida de Tanzania	-403	-1,13
República Unida de Tanzania	-403	-1,02	Zimbabwe	-327	-1,88
México	-354	-0,52	República Democrática del Congo	-311	-0,20
Zimbabwe	-327	-1,58	Myanmar	-310	-0,93
República Democrática del Congo	-311	-0,20	Bolivia (Estado Plurinacional de)	-290	-0,49
Argentina	-293	-0,88	Venezuela (República Bolivariana de)	-288	-0,60
<b>Total</b>	<b>-7 926</b>	<b>-0,71</b>	<b>Total</b>	<b>-6 040</b>	<b>-0,53</b>

Fuente: FAO, *Evaluación de Recursos Forestales del mundo 2010*, p 23.

“La gente tala y explota los bosques porque obtiene beneficios al hacerlo. Los beneficios pueden ser estremecedoramente reducidos o impresionantemente grandes, efímeros o duraderos.”<sup>123</sup> Para deforestar, sin duda, es necesario capital. Entre las causas directas a la deforestación se incluyen: la conversión para el establecimiento de agricultura de temporal, cultivos permanentes, pastoreo permanente, plantaciones comerciales, o bien la tala, la producción de madera de forma insostenible, la minería, y la construcción de infraestructura de transporte, los megaproyectos como represas, y finalmente la urbanización. La pérdida de bosques por incendios es también una causa directa. Las causas directas saltan a la vista, mientras el verdadero motor que presiona – la sobrepoblación, la pobreza, la migración, la distribución inequitativa de la tierra y los recursos, las políticas de desarrollo, la corrupción, los mercados nacionales e internacionales de consumo y consumismo de productos forestales- actúa de manera subterránea, oculta. Generalmente estas causas indirectas o subyacentes son dependientes unas de las otras y promueven y determinan las causas directas.

La deforestación y la degradación forestal se explican a partir de una combinación de factores subyacentes y directos, nunca de forma absoluta. De manera general “las causas directas de deforestación difieren apreciablemente entre países, siguiendo grandes pautas de la expansión agrícola y de las infraestructuras, además de la demanda comercial y doméstica de productos de madera”<sup>124</sup>.

Al respecto, existe un discurso bien elaborado en el que se asegura que la

<sup>123</sup> Kenneth Chomitz, *op. cit.* pp. 9-10.

<sup>124</sup> Kanninen, M *et al*, *Do trees grow on money? The implications of deforestation research for policies to promote REDD*, Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia, 2007, p. 20.

pobreza causa deforestación. Dentro de las dos declaraciones internacionales más importantes relativas al Medio Ambiente –la declaración de Estocolmo de 1972 y la declaración de Río en 1992- la pobreza es vista como causante del deterioro ambiental y obstáculo de su protección. Si bien de Estocolmo a Río hay un cambio significativo, la cuestión sigue siendo general: desarrollo para erradicar la pobreza, y así proteger el medio ambiente.

Existe una relación ambivalente y compleja entre la pobreza y el deterioro ambiental. Por un lado el deterioro ambiental profundiza la pobreza evitando el acceso a los recursos. De igual manera, los más pobres suelen ser los más vulnerables ante la degradación ambiental, los desastres naturales y el cambio climático. Lo mismo pasa con la deforestación. La relación es compleja y circular, mientras se culpa a la pobreza de la deforestación, se afirma que entre más desarrollo, menor pobreza y menor necesidad de deforestar, pero en el mismo discurso del “desarrollo” tradicional, la deforestación es considerada como un “mal necesario” para conseguir crecimiento económico. No obstante, existen argumentos que concluyen que a mayor desarrollo mayor capacidad de consumo y mayor necesidad de deforestar.<sup>125</sup>

La conversión para el establecimiento de agricultura es la principal causa de deforestación, sin embargo se convierte por diferentes razones y a diferentes niveles. No es lo mismo la agricultura de temporal que la conversión a cultivos permanentes o para pastoreo permanente promovida por pequeños y medianos agricultores o ganaderos. Se tiende a culpar a los pequeños agricultores pobres cuya acción es predominantemente limpiar pequeñas extensiones para agricultura de subsistencia o talar madera para calentarse, como única opción para sobrevivir. Culpando a la pobreza de todo:

“los supuestos expertos metieron en la misma bolsa a las prácticas indígenas de manejo del bosque que implicaban un sistema sustentable de rotación, con la de colonos-agricultores empujados por políticas gubernamentales a las áreas tropicales (para quienes el bosque era más obstáculo que recurso), acusándolos a todos por igual de ser los principales agentes de la degradación de los bosques.”<sup>126</sup>

Normalmente, culpar a la pobreza es una excusa para no abordar las desigualdades en la distribución de la tierra<sup>127</sup> y estas desigualdades a su vez no permiten la formulación de modelos de explotación a largo plazo. “Cuando los derechos

---

<sup>125</sup> Otros modelos de desarrollo por ejemplo el “buen vivir”.

<sup>126</sup> “Manejo Comunitario de Bosques: una alternativa viable y necesaria” En: Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, *Boletín N° 61 del WRM*, agosto de 2002. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/61/Boletin61.pdf> [Consultado el 12 de julio de 2011 a las 20:00 hrs.]

<sup>127</sup> Roger Sanders, *op. cit.* p. 112.

sobre la propiedad están asegurados sobre el papel y en la práctica, se favorecen las inversiones en gestión sostenible a más largo plazo”<sup>128</sup>.

Generalmente son los pobres los que cortan y queman el bosque, pero no se puede afirmar que sean los culpables de las grandes conversiones en tierras agrícolas. “Es necesario destacar que muy pocas veces la producción de alimentos para los pobres es causa de deforestación, ya que las mayores superficies de bosques convertidas a otros usos actualmente están dedicadas a la producción de cultivos comerciales y a la cría de ganado”<sup>129</sup>. Estas plantaciones comerciales responden a los modelos mundiales de producción y consumo, especialmente de productos agrícolas, ganaderos y de papel.

Se explicaba en el subcapítulo anterior que los cambios en el modelo de desarrollo mundial orientados al mercado y a la exportación influyeron en la reforma forestal. De igual manera determinaron la orientación de muchos gobiernos, grandes consorcios agrícolas y de propietarios individuales para transformar extensiones de bosques en plantaciones, aprovechando las condiciones del mercado internacional. La expansión de la frontera agrícola puede responder al alza del precio de ciertos productos agrícolas o a la presión demográfica, como factores subyacentes, más que a la agricultura de subsistencia. El caso de la producción de carne vacuna en Sudamérica, la producción de soya en Brasil o la palma aceitera en Indonesia, son ejemplos de que la deforestación por conversión a tierra agrícola es provocada mucho más por productores industriales a gran escala que por agricultores a pequeña escala.<sup>130</sup>

La tendencia de la globalización es trasladar las plantaciones a los países del sur, donde el clima tropical favorece el crecimiento rápido de los árboles, donde los salarios son más bajos y los obstáculos legales son menores. Incluso son promovidas por decisiones estatales como parte de un modelo de desarrollo nacional, en el que muchas veces juega la corrupción de los mismos gobiernos. “Alrededor de la mitad de las plantaciones en los trópicos son establecidas en bosques nativos limpiados para el propósito”<sup>131</sup>, por ejemplo en Indonesia, donde deliberadamente se promueve la transformación de bosques biodiversos en plantaciones de palma aceitera.

A pesar de que algunos –incluyendo la propia FAO- defienden a las plantaciones argumentando que éstas pueden reducir la presión sobre los bosques naturales, las

---

<sup>128</sup> M. Kanninen *et al*, *op. cit.* p. 20.

<sup>129</sup> “Manejo Comunitario de Bosques: una alternativa viable y necesaria” Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, *op. cit.*

<sup>130</sup> M. Kanninen *et al*, *op. cit.* p. 18.

<sup>131</sup> Roger Sanders, *op. cit.* p. 136.

plantaciones siguen sin ser capaces de satisfacer la creciente demanda mundial. La demanda de tierras para cultivos agrícolas y plantaciones –incluyendo la producción de biomasa para energía- está ejerciendo una presión creciente sobre los bosques. El caso de los biocombustibles es el más absurdo. Se estima que las emisiones de carbono de la conversión de bosques para la producción de biocombustibles líquidos en Brasil, el sureste de Asia y EE.UU. pondría en libertad desde 17 hasta 420 veces más CO<sub>2</sub> que el ahorro de prevención de los combustibles fósiles.<sup>132</sup>

Dentro del sector forestal, la tala y extracción insostenibles de madera son los principales factores que afectan a los bosques. La extracción de madera para la construcción, la producción de papel, leñas y carbón depende en gran medida de la demanda, que aumenta principalmente por el crecimiento poblacional. “Mientras las operaciones de tala a gran escala normalmente degradan los bosques, las talas selectivas no provocan generalmente unas degradaciones y deforestaciones severas”<sup>133</sup>. No obstante, las actividades silvícolas implican la construcción de caminos, que destruyen bosques a la vez que atraen inmigración a zonas recientemente ‘abiertas’.

De igual forma la construcción de obras de infraestructura –por ejemplo carreteras- promueve la colonización y las actividades productivas en áreas antes remotas, abaratan el transporte, permiten el fácil acceso y favorecen la expansión agrícola. La construcción de megaproyectos como represas, por otro lado, inunda grandes extensiones de bosques. Casos parecidos son la extracción minera o de petróleo, las cuales no sólo causan graves daños en la totalidad del ecosistema como la contaminación del agua superficial y subterránea, sino que abren camino a otros agentes de deforestación. Además, las poblaciones desplazadas por estas causas se establecen en nuevos sitios, convirtiendo más tierras forestales para uso agrícola. La urbanización, además de limpiar directamente zonas forestales, presiona la conversión de bosques en campos agrícolas, debido a la sobrepoblación.

La conversión para cultivos permanentes a gran escala –como la tala para pasta de papel- ha sido una de las mayores causas de deforestación en el sudeste asiático. La extracción no sostenible de leñas y la producción de carbón, o la conversión a pequeña escala para cultivos permanentes se producen principalmente en los bosques más secos del África subsahariana<sup>134</sup>, <sup>135</sup>. La conversión para campos de pastoreo –como la

---

<sup>132</sup> PNUD, FAO y FNUP, *Forest Graphics*, *op. cit.* p. 30.

<sup>133</sup> M. Kanninen *et al*, *op. cit.* p. 19.

<sup>134</sup> M. Kanninen *et al*, *op. cit.* p. 20.

<sup>135</sup> Roger Sanders, *op. cit.* p. 131.

alternativa más rentable- es más común en América central y del sur.<sup>136</sup>

En suma, así como los pobres deforestan para sobrevivir, lo hacen los no tan pobres, y también lo hacen los ricos. Muchas veces cuando los pobres deforestan es para satisfacer necesidades de los ricos. El panorama que presenta la deforestación es sumamente complejo. A nivel local, nacional y mundial juegan diversos actores y fuerzas que promueven la deforestación y degradación forestal. Es un tema que se centra en el mismo debate del desarrollo: países desarrollados y países en desarrollo, los desarrollistas, los conservacionistas, los que promueven el desarrollo sostenible, los que creen que otro mundo fuera del capitalismo es posible.

Muchos centran en el debate ¿cuánta deforestación es aceptable para conseguir el desarrollo? ¿Los pobres tienen el derecho o no de hacer lo que quieran con sus bosques para lograr acceder al “desarrollo” de la misma forma en que lo hicieron los países ricos? ¿Los bosques son recursos soberanos de las naciones o son un bien común de la humanidad? Podemos encontrar un gran número de respuestas de acuerdo con las diferentes posiciones políticas.

Si bien los países en desarrollo argumentan que necesitan de los bosques para desarrollarse –decidiendo soberanamente sobre ellos, de acuerdo con el principio 21 de Estocolmo-, algunos países desarrollados presionan por la conservación y otros, por incrementar la productividad agrícola en los países en desarrollo, que eventualmente frenará la necesidad de seguir convirtiendo suelo forestal en agrícola pero seguirá satisfaciendo las necesidades de consumo del Norte.

Otra postura común, en la que se incluye REDD+, se inclina por otorgar incentivos económicos que disuadan la conversión de la tierra, mientras las necesidades del mercado se pueden satisfacer mediante las plantaciones comerciales o ciertos bosques manejados.

Para los conservacionistas, aunque en distintos grados, los beneficios de no tocar los bosques a largo plazo son mayores que cualquier otra alternativa, a veces por encima del manejo sostenible por las comunidades que viven en ellos. La mayoría de las posiciones a favor de los pueblos generalmente están a favor de un manejo comunitario, más que de una conservación a partir de áreas protegidas.

Muchos de ellos incluso argumentan que el verdadero problema es el modelo de desarrollo capitalista que la humanidad ha seguido, y al cual, absurdamente, los ricos buscan perpetuar y los pobres aspiran. Los modelos de consumo, la concentración de la

---

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 134.

riqueza mundial, las políticas gubernamentales y ex coloniales, la inequitativa distribución de la tierra, los sistemas injustos de tenencia, la desintegración de los sistemas agrícolas tradicionales, la fragmentación del bosque por la infraestructura para el “desarrollo”, de manera general, las consecuencias del capitalismo actúan sobre los bosques.

Cargando con tan compleja situación, los bosques se insertan en el también problemático debate sobre la mitigación del Cambio Climático, que será expuesto en el siguiente capítulo.

#### **1.4 Oportunidades de mitigación del sector forestal**

Según el cuarto informe de evaluación del PICC, “reducir y/o prevenir la deforestación es la opción de mitigación de mayor impacto a corto plazo y de efecto más inmediato en las reservas de carbono.”<sup>137</sup> Las oportunidades de mitigación en el sector se relacionan con la disminución de la deforestación para reducir la emisión de GEI por un lado, y por el otro, la reforestación de las tierras degradadas para secuestrar el carbono existente en la atmósfera.

La apuesta para el régimen post 2012 es la implementación de mecanismos REDD, cuya naturaleza y proceso de negociación se verán en el segundo capítulo. A manera de conclusión de este capítulo, es pertinente revelar algunos puntos sobre los cuales los proyectos de mitigación en el sector forestal son controversiales. La deforestación tiene como resultado la liberación inmediata del carbono almacenado en los árboles como emisiones de CO<sub>2</sub>, pero también incluye la pérdida de biodiversidad, la erosión del suelo y cuencas de agua, la escasez de biomasa y la pérdida del sustento de los habitantes del bosque. Con la destrucción de los bosques hay más en juego que la emisión de GEI y las decisiones sobre los bosques tienen implicaciones en la totalidad del ecosistema –biodiversidad, agua, suelo- y para la gente que depende de él.

Los bosques están vivos, son sistemas complejos, dinámicos, están habitados y todo ello significan factores de alta variación y diversidad, lo cual es muy bueno para la

---

<sup>137</sup> CMNUCC, *Ficha informativa: Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en países en desarrollo: planteamientos para estimular la adopción de medidas*, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2010. Dirección URL: [http://unfccc.int/porta1\\_espanol/press/fact\\_sheets/items/5743.php](http://unfccc.int/porta1_espanol/press/fact_sheets/items/5743.php) [Consultado el 21 de abril de 2011, 18:30 hrs.]

gente.<sup>138</sup> Son sistemas en equilibrio porque absorben y emiten el carbono que está en la superficie terrestre. Es decir, su capacidad de absorción se restringe a las emisiones propias del bosque. Los proyectos de mitigación se basan en la idea de compensar las emisiones producto de la quema de combustibles fósiles con la absorción de carbono por los bosques. En realidad, muchos argumentan que al quemar combustibles fósiles se rompe el equilibrio atmosférico, ya que el carbono de éstos ha estado en el suelo por millones de años, y no es posible absorberlo de nuevo. En realidad, al reforestar se absorbe el carbono emitido con la deforestación y al dejar en pie un bosque se está evitando que ese carbono se libere a la atmósfera, pero jamás se estará compensando el carbono producto de la quema de combustibles fósiles. Las emisiones evitadas permanentemente son únicamente las producidas por el cambio de uso de suelo y aún así, por mucho que se invierta en un principio, se corre el riesgo de reversión si las causas subyacentes de la deforestación permanecen.

Como vimos, la tenencia de los bosques involucra a muchos actores, con diferentes intereses y derechos, muchas veces en contradicción. En los bosques vive gente cuya subsistencia es directa y otros tantos dependen de las actividades económicas derivadas de los bosques. Los proyectos de mitigación pueden afectar gravemente las condiciones de vida de millones de personas, dentro y fuera de los bosques, aunque, en determinadas condiciones, también podrían aliviar la pobreza de los más dependientes. Frente a esta dependencia, la participación de las comunidades es fundamental para el éxito de los proyectos, tanto para que funcionen como para que no empeoren la situación de los habitantes.

Las fuerzas que presionan sobre los bosques no siempre se encuentran al alcance de los actores directos de la deforestación. Los incentivos económicos pueden o no funcionar, dependiendo de las causas de la deforestación. De acuerdo con N.H. Ravindranath y Jayanta A. Sathaye “las oportunidades en el sector forestal son también objeto de profundas controversias debido a las incertidumbres, los riesgos potenciales para la reversibilidad de carbono secuestrado y las fugas, el potencial de daños a la biodiversidad y el sustento, y el uso perverso de la silvicultura para la mitigación, como la tala de los bosques y el aumento de las plantaciones”<sup>139</sup>. Estas controversias y el

---

<sup>138</sup> Silvia Ribeiro, “REDD, la brecha lacandona y nuevas formas de despojo”, *La Jornada*, Opinión, México, Sábado 23 de abril de 2011 y Silvia Ribeiro, “REDD: nombres para el despojo”, *La Jornada*, Opinión, México 21 de mayo de 2011.

<sup>139</sup> N.H. Ravindranath y Jayanta A. Sathaye, *Climate Change and developing countries*, Kluwer Academy Publishers, Amsterdam, 2002, pp. 120-121.

cómo puede REDD lidiar con un panorama tan diverso, tan complejo y tan problemático, se verán en el siguiente capítulo en el marco de las negociaciones.



## **2. La negociación de los esquemas de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación forestal: origen, avances y cuestiones pendientes.**

A casi veinte años de la Conferencia de Río, y a un año de que expire el periodo de compromisos del Protocolo de Kioto, no existe todavía un régimen jurídico internacional para enfrentar el fenómeno del Cambio Climático, ni instituciones sólidas que lo apoyen. Las negociaciones para lograr un nuevo acuerdo continúan siendo lentas y poco sustanciales, especialmente en los temas de financiamiento y reducción de emisiones. Considerando este estancamiento, muchos actores dentro de las negociaciones tienden a considerar a los bosques como el medio más eficaz para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>. Esto a través de las iniciativas de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación.

Las iniciativas REDD+ surgen como una estrategia de mitigación que desde sus primeros planteamientos ha resultado polémica. REDD+ busca crear un valor financiero para el carbón almacenado en los bosques, ofreciendo incentivos a los países en desarrollo para reducir sus emisiones de CO<sub>2</sub> por deforestación. Hasta las negociaciones de la XVII Conferencia de las Partes, existe un consenso general sobre la importancia de incluir REDD+ en el acuerdo final que sustituya Kioto, sin embargo, existen muchas dudas, desacuerdos y polémicas en torno al cómo se van a implementar estos mecanismos. El avance en las negociaciones no ha logrado esclarecer preocupaciones sobre el alcance del financiamiento, la distribución de los beneficios, la participación de las partes interesadas y especialmente, las garantías para las comunidades que viven y dependen de los bosques.

Este capítulo sitúa el proceso de formación y materialización de los mecanismos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal en el marco de las negociaciones del régimen internacional del Cambio Climático, desde la firma de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, su Protocolo, las decisiones de las Conferencias Oficiales de las Partes relativas a la negociación de REDD+ hasta Durban, en el contexto de la política ambiental internacional. Se hará un esbozo de las cuestiones técnicas pendientes en la negociación para dar pie a una reflexión de REDD en su conjunto.

## **2.1. El régimen internacional del Cambio Climático y el sector forestal**

En este apartado se expone de manera general el régimen internacional del Cambio Climático, es decir, los dos documentos que hasta el momento son la base vinculante con los que la comunidad internacional pretende enfrentar el desafío del Cambio Climático. Específicamente, se retomarán en su relación con el sector LULUCF. Se expondrán una serie de consideraciones generales sobre el proceso y contexto en que se han negociado ambos documentos.

### **2.1.1 Consideraciones generales sobre el proceso de negociación del régimen climático.**

El proceso para negociar una política internacional del Cambio Climático es un ejemplo de gobernanza multinivel, que envuelve no sólo Estados-nación, sino una variedad de actores a diferentes escalas.<sup>140</sup> Dentro del proceso los intereses de los actores son muy diversos y aunque formalmente las decisiones se toman por consenso, en la realidad, un país puede paralizar todo el proceso. Los equipos de negociadores juegan no solo de manera horizontal –con las Partes- sino de manera vertical, respondiendo a otros poderes o intereses al interior de sus países.

El régimen del Cambio Climático, como cualquier asunto internacional, se inserta en una estructura de poder desigual entre naciones pero con las particularidades de un proceso de negociación en materia ambiental.<sup>141</sup> La negociación en materia ambiental se enfrenta, de manera general, a tres grandes obstáculos: la cuestión de la soberanía, la falta de incentivos y el conflicto Norte/Sur.

La cuestión de la soberanía es un tema ampliamente discutido, no sólo en el sentido de la pérdida de soberanía al ser parte de un tratado supranacional, el cual obliga –aunque sea moralmente- a cumplir ciertas directrices, sino a cuestiones altamente

---

<sup>140</sup> Margaret M. Sketsch y Hans Th.A. Bressers; “Power, Motivation and Cognition in the Construction of Climate Policy: The case of tropical forestry”, En: Velma I. Grover (editor), *Global Warming and Climate Change. Ten years after Kyoto and still counting*, Vol 1, Universidad de las Naciones Unidas/PNUD/Red Internacional sobre el agua/Science Publishers, Enfield, 2008, p. 348.

<sup>141</sup> En principio y desde la postura del realismo, los tratados ambientales no funcionan por varias razones. En primer lugar pasa mucho tiempo para llegar a un acuerdo, las circunstancias cambian cuando éste llega y es necesario iniciar de nuevo el proceso. En ocasiones, el costo de implementación es mayor al que se preveía en un principio, por lo que o no se pone en marcha, o se negocia de nuevo. Al ser transfronterizos, los problemas ambientales generalmente necesitan de la cooperación del mundo entero, por lo tanto si pocos ratifican el tratado, no es suficiente. Debido a los intereses divergentes entre países, la solución a la que se llega suele ser la más laxa, el punto más bajo donde el total de las naciones puede llegar a un acuerdo. Finalmente, no hay quién obligue al cumplimiento.

sensibles, como lo son las políticas de desarrollo y el control de los recursos naturales. Por un lado, para algunos países hacer énfasis en el principio de soberanía puede “facilitar la expropiación de las empresas transnacionales, y, por el otro, podría proteger a los países en desarrollo de las supuestas intenciones de ecocolonialismo”<sup>142</sup>, como justificaciones ambientales para intervenir en políticas de desarrollo, lo cual refiere al conflicto Norte-Sur.

El conflicto Norte-Sur surge dentro de las negociaciones cuando se enfrentan las prioridades de desarrollo. En el ámbito ambiental, los países desarrollados aseguran que el planeta no sobrevivirá al desarrollo de los países que todavía no lo alcanzan; mientras los países del sur exponen sus temores a que las justificaciones ambientales obstaculicen el derecho inalienable a terminar con la pobreza y “subdesarrollo” de sus pueblos.

Los países en desarrollo argumentan, además, que el desarrollo del norte ha sido posible gracias al subdesarrollo del sur, y, en este caso, las emisiones de GEI causantes del Cambio Climático, son producto del mismo desarrollo. Así, surge el concepto de deuda ecológica. Ésta “es la deuda contraída por los países industrializados con el resto de los países debido al expolio histórico y presente de los recursos naturales, los impactos ambientales exportados y la libre utilización del espacio ambiental global para depositar sus residuos”<sup>143</sup>. En este sentido deuda debe ser entendida como responsabilidad histórica.

El problema del Cambio Climático en las negociaciones internacionales ha sido fuertemente ideologizado. De acuerdo con Gupta:

“los países en desarrollo ven la naturaleza entera del problema de manera diferente a los países desarrollados: mientras éstos ven el Cambio Climático como un problema técnico, los países en desarrollo lo hacen como un problema de sobreconsumo de los países desarrollados, buscando soluciones en la esfera de la redistribución y no en la esfera técnica”<sup>144</sup>.

Edith Antal asegura que para algunos países en desarrollo las negociaciones no son explícitamente económicas y favorecen asuntos estructurales como “el problema de la deuda externa, el acceso a la tecnología y la adquisición de recursos financieros para el desarrollo”<sup>145</sup>.

---

<sup>142</sup> Edit Antal, *Cambio Climático: desacuerdo entre Estados Unidos y Europa*, UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Plaza y Valdes. México D.F., 2004, p. 58.

<sup>143</sup> David Llistar Bosch, *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur*, Icaria, Barcelona, 2009, p. 158.

<sup>144</sup> Margaret M. Sketsch y Hans Th.A. Bressers, *op. cit.* p. 351.

<sup>145</sup> Edit Antal, *op. cit.* p. 62.

Como en todo proceso multilateral, las alianzas se forman rápido y responden – generalmente- a posiciones ideológicas e intereses comunes. Las posturas responden también a la capacidad de influencia de las economías, pero también al riesgo y vulnerabilidad ante el Cambio Climático. De acuerdo con Edit Antal, esta vulnerabilidad no es únicamente geográfica, sino que “se relaciona con el nivel de desarrollo económico y la capacidad tecnológica”<sup>146</sup>.

Los cinco grupos regionales –tradicionalmente formados para las negociaciones dentro de Naciones Unidas- no se suelen utilizar para presentar los intereses sustantivos de las Partes dentro de la CMNUCC y otros grupos son más importantes para las negociaciones climáticas.

Los países en desarrollo conforman el Grupo de los 77 para establecer posiciones comunes de negociación. El G-77 fue fundado en 1964 en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y ahora funciona todo el sistema de las Naciones Unidas. Cuenta con más de 130 miembros, donde China forma parte en ocasiones, pero no siempre. De manera general, el G-77 defiende el derecho al desarrollo y la equidad. Debido a que es un grupo muy diverso con diferentes intereses en materia de Cambio Climático, distintos países en desarrollo también intervienen en otros grupos regionales de la ONU, tales como el Grupo Africano, el grupo de Países Menos Adelantados y la Alianza de los Pequeños Estados insulares (AOSIS).

Estos últimos –cuya existencia está amenazada a corto plazo por los efectos del Cambio Climático- conforman una coalición de 43 países de las islas de baja altitud y pequeñas. La AOSIS frecuentemente adopta una postura común en las negociaciones, proponiendo las soluciones más “duras” y presionando activamente a las Partes a acordar políticas efectivas y rápidas.

El grupo de países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), frente a la reducción de sus exportaciones buscan una compensación económica. Por otro lado, los Países Menos Adelantados –alrededor de 70 países con los niveles de ingreso y Desarrollo Humano más bajos del mundo- centran sus posiciones en temas como el financiamiento y la adaptación.

El grupo “Sombrilla” está formado por países de alto consumo energético, resistentes a cambios en sus pautas de consumo. Aunque no existe una lista oficial, el Grupo se compone generalmente de Australia, Canadá, Islandia, Japón, Nueva Zelanda,

---

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 172.

Noruega, la Federación de Rusia, Ucrania y Estados Unidos. Este grupo evolucionó a partir del JUSSCANNZ<sup>147</sup> que estuvo activo en las negociaciones del Protocolo de Kioto.

Los 27 miembros de la Unión Europea (UE) se reúnen en privado para acordar posiciones comunes de negociación. El país que ostenta la Presidencia de la UE, habla en nombre de todos los miembros. Como una organización de integración económica regional, la propia Unión Europea puede ser, y es una de las Partes en la Convención. Sin embargo, no tiene una votación por separado de sus miembros.<sup>148</sup>

Armenia, Uzbekistán y Turkmenistán, en nombre de la región de Asia Central, el Cáucaso y Moldavia (ACCM) desde 2001 fijaron una posición común para pedir que se redefina el término “países en desarrollo” utilizada en la Convención, el Protocolo y decisiones de la COP para determinar los beneficiarios de apoyo, desarrollo y transferencia financieros, tecnológicos y construcción de capacidades en los países en desarrollo (Partes no Anexo I).

Además de los actores estatales, la irrupción de otros actores dentro del proceso han abierto la agenda de negociación presionando para una gran diversidad de intereses subnacionales, privados, o públicos –pero no estatales-. Existen fuertes grupos de presión como Organizaciones no Gubernamentales (ONG) de todo tipo y motivaciones, grandes empresas que incluyen a las compañías petroleras, otras organizaciones internacionales –como por ejemplo las integrantes del sistema de Naciones Unidas-, grupos de científicos y técnicos, entre otros. En el caso de las discusiones sobre reducción de la deforestación, muchos más actores pequeños influyen fuertemente el proceso.<sup>149</sup>

Las negociaciones en materia forestal presentan en gran medida la estructura de negociación Norte-Sur, sin embargo, por lógica los países más influyentes son aquellos que cuentan con grandes extensiones de bosques tropicales, susceptibles a entrar en los esquemas de mitigación futuros. Estos países no presentan una posición homogénea, tanto en su postura frente a la naturaleza y arquitectura de los esquemas, como hacia los grupos de presión que intervienen en el proceso, tales como organizaciones no gubernamentales, pueblos indígenas y comunidades que viven en el bosque,

---

<sup>147</sup> Es el acrónimo de Japón, Estados Unidos, Suiza, Canadá, Australia, Noruega y Nueva Zelanda.

<sup>148</sup> *Grupos de negociación*, Página oficial de la CMNUCC. Dirección URL: [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/parties/negotiating\\_groups/items/2714.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/negotiating_groups/items/2714.php) [Consultado el 23 de octubre de 2011. 20:00hrs.]

<sup>149</sup> Margaret M. Sketsch y Hans Th.A. Bressers, *op. cit.* p. 351.

instituciones de gobierno o empresas –madereras, petroleras, mineras, etc.- Una visión más amplia de estas cuestiones se expondrá en el subcapítulo 2.2.

### **2.1.2 La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático**

Durante la Segunda Conferencia Mundial del Clima, en noviembre de 1990 la Asamblea General de Naciones Unidas hizo un llamado a la comunidad internacional a establecer negociaciones formales para crear una Convención Marco sobre Cambio Climático. Antes, en septiembre del mismo año, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Mundial del Clima (OMC) convinieron en un grupo de trabajo compuesto por representantes gubernamentales Ad Hoc para preparar negociaciones y discutir posibles estructuras, reglas y procedimientos, así como un foro de negociación para la Convención Marco.<sup>150</sup> En la Resolución 45/212 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de diciembre de 1990, se establece el Comité Intergubernamental de Negociación para una Convención Marco sobre Cambio Climático.

La discusión se centró en dos ejes, primero, la reducción de emisiones de GEI por parte de los países industrializados, y segundo, las cuestiones de transferencia de tecnología y financiamiento para los países en desarrollo. Después de cinco sesiones de negociaciones –entre febrero de 1991 y mayo de 1992– el Comité abrió para su firma el texto de la Convención durante la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo o “Cumbre de la Tierra”, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992.

Hay que precisar que el contexto que rodeó a la Conferencia de Río favoreció el acuerdo y la participación de naciones en desarrollo y desarrolladas –así como de otros actores civiles- con el propósito y la esperanza de que con el fin del mundo bipolar, cuestiones como el Medio Ambiente y el Desarrollo prevalecieran en la agenda internacional. De esta manera, el compromiso de enfrentar el Cambio Climático y otros problemas ambientales se pusieron en la mesa. La participación de la sociedad civil, representada fundamentalmente por alrededor de 1400 ONGs que se hicieron presentes durante la Conferencia, influyó para abrir la agenda de negociación y presionó

---

<sup>150</sup> Matthew Paterson, *Global Warning and global politics*, London Routledge, Londres, 1996, p. 49.

fuertemente para adoptar compromisos.<sup>151</sup>

El objetivo último de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático sería:

“lograr (...) la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”<sup>152, 153</sup>.

La Convención se guía a partir de principios que pertenecen al Derecho Ambiental Internacional reflejando las controversias principales que surgieron durante la negociación del texto. Como respuesta a la incertidumbre científica, se enuncia el principio de precaución<sup>154</sup> que incita a las partes a tomar medidas apropiadas a pesar de no tener absoluta certeza científica sobre lo que pasará. En relación con la controversia entre países industrializados y países en desarrollo, se habla de cuestiones de equidad, ya sea entre Estados –mediante una diferenciación equitativa entre países industrializados y países en desarrollo- y entre generaciones. Finalmente se subraya que existe un derecho al desarrollo y que dicho derecho no deber ser menoscabado por la adopción de medidas proteccionistas basadas en justificaciones ambientales.<sup>155</sup>

En relación con el sector forestal, las partes se comprometieron en el artículo 4 – de acuerdo con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y a sus prioridades, objetivos y circunstancias específicas de desarrollo nacional y regional- a elaborar inventarios nacionales de las emisiones antropógenas por las fuentes y de la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal. Igualmente a promover la gestión sostenible, la conservación y el reforzamiento de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero

---

<sup>151</sup> Enara Echart Muñoz, *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación/Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2008.

<sup>152</sup> *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, Artículo 2.

<sup>153</sup> En un principio no se tenía certeza de cuál sería el grado de concentraciones de GEI que no interfiriera en el clima mundial. Actualmente el debate continúa, pero se considera que la concentración de gases de efecto invernadero debe ser tal que provoque un aumento de la temperatura inferior a dos grados centígrados.

<sup>154</sup> Principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, indica que cuando exista riesgo de daño ambiental, las naciones no esperarán a que existe certeza científica absoluta antes de actuar.

<sup>155</sup> *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, Artículo 3

no controlados por el Protocolo de Montreal, inclusive la biomasa, los bosques y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos.<sup>156</sup>

Otras obligaciones adquiridas son tomar medidas nacionales y regionales para atenuar las emisiones de GEI y para adaptarse a los efectos del Cambio Climático, cooperando activamente para estos fines.<sup>157</sup> También se especifica las obligaciones en relación con el desarrollo tecnológico, la planificación contra los desastres naturales, la planificación socio-económica, la educación y la capacitación.<sup>158</sup>

La estructura de la Conferencia divide a los países adherentes en dos grupos, por un lado el Anexo I, en el cual se incluyen los países desarrollados y los países que en ese momento se encontraban en transición a una economía de mercado. Fuera del Anexo I se ubican el resto, es decir, los países en desarrollo. Esta estructura se considera el gran triunfo de los principios de equidad y de responsabilidades comunes pero diferenciadas, ya que según el Principio 16 de Río conocido como “el que contamina paga”, aquellos países que históricamente tienen la responsabilidad de las mayores emisiones de GEI, son quienes cargan con la responsabilidad de reducirlas y apoyar a quienes se verán afectados por los efectos del Cambio Climático.

Si bien el contexto favoreció la negociación, la estructura básica internacional Norte/Sur no ha cambiado, por lo tanto el enfrentamiento entre países desarrollados y en desarrollo emergió desde el principio. Por ello, el texto final es ambiguo y representa un consenso básico entre posiciones antagónicas, con definiciones esenciales, institucionalidad interna, órganos ejecutivos y de asesoría, y un marco regulatorio necesario para las negociaciones posteriores que darían lugar al “Protocolo de Kioto”<sup>159</sup> donde los compromisos tangibles serían determinados.

---

<sup>156</sup> *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, Artículo 4 incisos a) y b).

<sup>157</sup> *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, Artículo 4

<sup>158</sup> J.E. Viñuales, *El régimen jurídico internacional relativo al cambio climático: Cuestiones de actualidad*, En: Organization of American States (O.A.S.)/Inter-American Juridical Committee, Course on International Law ("Universalism and Regionalism at the Beginning of the 21st Century"), vol. XXXVI, 2009, 66 pp. Dirección URL: <http://www.ik-k.com/data/document/regimen-juridico-internacional-relativo-cambio-climatico-organization-american-states.pdf> [Consultado el 12 de septiembre de 2011 22:00 hrs.]

<sup>159</sup> Osvaldo Urrutia Silva, *El régimen legal internacional del cambio climático subsecuente al “Acuerdo de Copenhague”*, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXXIV, Primer semestre, Valparaíso, Chile, pp. 597–633.



### 2.1.3 Protocolo de Kioto

Después de una compleja negociación se acuerda, en la Tercera Conferencia Oficial de las Partes celebrada en Kioto en 1997, el Protocolo de la Convención. Los objetivos, principios e instituciones generales del Protocolo son básicamente los mismos de la Convención, manteniendo la diferencia entre los países Anexo I y los demás. La obligación de reducir emisiones por parte de los países Anexo I equivale a un promedio de 5,2% por debajo de los niveles que dichos países tenían en 1990.<sup>160</sup>

Kioto permite a los países Anexo I decidir cómo alcanzan sus metas de acuerdo con sus propias políticas internas. Así dentro del Protocolo se establecieron los polémicos mecanismos flexibles o mecanismos de mercado, creados para ayudar a las partes Anexo I a cumplir con sus metas de reducción (comercio de emisiones, implementación conjunta y mecanismo de desarrollo limpio).<sup>161</sup> La aplicación de estos mecanismos se detalla en los llamados “Acuerdos de Marrakech” adoptados en el 2001. El Protocolo de Kioto entró en vigor el 16 de febrero del 2005, después de ser firmado por la Federación Rusa.

Dentro del Protocolo se hace referencia al sector LULUCF<sup>162</sup> en varios artículos. En el Artículo 3 –que expone los compromisos de mitigación- se retoma el artículo 4 de la Convención, en el que las partes se comprometen a elaborar e implementar políticas y medidas para proteger los sumideros naturales de GEI con el fin de reducir el total de sus emisiones. El Anexo I reportaría sus emisiones por sector, incluyendo el LULUCF, al igual que las que son absorbidas por los sumideros.<sup>163</sup> Los cambios en las existencias de carbono deberían ser reportados para cada año del periodo de compromisos. Cuando las actividades del sector LULUCF bajo los Artículos 3.3 y 3.4 resulten en una

---

<sup>160</sup> Osvaldo Urrutia Silva, *op. cit.*

<sup>161</sup> El mercado del carbono surgido a raíz de estos mecanismos es un instrumento clave para reducir las emisiones en todo el mundo. En el año 2006 estaba valorado en 30 000 millones de dólares estadounidenses y está previsto que aumente. La Acción Conjunta y el Mecanismo de Desarrollo Limpio son los dos mecanismos basados en proyectos que alimentan al mercado del carbono. La Acción Conjunta permite que los países industrializados lleven a cabo proyectos conjuntamente con otros países desarrollados (normalmente países con economías en transición), mientras que el Mecanismo de Desarrollo Limpio consiste en invertir en proyectos de desarrollo sostenible que reducen las emisiones en países en desarrollo. Desde principios del 2006 las reducciones de emisiones que se había estimado que aportarían los proyectos del MDL han aumentado enormemente hasta 2900 millones de toneladas de CO equivalente, aproximadamente las emisiones combinadas de Alemania, Australia y el Reino Unido. En: CMNUCC; *Ficha informativa: Protocolo de Kioto*. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2010. Dirección URL: [http://unfccc.int/files/press/application/pdf/fact\\_sheet\\_sp\\_kyoto\\_protocol.pdf](http://unfccc.int/files/press/application/pdf/fact_sheet_sp_kyoto_protocol.pdf) [Consultado el 21 de abril de 2011, 18:30 hrs.]

<sup>162</sup> Uso de tierra, Cambio de uso de tierra y Tierras forestales.

<sup>163</sup> *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Artículos 3.3 y 3.4.

absorción neta de GEI, los países del Anexo I pueden restarlas de su compromiso de reducción determinado por el artículo 3.1. Dos de los mecanismos flexibles del Protocolo hacen referencia a la implementación de proyectos dentro del sector LULUCF. Por un lado los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) en el artículo 12, y la Implementación Conjunta en el artículo 6.

El MDL permite la realización de proyectos dentro del sector, únicamente forestación y reforestación en áreas no forestales hasta 1990 en los países del Anexo I. Dentro del Mecanismo de Implementación Conjunta, un país del Anexo I puede ejecutar proyectos que incrementen la capacidad de absorción de carbono de un sumidero en otro país del Anexo I.<sup>164</sup> Estos proyectos deben realizarse conforme a los lineamientos, modalidades y guía del artículo tercero del Protocolo. Las unidades de reducción generadas en el proyecto pueden usarse para alcanzar las metas de reducción, con un límite anual del 1%, o bien, un 5% para el periodo total de compromisos.<sup>165</sup>

La cuestión de los sumideros siempre fue un tema contencioso pero presente en la mente de los negociadores y grupos de presión, especialmente grupos conservacionistas. A pesar de las aparentes dificultades, la idea de que el sector forestal sería la opción más barata de mitigación, atrajo muchos partidarios. Entonces, ¿por qué se excluyó la deforestación en los Acuerdos de Marrakech?

La preocupación de muchos países se centró en cuatro grandes temas: el riesgo de fugas, la no permanencia, la incertidumbre y la escala de reducción posible. Con el riesgo de fugas, las Partes se preocuparon por los efectos indirectos del proyecto en las emisiones GEI fuera del mismo o incluso fuera de las fronteras del país, es decir, que la deforestación se trasladara a otras partes.

La no permanencia significa que el carbono secuestrado en un proyecto de restauración forestal o el carbono protegido al evitar la deforestación, corre el riesgo de regresar a la atmósfera en un futuro y convertirse de nuevo en una emisión que reducir. El Anexo I fijó su postura en que el país en donde se lleva a cabo el proyecto asume la responsabilidad futura de manejar las existencias de carbono, entonces estos países asumen un compromiso, pero los países que no forman parte del Anexo I formalmente no adquieren ningún compromiso bajo el Protocolo, por lo que funcionaría de manera

---

<sup>164</sup> B. Schlamadinger, *et al*, Should we include avoidance of deforestation in the international response to climate change? En: Murdiyarsa, D. and Herawati, H. (eds.), *Carbon forestry: who will benefit? proceedings of Workshop on Carbon Sequestration and Sustainable Livelihoods*, Bogor, Indonesia, CIFOR, 2005, p. 29.

<sup>165</sup> B. Schlamadinger *et al*, *op. cit.* pp. 29-30.

voluntaria.

La incertidumbre puede abarcar varios aspectos, sin embargo el más problemático en un principio fue el estimar cuánta deforestación puede ser evitada comparada con una línea base –además del problema de establecer ésta-. La escala de reducciones posibles es el resultado de que los países industrializados pongan menos esfuerzo en reducir sus emisiones de la quema de combustibles fósiles.<sup>166</sup>

Estos temas fueron recurrentes en el debate, sin embargo la problemática técnica se acompañó de una cuestión política importante. Algunas Partes del Anexo I, especialmente de Estados Unidos y la gran mayoría del G-77 –con la excepción de algunos países latinoamericanos- se preocuparon por la posibilidad de que países como Rusia o Canadá, pudieran utilizar la absorción de sus grandes extensiones de bosques para cumplir sus metas de reducción.

Finalmente la intención de incluir los sumideros terminó en un punto medio, aunque el debate no fue resuelto de ninguna forma. Las cuestiones técnicas y políticas del tema se reservan para las negociaciones futuras con un nuevo mecanismo. Durante la Conferencia de Montreal se inició un proceso de negociación con miras a establecer un segundo periodo de compromisos. En esta conferencia se intensificaron las discusiones en el seno de la CMNUCC sobre el tema forestal, buscando reabrir el tema de la deforestación e incluirlo en el segundo periodo de compromisos. Las partes empezaron a negociar lo que hoy se conoce como mecanismos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación forestal REDD dentro de las opciones de mitigación del cambio climático posteriores a Kioto. Las iniciativas REDD surgen como una estrategia que desde sus primeros planteamientos ha resultado especialmente polémica dentro de un ya de por sí complejo proceso de negociación. Partiendo de los puntos problemáticos que no lograron esclarecerse en los primeros años de discusión, las Partes diseñaron un mecanismo en el que se creara un valor financiero para el carbón almacenado en los bosques, ofreciendo incentivos a los países en desarrollo para reducir sus emisiones de CO<sub>2</sub> por deforestación.

## **2.2. La negociación de REDD desde su origen hasta Durban**

En el marco de la presente negociación en miras a establecer un segundo periodo de compromisos posteriores al establecido por Kioto, diversos actores han trabajado en

---

<sup>166</sup> *Ibidem*, pp. 30-33.

un nuevo mecanismo de mitigación conocido como “Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de bosques”. Como se mencionó, en la actualidad no existen incentivos en favor de los países en desarrollo que poseen grandes extensiones de bosques para que los conserven como sumideros naturales. La posibilidad de incluir incentivos para reducir las emisiones por deforestación y degradación forestal es un tema que ha surgido potentemente y aunque cada vez se presente más difícil, podría ser uno de los puntos de acuerdo en la próxima reunión Río+20.

La Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación retoma la idea de evitar la deforestación ya planteada en la creación de los MDL. Ésta se concentra en los bosques tropicales, pero no es esencialmente un asunto de sumideros, sino de limitar los niveles de deforestación.

Desde 2004 durante la Novena Conferencia Oficial de las Partes, en Milán, se empezó a introducir la idea de “reducciones compensadas”<sup>167</sup> en la que un país en desarrollo aceptaría voluntariamente una meta de reducción de sus tasas anuales de deforestación para ser vendida como un crédito de carbón en el mercado mundial de carbono.<sup>168</sup> En 2005, el embajador permanente de Papúa Nueva Guinea en Naciones Unidas se pronunció oficialmente en la reunión del Órgano Subsidiario para el Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT, en inglés: *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice o SBSTA*) a favor de esa idea. Fue formalmente en Montreal durante la decimoprimer Conferencia Oficial de las Partes COP 11, que la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales representada por los gobiernos de Papúa Nueva Guinea y Costa Rica, propuso la Reducción de Emisiones por Deforestación en Países en Desarrollo (REDD) a través de la petición FCCC/CP/2005/MISC.1. La petición recibió el apoyo en general de las Partes y la COP estableció un grupo de contacto sobre el tema cuya labor sería iniciar un proceso para dirigir la negociación sobre REDD.

Dos estudios sirvieron de soporte para preparar la propuesta formal en los dos años siguientes: el 4º Reporte de Evaluación del PICC de 2007 que confirma el porcentaje de GEI a nivel mundial que aporta la deforestación, y el Informe Stern de 2006, que asegura que la reducción de la deforestación constituye el mecanismo de

---

<sup>167</sup> IPAM, Brazilian Research Institute, Environmental Defense.

<sup>168</sup> Margaret M. Sketsch y Hans Th.A. Bressers, *op. cit.* pp. 358.

mitigación de menor costo (aproximadamente \$5 por tonelada).<sup>169</sup>

La idea de REDD es diferente a los planteamientos anteriores sobre sumideros dentro del marco de los MDL, primero porque no está orientada a incrementar los sumideros, sino a reducir la deforestación. En segundo lugar, no está limitado a la reforestación o forestación, sino que incluye diversas formas de manejar los bosques. En tercer lugar, REDD requiere de un marco nacional de programas y medidas tendientes a evitar la deforestación, lo que aparentemente reduce el riesgo de fugas.<sup>170</sup> El concepto básico del mecanismo es otorgar un incentivo a quienes deforestan para dejar de hacerlo. REDD se ha construido para que los responsables de dicha deforestación sean tentados económicamente a conservar los bosques. En teoría, ello permitiría reducir significativamente la cantidad de emisiones anuales y a un costo menor que en otros sectores.

A la fecha, REDD se ha negociado en el seno de la CMNUCC y sus componentes se encuentran dentro de las decisiones de la COP, del SBSTA y del Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Acción Cooperativa de Largo Plazo (AWG-LCA por sus siglas en inglés), así como numerosos reportes técnicos y reportes de los grupos de trabajo. De acuerdo con el Grupo de Bosque Tropical (*Tropical Forest Group* en inglés) ningún asunto referente a mitigación dentro de la Convención tiene una historia tan importante de orientaciones y especificaciones técnicas.<sup>171</sup> Pareciera que ninguna otra iniciativa dentro de la Convención ha recibido tanta atención como lo ha hecho REDD en los últimos años.

---

<sup>169</sup> Erin Myers Madeira, *Policies to Reduce Emissions from Deforestation and Degradation in Developing Countries. An examination of the issues facing incorporation of REDD into market-based climate policies*, Resources for the future, Washington, 2008, p. 21.

<sup>170</sup> Margaret M. Sketsch y Hans Th.A. Bressers, *op. cit.* pp. 359.

<sup>171</sup> Los temas relacionados con REDD pasan por las causas subyacentes de la deforestación, las existencias de carbono, los niveles de referencia de emisiones, salvaguardias, degradación forestal, medición, reporte y verificación (MRV), costos de MRV, políticas, definiciones, incertidumbres, fuentes de datos y metodología, comparación de plataformas de sensores remotos, muestreo, viabilidad de datos, inventarios forestales, sistemas de monitoreo nacional y subnacional, desplazamientos de emisiones, construcción de capacidades, tenencia de la tierra, agricultura, subsidios, transferencia de pagos, coordinación de órganos, cooperación bilateral y multilateral...

**Figura 2.1 Grupos en la Convención en los cuales se negocia REDD+**

<b>Grupo de Negociación</b>	<b>Temas a negociar</b>
Órgano Subsidiario para el Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT, en inglés: <i>Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice o SBSTA</i> )	Metodologías en relación con el primer periodo de compromisos: niveles de referencia, escalas, causas de la deforestación, metodologías del PICC.
Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Acción Cooperativa del Protocolo de Kioto (AWG-PK por sus siglas en inglés)	Compromisos para un régimen posterior a Kioto.
Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Acción Cooperativa de Largo Plazo (AWG-LCA por sus siglas en inglés)	Discusiones a largo plazo: acciones futuras, incluir REDD+ en la Convención. En los siguientes temas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos, alcance y principios</li> <li>• Formas de implementación (3 fases, financiamiento)</li> <li>• Monitoreo, Verificación y Reporte</li> <li>• Apoyo de países Anexo I al MVR</li> <li>• Arreglos institucionales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de [www.cmnucc.int](http://www.cmnucc.int)

El mecanismo REDD+ fue incluido y solidificado en el plan de acción de Bali. A partir de entonces REDD es definido como "las políticas y los incentivos positivos sobre las cuestiones relativas a la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques en los países en desarrollo"<sup>172</sup> agregándose mediante el símbolo + "el papel de la conservación, manejo sostenible de los bosques y el aumento de las existencias de carbono forestal en los países en desarrollo"<sup>173</sup>.

La decisión 2/CP13 provee un mandato con varios elementos y acciones sobre el tema REDD+. Entre ellas, se trata ampliamente el tema del soporte y facilitación para construir capacidades, asistencia técnica y transferencia de tecnología relacionada con necesidades tecnológicas, metodológicas e institucionales en los países en desarrollo. La decisión explora un rango de acciones, identifica opciones y extrae actividades tendientes a movilizar recursos para fortalecer los esfuerzos mencionados. También se incluyó una guía indicativa para la implementación y evaluación de actividades de demostración. Las Partes exhortaron a cumplir la guía del PICC.

Durante dos años el SBSTA trabajó en un programa metodológico sobre REDD+ que presentó durante la ambiciosa Conferencia de Copenhague COP15. El Acuerdo de Copenhague hace un llamado para el establecimiento inmediato de REDD+,

<sup>172</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *Decisión 2/CP13*, Bali, 2007.

<sup>173</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *op. cit. Decisión 2/CP13*, Bali, 2007.

sin embargo, el estatus de este acuerdo no representa ni siquiera una decisión oficial de la COP. “Se trata, en definitiva, de un documento político más que jurídico, que representa un consenso bastante frágil y en donde gran parte de su contenido deberá ser decidido en las próximas reuniones a través de directrices que la COP deberá acordar, implementar y verificar”<sup>174</sup>.

Sin embargo, oficialmente la COP adoptó la decisión 4/CP15 en la cual se incluye la guía “Directrices relativas a la implementación de la decisión 2/CP13”. En ella se insta a las naciones a identificar las motivaciones de la deforestación y degradación forestal; identificar actividades que resulten en una reducción de emisiones, a que las Partes incrementen los sumideros y establezcan las existencias de carbono; así como utilizar la guía del PICC para estimar de manera apropiada y establecer sistemas de monitoreo nacional y de ser posible, subnacional, de manera apropiada, transparente y consistente.

Se invitó igualmente a compartir experiencias sobre la aplicación de la guía, a trabajar en el establecimiento de niveles de referencia de emisiones y de cobertura forestal nacional de manera transparente, con base en una contabilidad histórica y ajustada a las circunstancias nacionales.<sup>175</sup> En el plano del frágil acuerdo y la invitación, Copenhague no dejó avances claros en el diseño final del mecanismo.

En Cancún 2010, se adoptó una serie de acuerdos conocidos como “Acuerdos de Cancún”. En ellos, REDD+ constituyó uno de los puntos en los que se centró la negociación. Aún cuando se esperaba un acuerdo mayor, se logró una arquitectura básica del mecanismo, fundamentalmente en aspectos técnicos. A pesar de la estructura general, los avances no fueron significativos para aclarar las grandes polémicas que se han suscitado en el debate dentro y fuera de los canales oficiales.

En la sección III c, párrafos 68-79 del Anexo I y Anexo II se insta a los países en desarrollo a actuar en REDD+ dentro de programas y estrategias nacionales, de nuevo, a trabajar de manera nacional -y preferentemente, subnacional- en una medida interna del área de bosque de referencia y en los niveles de emisiones de referencia; a robustecer y transparentar los sistemas de monitoreo nacionales y subnacionales en la medición interna; a proveer información en cómo los salvaguardias están siendo dirigidos y respetados en las actividades e implementación de REDD+. También se expuso la

---

<sup>174</sup> Osvaldo Urrutia Silva, *op. cit.*

<sup>175</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *Decisión 4/CP.15*, Copenhague, 2009. Dirección URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf> [Consultado el 21 de septiembre de 2011. 20:00hrs.]

necesidad de aportar mayor información para el trabajo relacionado con REDD+<sup>176</sup>.

Al Anexo I se mueven las directrices para salvaguardias, que serán vistas a detalle más adelante. En el Anexo II se insta a SBSTA al desarrollo de metodologías para estimar la reducción de emisiones para la COP18, a crear modalidades de planes, niveles de referencia, sistemas de monitoreo forestal y salvaguardias para la COP 17, así como el desarrollo de modalidades para medir, reportar y verificar reducción de emisiones de REDD+ para la COP 17.

Dentro de los acuerdos se hace referencia al establecimiento de REDD+ en otros artículos: mecanismos de mercado dentro del párrafo 80, y mecanismos fuera del mercado, en los párrafos 84 y 53. En ninguno de ellos se esclarece la forma en que REDD+ será financiado dentro de la Convención.

Mucho de lo oficialmente aceptado por las Partes en las últimas dos Conferencias insta a los países en desarrollo a revisar y fortalecer sus sistemas de monitoreo, aún cuando ningún órgano en la Convención se ha comprometido a revisar tales sistemas. Se espera que los países en desarrollo inviertan recursos y tiempo en una estrategia o plan nacional que incluya sistemas de monitoreo y reporte modernos para que cuando REDD+ sea aprobado estén listos para implementarlo inmediatamente. No hay garantía de que la inversión sea, primero, revisada por un órgano de la Convención, y segundo, efectivamente recuperada cuando REDD+ se termine y apruebe, lo cual podría ni siquiera ocurrir.

Los acuerdos de Cancún fomentan proyectos provisionales de carácter nacional o subnacional que puedan irse implementando a corto plazo, en el marco de los sistemas nacionales de monitoreo y reporte. Las medidas de salvaguarda quedan en el plano nacional y a consideración de las partes involucradas.

Recientemente, en la Conferencia de Durban 2011, los avances en REDD+ fueron de nuevo mínimos. En la decisión -/CP.17, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico emitió dos recomendaciones, una sobre salvaguardias y otra sobre la modalidad de los niveles de referencia de cobertura forestal y de emisiones por pérdida de cobertura forestal, cómo medir, reportar y verificarlas. La primera emite un texto débil pues únicamente exhorta a las Partes a informar sobre la forma en que se implementan las salvaguardias, pidiendo que esta información sea “consistente, transparente, flexible y periódica”, mientras que para el segundo caso invita a las Partes a trabajar en la creación de niveles de referencia y

---

<sup>176</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *Decisión 4/CP.15. op. cit.*



sistemas de monitoreo transparentes, consistentes y concordantes con la guía del PICC.<sup>177</sup> Por otro lado, el Grupo de Trabajo Ad Hoc para la Cooperación a Largo Plazo pospuso para la próxima reunión una decisión sobre la forma en que se va a financiar REDD+.

En suma, las decisiones adoptadas en la CMNUCC sobre REDD+ instan a los países a trabajar en una estrategia o plan nacional y un nivel de referencia nacional. Ningún acuerdo dentro de la Convención será aplicable sin que haya previamente una fase de desarrollo de planes nacionales, políticas preparatorias y la creación de capacidades.

Si bien la aceptación del mecanismo es generalizada, todavía existen muchos problemas que surgen al momento de negociar las modalidades específicas de implementación. De la primera propuesta a los Acuerdos de Cancún –ya que las adhesiones en Durban resultan irrelevantes-, REDD+ ha pasado de ser un texto entre paréntesis a un mecanismo que podría describir el futuro de los bosques tropicales. El dinero que ya han puesto diferentes gobiernos para proyectos piloto y de preparación de REDD+ ha sido substancial, por ello, los grupos de interés que esperan ser beneficiados libran un cableo encarnizado. REDD ha despertado grandes expectativas entre algunos actores: empresas, gobiernos, ONGs, organizaciones sociales. Mientras, la mayoría de las organizaciones que trabajan con la gente que vive en los bosques se encuentran preocupadas. Éstas defienden en principio, reglas claras para asegurar derechos de las comunidades y un mecanismo que ataque las causas subyacentes de la deforestación, antes que se centre en incentivos y promesas de recursos.

Aunque el texto de Cancún fija la base de REDD+, también deja abiertos muchos temas clave –aparentemente técnicos- que son cruciales para la implementación en el terreno de proyectos REDD+ y por lo tanto para las comunidades locales que viven y dependen de los bosques. Además de las evidentes salvaguardias, las preocupaciones de las comunidades alcanzan la definición de los Niveles de Referencia, Medición, Reporte y Verificación; lo relacionado con el Financiamiento, -quiénes y cómo se financia, cómo se reparten los beneficios-; definiciones clave y alcance del mecanismo –bosque, deforestación, degradación, manejo sostenible, entre otras-; y finalmente, el desplazamiento de responsabilidades y si REDD+ en su conjunto responde a los principios de la Convención.

---

<sup>177</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *Decisión -/CP.17*.

**Figura 2.2 Decisiones relativas a REDD+ en las Conferencias sobre Cambio Climático de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.**

Decisión y Conferencia	Puntos relevantes
XI Conferencia sobre Cambio Climático Montreal, 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación de la propuesta, Coalición de Países Tropicales.</li> </ul>
1/CP.13 XIII Conferencia sobre Cambio Climático Bali, 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición del mecanismo y las actividades que incluye (+).</li> <li>• Se incluye REDD+ como una decisión en el Plan de Acción de Bali.</li> <li>• Se acuerda negociar REDD+ para el siguiente periodo de cumplimiento (post 2012).</li> </ul>
2/CP.13 XIII Conferencia sobre Cambio Climático Bali, 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soporte y facilitación para construir capacidades, asistencia técnica y transferencia de tecnología relacionada con necesidades tecnológicas, metodológicas e institucionales en los países en desarrollo.</li> <li>• Insta a movilizar recursos.</li> <li>• Guía indicativa para la implementación y evaluación de actividades de demostración.</li> </ul>
4/CP.15 XV Conferencia sobre Cambio Climático Copenhague, 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guía “Directrices relativas a la implementación de la decisión 2/CP13”. identificar las motivaciones de la deforestación y degradación forestal.</li> <li>• Insta a identificar actividades, a incrementar sumideros, estabilizar las existencias de carbono; utilizar la guía del PICC para estimar de sistemas de monitoreo nacional y subnacional.</li> <li>• Se visualiza REDD + en 3 etapas: preparación, políticas e implementación plena.</li> </ul>
1/CP.16 y Apéndice 1 y 2 XVI Conferencia sobre Cambio Climático Cancún, 2010.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia Nacional o Plan de acción.</li> <li>• Escenario de referencia de emisiones en el sector forestal a nivel nacional y subnacional.</li> <li>• Desarrollar un sistema de monitoreo del sector forestal a nivel nacional y subnacional.</li> <li>• Desarrollar un sistema que provea información referente a la aplicación de las salvaguardias asegurando participación plena y efectiva de actores relevantes.</li> </ul>
-/CP.17 Conferencia sobre Cambio Climático Durban, 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las salvaguardias serán flexibles y de aplicación discrecional según cada país.</li> <li>• Se pide que los niveles de referencia serán expresados en toneladas de CO2 anuales, elaborados por cada país; y que se calculen de manera coherente con los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero y absorciones por sumideros. pide información sobre los procesos y metodologías del cálculo de sus niveles de referencia.</li> <li>• El texto sobre fuentes de financiamiento para REDD+ se continuará negociando durante 2012 con el objetivo de concluir su negociación en Qatar.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de las decisiones 1/CP.13, 2/CP.13, 4/CP.15, 1/CP.16, Apéndices 1 y 2 de 1/CP.16 y -/CP.17 de la COP.

### 2.3 Cómo funcionaría REDD+: qué sigue pendiente.

El esquema REDD+ dentro de las negociaciones internacionales es todavía un mecanismo incompleto. Se plantea como un servicio internacional: los compradores efectuarán un pago (falta precisar de qué carácter) a los proveedores (gobiernos o entidades a nivel subnacional de los países en desarrollo) por un servicio ambiental (reducir las emisiones de GEI por deforestación y degradación forestal y las actividades que componen el “+”), o la implementación de medidas que contribuyan a brindar este servicio (reformas en la tenencia, aplicación de la ley).<sup>178</sup> A nivel nacional, los gobiernos u otros intermediarios les pagarán a los gobiernos subnacionales o los propietarios de tierra locales por reducir emisiones o tomar otras medidas que puedan reducir las emisiones. La discusión todavía tiene que ver con cinco puntos principales:

- Objetivos y Alcance, es decir, si el mecanismo se convertirá en una política nacional o en proyectos subnacionales, las actividades que serán elegibles, el establecimiento de una línea de referencia, así como el objetivo de REDD+: si formará parte de las acciones nacionales apropiadas de mitigación (NAMAs, por sus siglas en inglés) o si será un mecanismo por separado, lo cual también tiene que ver con los compromisos de los países Anexo I, o en caso de que se plantee un nuevo régimen –que es lo más probable- quiénes tendrán la obligación de reducir la deforestación;
- Formas de implementación, las tres fases (preparación, demostración e implementación) y la o las formas de financiamiento.
- Monitoreo, Reporte y Verificación
- Arreglos institucionales, NAMAs, compromisos y definiciones.

Vinculando estos puntos se encuentra el debate acerca de la adicionalidad; es decir, si las reducciones derivadas de la deforestación y degradación forestal son adicionales a las reducciones en otros sectores. Sobre este tema algunas posiciones se manifiestan a favor de un acuerdo REDD separado, pues consideran que sólo así garantizaría la adicionalidad, evitando que el mercado se vea ‘inundado’ con créditos baratos REDD+, por lo tanto no desplazaría los esfuerzos de mitigación de otros sectores.<sup>179</sup> Por otro lado, aquellos a favor de integrar REDD a un régimen amplio posterior a 2012 proponen que debe estar vinculado con el mercado de cumplimiento. Basándose en la experiencia de los MDL, asegura que esta vinculación permitiría establecer metas generales más altas de reducción de emisiones de GEI sin costo

---

<sup>178</sup> Angelsen, A (ed.), *Moving ahead with REDD: Issues, options and implications*, CIFOR, Bogor, Indonesia, 2008. p. 13.

<sup>179</sup> *Ibidem*, pp. 14-15.

adicional alguno. El trasfondo de esta discusión tiene que ver con si abrirá el camino a metas y compromisos de los países en desarrollo referente a la integración de REDD+ en un mecanismo más amplio. Algunos consideran que puede socavar el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, temen que la incorporación de REDD+ dentro de un acuerdo climático amplio pueda representar un primer paso hacia un sistema de canje y tope que abarque todo.

Otra cuestión todavía a considerar, es el alto riesgo de impermanencia, es decir, que las reducciones en un momento pueden revertirse debido a la vulnerabilidad de los bosques a incendios, pérdidas y ganancias naturales, en cambios en el manejo u otros disturbios naturales o antropogénicos. Existe un riesgo grande de impermanencia y de que los beneficios de mantener el carbono en el bosque se conviertan en un problema futuro.

Al diseñar proyectos REDD+ es importante considerar cómo los elementos del diseño como fungibilidad, responsabilidad y permanencia pueden alentar o desalentar la participación de quienes desarrollan el proyecto, los proveedores potenciales (como los países Anexo I) y demás inversionistas (como bancos de inversión, empresas sujetas a un máximo de emisiones y países Anexo I).<sup>180</sup> También deberán considerarse los posibles conflictos de intereses que surjan entre estos actores.

La cuestión relativa a cómo integrar a REDD en el marco de la CMNUCC – dentro de un acuerdo es importante debido a que se relaciona con muchos de los aspectos fundamentales de REDD. Esto afectará el grado de participación y compromiso de las partes y las características del financiamiento de REDD. En los aspectos aparentemente técnicos que definirán el futuro de REDD+, y por ende, el de las comunidades que viven en los bosques destinados a desarrollar tal mecanismo, se encuentran la cuestión del Alcance, la definición de la línea base, el Monitoreo, Reporte y Verificación, y finalmente, el mecanismo de financiamiento.

### **2.3.1. Alcance de REDD+: escala y actividad**

El alcance del mecanismo puede referirse a diferentes asuntos: el tipo de actividades que califican como REDD+, o bien, si éstas deben proyectarse como política a nivel nacional o como proyectos subnacionales. La primera es importante para la definición del ámbito sustancial del mecanismo. Según su alcance, el mecanismo

---

<sup>180</sup> Erin Myers Madeira, *op. cit.* p. 49.

podría limitarse a actividades que reduzcan las emisiones por deforestación (RED), por degradación forestal (REDD) o, bien, las actividades de mejora de los bosques, conservación, gestión sostenible de los bosques y la preservación de las existencias de carbono forestal; que son mencionadas como acciones de mitigación en el Plan de acción de Bali y son objeto de discusiones en el cuadro de negociación REDD+. A pesar de que todas estas actividades entran en el símbolo “+”, todavía hay discusión en la definición clara: qué se considerará conservación, gestión sostenible y preservación de las existencias de carbono.<sup>181</sup> También causa polémica las consecuencias de la inclusión de estas actividades, que de incluirse o no, pueden tener en la generación de fugas o bien desalentar la participación de ciertos países.

**Figura 2.3 Fugas nacionales e internacionales**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una fuga significa que mientras las políticas REDD+ en un área evitan la deforestación, ésta se traslada a otro lugar donde no exista el incentivo para mantener el bosque.</li> <li>• Si la fuga ocurre, los beneficios de REDD+ estarían siendo eliminados y las emisiones, en teoría evitadas, estarían siendo liberadas. Por lo tanto, la tasa de emisiones no sería reducida a nivel nacional ni mundial.</li> <li>• Las fugas ocurren en cualquier sector de mitigación, por eso éstas pueden de ser enfrentadas sólo mediante una política mundial.</li> <li>• Las características específicas de un proyecto forestal y el móvil de la deforestación determinarán si el riesgo de fuga es alto.</li> <li>• Generalmente, frenar la deforestación motivada por actividades de subsistencia tiene un riesgo de fuga menor que el de la deforestación motivada por actividades comerciales.<sup>182</sup></li> <li>• El riesgo de fugas internacionales será menor en tanto el mecanismo REDD+ tenga mayor alcance para lograr la participación de la mayoría de los países.</li> </ul>	
<p><i>Fuga por desplazamiento</i></p> <p>Ocurre cuando la actividad que causa la deforestación en un área es desplazada a una locación fuera de los límites del proyecto. Pueden ser desplazadas dentro de un mismo país, o hacia otro, en el cual no exista regulación o incentivo.</p>	<p><i>Fuga del mercado</i></p> <p>Ocurre cuando un proyecto o política cambia el equilibrio en la oferta y demanda. La magnitud de la fuga es afectada por la elasticidad de la oferta y la demanda.<sup>183</sup></p>

Fuente: Elaboración propia con información de Myers, Angelsen y Schlamadinger.

<sup>181</sup> Riesgos de la falta de definiciones de bosque, los mismos que REDD+ pretende tratar. Las cinco acciones reconocidas incluyen: reducción de emisiones por la deforestación y la degradación forestal, la conservación y mejora de reservas forestales de carbono y la gestión sostenible de los bosques. Sin embargo, la mayoría de estas cinco acciones siguen sin ser definidas. La gestión de los bosques; dentro del estándar actual de la CMNUCC incluye plantaciones de árboles y los llamados bosques gestionados. Esta inclusión crea serias preocupaciones sobre el poder que se le da a las compañías madereras y de plantaciones de árboles. El texto no hace nada para prevenir este tipo de violaciones a los derechos humanos. Además, la degradación del bosque; y la conservación; también son términos sin definir, lo que deja a los bosques naturales y primarios en juego.

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>183</sup> *Ibidem*, p. 47.

La India -que tiene una extensión forestal relativamente pequeña- tiene ambiciosos proyectos de forestación y reforestación. Por lo tanto es uno de los países que impulsa la inclusión de la conservación y el reforzamiento de las existencias de carbono forestal. Para los países que se encuentran en una situación parecida, REDD+ significaría una manera de obtener financiamiento. Países como Brasil y Noruega están a favor de incluir todas las actividades forestales en REDD+ para evitar las fugas internacionales.

Para la escala de REDD+ se plantea la discusión sobre incluir proyectos, políticas o sectores de actividades siempre y cuando éstos preserven las existencias de carbono en un área localizada. Ya sea a nivel nacional, basado en proyectos o en metas por sector de actividades, cada uno de los aspectos tiene fortalezas y debilidades, retos técnicos y políticos que dependerán de la capacidad de cada país para enfrentar REDD+ en el campo.

El enfoque subnacional propone que REDD+ sea llevado a cabo en un área geográfica específica o bajo la modalidad de proyectos realizados por individuos, comunidades, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas o gobiernos nacionales o locales. Quienes desarrollen el proyecto podrían vender directamente en el mercado los certificados de carbono, o a través de terceras partes, quienes podrían ser los encargados de medir y verificar la generación de los créditos, todo de acuerdo con las reglas acordadas internacionalmente para el monitoreo, reporte y verificación (MRV), un sistema para asignar créditos y disposiciones institucionales tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

Las ventajas, para quienes proponen la adopción de un mecanismo basado en proyectos, son principalmente la rapidez y facilidad iniciales con las que se pueden implementar, pero sobre todo la facilidad con la que se podría involucrar al sector privado.<sup>184</sup> Además, existe la posibilidad de implementar un pago diferenciado, lo cual disminuye los costos; los países pobres y aquellos con gobernanza débil pueden participar más fácilmente; podría orientarse a grupos internos y crear más oportunidades para la participación comunitaria, promoviendo una amplia participación de corto plazo. Otra ventaja es que los proyectos pueden acomodarse a la heterogeneidad existente entre países y dentro de los mismos. Se pueden construir proyectos REDD+ de manera particular y atendiendo a las necesidades específicas de la región destino.

---

<sup>184</sup> A. Angelsen (ed.), *Moving ahead with REDD: Issues, options and implications*, CIFOR, Bogor, Indonesia, 2008, p. 33.

En general se calcula que los costos de MRV son menores que los otros enfoques, pero son más altos por equivalente de CO<sub>2</sub>.<sup>185</sup> Por otro lado, entre las desventajas se encuentra que los proyectos serían destinados a áreas mucho más pequeñas que las que puede ofrecer el enfoque nacional; no existe un incentivo para que los países receptores se comprometan a metas nacionales de reducción ni a que generen los cambios de políticas necesarios, en suma, habría poca participación de los países anfitriones. Lo más probable es que este enfoque genere fugas y no esté en capacidad de abordar las fuerzas más amplias que causan la deforestación y la degradación forestal.

Algunos países latinoamericanos, como Brasil, han declarado que apoyan la idea de REDD+ subnacional<sup>186</sup>. Por el contrario, la mayor parte de los países preconizan una aproximación nacional, esto significa que se contabilicen las reducciones de una tasa de referencia nacional, las reducciones serán recompensadas mediante la asignación de créditos de carbono comerciables, transferencias financieras desde un fondo global u otros mecanismos.<sup>187</sup>

Para acceder a los incentivos internacionales se deberán implementar políticas y medidas en todo el territorio nacional. Las políticas y medidas pueden incluir un sistema que otorgue créditos a las comunidades locales. El alcance nacional en atención a las preocupaciones soberanas de los países en desarrollo, tiene como principal ventaja la flexibilidad que cada país tendrá para manejar sus recursos forestales, adaptándose según sus necesidades a la realización de toda la gama de actividades que incluirá REDD+, e incluso escoger entre la implementación de proyectos subnacionales o bien políticas nacionales. De igual forma, cada país podrá invertir flexiblemente en las instituciones nacionales y locales que requiera.

En el enfoque nacional es necesario un trabajo y compromiso del país anfitrión, por lo que puede contribuir incluso a un compromiso neto de reducción de la deforestación a nivel nacional. Por otro lado, muchos países consideran que sólo con un esquema REDD+ a escala nacional se podrán incluir grandes extensiones de bosques, con costos de transacción y MRV más bajos por equivalente CO<sub>2</sub>.

Como desventajas del enfoque nacional está en primer lugar que no todos los países tienen hoy la capacidad de invertir en el establecimiento de contabilidades

---

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>186</sup> Kate Dooley *et al*, *Un aperçu des propositions REDD sélectionnées*, CIFOR, Bogor, Indonesia, 2008, p. 8.

<sup>187</sup> A. Angelsen (ed.), *Moving ahead with REDD: Issues, options and implications*, CIFOR, Bogor, Indonesia, 2008, p. 35.

nacionales, como lo demandan las decisiones 4/CP15 y 1/CP16. Por lo que en primera instancia favorece a países de medianos ingresos capaces de invertir en una estrategia.

Por otro lado, se encuentra la muy probable burocratización en la implementación del mecanismo. Esto podría no sólo retrasar que los fondos lleguen a las localidades, sino disuadir la inversión misma, sobre todo de los donantes privados. Existe el riesgo de que los beneficios de REDD sean capturados por parte de la élite y altas esferas en el gobierno (como puede ser la ‘nacionalización’ de los derechos de carbono).

En vista de la diversidad de circunstancias nacionales, varias propuestas sugieren incluir las actividades subnacionales dentro de un marco de contabilidad nacional mediante el enfoque ‘anidado’ (*nested approach*)<sup>188</sup> como primer paso, transición a una política nacional. Hipotéticamente, la fase de proyectos facilitaría aprender y construir capacidades entre agentes nacionales e inversores.<sup>189</sup> La transición al enfoque nacional es obligatoria, aunque se podrían seguir desarrollando proyectos subnacionales. En el enfoque anidado, donde la contabilidad y la asignación de créditos se dan tanto a nivel subnacional como nacional, los procedimientos para el MRV y el establecimiento de niveles de referencia deben ser armonizados.<sup>190</sup>

A pesar de que sería una etapa inicial, no está claro si existen incentivos apropiados para construir una política nacional ni para contribuir efectivamente a una meta de reducción nacional. Si bien este enfoque combina las fortalezas de los otros dos para adaptarse a las circunstancias nacionales, buscando explotar el mayor potencial de transferencias y sobre todo, la mayor participación de los países y más transferencias a países pobres, se estima que los costos de MRV son más altos (requiere datos desagregados a nivel nacional).<sup>191</sup>

Hoy en día, gran parte de los países en desarrollo no está en capacidad de adoptar un enfoque nacional porque su infraestructura de MRV no es la apropiada, corriendo el riesgo de fomentar fugas internacionales. La flexibilidad del enfoque híbrido debería permitirle a la mayoría de los países participar de inmediato.

Otra ventaja podría ser que la inversión privada se vea atraída por la primera fase de proyectos, mientras se negocia un financiamiento adecuado para los enfoques nacionales. Una gran desventaja es el costo del enfoque anidado, que es mayor al

---

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>189</sup> Erin Myers Madeira, *op. cit.* p. 34.

<sup>190</sup> A. Angelsen (ed.), *op. cit.* p. 35.

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 35.



enfoque nacional porque el monitoreo y la contabilidad deben hacerse tanto a nivel nacional como a nivel subnacional.

Es posible que los enfoques nacionales incentiven políticas más amplias y estratégicas en relación a los enfoques subnacionales y que a su vez produzcan reducciones de emisiones más profundas y de largo plazo. El respeto a las salvaguardias de las comunidades en un enfoque por proyectos dependerá de la habilidad y capacidad de negociación de los actores involucrados. El enfoque nacional, a diferencia del enfoque por proyectos, tiene como objetivo final un conjunto de políticas más amplias – como pueden ser reformas en la tenencia, fortalecimiento de la gobernanza nacional y la mayor vigilancia de los derechos de las comunidades- y una articulación con otras políticas de desarrollo nacional –como puede ser la reducción de la pobreza; representa también una fortaleza mayor para enfrentar las fugas domésticas.

Entonces, una implementación a escala nacional requiere de gobiernos centralmente fuertes, lo que podría obligar a aportar recursos a las reformas institucionales y de tenencia que se requieran, con resultados inciertos para las comunidades locales dependiendo de las condiciones internas de cada país. Si bien podrían beneficiarse de dichas reformas, obteniendo más participación y seguridad incluso en la tenencia de los bosques, también podían ser legalmente afectadas. Aunque uno de los requisitos básicos debería de ser la descentralización en la tenencia de los bosques, el fortalecimiento de las instituciones locales y el respeto de los derechos de las comunidades que habitan y dependen de los bosques, vemos que las negociaciones no van por ese lado. El enfoque nacional requiere aclarar cuestiones relativas a los niveles de referencia, financiamiento y salvaguardias. El mayor riesgo sigue siendo la posibilidad de fracaso en términos de políticas y gobernanza, y que dichas reformas no sean benéficas para las poblaciones locales.

### **2.3.3. Línea de referencia**

La línea de referencia y el alcance son dos cuestiones integrales. De la decisión sobre una se determinará en gran medida cuál es la mejor opción para la otra. Por ejemplo, si REDD+ es adoptado a nivel nacional, la línea de referencia nacional será la más apropiada. Sin embargo, aún en casos de REDD por proyecto dependerá del tamaño del mismo que deba adoptarse una línea base nacional para combatir el riesgo de fugas.

De acuerdo con las decisiones de la CMNUCC, los niveles de referencia de REDD+ deben ser desarrollados a partir de una línea base de escenario habitual o *business-as-usual* (BAU por sus siglas en inglés) de las emisiones históricas, ajustada a las circunstancias nacionales. La preparación de ésta se guiará por los principios de la Guía del PICC, es decir, que sea transparente, completa, consistente, comparable y precisa.

A diferencia de cuando se negoció el Protocolo de Kioto, hoy "los sensores remotos de datos desde aviones o satélites pueden medir datos de cobertura forestal incluso de antes de 1990 y son suficientes para medir cambios en el bosque con seguridad"<sup>192</sup>, con lo que se facilita el establecimiento relativamente confiable de niveles de referencia que cumplan con los requisitos del PICC.

Las decisiones de la COP instan a los países en desarrollo a construir estas líneas de referencia, basadas en datos y metodologías en los sectores de deforestación, degradación forestal, existencias de carbono, cobertura forestal, manejo sostenible de bosques, áreas conservadas, y tierras convertidas en bosque (forestación y reforestación). En ella deberán incluir los datos por cada actividad expresados en hectáreas por año, y factores de emisión, expresados en toneladas de CO<sub>2</sub> por hectárea de deforestación; además de la definición nacional de bosque y la descripción de metodologías. Como se mencionó en el apartado anterior, se espera una inversión importante de recursos materiales y humanos, en la generación de una línea base nacional y subnacional, todavía sin garantías.

De acuerdo con CIFOR, hay que distinguir entre:

“una línea de base de prácticas habituales –que- es el punto de referencia que permite juzgar el impacto de las medidas REDD implementadas (y garantizar adicionalidad), mientras que la línea de base de acreditación es el punto de referencia que permite recompensar a un país (o proyecto) si las emisiones están por debajo de ese nivel o no dar remuneración alguna o posiblemente apelar al sistema de débitos si las emisiones están por encima de ese nivel.”<sup>193</sup>

La mayoría de los países sugieren una metodología basada en el concepto de línea base de referencia histórica. Esto significa que la curva de tendencia de emisiones medias debido a la deforestación de un periodo (10 años por ejemplo) se convierte en la tasa de emisiones de referencia. Los créditos serán acordes si las emisiones se mantienen por debajo de esa tasa. Este concepto supone que la tasa de deforestación

---

<sup>192</sup> Erin Myers Madeira, *op. cit.* p. 43.

<sup>193</sup> A. Angelsen (ed.), *op. cit.* p. 54.

histórica se mantendrá en el futuro. En la realidad esa tasa puede variar debido a factores impredecibles. La reducción de la tasa histórica daría resultado a una compensación en los países del Anexo I.

A través de la Coalición de Países Tropicales se ha presentado una propuesta para incluir un factor de ajuste al desarrollo (FAD), eso es que los países con niveles bajos de PIB per cápita reciban líneas de base más generosas, suponiendo que estos países se encuentran en las primeras etapas de la transición forestal, su capacidad para implementar el mecanismo REDD+ puede estar inversamente relacionada con el PIB per cápita, por lo que se necesitan transferencias significativas; en función del principio de la ‘responsabilidad común pero diferenciada’ de la CMNUCC, los requisitos REDD+ deberían ser menos estrictos para ellos; y en realidad, REDD+ debería contribuir a la transferencia de recursos hacia los países más pobres (beneficios colaterales).<sup>194</sup>

Algunos proponen una línea base mundial para comparar las líneas base nacionales. Esto significa que los países con tasas de deforestación menores a la media global usen esa tasa como su línea de base nacional, mientras que los países con tasas más altas de deforestación usen una línea histórica de base nacional.<sup>195</sup> En principio, países con tasas históricas de deforestación estables, como la Guyana, Surinam y la República Democrática del Congo, no se beneficiarían de este esquema. Sería importante que -considerando el principio de equidad- los países con tasas históricas bajas reciban incentivos para mantener esos niveles, a modo de compensación histórica por el cuidado de sus bosques. Compensar a estos países sin promover el aumento de la deforestación, necesita de diferentes escenarios de referencia de acuerdo con sus curvas de transición forestal.<sup>196</sup> Los países con tasas elevadas de deforestación serían recompensados por reducir las emisiones de su tasa de referencia, mientras que los países con tasas estables deberían de ser compensados por mantenerlas.<sup>197</sup>

Las líneas de base tienen consecuencias sobre la efectividad del mecanismo de diversas formas. Si son muy estrictas, un país puede considerar que los beneficios netos son pocos e inciertos como para participar.<sup>198</sup> En general, es posible que sea necesario asignar líneas de base más generosas para incentivar una mayor participación, pero ello

---

<sup>194</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>196</sup> Kate Dooley *et al*, *op. cit.* p. 10.

<sup>197</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>198</sup> A. Angelsen (ed.), *op. cit.* p. 62.

también aumentaría el riesgo de ‘aire caliente’<sup>199</sup> o la inundación de créditos REDD+ en el mercado. La principal forma de evitarlo es estableciendo líneas base estrictas –lo que puede disuadir la participación-, o bien, instaurar una meta mundial alta de reducciones por deforestación que aumente la demanda de créditos.

La asignación de líneas de base utilizando sólo tasas de deforestación históricas a nivel nacional podría hacer que los países pobres en ingresos y ricos en bosques (en las primeras etapas de la transición forestal) salgan perdiendo. Por su parte, el uso de tasas históricas globales podría hacer que los países con tasas altas de deforestación (en la etapa intermedia de dicha transición) salgan perdiendo. La inclusión de un factor de ajuste al desarrollo beneficiaría a los países más pobres y convertiría al mecanismo REDD en un mecanismo a favor de los pobres.<sup>200</sup>

Debido a la heterogeneidad en los patrones recientes de deforestación en los países candidatos y la viabilidad de los inventarios de carbono, será difícil encontrar una metodología única que sea apropiada para todos los participantes.<sup>201</sup>

### **2.3.4 Monitoreo, Verificación y Reporte**

Los altos costos y la falta de tecnología para medir y verificar de manera confiable las emisiones de carbono producto del cambio de uso de suelo, fue una de las razones por las cuales la deforestación no se incluyó en Kioto. Hoy existen diferentes metodologías disponibles para el monitoreo de la deforestación, la degradación forestal y las reservas de carbono.

El monitoreo de la deforestación puede utilizar tecnologías de percepción remota con mediciones en el terreno para su verificación, pero el monitoreo de la degradación forestal y las reservas de carbono dependen mucho más de las mediciones en el terreno, complementadas con tecnologías de percepción remota y el uso de imágenes de alta resolución o imágenes repetidas en el tiempo. La medición en el terreno, por ejemplo, es crucial para la verificación y la medición de las reservas de carbono, toma tiempo y es

---

<sup>199</sup> Los créditos REDD que no reflejan esfuerzos adicionales en caso de que las líneas de base de acreditación para las emisiones han sido infladas –podría suceder si se establecen un gran número de criterios de acuerdo con las circunstancias nacionales- y establecidas por encima de las líneas de base de actividades habituales (no adicionalidad). En el mismo sentido, el uso de tasas de deforestación mundiales para establecer las líneas de base nacionales involucra el alto riesgo de crear ‘aire caliente’ en países con tasas bajas de deforestación. Es muy probable que muchos reciban líneas de base de acreditación por encima de sus emisiones en un escenario de prácticas habituales, en tanto los compradores REDD+ esperan pagar por reducciones reales. *Ibidem*, p. 63.

<sup>200</sup> A. Angelsen (ed.), *op. cit.* p. 63.

<sup>201</sup> Erin Myers Madeira, *op. cit.* p. 45.

relativamente costosa si se aplica a gran escala, como en el caso de los inventarios a nivel nacional.<sup>202</sup>

Aunque esta tecnología es cada vez más precisa, la realidad es que sigue siendo inaccesible para muchos países en desarrollo, que incluso carecen de acceso a datos, infraestructura y capacidad técnica para llevar a cabo un inventario consistente y transparente. Un estudio reciente de 99 países no-Anexo I con bosques tropicales, muestra que muy pocos países tienen aún la capacidad mínima para la medición y monitoreo. Las conclusiones arrojaron que la mayoría de los países tienen una capacidad limitada para proporcionar estimaciones completas y precisas de GEI y la pérdida de bosques. Menos del 20% de los países han presentado un inventario de gases de efecto invernadero completo, y sólo 3 de los 99 países actualmente tienen una capacidad considerada como muy buena, tanto para vigilar el cambio de la superficie forestal como de los inventarios forestales.<sup>203</sup>

De acuerdo con CIFOR<sup>204</sup>, es probable que se necesite un periodo para crear instituciones efectivas dispuestas a colaborar con tecnología y capacidad nacional para llevar a cabo un monitoreo costo-eficiente y mediciones en diferentes escalas local hasta nacional.

La asignación de créditos internacionales para REDD+ -con mayor razón si se trata de créditos incorporados al mercado de carbono- requiere de un monitoreo exacto, objetivo y fiable. La certificación y el monitoreo independiente realizados por terceros, bajo la forma de una institución internacional de monitoreo de carbono forestal<sup>205</sup>, ha sido manejada por algunos como una alternativa mientras los países construyen capacidades para el MRV, los países pueden aplicar un monitoreo menos exacto. La fase de transición es importante para que los países con estructuras de monitoreo débiles no sean excluidos de la implementación de REDD+.

El costo de medir y monitorear la degradación forestal depende de las circunstancias específicas de cada país, como lo es su extensión de cobertura forestal, el nivel de heterogeneidad del bosque a escala nacional (por ejemplo, la República Democrática del Congo tiene sólo un tipo de bosque mientras que Indonesia y México tienen cuatro o más tipos de bosque) y el nivel de complejidad en la contabilidad de

---

<sup>202</sup> A. Angelsen *et al* (eds), *Realising REDD+: National strategy and policy options*, CIFOR, Bogor, Indonesia. 2008, p. 88.

<sup>203</sup> A. Angelsen *et al* (eds), *op. cit.* p. 86-87.

<sup>204</sup> *Idem*

<sup>205</sup> Por ejemplo, los países de la Comisión Forestal Centroafricana están creando una institución regional, el Central African Forest Watchdog.

carbono.<sup>206</sup> Se estima que la decisión final permita que el sistema de MVR sea adaptable a una variedad de circunstancias, lo que se podría lograr permitiendo a los países flexibilidad en el diseño, el desarrollo y la aplicación de los métodos de contabilidad de carbono para la degradación forestal.<sup>207</sup>

Aunque el MRV de las transacciones es importante para la implementación, es menos significativo en la fase de preparación. Cada país tendrá que invertir en una hoja de ruta para establecer un sistema de MVR antes de participar en cualquier mecanismo REDD+. Este sistema de MVR –de acuerdo con los requisitos y principios del PICC– puede llegar a ser muy costoso, aun cuando fondos internacionales se movilicen. La construcción de capacidad para el MVR no es únicamente para la adquisición de equipo técnico, sino también la capacitación en la obtención, procesamiento e interpretación de los datos (el *know-how*), así como la articulación a nivel político e institucional.

Una de las preocupaciones de las comunidades forestales ha sido el problema de permitir agentes externos en sus bosques. Cada vez hay más aceptación de la idea de que las comunidades pueden ser entrenadas para monitorear sus bosques y construir inventarios, aunque posiblemente necesiten apoyo técnico para algunas tareas.

Capacitar a las comunidades para tareas de MVR no sólo baja los costos, sino que además de garantizar mayor transparencia (las comunidades cuidan sus bosques) se estaría reconociendo el valor del Manejo Forestal Comunitario (MFC) en la prestación de servicios ambientales. Una de las opciones es que las comunidades que ya tienen experiencia en manejo de bosques, sean las encargadas de hacer inventarios forestales necesarios para los pagos REDD.

Aunque varios estudios han examinado la capacidad de la población local para evaluar la biodiversidad de los bosques o perturbación, sólo unos pocos proyectos han capacitado a la gente local para hacer mediciones detalladas de las reservas de carbono.<sup>208</sup> El mejor ejemplo es el Proyecto TGAL K (*Think Global, Act Local Kioto*, Piensa globalmente, actúa localmente) es un proyecto de investigación diseñado específicamente para evaluar la viabilidad, fiabilidad y rentabilidad de las existencias de carbono forestal de la comunidad. Se examinaron proyectos de MFC en 30 lugares de ocho países de África, Asia y América Latina, en períodos de 3-5 años.<sup>209</sup> K: TGAL encontró que las personas locales con un mínimo de 4-7 años de educación primaria que

---

<sup>206</sup> A. Angelsen *et al* (eds), *op. cit.* p. 102.

<sup>207</sup> *Ibidem*, p. 106.

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 104.

<sup>209</sup> *Ibidem*, p. 105.

ya están involucrados en el MFC pueden ser entrenados para llevar a cabo inventarios forestales mediante los métodos estándar, tales como las recomendadas por el IPCC en su Guía de Buenas Prácticas de 2003. La metodología TGAL, consiste en el muestreo de toda la biomasa sobre el suelo (árboles, arbustos y hierbas capas, y basura), pero no mide el carbono contenido en el suelo.

El proyecto *Scolec Té* en Chiapas –que consiste en la plantación de árboles en un sistema agroforestal de café y otros sistemas agrícolas, así como la gestión sostenible-, arrojó que sólo el 90% del carbono total registrado se puede vender, dejando 10% para cubrir las incertidumbres. Los agricultores reciben aproximadamente el 60% del valor de los créditos en el mercado voluntario, el resto se utiliza para cubrir los gastos generales del proyecto auspiciado por la ONG AMBIO<sup>210</sup>.

Los datos de la K: Proyecto TGAL en los bosques de la comunidad en Tanzania y de la región del Himalaya mostraron que la diferencia en las estimaciones de la biomasa media de la comunidad en 2008 y las realizadas por expertos independientes que llevaron a cabo estudios de control de ese año nunca fue superior al 7%. En todos los casos, las estimaciones de la comunidad fueron inferiores a las de los expertos.<sup>211</sup>

El costo promedio de los inventarios de la comunidad de más de cuatro años es de aproximadamente una cuarta parte del costo de los estudios profesionales. Dentro de un programa nacional de REDD +, la vigilancia de la comunidad podría ser una manera relativamente barata de obtener datos precisos sobre el nivel del suelo. Los países podrían iniciar la supervisión de la comunidad, especialmente en las comunidades que ya manejan sus bosques, sin dejar de utilizar otros métodos en áreas donde no es posible. Las comunidades podrían subir los resultados de sus inventarios nacionales directamente en bases de datos electrónicas. Los análisis estadísticos se pueden utilizar para detectar información sospechosa.<sup>212</sup>

Además, con los inventarios de la comunidad se destacaría la importancia de la gestión comunitaria en la prestación de servicios de carbono, y las reclamaciones de la comunidad para legitimar una parte de los beneficios financieros. Las comunidades también tienen una posición negociadora más fuerte en las disputas sobre el valor relativo de los bosques frente a otros usos del suelo.<sup>213</sup>

---

<sup>210</sup> *Idem.*

<sup>211</sup> A. Angelsen *et al* (eds), *op. cit.* p. 110.

<sup>212</sup> *Ibidem*, p. 112.

<sup>213</sup> *Idem.*

### 2.3.5. Financiamiento

El tema del financiamiento es probablemente el más recurrente en los debates dentro y fuera de los canales oficiales. Existen en general dos grandes posiciones al respecto, si éste debe provenir del mercado de carbono o bien, de fondos públicos. La postura frente al mecanismo de financiamiento puede a su vez determinar la definición de políticas y el impacto de éstas sobre las comunidades locales, así como sobre la efectividad final de los programas.

Si la fuente de financiamiento va a provenir (por lo menos en parte) de los mercados ligados a la compensación de los países del Anexo I, entonces tiene más sentido integrar a REDD dentro de un régimen más amplio posterior a 2012. En cambio, si el financiamiento va a provenir de fondos, entonces es probable que un acuerdo separado funcione mejor. Por consiguiente, las posiciones en este debate reflejan esencialmente opiniones divergentes del financiamiento de REDD.<sup>214</sup>

Los fondos públicos podrían incluir medidas nacionales autofinanciadas, transferencias o transacciones directas entre gobiernos, el uso de impuestos nacionales o internacionales destinados al efecto, y el uso de fuentes nacionales o internacionales de fondos vinculados con el carbono, por ejemplo, de la subasta de emisiones permitidas en el marco del sistema de tope y comercio. Las fuentes de fondos privados incluyen los créditos de carbono provenientes de esquemas de comercio de emisiones nacionales o regionales, mercados voluntarios de carbono o filantropía.<sup>215</sup> Aunque los gobiernos aún no han alcanzado un acuerdo definitivo en virtud de la CMNUCC, es probable que ambos tipos se utilicen para financiar REDD+.

Independientemente del diseño final existen dos necesidades básicas de financiamiento: para el desarrollo de capacidades (*readiness*) y para el desarrollo de proyectos REDD.<sup>216</sup>

---

<sup>214</sup> A. Angelsen (ed.), *op. cit.* p. 14.

<sup>215</sup> Alice Caravani, Neil Bird y Liane Schalatek, *Información básica sobre financiamiento para el cambio climático. Documento 5: Financiamiento REDD-plus*, Heinrich Böll Stiftung, Oficina regional México, Centroamérica y el Caribe, Ciudad de México, 2010, p. 2.

<sup>216</sup> A. Angelsen (ed.), *op. cit.* p. 42.



**Figura 2.5 Necesidades de financiamiento**

<b>Financiamiento para el desarrollo a priori de capacidades o <i>readiness</i></b>	<b>Financiamiento para los costos de reducciones actuales de emisiones</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requisitos mínimos para implementar REDD+, como puede ser la infraestructura para monitorear la reducción de emisiones, clarificar la situación de la tenencia y fortalecer las capacidades institucionales para la aplicación de la ley.<sup>217</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>costos de protección del bosque</b> Implementar las políticas y medidas, dentro y fuera del sector forestal necesarias para reducir las emisiones forestales (monitoreo de bosques, reformas en la tenencia, la aplicación de la ley, impuestos sobre tierras forestales, restricciones sobre la construcción de carreteras y zonificación agrícola.)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>costos de oportunidad</b> Se refieren a la pérdida de ganancias a causa de la deforestación o a los costos que acarrea adoptar un uso más sostenible del bosque. Varían tanto en el lugar como en el tiempo. Son más altos donde los mercados son más accesibles y donde la creciente protección forestal (por ejemplo, REDD) intensifica la práctica de la agricultura.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de A. Angelsen. (ed.); *Op. Cit.*

El desarrollo de un marco internacional para REDD apunta a la continua búsqueda de nuevas fuentes de compensación. Las posiciones en torno al financiamiento están fuertemente polarizadas. Quienes apoyan la inclusión de REDD en el mercado responden a las expectativas financieras que han sido despertadas en este contexto. Algunas cifras prevén que un mercado internacional de CO2 podría movilizar hasta 7 millones de dólares estadounidenses al año.<sup>218</sup> "Sólo el mercado -así dice el credo de los defensores- podría recaudar suficientes recursos financieros para asegurar los miles de millones de dólares estadounidenses que son necesarios para la protección eficaz de los bosques"<sup>219</sup>. La propuesta de la "solución de mercado" es financiar proyectos de REDD+ mediante la venta de créditos de carbono que son creados cuando los bosques son protegidos.

En 2007, el 33% de los créditos de carbono negociados en el mercado voluntario provino de proyectos de reforestación y forestación, sin embargo, los créditos comercializados de la deforestación evitada fueron sólo cerca del 3% del carbono

<sup>217</sup> *Ibidem*

<sup>218</sup> Thomas Fatheuer, *Dólares, esperanzas y controversias- REDD en la Amazonía. Una guía breve de un debate complejo*, Heinrich Böll Stiftung, Oficina regional México, Centroamérica y el Caribe, Ciudad de México, 2010, p. 3.

<sup>219</sup> Thomas Fatheuer, *op. cit.* p. 3.

comercializado en el mercado voluntario.<sup>220</sup>

Además del beneplácito de la mayoría de los países, entre los más interesados por que REDD se incorpore al mercado se encuentran las grandes empresas de energía, industrias sucias, mineras y de agronegocios, que se niegan a transformar sus modelos contaminantes. Otros países –principalmente en desarrollo- argumentan que la facilitación de las sumas tan altas que se prevén, sería posible sólo dentro de un mercado internacional, con respaldo de la CMNUCC. Consideran que los mercados voluntarios manejarían menos recursos y no cubrirían las necesidades de financiamiento, además de que al estar fuera del mandato de la Convención no se garantizarían ciertos acuerdos de la misma, como podría ser un acuerdo sobre salvaguardias. Aún así, la propuesta de mercados voluntarios de carbono que usen sus propios estándares y tengan sus propias reglas, es fuertemente apoyada. Tales mercados voluntarios de carbono ya existen y ya operan un buen número de nuevas empresas que se han creado sólo para el comercio de créditos de carbono.<sup>221</sup>

Sin embargo son también muchos los críticos de los mecanismos de mercado. Los más moderados critican que éstos sólo podrán aportar recursos significativos si están ligados a una compensación, lo que significa que no habrá una reducción real de emisiones. La resistencia a los mercados de emisiones, incluidas las iniciativas REDD, sigue siendo un elemento crucial en la lucha por la justicia climática, en el que ONGs, organizaciones sociales –campesinas, obreras e indígenas- y algunos pocos países como Tuvalu y Bolivia –aunque ésta última sólo en el discurso- han manifestado su rechazo a los mercados de carbono y a la inclusión de REDD en los mismos.

REDD como instrumento de mercado tenderá a transformar a los actores sociales en oferentes de servicios:

“Las dinámicas que crea el comercio de emisiones en el mundo real son más complejas de lo que parece en el mundo binario de las negociaciones internacionales sobre el clima, cuyo fracaso se debe, a fin de cuentas, a la negativa de los países industrializados (del Anexo 1) a asumir su responsabilidad por contribuir desproporcionadamente, tanto histórica como actualmente, a la aceleración del proceso del cambio climático”.<sup>222</sup>

Independientemente del rechazo a REDD y a los mercados de carbono, por el momento existen fondos activos para el financiamiento REDD auspiciados por

---

<sup>220</sup> Christian Erni & Helen Tugendhat (eds), *¿Qué es REDD? Una guía para las comunidades indígenas*, IWGIA, Servindi, FPP, AIPP y Tebtebba/ Tarea Gráfica Educativa, Lima, 2010, p. 43.

<sup>221</sup> Christian Erni & Helen Tugendhat (eds), *op. cit.* p. 43.

<sup>222</sup> Tamra Gilbertson y Oscar Reyes, *‘El mercado de emisiones: cómo funciona y por qué fracasa’*, Fundación Dag Hammarskjöld/Cerro Azul Artes y Letras, La Paz, 2010, p. 129.

organizaciones multilaterales y gobiernos nacionales. También se incrementa la participación de inversionistas privados (*Vid* Tabla 2.6).

Actualmente los mecanismos de financiamiento para REDD funcionan ya sea mediante fondos específicos, a través de mercados de carbono o como una inversión híbrida.<sup>223</sup> Mediante estos fondos o programas se pretende desarrollar proyectos que preparen a los países para desarrollar las actividades de REDD+, para que en futuro sean capaces de participar en el mercado mundial del carbono. Una valoración sobre la consideración de salvaguardias y el impacto en las comunidades locales de los proyectos piloto que han iniciado con ayuda de estos fondos será expuesta en el capítulo siguiente.

Una de las principales limitantes de los fondos puestos en marcha ha sido la armonización de las metas mundiales y regionales de reducción de emisiones producto de la deforestación y las necesidades y características específicas de las distintas áreas entre países y en el seno de los países.<sup>224</sup>

En Bali se acordó que el financiamiento para el cambio climático debe ser adecuado, sustentable, previsible y adicional -es decir no puede sustituir la ayuda al desarrollo actual-, y debe regirse bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Actualmente la mayoría de los fondos son promesas voluntarias.<sup>225</sup> Los recursos prometidos de fondos públicos para REDD ascendían, a fines de julio de 2010, a aproximadamente 12% de todos los recursos públicos prometidos para el financiamiento del cambio climático.<sup>226</sup>

---

<sup>223</sup> Liane Schalatek, *Género y financiamiento para el cambio climático: doble transversalidad para un desarrollo sustentable*, Fundación Heinrich Böll, Oficina regional para México, Centroamérica y el Caribe, México D.F, 2010, p. 23.

<sup>224</sup> Alice Caravani, Neil Bird y Liane Schalatek, *op. cit.* p. 4.

<sup>225</sup> Liane Schalatek, *op. cit.* p. 8.

<sup>226</sup> *Ibidem*, p. 23.

**Tabla 2.6 Fondos actuales para REDD+.**

Fondos	Administración	Destino	Recursos	Objetivos
Programa ONU-REDD	FAO, PNUMA y PNUD	9 países de América Latina incluido México, África, Asia y el Pacífico: Bolivia, República Democrática del Congo (RDC), Indonesia, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, República Unida de Tanzania, Vietnam y Zambia.	Fideicomiso que recibe fondos de múltiples donantes (entre ellos Noruega) Para septiembre de 2010 había desembolsado 38 millones de dólares de un presupuesto total aprobado de 60 millones.	1. Actividades de preparación (equipos técnicos para ayudar a desarrollar análisis y directrices sobre MVR, asegurando múltiples beneficios para el medio ambiente y medios de subsistencia de los pueblos, y apoyando la participación de los Pueblos Indígenas y la Sociedad Civil en todas las fases del diseño e implementación) 2. Poner a prueba los sistemas de pago REDD+ desarrollados. El programa ONU-REDD ha declarado que aplicará un “enfoque basado en derechos”.
Fondo de la Cuenca del Congo CBFF por sus siglas en inglés	Banco de Desarrollo Africano	Países de la Cuenca del Congo	Para septiembre de 2010, 15 proyectos fueron aprobados con un valor total de 17 millones de dólares	Apoyo a comunidades e instituciones particularmente en el manejo sostenible de sus bosques y ayudando a encontrar medios de subsistencia consistentes con la conservación y reducción de la deforestación.
Programa de Inversión Forestal FIP por sus siglas en inglés	Banco Mundial	48 países de las regiones de África, Asia-Pacífico y de Latinoamérica.	Para 2010 había desembolsado 2 millones de dólares	1. Influir en las políticas forestales de los países en desarrollo incrementando la financiación, el apoyo a la aplicación de la legislación forestal, enfocándose en las “causas de la deforestación” y otras actividades; 2. Fomentar la financiación de REDD+; • Tener proyectos piloto que demuestren los vínculos entre políticas, leyes y conservación así como entre mejora, conservación de la cubierta forestal y reservas de carbono;
Fideicomiso Indonesio para el Cambio Climático ICCTF	Gobierno de Indonesia, con financiamiento internacional y estrategias nacionales	Indonesia	Para 2010 se había aprobado un presupuesto de 1.25 millones de dólares	Reducir las tasas de deforestación del país, y la recuperación de zonas degradadas.
Fondo para la Amazonia	Brasil	Brasil	Para finales de 2010 se habían desembolsado 60 millones de dólares en 15 proyectos	Prevenir, supervisar, y combatir la deforestación, promover la conservación y el uso sostenible de los bosques del bioma amazónico
Iniciativa internacional para el carbón forestal IFCI	Australia	principalmente para Indonesia, Papua Nueva Guinea y otros países del Sureste asiático y océano Pacífico	185 millones de dólares	Apoyo técnico en la elaboración de inventarios, niveles de referencia, capacidad de MVR.
Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques FCPF	Banco Mundial	Argentina, Bolivia, Camerún, Cambodia, República centroafricana, Chile, Colombia, República Democrática del Congo, República del Congo, Costa Rica, El Salvador, Etiopía, Gabón, Ghana, Guatemala, Guyana, Honduras, Laos, Indonesia, Kenia, Liberia, Madagascar, México, Nepal, Nicaragua, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Surinam, Tanzania, Tailandia, Uganda, Vanuatu, Vietnam.	Aprobados 220.64 millones de dólares	Mecanismo de preparación: apoyar a los países a realizar una estimación de las existencias de carbono e identificar las fuentes de emisiones, apoya el establecimiento de una línea base de referencia. Mecanismo de Financiamiento de Carbono. Los pocos países que participaron con éxito en el Mecanismo de Preparación serán invitados a formar parte de los programas piloto que están poniendo a prueba REDD.

Fuente: Datos de Schalatek (2010) y Caravani, Alice, Neil Bird y Liane Schalatek (2010)

La Coalición de Bosques tropicales –que propuso la aproximación de reducciones compensadas en 2005 ante la CMNUCC-, desde 2008 apoya el comercio de carbono como la opción de financiamiento más viable del esquema REDD, mientras que las opciones conexas “+” como el desarrollo de capacidades y la conservación de las existencias de carbono se financien mediante fondos fuera del mercado.<sup>227</sup> India concluye que los mercados de carbono son apropiados en donde haya cambios en las existencias de carbono, es decir en donde haya reforestación y forestación. En cambio los fondos producto de impuestos internacionales deberán utilizarse en el mantenimiento de las existencias de carbono (evitar la deforestación).<sup>228</sup>

La Unión Europea está a favor de incluir los bosques en los mercados de carbono con transición a una acción durable. Para Noruega, que se ha convertido en uno de los donantes más entusiastas y principales promotores, el punto central del mecanismo será garantizar flujos financieros substanciales, previsibles, basados en resultados a largo plazo.<sup>229</sup> REDD+ deberá constituir un sistema sólido eficaz y durable, que incluya la protección de la biodiversidad y garantice la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la construcción de los proyectos o estrategias nacionales. Propone un mecanismo mixto de financiamiento, ya que los mercados son necesarios para movilizar recursos privados, sin embargo, REDD debe ser adicional y complementaria a las reducciones nacionales de los países Anexo I.

Otra situación concerniente al futuro de los fondos de financiamiento para REDD tiene que ver con quién se encargará de manejar los mismos y quién decidirá las condiciones. Muchos países –como Brasil y otros en desarrollo- sugieren que el mercado de carbono debería integrarse sólo bajo el mandato de la CMNUCC o dentro del sistema de las Naciones Unidas. En cuanto a los fondos públicos, el G77 y China propusieron un fondo global de financiamiento –para adaptación y mitigación- dentro de la Convención, debido a que muchos países en desarrollo se muestran preocupados por la competencia que puede darse por:

“los escasos recursos públicos entre los diferentes fondos para el cambio climático así como la falta de coordinación y cooperación y la ausencia de lineamientos globales para el financiamiento público para el cambio climático sigan socavando la primacía de la CMNUCC en el contexto de las negociaciones internacionales, en la que los países en desarrollo tienen la mayoría de los votos

---

<sup>227</sup> Kate Dooley *et al*, *op. cit.* p. 13.

<sup>228</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>229</sup> *Ibidem*, p. 21.

a diferencia de las instituciones de Bretton Woods”.<sup>230</sup>

La principal preocupación para esta investigación dentro del contexto de la discusión sobre el financiamiento es, sin embargo, la repartición de beneficios. Es probable que ambos tipos de financiamiento se utilicen, aunque algunos planteamientos sugieren que a la brevedad se adopte un enfoque anidado. La mayoría de los proyectos REDD basados en el mercado se concentran en la deforestación en grandes superficies o en la reforestación a través de los monocultivos -que excluyen los derechos tradicionales de aprovechamiento del bosque porque no proporcionan ganancias relevantes-, los fondos REDD financiados públicamente y enfocados a la protección y la reforestación de bosques mixtos con una gran biodiversidad constituyen la mejor opción para asegurar tales derechos.<sup>231</sup>

Un mecanismo de financiamiento deberá asegurar que los beneficios se compartan equitativamente entre países, en el seno de los países y dentro de las comunidades, asegurando “establecer la claridad de los derechos sobre la tenencia del carbono y los usos tradicionales de los bosques, incluyendo la consideración de las dinámicas de género en el manejo de los bosques”.<sup>232</sup> Sólo desarrollando esquemas de financiamiento basados en esos principios se asegurará la participación equitativa de los beneficios. Como los pagos de REDD son administrados desde arriba por los Gobiernos, las empresas y las ONG para la conservación de la naturaleza, se corre el riesgo de que los pueblos que dependen de los bosques se vean desalojados para ‘proteger unas “reservas” de carbono forestal muy lucrativas’.<sup>233</sup>

Si bien los programas existentes que están poniendo a prueba diferentes formas de financiación de REDD+ son muy importantes e influyentes, las negociaciones sobre el financiamiento fueron postergadas en Cancún para la COP18. Los pueblos indígenas han estado trabajando muy duro para lograr influir en las negociaciones internacionales sobre cambio climático y los debates de financiación, aunque sin mucho éxito. En el siguiente apartado y a manera de conclusión de este capítulo, se retomarán los puntos más relevantes en torno a la negociación de REDD dentro de la Convención para esbozar una consideración general de dicho mecanismo.

---

<sup>230</sup> Liane Schalatek, *op. cit.* p. 11.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>232</sup> Alice Caravani, Neil Bird y Liane Schalatek, *op. cit.* p. 4.

<sup>233</sup> Tamra Gilbertson y Oscar Reyes, *op. cit.* p. 114.

## 2.4 La complejidad de REDD+: más allá de los pendientes.

Las negociaciones sobre el clima, y específicamente sobre REDD+, son técnicamente complejas. Todavía quedan muchos temas que no han sido resueltos y cuya negociación pareciera un fin en si mismo. El debate sobre REDD se ha centrado en el cómo, dejando de lado el por qué, que es mucho más espinoso. El por qué es un tema político, que involucra ideologías, intereses económicos y políticos de los gobiernos y de otros actores, como las grandes empresas. Sería deseable que estos intereses fueran neutralizados por los conceptos de deuda histórica, de justicia social y del reconocimiento de los derechos, y que éstos continúen fundamentando cualquier acuerdo sobre el cambio climático a fin de encontrar soluciones reales. Sin embargo, las negociaciones no caminan por ese lado.

La fuerza explosiva de REDD+ en cuanto a política de clima es evidente: la reducción no realizada en el norte se compensará con la conservación de los bosques.<sup>234</sup> REDD+ se plantea como un gran negocio para las empresas más sucias del planeta, que con créditos de carbono pueden seguir contaminando, eludir regulaciones ambientales, e incluso ganar más dinero, especulando con bonos de carbono en mercados secundarios.

La mayoría de los países del Sur han visto a REDD+ como una oportunidad de financiamiento, aunque algunos otros como Tuvalu, Venezuela y Bolivia lo han criticado. Al respecto, Tuvalu tiene la postura más radical y pide un alto a las presiones sobre los bosques, a la vez que rechaza rotundamente el mercado de carbono.<sup>235</sup> Mientras otros países en desarrollo criticaron REDD+, es evidente que lo apoyarán siempre que se mantenga fuera del mercado de carbono, lo cual puede haber sido una razón por la que la ONU se ha visto obligada a posponer las decisiones sobre financiación.

Cuestiones de estructura internacional que se plantearon en el subcapítulo 2.1 resurgen en el debate de REDD: responsabilidades históricas, deuda climática, el debate Norte Sur, soberanía. Por ejemplo, para Brasil y otros países del G77, las reducciones por REDD+ deberán ser consideradas como mecanismo que apoye los compromisos de los países Anexo I a fin de cumplir el objetivo de la CMNUCC y estabilizar las

---

<sup>234</sup> Thomas Fatheuer, *op. cit.* p. 3.

<sup>235</sup> En su lugar, propone el "Plan de conservación del bosque" que sería financiado a través de fondos a las comunidades para que ellas conserven sus bosques. Éstas obtendrían certificados de conservación si por un proyecto -de 5 años, por ejemplo- demuestran a un comité internacional, la gestión sostenible o conservación de sus bosques. Los fondos de conservación se obtendrían a partir de impuestos a actividades contaminantes. Según este plan, podrían obtenerse hasta 24 mil millones de dólares por año.

concentraciones de GEI en la atmósfera.<sup>236</sup> Esto es un mensaje claro que afirma su postura histórica a favor del desarrollo de los países pobres: las reducciones en países en desarrollo dependerán de las transferencias financieras y tecnológicas de los países desarrollados, de acuerdo con lo que estipulan los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas y de justicia climática. Asimismo estas reducciones –que serían compromisos voluntarios- no comprometerán el derecho al desarrollo, la soberanía sobre los recursos naturales de su territorio y por el contrario, deberán estar ligadas a otros objetivos como la erradicación de la pobreza.<sup>237</sup>

Aunque la mayoría de los países pobres defienden el derecho al desarrollo, la postura de éstos queda lejos de ser homogénea. Los diferentes intereses y prioridades regionales también juegan un papel decisivo, atendiendo a la heterogeneidad de las motivaciones de la deforestación por países y por regiones, así como las diferentes etapas de transición forestal en las que se encuentran. La Comisión de bosques de África central (COMIFAC)<sup>238</sup>, la cual incluye a los países de la Cuenca del Congo, propone desarrollar un sistema de indemnizaciones que incluyan la degradación –que amenaza al 60% de los bosques en esos países-. Están a favor de permitir la agricultura de subsistencia que no amenaza los bosques, a diferencia de la tala selectiva, la cual sí constituye una amenaza en la zona. Esta postura puede enfrentarse con intereses de países latinoamericanos, quienes abogan porque el manejo sostenible se incluya en el esquema. Sugieren que limitar los proyectos REDD+ en una contabilidad nacional desalentaría la participación y remarcan que la contabilidad por proyecto es mejor. América Latina y el sudeste asiático son en general más proclives a los proyectos de deforestación evitada, mientras que los países centroafricanos prefieren el ataque a la degradación así como la compensación por sus tasas de deforestación estables.

Países como China e India desean que se incluya el mejoramiento de las existencias de carbono a través de proyectos de reforestación y forestación. India e Indonesia reconocen a su vez la necesidad de establecer definiciones armoniosas de bosque y propone incluir las plantaciones naturales e industriales o si fuera tecnológicamente posible, una definición basada en las existencias de carbono.<sup>239</sup>

Actualmente, la definición de bosques de la ONU es tan vaga que incluye

---

<sup>236</sup> Kate Dooley *et al*, *op. cit.* p. 16.

<sup>237</sup> *Idem*

<sup>238</sup> Apoya también la idea de los impuestos a las actividades contaminantes y sobre todo, la inclusión del Factor de desarrollo en el establecimiento de las líneas base, así como la participación equitativa de los países con tasas de deforestación estables –como es el caso de los de la Cuenca del Congo.

<sup>239</sup> *Ibidem*, p. 18.



plantaciones: no sólo no hace diferencia entre un ecosistema forestal biodiverso y plantaciones de monocultivo de palma aceitera, eucalipto y soya –grandes negocios para las élites de varios países en desarrollo-; sino que tampoco hace distinción entre los bosques y las áreas tumbadas o “temporalmente sin almacenaje” y plantaciones de árboles transgénicos. En el debate sobre la definición de “bosque” juegan los intereses de aquéllos países y compañías de plantaciones, frente a quienes defienden la complejidad del bosque.

En el tema de soberanía, aunque pareciera un tema superado, quedan reminiscencias del antiguo debate sobre el derecho soberano de los países a explotar los recursos naturales de sus territorios, sin embargo, parece desviarse un poco hacia el cumplimiento de las directrices y las penalizaciones por incumplimiento de proyectos. Los pagos de REDD+ estarían sujetos a una comprobación real y probada de que las metas de reducción o de conservación del proyecto, y por lo mismo, muchos países en desarrollo apoyan estas medidas de mitigación siempre y cuando sean voluntarias, y no estén sujetas a penalizaciones.

Sin embargo, específicamente resulta importante enfocar este debate sobre la soberanía en el tema de las salvaguardias para las comunidades que habitan los bosques. Las medidas de salvaguardias en los textos iniciales han ido diluyéndose con el paso de las negociaciones hasta ser trasladadas al Anexo. Esto se explica en gran medida porque dichas salvaguardias hacen referencia a documentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas (este tema se abordará en el capítulo tercero), los cuales no han sido ratificados por muchos países con bosques tropicales. Algunos de ellos argumentan que un acuerdo sobre salvaguardias impedirá la participación de esos países que no han firmado ningún tratado sobre derechos de los pueblos indígenas, y por lo mismo, se niegan a que sea un requisito más, arguyendo una imposición que atenta contra su soberanía.

El debate de fondo en los canales oficiales –negociaciones interestatales- es, como se observa, muy complejo. Sin embargo, como se ha mencionado, existe un fuerte debate público que a la vez que critica fuertemente el proceso de REDD+, busca influir en las negociaciones oficiales.

La sociedad civil, -fuera de las ONGs conservacionistas, las instituciones financieras, las industrias madereras, entre otras- o mejor dicho, las organizaciones civiles ecologistas, campesinas, de mujeres, obreras, indígenas, han planteado sobre REDD+ preguntas de fondo que no sólo no se responden, sino que son evadidas, por

ejemplo, cómo se distribuirá el dinero en el terreno y a quién, cómo las comunidades locales serán impactadas por estos proyectos forestales, quiénes y cómo monitorearán estos proyectos, cómo se confrontará la corrupción, cómo se diferenciarán los bosques biodiversos de las plantaciones de monocultivo. Los detractores plantean que la mitigación debería ser una cuestión de equidad, justicia social, derechos humanos y sostenibilidad, no únicamente una reducción de emisiones,<sup>240</sup> una cuestión de justicia climática.

Por ello exigen metas reales de reducción, fuera de las compensaciones. REDD+ desplaza la responsabilidad de mitigación de los contaminadores y traslada esta carga a las comunidades locales dependientes de los bosques. Además, las licencias baratas para contaminar provenientes de las compensaciones que pagan las corporaciones dependientes de combustibles fósiles van probablemente a dañar a otras comunidades que están sufriendo por la extracción de combustibles fósiles o por la contaminación de la que son responsables estas mismas corporaciones.<sup>241</sup> Se cuestiona el interés por aprobar a toda costa REDD+, cuando la deforestación representa alrededor del 20% de emisiones, mientras las negociaciones para reducir el otro 80% no reciben los esfuerzos necesarios.

La realidad es que el entorno político después de Durban no es favorable para establecer metas de reducción incluso diluidas por la compensación. Y si no hay compromisos vinculantes en un acuerdo internacional que sustituya Kioto, surge la duda de ¿REDD+ en el mercado para qué?

Dentro de las negociaciones sobre REDD+ se olvida que los bosques no son un ente abstracto que almacena carbono, sino que a nivel local hay un gran número de actores que dependen de ellos, quienes intervienen en la deforestación o en el cuidado de los mismos.

REDD+ se ha convertido en un fin en si mismo, perdiendo de vista que es solamente una de las partes de cómo lograr un fin mayor, que es enfrentar el Cambio Climático. Significa también un paso a la mercantilización de la naturaleza, y se traduce en un placebo, un mecanismo para ganar tiempo ante la necesidad de reestructurar la economía capitalista. No importa qué actitud se tome frente a REDD con mecanismos

---

<sup>240</sup> Christian Erni & Helen Tugendhat (eds), *op. cit.*

<sup>241</sup> Hallie Boas (editor), *No REDD papers, Volumen Uno*, Charles Overbeck/Eberhardt Press, Portland, 2011. Dirección URL: [http://climatevoices.files.wordpress.com/2011/11/noreddpapers\\_download\\_spreads.pdf](http://climatevoices.files.wordpress.com/2011/11/noreddpapers_download_spreads.pdf) [Consultado el 12 de diciembre de 2011. 20:00hrs.]

de mercado, en el momento actual apenas se puede captar en toda su magnitud las consecuencias de tal transformación. De cualquier forma, REDD como instrumento de mercado tenderá a transformar a los actores sociales en oferentes de servicios y generará nuevas desigualdades que cambiarán radicalmente la estructura social.<sup>242</sup>

El desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, son citados frecuentemente como co-beneficios de REDD, sin embargo, sólo podrán lograrse si son puestos en el centro mismo del mecanismo, en su diseño y planeación<sup>243</sup>, lo cual no ha sucedido. A pesar de la retórica sobre los beneficios colaterales y la ganancia recíproca, en los mercados de emisiones contará sólo el CO2 medible. Los pueblos indígenas y los usuarios tradicionales del bosque serán oferentes de un servicio comerciable y tendrán que competir asimismo contra otros oferentes.<sup>244</sup>

En un sentido puramente equitativo y de responsabilidades comunes pero diferenciadas, lo primero que debería hacerse es reconocer que los pueblos indígenas han contribuido prácticamente con cero emisiones de GEI.<sup>245</sup> Esto no se contabiliza en un mercado ni se reconoce como contribución a la mitigación del Cambio Climático. Por el contrario, las medidas de mitigación que se plantean presentan amenazas para el modo de vida de las comunidades dependientes del bosque. Algunas medidas piloto ya han dado lugar a la violación de derechos humanos de los pueblos indígenas y comunidades forestales.

Las comunidades que dependen del bosque, en su mayoría indígenas y tribales en condición de pobreza, han declarado un gran escepticismo y miedo, ya que no encuentran garantías que protejan sus derechos sobre los territorios susceptibles de entrar en el esquema REDD+. Un gran número de organizaciones no gubernamentales apoyan este escepticismo.

Aunque REDD+ podría proporcionar algunas oportunidades financieras y de otro tipo a los pueblos indígenas que viven y dependen de los bosques, el concepto y la manera en que se está formulando e implementando plantea algunos problemas que deben ser tratados.<sup>246</sup> Algunos pueblos y comunidades consideran que REDD+ y la valoración monetaria de los bosques traerá expropiaciones, desalojos, despojos y

---

<sup>242</sup> Thomas Fatheuer, *op. cit.* p. 3.

<sup>243</sup> Erin Myers Madeira, *op. cit.* p. 75.

<sup>244</sup> Thomas Fatheuer, *op. cit.* p. 4.

<sup>245</sup> Baja emisión, formas de vida neutras en carbono, e incluso han luchado para evitar la extracción de petróleo y minerales de sus tierras, luchando contra la deforestación –las talas ilegales, la conversión de bosques en plantaciones etc-

<sup>246</sup> Christian Erni & Helen Tugendhat (eds), *op. cit.*

enfrentamientos entre comunidades, entre pueblos, y entre el Estado y las comunidades. Pretextos como la pobreza y la incapacidad de cuidar los bosques podrían resultar en expropiación de tierras para concesionar su “manejo sostenible” a actores públicos o privados.

Los Pueblos Indígenas que viven en los bosques suman a sus preocupaciones la marginación a la que han sido sometidos en las propias negociaciones de REDD+. Muchos representantes indígenas reclaman que las negociaciones se hayan salido del foro multilateral para llevarse a los pasillos, donde tienen aún menos voz. El resultado es que en la medida que se avanza en el tema, las referencias a la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas de 2006 o el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo han sido minimizadas y movidas al Anexo, siendo “opcionales”.

La lucha de los pueblos indígenas por hacerse escuchar en las negociaciones y por asegurar que sus derechos fundamentales sean respetados en cualquier acuerdo REDD+ se ha hecho presente desde el inicio. Asegura que si estos derechos no son reconocidos y respetados, entonces REDD+ tendrá graves consecuencias para los pueblos indígenas porque tiene que ver con el control de los bosques y los recursos. Aunque las medidas de salvaguardia ya no estarán incluidas en el texto operativo y han sido movidas al Anexo I, todavía queda opción de fortalecerlas, en el texto y en la práctica.

Todas estas preocupaciones que aquejan a los pueblos que viven en los bosques se insertan en el fondo que debe guiar toda cuestión de cooperación y financiamiento para mitigación y adaptación al cambio climático, REDD+ incluido. ¿El financiamiento para mecanismos REDD+ debe de ser parte de un negocio a través del mercado de carbono, de caridad por parte un grupo de países ricos y conscientes, o, una cuestión de equidad y justicia climática?

El resultado de REDD+ dependerá de quién o qué sea visualizado como el gran beneficiado del esquema: el bosque por su valor intrínseco, la humanidad por los servicios ambientales que el bosque le brinda, las comunidades que dependen del bosque, aquellos grandes especuladores que pueden sacar provecho de los mercados de carbono o quiénes puedan emitir mayores cantidades de GEI mientras los bosques lo “compensen”.

### **3. Oportunidades y amenazas para las comunidades que viven y dependen de los bosques frente a la implementación de mecanismos REDD+**

Una gran parte de los territorios boscosos en países en desarrollo en los que seguramente se realizarán actividades para REDD+ son tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques. Estos pueblos tienen una historia de marginación y expulsión progresiva hacia los bosques más densos. Hablar de distribución de beneficios sobre los mecanismos REDD+ genera muchas dudas e incluso evidencias de rechazo tanto de parte de los propios representantes indígenas como de activistas que trabajan a favor de los derechos de los pueblos indígenas. REDD+ podría contribuir a hacer que su posición fuera aún más débil en ciertos países.

En la práctica, las opiniones de los pueblos indígenas se dividen, entre la oposición rotunda pues no sólo son los impactos los que generan temor sino que también se cuestiona el propio proceso, mientras otros pueblos prefieren trabajar con REDD+ esperando algunos de los beneficios prometidos. Los movimientos indígenas han sido actores centrales en la movilización para reivindicar derechos sobre tierras ancestrales, frecuentemente en bosques, y un lugar en la mesa de negociación de políticas que afecten a sus derechos o sus medios de vida.

En el proceso de REDD+, aún marginados, han defendido no sólo la afirmación de sus demandas históricas de reconocimiento y respeto a sus tierras y derechos internacionalmente conocidos, sino que manifiestan su posición frente al cambio climático, sentenciando que es parte de la crisis del modelo civilizatorio impuesto por las sociedades coloniales e industriales.

En los debates sobre el régimen climático, las cuestiones de derechos indígenas trascienden casi todas las áreas de negociación, pero se han destacado sobre todo en REDD+. Los pueblos indígenas afirman que su participación en REDD+ 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, 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 promueva nuevas injusticias.

La participación activa de actores locales será importante para la efectividad ambiental del programa. Los pueblos indígenas y las comunidades locales enfrentan

muchos desafíos respecto a una participación significativa en el diálogo en torno al manejo forestal y REDD+ debido al hecho de que con frecuencia se encuentran en lugares remotos y representan un grupo débil dentro de las estructuras de poder de muchos países.<sup>247</sup> En vista de que REDD+ no funcionará sin la aceptación local, los pueblos indígenas se han convertido en un actor importante en el movimiento a favor y en contra de REDD+.

Este capítulo presenta una revisión de la participación de los pueblos indígenas en las negociaciones de la CMNUCC, especialmente sobre REDD+, así como sus posturas ante ambos procesos. En una segunda parte, incluye el proceso específico de negociación sobre las salvaguardias sociales de la implementación de mecanismos de REDD+ para los pueblos y comunidades que viven en el bosque, junto con una revisión de los derechos que son protegidos por diversos instrumentos internacionales, haciendo énfasis en el Consentimiento Libre, Previo e Informado. En seguida se retoman diversas actividades de preparación y demostración de REDD+ en las que no se han respetado las salvaguardias y derechos de las comunidades. Finalmente se hace un balance sobre las oportunidades y amenazas que REDD+ representa para las comunidades y pueblos que viven y dependen del bosque de implementarse como se ha negociado hasta el momento.

### **3.1 Los pueblos indígenas, las comunidades que viven en los bosques y las negociaciones sobre el régimen post Kioto y REDD+**

Los pueblos indígenas se han involucrado intensamente en los debates de política mundial sobre el Cambio Climático debido a su vulnerabilidad ante éste, pero también a que sus territorios ancestrales están siendo de nuevo centro de la negociación de la política climática. 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, pero los pueblos indígenas consideran que no han sido tomados en cuenta con la suficiente seriedad. Consideran también que REDD+ es una más de la serie de medidas de mitigación que no van encaminadas a solucionar de raíz la crisis ambiental, que no enfrentan las causas del cambio climático y que no piensan en el futuro de los pueblos.

En el proceso de la CMNUCC, el Foro Internacional de Pueblos Indígenas sobre

---

<sup>247</sup> A. Angelsen (ed.), *Moving ahead with REDD: Issues, options and implications*, CIFOR, Bogor, Indonesia, 2008, p. 22.

Cambio Climático (FIPICC) es la voz oficial indígena, que si bien no representa una posición homogénea, aglutina la mayor cantidad de voces interesadas y comprometidas con el activismo climático. Los pueblos indígenas han logrado componer una serie consistente de principios, preocupaciones y peticiones que el FIPICC ha expresado en sus propuestas lingüísticas, documentos y declaraciones. Éstas se han construido a partir de las características que unen a los pueblos indígenas del mundo, como su vulnerabilidad ante los cambios ambientales y su vulnerabilidad a las decisiones políticas dentro de los Estados, que pueden llevarlos –como ya es costumbre- a una mayor desposesión y marginación. Se han construido también a partir de una cosmovisión común basada en el respeto a la naturaleza.

El punto de partida de su compromiso en el proceso es que son víctimas de la crisis climática por partida doble: no sólo los cambios del medio natural en todo el mundo minan sus estilos de vida tradicionales, con los consecuentes problemas económicos, sociales y culturales, sino que al mismo tiempo las políticas y las acciones que se están negociando en materia de CMNUCC en respuesta a la crisis climática – como el caso de REDD+- afectarán a sus tierras tradicionales, territorios, océanos, aguas, hielos, flora, fauna y bosques, amenazando en última instancia el disfrute de sus derechos humanos.<sup>248</sup>

A principios de 2009, previo a la Decimoquinta Conferencia Oficial de las Partes (COP15), se celebraron una serie de reuniones preparatorias por todo el mundo, la más importante de las cuales fue la Cumbre Mundial de Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático en Anchorage, Alaska, del 20 al 24 de abril. La Cumbre de Anchorage reunió a más de 300 representantes indígenas del Ártico, América del Norte, Asia, el Pacífico, Latinoamérica, el Caribe y Rusia<sup>249</sup>, y generó una cantidad importante de documentación base sobre cómo experimentan los pueblos indígenas el cambio climático, la amenaza que supone para sus estilos de vida, sus culturas y su supervivencia, además de cómo contribuyen a la adaptación y a la mitigación<sup>250</sup>. El documento de la cumbre, la Declaración de Anchorage, constituye hasta el momento una síntesis de las posiciones indígenas respecto al cambio climático, las cuales defienden en todo foro sobre el clima.

---

<sup>248</sup> Kathrin Wessendorf, *op. cit.* p. 636

<sup>249</sup> Declaración de Anchorage, Cumbre Mundial de Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático Anchorage, 24 de abril de 2009. Dirección URL: [http://www.oas.org/dsd/MinisterialMeeting/Documents/SecondMeetingSustainableDevelopment/Anchorage\\_Declaration\\_s.pdf](http://www.oas.org/dsd/MinisterialMeeting/Documents/SecondMeetingSustainableDevelopment/Anchorage_Declaration_s.pdf) [Consultada el 14 de febrero de 2012 a las 19:00 hrs.]

<sup>250</sup> Kathrin Wessendorf, *op. cit.* p. 636

### **Figura 3.1 Síntesis libre de los principios contenidos en la Declaración de Anchorage**

- Expresa la solidaridad con los pueblos indígenas que viven en las áreas más vulnerables a los impactos y causas del cambio climático.
- Reafirma la conexión sagrada e inquebrantable entre la tierra, el aire, el agua, los océanos, los bosques, el hielo marino, las plantas, los animales y las comunidades humanas, ya que estos son la base material y espiritual de su existencia.
- Expone su alarma por la acelerada devastación climática producida por el desarrollo no sostenible.
- Exhibe que los pueblos indígenas están sufriendo impactos adversos, profundos y en medida desproporcionada sobre sus culturas, salud humana y ambiental, derechos humanos, bienestar, formas de subsistencia tradicionales, soberanía alimentaria, viabilidad económica y su propia supervivencia como pueblos indígenas.
- Declara que la Madre Tierra ya no se encuentra en un proceso de cambio climático, sino en una crisis climática y ambiental. Insisten en el cese inmediato de la destrucción y profanación de los elementos de la vida.
- A través de sus conocimientos, espiritualidad, ciencia, prácticas, experiencias y relaciones con sus territorios tradicionales, aguas, aire, bosques, océanos, hielo marino y otros recursos naturales, así como con todos los elementos de la vida, los pueblos indígenas afirman tener un rol esencial en la defensa de la vida de nuestra Madre Tierra.
- El futuro de estos pueblos recae en la sabiduría de sus ancianos, la restitución del rol sagrado de la mujer, los jóvenes y las futuras generaciones.
- Defiende los derechos humanos inherentes y el status de los pueblos indígenas ratificados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los mismos que exhorta a su reconocimiento pleno y respeto en todos los procesos de toma de decisiones, así como en las actividades relacionadas al cambio climático.
- Exhorta a incluir expresamente los derechos a tierras y territorios, recursos naturales y ambientales según los Artículos 25-30 de la Declaración.
- Reclama que cuando proyectos y programas específicos afecten esas tierras, territorios, ambiente y recursos naturales, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas deberá ser reconocido y respetado, con énfasis en el derecho al consentimiento previo, libre e informado, incluyendo el derecho a expresar su negativa.
- Pide que los acuerdos y principios de CMNUCC deberán reflejar el espíritu y estándares básicos contenido en la DNUDPI.

Fuente: Declaración de Anchorage, 2009.

El único tema en el que no existe consenso dentro de la Declaración, es respecto a la transición energética. Se entrevén dos diferentes posturas: a) pedir la eliminación gradual del desarrollo de combustibles fósiles, y una moratoria para nuevos modelos de



desarrollo en o cerca de los territorios y tierras indígenas, mientras que otros, b) piden el inicio del proceso para la eliminación de los combustibles fósiles, respetando los derechos al desarrollo de los pueblos indígenas.

Sin embargo, en el resto de la Declaración se nota un consistente llamado de acción real y afirmación de su visión ante el problema. En primer lugar, hacen un llamado a las partes de la CMNUCC a reconocer la deuda histórica y ecológica de los países del Anexo 1 y recalcan la obligación de éstos a saldar esta deuda y basar los esfuerzos en la equidad –que los países ricos y las sociedades industrializadas indemnicen al mundo por su despilfarro y exceso de consumo.<sup>251</sup>

Al respecto, retan a los Estados a abandonar las soluciones falsas al cambio climático que incluyen la energía nuclear, las represas hidroeléctricas masivas, técnicas de geoingeniería, el “carbón limpio”, los agro-combustibles, las plantaciones, los mecanismos de mercado de carbón, los Mecanismos de Desarrollo Limpio, y la compensación de bosques.

El tema de REDD+ entrelaza varias preocupaciones. En primer lugar, piden que todas estas iniciativas deberán reconocer e implementar los derechos humanos de los pueblos indígenas, y tomar en cuenta la seguridad de la tenencia de la tierra, su propiedad, el reconocimiento de la titularidad según usos, costumbres y leyes tradicionales, así como los múltiples beneficios del bosque para el clima, los ecosistemas y los pueblos antes de tomar acción alguna. Enfatizan también su derecho como pueblos a proteger sus bosques y, a que sus modos de vida sean reconocidos, respetados y garantizados.<sup>252</sup>

Piden financiamiento adecuado y directo dentro de los Estados desarrollados y en desarrollo para la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en todos los procesos del cambio climático, incluyendo adaptación, mitigación, monitoreo y transferencia de tecnologías adecuadas para fomentar su empoderamiento, capacitación y educación.

Hacen un llamado a los Estados para reconocer, respetar e implementar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, incluyendo los derechos colectivos de propiedad tradicional, así como de uso, acceso, ocupación, titularidad y población de tierras, aire, bosques, aguas, océanos, hielo marino y sitios sagrados tradicionales, y de

---

<sup>251</sup> Kathrin Wessendorf, *op. cit.* p. 637

<sup>252</sup> *Declaración de Anchorage 2009, op. cit.*

asegurar que los derechos reconocidos en tratados se mantengan y se reconozcan en la planeación del uso de tierras y en las estrategias de mitigación de cambio climático.

Finalmente, el llamado más fuerte y más controversial, es cuando instan a todos los Estados a devolver y restituir las tierras, territorios, aguas, bosques, océanos, hielos marinos y sitios sagrados que hayan sido arrebatados a los pueblos indígenas, en donde los estados hayan limitando el acceso a su forma de vida tradicional y hayan causando el mal uso de sus tierras, exponiéndolas así a condiciones que contribuyen al cambio climático.

La Declaración de Anchorage sirvió como posición común para defender y proponer sus posiciones en la decimoquinta Conferencia Oficial de las Partes celebrada en Copenhague (COP15). Después de las protestas y las conclusiones a las que se llegaron en los diferentes foros alternativos de la conferencia, las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales que las conformaron llegaron a la conclusión de que:

“el cambio climático plantea la necesidad de unir el combate por la justicia climática y por la justicia social, y de huir de las falacias del capitalismo verde y del barniz ecológico a las políticas social-liberales. Anticapitalismo y justicia climática aparecen entonces directamente entrelazados”<sup>253</sup>.

Al año siguiente, el gobierno de Evo Morales convocó a una Cumbre donde los pueblos, y no los gobiernos que lograron poco en Copenhague, tuvieran un punto de encuentro, discusión y acción frente al cambio climático. Del 20 al 22 de abril de 2010 se realizó en Cochabamba, Bolivia, la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, la cual reunió a más de 30.000 activistas, campesinos, ecologistas y expertos de todo el mundo, constituyendo un paso en la construcción de un movimiento global frente al cambio climático.<sup>254</sup> En el marco de la cumbre tuvo lugar también una Asamblea de los Pueblos Indígenas.

El Acuerdo de los Pueblos –documento final de la Cumbre- se convirtió en la propuesta a defender por muchas ONGs y movimientos sociales en las Conferencias Oficiales de las Partes de Cancún y Durban, a pesar de tener algunos puntos débiles como la poca atención que dedica a la denuncia de la responsabilidad del sector energético en el cambio climático, y una cierta visión ‘tercermundista’ que tiende a

---

<sup>253</sup> Josep María Antentas y Esther Vivas, “Justicia climática y justicia social: un mismo combate contra el capitalismo global”, *Revista Ecología Política*, Icaria editorial, Barcelona, Diciembre de 2009, p. 104.

<sup>254</sup> Josep María Antentas y Esther Vivas, *op. cit.* p. 104.

eximir a los países del Sur de cualquier esfuerzo en la lucha contra el cambio climático –incluso siendo menor al de los países desarrollados.<sup>255</sup>

La cumbre de Cochabamba puso también de manifiesto la importancia de los pueblos indígenas en la lucha contra el cambio climático y adoptó muchas de sus exigencias y propuestas contenidas en la Declaración de Anchorage, además de que propone la creación de un Tribunal Internacional para juzgar los crímenes climáticos y ambientales y la organización de un referéndum mundial en defensa de la Madre Tierra y contra el actual modelo ambiental y socialmente destructor.<sup>256</sup>

### Figura 3.2 Acuerdo de los pueblos

Hoy, nuestra Madre Tierra está herida y el futuro de la humanidad está en peligro [...] Las corporaciones y los gobiernos de los países denominados “más desarrollados”, en complicidad con un segmento de la comunidad científica, nos ponen a discutir el cambio climático como un problema reducido a la elevación de la temperatura sin cuestionar la causa que es el sistema capitalista.

Confrontamos la crisis terminal del modelo civilizatorio patriarcal basado en el sometimiento y destrucción de seres humanos y naturaleza que se aceleró con la revolución industrial. [...] Bajo el capitalismo, la Madre Tierra se convierte en fuente sólo de materias primas y los seres humanos en medios de producción y consumidores, en personas que valen por lo que tienen y no por lo que son. [...] Se trata de un sistema imperialista de colonización del planeta. La humanidad está frente a una gran disyuntiva: continuar por el camino del capitalismo, la depredación y la muerte, o emprender el camino de la armonía con la naturaleza y el respeto a la vida.

Requerimos forjar un nuevo sistema que restablezca la armonía con la naturaleza y entre los seres humanos. Sólo puede haber equilibrio con la naturaleza si hay equidad entre los seres humanos. Planteamos a los pueblos del mundo la recuperación, revalorización y fortalecimiento de los conocimientos, sabidurías y prácticas ancestrales de los Pueblos Indígenas, afirmados en la vivencia y propuesta de “Vivir Bien”, reconociendo a la Madre Tierra como un ser vivo, con el cual tenemos una relación indivisible, interdependiente, complementaria y espiritual.

Para enfrentar el cambio climático debemos reconocer a la Madre Tierra como la fuente de la vida y forjar un nuevo sistema basado en los principios de:

- armonía y equilibrio entre todos y con todo
- complementariedad, solidaridad, y equidad
- bienestar colectivo y satisfacción de las necesidades fundamentales de todos en armonía con la Madre Tierra
- respeto a los Derechos de la Madre Tierra y a los Derechos Humanos
- reconocimiento del ser humano por lo que es y no por lo que tiene
- eliminación de toda forma de colonialismo, imperialismo e intervencionismo paz entre los pueblos y con la Madre Tierra.

Fuente: Acuerdo de los Pueblos, 2010.

El movimiento altermundialista y por la justicia climática aceptó así, “integrar parte de las propuestas de los pueblos originarios, sobre la «pachamama», la «madre

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 105.

<sup>256</sup> ---; *Acuerdo de los pueblos*, Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, Cochabamba, Bolivia 2010.

tierra», y la defensa del «buen vivir» que plantean nuevas formas de relación entre humanidad y naturaleza opuestas a la mercantilización de la vida y el planeta”<sup>257</sup> –con el cuidado de no caer en romanticismos o idealizaciones del movimiento indígena, sino integrar parte de él y comprender sus propuestas buscando un diálogo crítico entre movimiento indígena, ecologismo y pensamiento socialista–.<sup>258</sup>

El movimiento ambiental es simplemente impotente sin una coordinación mundial,<sup>259</sup> los movimientos indígenas entienden que un problema mundial necesita respuestas mundiales. Además de la amenaza directa hacia sus territorios y de la necesidad de organizar una defensa local, necesitan incidir en la política mundial del clima. Aprovechando las “redes densas y altamente activas que abarcan vastos espacios están transformando muchos tipos de relaciones sociales, culturales, económicas y políticas.”<sup>260</sup>

De igual forma, el Foro Internacional de Pueblos Indígenas y Cambio Climático, además de las reivindicaciones particulares sobre sus derechos, se ha alineado con un movimiento más amplio de movimientos sociales, ONGs y algunos países en desarrollo que exigen compromisos reales de reducciones de emisiones de CO2 por parte de los países responsables del cambio climático, y que éstos brinden apoyo financiero y tecnológico, justo y ambicioso, a los países en desarrollo, reconociendo su responsabilidad histórica y su deuda ecológica<sup>261</sup>.

Ante la crisis ambiental, los movimientos sociales, ONGs ambientalistas, pueblos indígenas y cada vez más intelectuales, convocan a “un encuentro de seres y saberes”<sup>262</sup> en torno a la problemática ambiental que nos aqueja –como lo hicieron en Cochabamba y como buscan trasladarlo al proceso de la CMNUCC.

Aún dentro de la política transnacional las relaciones tradicionales de discriminación y desventaja se manifiestan: relaciones de género patriarcales, jerarquías raciales, inequidades de clase y diferentes accesos a los medios de producción, distribución, intercambio y producción.<sup>263</sup> Los movimientos sociales y organizaciones civiles que han luchado por transformar estas relaciones a niveles locales, nacionales y

---

<sup>257</sup> Josep María Antentas y Esther Vivas, *op. cit.* p. 105.

<sup>258</sup> *Idem*

<sup>259</sup> Paul Havemann, “Indigenous peoples’ Rights in the network society” En: Cohen, Robin y Shin M. Rai; *Global Social Movements*, Editorial Continuum, Nueva York, 2000, p. 9.

<sup>260</sup> Paul Havemann, *op. cit.* p. 13.

<sup>261</sup> Kathrin Wessendorf, *op. cit.* p. 636.

<sup>262</sup> Enrique Leff, *Sustentabilidad, Diversidad Cultural y Diálogo de saberes*, Discursos sustentables, Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2008, pp. 81-99.

<sup>263</sup> Paul Havemann, *op. cit.* P 14.

mundiales han encontrado una sinergia con el movimiento ambientalista.

La conclusión del proceso de diálogo entre ellos plantea que la actual problemática ambiental –incluido el cambio climático– se inserta en una crisis civilizatoria, de modelos de desarrollo y relaciones sociales homogeneizantes. Esta crisis civilizatoria es el resultado de la construcción histórica y epistemológica de la racionalidad moderna, basada en la idea judeocristiana de la supremacía, del dominio del hombre sobre el hombre, del hombre sobre la mujer, y del hombre sobre la naturaleza.<sup>264</sup> Según Enrique Leff, se encuentra en crisis la idea de objetividad con las que se pretendió aprehender, conocer y controlar el mundo a través de un conocimiento cierto, de una verdad absoluta: es decir el pensamiento único. Este pensamiento único continúa a su vez, permitiendo la postergación de un cambio de modelos de desarrollo y prometiendo hacer frente a la problemática ambiental, por ejemplo aplicar políticas dilatorias manteniendo la fe en la ciencia para resolver los efectos del cambio climático y el aumento de la temperatura mundial en un futuro.

### Figura 3.2 Crisis ambiental y cambio civilizatorio

El proyecto nacional permitió que el espacio y la identidad coincidieran. Después, con el triunfo del neoliberalismo, el libre comercio y una agenda manejada por el Banco Mundial, pareciera que el mundo dio respaldo masivo a la forma de la globalización económica, a pesar de los efectos adversos para la gente, el trabajo, las comunidades y el ambiente. Hoy, este proyecto histórico impulsado por la sociedad capitalista se encuentra fuertemente vulnerado por la problemática ambiental contemporánea, incluido el cambio en el clima mundial.

Para la cultura industrial de occidente, la naturaleza sólo es un insumo desanimado del aparato productivo, un insumo que aprovechamos para generar ganancias. Existe una disyunción entre la naturaleza y la sociedad. En este sistema ético todo está justificado. Para los grupos indígenas la naturaleza es parte de la familia humana, es la “madre tierra”, existe una conjunción entre naturaleza y sociedad. Estas diferentes visiones del mundo, las diferentes formas de relacionarse con la naturaleza y apropiación simbólica de la misma, fueron subyugadas por la expansión capitalista. “La necesidad de explotación de recursos y de la fuerza de trabajo en el proceso de acumulación y expansión del capital condiciona el funcionamiento, evolución y estructuración de los ecosistemas”.<sup>265</sup> De esa manera, el capitalismo condiciona una forma única de apropiación de la naturaleza. El capital a la vez que se reproduce y acumula “ha determinado los ritmos de extracción de materias primas, las formas de utilización de los recursos y los procesos de transformación del medio natural”.<sup>266</sup>

La expansión de la modernidad como el modelo a seguir por todas las sociedades ha significado la integración, la homogeneidad y la dependencia de todos los espacios naturales y sociales del planeta a través de la especialización. “Esto hace que el actual proceso sea esencialmente homogeneizante e intolerante con toda expresión de diversidad cultural, ecológica y productiva”.<sup>267</sup>

<sup>264</sup> Enrique Leff, *Discursos sustentables*, op. cit.

<sup>265</sup> Enrique Leff, *Ecología y desarrollo*, p. 27.

<sup>266</sup> Enrique Leff, op. cit. p. 29.

<sup>267</sup> Jaime Morales Hernández; *Sociedades rurales y naturaleza: en busca de alternativas hacia la sustentabilidad*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad

En esa misma línea, muchos autores de tendencias postmodernistas, como Gilbert Rist, aseguran que “el desarrollo es una invención occidental que perpetúa su propia percepción pretendidamente homogénea del progreso social lineal, sobre unas realidades muy diversas, y que convierte a los etiquetados como subdesarrollados”<sup>268</sup>. Estos procesos de pretensión universalista –desde la imposición de un modelo de desarrollo hasta el ‘fin de la historia’, han despertado movimientos sociales de toda clase a lo largo y ancho del mundo. Dentro de ellos, muchos movimientos sociales, especialmente los indígenas, reclaman como parte de su identidad la multiplicidad de formas de relacionarse con la naturaleza. Incluso, algunas constituciones nacionales como la boliviana y la ecuatoriana, han reconocido esta multiplicidad. De acuerdo con Enrique Leff, frente a la crisis civilizatoria -en la que los movimientos identitarios, especialmente el caso del movimiento indígena latinoamericano- se busca descolonizar el pensamiento y la palabra, pretendiendo recomponer el mundo economizado y fragmentado, y reconstruirlo a partir de una nueva forma de relacionarse con la naturaleza. Utilizando la misma lógica del desarrollo sostenible –que si bien es una respuesta sistémica- se proponen enfoques alternativos de pensamiento hacia formas más plurales de acercarse a la realidad y generar conocimientos desde métodos no necesariamente científicos. Al respecto, citando a Leonardo Boff, el respeto a la diversidad es la complementación del potencial creativo humano. Ninguna sociedad tiene la verdad absoluta. De la reciprocidad y complementariedad de la diversidad cultural se puede enfrentar en diferentes vías la crisis ambiental.<sup>269</sup>

Los movimientos altermundistas recalcan la importancia de situar la crisis ambiental en el plano epistemológico, es decir, repensar la forma en que la ciencia hace frente a los problemas ambientales. Exhortan a un diálogo de saberes donde la ciencia intercambie con la sabiduría tradicional, permitiendo una auténtica participación de la sociedad civil. Esta es también la intención de los pueblos indígenas en el proceso de la CMNUCC, hacer oír su voz, su cosmovisión, su experiencia en el manejo de las tierras que han habitado por siglos, con el fin de ofrecer sus conocimientos para enfrentar las raíces de la crisis ambiental.

“Frente al proceso de globalización regido por la racionalidad económica y las leyes del mercado está emergiendo una política del lugar, del espacio y del tiempo movilizadora por los nuevos derechos a la identidad cultural de los pueblos legitimando reglas más plurales y democráticas de convivencia social.”<sup>270</sup> Esto lleva a repensar el sentido mismo de la economía y la política ambientales. De acuerdo con Enrique Leff la globalización se ha centrado en las falsas virtudes del mercado y en la capacidad empresarial para guiar y alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible. Se confiere al

---

Iberoamericana, León, México. 2004., p. 31.

<sup>268</sup> Gilbert Rist, *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, op.cit. p. 310.

<sup>269</sup> Leonardo Boff, *La dignidad de la tierra: ecología, mundialización, espiritualidad. La emergencia de un nuevo paradigma*, Editorial Trotta, Madrid, 2000, p. 187.

<sup>270</sup> Enrique Leff, “La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza”, En: *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização* (8 al 13 de Octubre de 2005, Hotel Gloria, Rio de Janeiro, Brasil). Rio de Janeiro, Brasil UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2005. Dirección URL: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp12.pdf> [Consultado el 25 de mayo de 2010 16:00hrs]

mercado la capacidad de internalizar los costos ambientales y de apropiación y manejo de un patrimonio y bienes comunales que funcionan fuera del mercado, para transformarlos en nuevas oportunidades de negocios. Por ello, propone una nueva racionalidad ambiental que permita repensar la producción a partir de los potenciales ecológicos de la naturaleza y las significaciones y simbolismos asignados a la naturaleza por la cultura. Esta nueva racionalidad lleva a una política del ser, de la diversidad, de la diferencia que replantea el sentido de la naturaleza, de la producción y del desarrollo sostenible. Para ello es necesario retomar sabidurías tradicionales que corresponden a espacios de conocimiento local sobre la biodiversidad y los recursos naturales.

Los movimientos sociales y organizaciones ambientalistas refuerzan muchas de sus concepciones con los postulados de la ecología política en su búsqueda por una nueva racionalidad que se oponga a esta construcción de la objetividad, y que permita una alternativa de verdadera sustentabilidad a partir de espacios locales de construcción cultural. De igual manera, “la ecología política reconoce las luchas por la equidad y la democracia y los movimientos ambientalistas que se oponen a la capitalización de la naturaleza, reclamando control directo de su patrimonio de recursos naturales”.<sup>271</sup> También se busca luchar por los recursos, el poder, la identidad, imaginando diferentes medios para organizar las sociedades y mejores condiciones de vida. “Sólo cuando cambian las claves de interpretación de la realidad, la realidad se siente transformada”<sup>272</sup>.

La ligazón entre justicia social y justicia climática estuvo presente en las protestas de las más recientes COPs, especialmente desde Copenhague, las cuales fueron las más grandes realizadas hasta ahora en defensa de clima, marcando un cierto renacimiento de las movilizaciones internacionales altermundialistas, de su visibilidad, y de su dimensión disruptiva.<sup>273</sup>

Sin un marco trasnacional -foro o espacio público mundial- las posibilidades de oposición y protesta están seriamente amenazadas. Necesitamos que emerja una alternativa desde la sociedad civil mundial y es lo que se ha ido articulando en los foros alternativos a las diferentes cumbres mundiales. La CMNUCC y sus foros alternos se han convertido en parte de esos foros. Allí se han concentrado muchos de los movimientos antineoliberales y antiglobalización porque han entendido también que el

---

<sup>271</sup> Enrique Leff, *Economía y Desarrollo*, op. cit. p. 47.

<sup>272</sup> Wolfgang Sachs (editor), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, p.167.

<sup>273</sup> Josep María Antentas y Esther Vivas, op. cit. p. 104.

cambio climático es parte de una crisis no sólo ambiental sino civilizatoria.

De acuerdo con Esther Vivas, el reto de estos movimientos, es:

“articular un verdadero movimiento global contra el cambio climático, ligado a la dinámica del movimiento altermundialista, arraigado localmente, capaz de movilizarse coordinadamente en momentos clave durante las contra-cumbres pero también de forma descentralizada por todo el planeta. Una cuestión estratégica central, en términos de generar un movimiento con amplia base social, es buscar alianzas entre ecologismo y sindicalismo, a favor de una perspectiva integrada que una crisis social y crisis ecológica”<sup>274</sup>

Así, *la alternativa es cambiar el sistema, no el clima*, apostando por un nuevo paradigma civilizatorio, por el Buen Vivir, en armonía entre los pueblos y la Madre Tierra.

Las posiciones se han ido radicalizando a medida que avanzan las negociaciones del régimen climático post Kioto y con él, las de REDD+. También han ido aglutinando a más organizaciones indígenas conforme se van implementando proyectos piloto y de preparación para REDD que afectan a pueblos y territorios indígenas.

Después de la aglutinación de movimientos sociales que se prepararon en Cochabamba, en la Cumbre de Cancún se mostró una oposición contundente de las organizaciones sociales, indígenas y también de algunos gobiernos a los mecanismos REDD+, al considerarlos una privatización de los bosques y una falsa solución por retrasar las medidas que tienen que tomarse en los países emisores, como el abandono de las energías fósiles. Un año después, la Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas y otras organizaciones sociales presentes durante la Cumbre de Durban exigieron una moratoria sobre el programa de REDD+, basándose en el principio de precaución<sup>275</sup>, es decir “cuando una actividad amenaza con perjudicar la salud humana o el medio ambiente, se debería tomar medidas de precaución aun si algunas relaciones de causa a efecto no están científicamente establecidas”<sup>276</sup>.

El Foro Internacional de Pueblos Indígenas y Cambio Climático, califica las últimas negociaciones de complejas y el panorama para Río +20 y para las siguientes

---

<sup>274</sup> *Ibidem*, p. 105.

<sup>275</sup> Ecologistas en acción, “*Durban: Sociedad Civil planta cara contra privatización de bosques*”, Ecologistas en Acción, 11 de diciembre de 2011. Dirección URL: <http://www.ecologistasenaccion.org/article21888.html> [Consultado el 15 de diciembre de 2011 16:30 hrs.]

<sup>276</sup> Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Locales Contra REDD y por la Vida: *Llamado de la Alianza de Pueblos Indígenas y Comunidades locales contra REDD y por la Vida*, Carbon Trade Watch, 11 de diciembre de 2011. Dirección URL: <http://www.carbontradewatch.org/articulos/pueblos-indigenas-hacen-un-llamado-por-una-moratoria-sobre-redd.html> [Consultado el 15 de diciembre de 2011, 16:00 hrs]



cumbres del clima, de sombrío. Ha declarado que como única muestra de voluntad política de los gobiernos, aceptarán la anulación de megaproyectos extractivos en territorios indígenas, para frenar y en algún momento revertir, la destrucción de la naturaleza.<sup>277</sup> Algunos de sus representantes han declarado que no van a “permitir que impongan más estafas, chantajes y los mercados de carbono sobre nuestros pueblos con el pretexto de financiamiento”.<sup>278</sup> En las negociaciones:

"no se está hablando de la gente, se está hablando de biodiversidad, no se está hablando de pueblos indígenas, de su estructura, de sus formas de vivir, de organizarse, de sus sistemas tradicionales de cultivo, la medicina tradicional, es decir, todos esos conocimientos de los pueblos que no están siendo considerados en los planes sobre cambio climático".<sup>279</sup>

Sentencian que REDD+ amenaza la sobrevivencia de los pueblos indígenas y denuncian la hipocresía del programa. Desde su visión, “las soluciones de los gobiernos y ONG’s internacionales para enfrentar los efectos del cambio climático, que continúan basadas en la lógica de mercado, tanto los referidos al mecanismo de desarrollo limpio como las propuestas de REDD+, constituyen nuevas formas de geopolítica económica que amenazan los derechos indígenas, así como también atentan contra los medios de vida de nuestros pueblos”<sup>280</sup>.

Las posiciones respecto a REDD+ se han manifestado en dos vertientes. Como todos los genuinamente preocupados por el clima y el futuro de la Tierra, los Pueblos Indígenas se encuentran en una encrucijada. Por un lado, un grupo cada vez mayor, cercano al movimiento altermundista, cuyo rechazo total a REDD+ basado en la experiencia histórica y la reciente problemática en torno a las áreas naturales. De acuerdo con Tom B.K. Goldtooth de la Red Indígena Ambientalista; no hay forma de que REDD sea ‘arreglado’ para mejorar las realidades políticas y socioeconómicas de los pueblos indígenas, por el contrario, sólo reforzará su condición de marginación dentro de los estados. La experiencia demuestra que los pueblos indígenas y las comunidades locales no tienen el poder de proteger y explotar sus grandes riquezas, y por ello, inevitablemente, les son arrebatadas.<sup>281</sup> Para ellos, no hay forma de detener el que REDD+ divida a las comunidades indígenas y dependientes de los bosques entre

---

<sup>277</sup> Genaro Bautista, *Indígenas del mundo reivindican derechos en COP-17*, Movimientos. 11 de diciembre de 2011. Dirección URL: [http://www.movimientos.org/madretierra/show\\_text.php3?key=20083](http://www.movimientos.org/madretierra/show_text.php3?key=20083) [Consultado el 15 de diciembre de 2011, 16:00 hrs.]

<sup>278</sup> *Idem.*

<sup>279</sup> *Idem.*

<sup>280</sup> *Idem.*

<sup>281</sup> Hallie Boas (editor), *op. cit.* p. 19.

ellas. Cada vez que una comunidad firme un contrato para actividades REDD+ con alguna empresa contaminante, probablemente esté forzando a las comunidades de algún otro lado a sufrir las consecuencias de esa contaminación, o aquéllas que se encuentran amenazadas por las actividades de esas empresas –petroleras, mineras, farmacéuticas o cualquier otra que realice actividades en tierras indígenas.<sup>282</sup> No hay forma de detener que REDD+ divida a las comunidades que firman contratos para REDD+ de aquéllas para las cuales, el cambio climático es una preocupación y amenaza. Insisten en que siendo parte de los mercados de carbono, REDD+ retarda la acción para detener el calentamiento global y está condenando a la desaparición a los pueblos indígenas del Ártico, tierras indígenas bajas, estados insulares y comunidades que viven en las costas, y eventualmente, a todas las demás. Tampoco hay forma de detener que REDD+ sea especulativo y juegue en el mercado financiero –en detrimento del clima y los derechos humanos.<sup>283</sup> “Actuar como si REDD+ algún día será financiado en pago por la deuda ecológica del Norte con el Sur, o por algún fondo público benevolente, es ingenuo.”<sup>284</sup>

Muchos pueblos indígenas aseguran que REDD+ tampoco puede arreglarse aún asegurando explícitamente los derechos de las comunidades locales, incluyendo el Consentimiento Libre, Previo e Informado, primero, porque muchos países no reconocen ni siquiera la existencia de los pueblos indígenas, menos sus derechos ni ningún principio de protección especial. Segundo, se ha ido debilitando el lenguaje en el texto oficial, y tercero, ya en los proyectos piloto de REDD+ se han violado esos derechos. “Aún cuando el CLPI y la DNUDPI fueran legislados, implementados y reforzados por leyes internas dentro de los próximos años, deberían ser aplicados a todas las comunidades indígenas, no sólo a las comunidades huéspedes. Los principios de ambas, no son capaces de enfrentar las causas subyacentes de la deforestación.”<sup>285</sup>

El mensaje es claro y tiene que ver con lo expuesto anteriormente referente a la crisis ambiental y la necesidad de un cambio civilizatorio. No hay alternativa para mitigar el cambio climático que no sea el detener la extracción de combustibles fósiles. Como se expuso en el primer capítulo, la deforestación es causada por mucho dinero, y

---

<sup>282</sup> Un ejemplo es el caso de los Ponca, en América del Norte. Según Casey Camp-Horinek, miembro de este pueblo, el contrato que firmaron los indígenas del norte de Australia genera licencias de contaminación para ConocoPhillips, compañía que acosa y se apropia de las tierras Ponca. Un ejemplo es el caso de los Ponca, en América del Norte. Según Casey Camp-Horinek, miembro de este pueblo, el contrato que firmaron los indígenas del norte de Australia genera licencias de contaminación para ConocoPhillips, compañía que acosa y se apropia de las tierras Ponca. En: Hallie Boas (editor), *op. cit.* p. 17.

<sup>283</sup> Hallie Boas (editor), *op. cit.* p. 18.

<sup>284</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>285</sup> *Ibidem*, p. 21.

los pueblos indígenas reflexionan sobre si REDD no parte de una premisa errónea.<sup>286</sup> La única opción es incrementar el poder político de aquéllos con el interés más profundo por salvar los bosques: las comunidades que dependen de él.

Por otro lado, en el mundo real, a la vez que se lucha mundialmente junto con el movimiento altermundista, REDD+ está tomando forma y lo está haciendo en los territorios indígenas. Mientras se lucha por construir un nuevo mundo, las acciones de preparación y demostración de REDD+ están pasando, y por ello, los pueblos indígenas exigen utilizar el texto que contiene las salvaguardias.

En general, y de acuerdo con lo expuesto en Durban, el FIPICC exige de manera general, que como único documento vinculante se apruebe un segundo periodo de Kioto que sea obligatorio para todos los países del mundo, y además, que incluya medidas que garanticen la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas. Dejan claro por qué NO a REDD+, pero exigen que mientras se proceda con acciones REDD+, éstas deberán asegurar los derechos de los pueblos y las comunidades forestales. Saben que REDD+ -como muchos otros embates de las sociedades industriales- es inminente, y luchan como mínimo, por que se garanticen y respeten los derechos de los pueblos indígenas, los modos tradicionales de vida y la gobernanza consuetudinaria de los bosques.

La postura indígena, más que de confrontación o bloqueo –como la califican los gobiernos- busca incidir de forma propositiva a los delegados que representan a los Estados, apunta a que se detenga la destrucción de la naturaleza y de sus territorios con las actividades extractivas, agroindustrias, biocombustibles y megaproyectos, así como asumir las indemnizaciones correspondientes.<sup>287</sup> Dentro del movimiento indígena, hay quienes apoyan REDD+ basado en derechos claros. Ellos se apoyan en las salvaguardias que todavía se encuentran presentes en el texto de las COP, y por lo tanto, exigen el reconocimiento y respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas, implementando las obligaciones y normas internacionales pertinentes, particularmente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

### **3.2 Salvaguardias de REDD+ y derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales**

---

<sup>286</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>287</sup> Kathrin Wessendorf, *op. cit.* p. 636

A pesar de los esfuerzos del movimiento indígena por hacer escuchar sus demandas y propuestas –fundamentalmente el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, dentro del debate de REDD+, todavía hay quienes argumentan que, puesto que el objetivo principal del mismo es mitigar el cambio climático y no beneficiar a las comunidades locales, la postura correcta debería ser la de ‘no causar daño’ a los pobres.<sup>288</sup> Otros sostienen que gran parte de la legitimidad y efectividad potencial de REDD+ dependen de su capacidad de mejorar el bienestar de la población que depende del bosque y fomentar el desarrollo en algunas de las regiones más pobres del mundo.

Los Acuerdos de Cancún y la Plataforma de Durban hacen un llamado a los países firmantes a asegurar la participación plena y efectiva de las partes interesadas – especialmente de los pueblos indígenas y de las comunidades locales – en el desarrollo de todos los aspectos de sus estrategias y salvaguardias REDD+ (Párrafo 72 y Anexo I de la Decisión 1/CP.16 y Párrafo 2 Decisión -/CP.17). En estas se incluyen el derecho a la consulta previa e informada, libre determinación y autonomía, consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

Las políticas y proyectos REDD+ avanzan muy rápidamente, demostrando que las preocupaciones sobre derechos humanos e impactos socio-ambientales, que tanto se pierden en las negociaciones, son cruciales no sólo para el éxito del esquema, sino para que no se convierta en una más de las formas de amenazar la existencia de los pueblos indígenas.

Las actividades de preparación y demostración de REDD+ evidencian que no se respetan las salvaguardias mínimas y cada vez existen más denuncias y estudios que evidencian que a la hora de implementar programas tipo REDD+ se están produciendo algunas violaciones a los derechos humanos. En este apartado se describirá el estado de negociación de las salvaguardias para las comunidades y pueblos indígenas del bosque, la importancia del respeto de éstas y cómo el proceso de preparación y demostración de REDD+ no está llevándolas a cabo.

### **3.2.1 Salvaguardias sociales de REDD+**

---

<sup>288</sup> A. Angelsen (ed.), *Moving ahead with REDD: Issues, options and implications*, CIFOR, Bogor, Indonesia, 2008, p. 110.

Las salvaguardias son una parte crucial del mecanismo REDD+. Éstas se han construido con el fin de asegurar que REDD+ centrado en la preservación del carbono del bosque, no sólo evite hacer daño, sino que ofrezca beneficios sociales y ambientales más amplios, como la protección de los derechos de los pueblos indígenas y de la biodiversidad.<sup>289</sup>

Aunque, discursivamente, “existe consenso sobre el respeto y la protección de los derechos de las comunidades indígenas y locales dentro del mecanismo REDD+”<sup>290</sup>, lo cierto es que las negociaciones pendientes sobre cuestiones técnicas avanzan con mayor rapidez que aquéllas que tocan preocupaciones cruciales sobre derechos humanos e impactos socioambientales, probablemente porque también forman parte de temas políticamente explosivos que tienen que ver con viejas reivindicaciones indígenas sobre sus territorios ancestrales y sobre los recursos naturales. Por ello, algunos países desean que este problema sea abordado explícitamente en un acuerdo futuro bajo auspicios de la CMNUCC; otros consideran que infringe la soberanía nacional y desean abordar estos aspectos a nivel doméstico o utilizando otros instrumentos de las Naciones Unidas<sup>291</sup> como la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2006.

En la decisión 2/CP.13, en la cual se incluye por primera vez REDD, únicamente se menciona que las partes estarán conscientes “de que las necesidades de las comunidades locales e indígenas deberán atenderse cuando se adopten medidas para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo”.<sup>292</sup> En el texto del Grupo de Trabajo Ad Hoc para las Acciones Cooperativas de Largo Plazo se incluyó una referencia a la mencionada DNUDPI.

En la decimocuarta Conferencia Oficial de las Partes, en Poznan, Polonia, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y los Estados Unidos quisieron eliminar toda referencia a la Declaración en el documento final de la COP y utilizar el término 'poblaciones' en lugar de 'pueblos indígenas'. Con este pequeño cambio consiguieron eliminar la referencia implícita al derecho internacional sobre el derecho de libre determinación de todos los pueblos y a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Canadá señaló además que la Declaración no tiene nada que ver con el Cambio Climático.<sup>293</sup>

---

<sup>289</sup> “Durban un paso atrás en la conservación de los bosques tropicales del mundo” *Boletín de Prensa de Rainforest Foundation Norway*, 11 de Diciembre de 2011. Dirección URL: <http://derechosybosques.com/?paged=2> [Consultado el 15 de diciembre de 2011. 20:00hrs]

<sup>290</sup> Louis Verchot y Elena Petkova, *El estado de las negociaciones REDD. Puntos de consenso, opciones para seguir y necesidades de investigación para respaldar el proceso*, CIFOR/UNREDD, Bogor, Indonesia, 2010, p. 23.

<sup>291</sup> Louis Verchot y Elena Petkova, *op. cit.* p. 22.

<sup>292</sup> Decisión 2/CP.13, *op. cit.*

<sup>293</sup> Kathrin Wessendorf, *op. cit.* P 16.

Durante la décimo quinta COP en Copenhague, el Grupo de Trabajo Ad Hoc para las Acciones Cooperativas de Largo Plazo comenzó a discutir las salvaguardias socioambientales que deben ser respetadas en cualquier actividad REDD+ realizada, sin embargo, no hubo grandes avances. En la Decisión 4/CP.15 se agrega que las partes, deberán estar conscientes:

“de la necesidad de recabar la participación plena y eficaz de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la vigilancia y notificación de las actividades relacionadas con el párrafo 1 b) iii) de la decisión 1/CP.13, y de la contribución que sus conocimientos pueden hacer a esa labor.”<sup>294</sup>

Durante las negociaciones en Copenhague, los Pueblos Indígenas insistieron que se incluyera la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el texto final sobre REDD+. De hecho el nombre de la Declaración sí se incluye en el texto, pero todas las salvaguardias están sujetas a las palabras “promovidos” y/o “apoyados”<sup>295</sup>.

En la COP16, la decisión 1/CP.16, el párrafo 70 sobre REDD+ pide:

A las Partes que son países en desarrollo que, cuando elaboren y apliquen sus estrategias o planes de acción nacionales, aborden, entre otras cosas, los factores indirectos de la deforestación y la degradación forestal, las cuestiones de la tenencia de la tierra, la gobernanza forestal, las consideraciones de género y las salvaguardias que se enuncian en el párrafo 2 del apéndice I [...] asegurando la participación plena y efectiva de los interesados, como los pueblos indígenas y las comunidades locales.<sup>296</sup>

Así, el texto de salvaguardias originales fue movido al Apéndice I, en el cual se acuerda que “al aplicar las medidas mencionadas en el párrafo 70... deberían promoverse y respaldarse:

- a) La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia;
- b) La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales;
- c) El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y

---

<sup>294</sup> Decisión 4/CP.15, *op. cit.*

<sup>295</sup> Camila Moreno, *REDD y el futuro de los bosques: una opción por el ambientalismo de mercado?* Amigos da Terra Brasil/Fundación Heinrich Böll, Porto Alegre, 2011, 40pp. Dirección URL: <http://www.redd-monitor.org/2010/01/04/que-paso-con-redd-en-copenhagen/> [Consultado el 15 de febrero de 2012 a las 16:00 hrs]

<sup>296</sup> Apéndice I, Decisión 1/CP.16, *op. cit.*

teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; d) La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión;”<sup>297</sup>

En la última Conferencia Oficial de las Partes, en Durban 2011, se hace referencia a la implementación de salvaguardias referidos a la decisión 1/CP.16 Apéndice I. En la decisión -/CP.17, se exhorta a las partes que desarrollen actividades REDD+ entreguen información sobre cómo se implementan y respetan las salvaguardias que menciona el texto de Cancún, las cuales deben apoyar las estrategias nacionales o planes de acción, y deben de ser incluidas, en todas las fases de implementación que refiere la misma decisión.<sup>298</sup> Se pide que la información proporcionada sea consistente, transparente, flexible, a nivel nacional y de acuerdo con la forma en que nacionalmente se han construido los sistemas actuales de derechos y salvaguardias.<sup>299</sup> Estos informes deberán ser periódicos y de preferencia, deberán constituir una comunicación nacional sobre su implementación. El grupo Grupo de Trabajo Ad Hoc para las Acciones Cooperativas de Largo Plazo fue instado a trabajar sobre una guía de implementación de salvaguardias que será considerada en futuras negociaciones.

Aunque el texto acordado en Durban todavía hace referencia a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, “promover” y “deberían” son palabras débiles para tratar un asunto tan importante como el futuro de las comunidades y pueblos que viven en los bosques sujetos a actividades REDD+. En su conjunto, el Apéndice I de Cancún y lo acordado en Durban constituyen un sistema de salvaguardias vago, pues no son un marco legal, no son obligatorias, no garantizan derechos colectivos ni son condiciones para la implementación de REDD+.

De acuerdo con Louis Verhot, científico experto en cambio climático del Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR), el texto es decepcionante, ya que es “muy débil” en cuanto a las salvaguardias para proteger a las comunidades locales, pueblos indígenas y la biodiversidad.<sup>300</sup> El texto reduce los requisitos de

---

<sup>297</sup> *Idem*

<sup>298</sup> En su versión original: *Draft decision on guidance on systems for providing information on how safeguards are addressed and respected and modalities relating to forest reference emission levels and forest reference levels as referred to in decision 1/CP.16, appendix I. CMNUCC.*

<sup>299</sup> Párrafo 2, Decisión 1/CP.16, *op. cit.*

<sup>300</sup> “Propuesta de texto de REDD+ pospone decisión sobre financiamiento para el 2012, debilitando las salvaguardias”, 7 de diciembre de 2011. Dirección URL: <http://blog.cifor.org/6079/propuestas-de-texto-de-redd-posponen-decision-sobre-financiamiento-para-el-2012-debilitando-las-salvaguardias/>

recopilación de datos y medición de impactos de REDD+ a sólo informar cómo los ejecutores de los proyectos implementarán las medidas de salvaguardia, o lo que es lo mismo según él:

“las salvaguardias no van a ser salvaguardias, no tenemos ninguna manera de medir el impacto de REDD+ en las comunidades, lo que requiere recopilar y comparar datos antes y después. En su forma actual, las salvaguardias no son más que los principios a seguir, si vamos o no a llevarlos a cabo, no importa, porque no los vamos a medir”.<sup>301</sup>

Para cumplir con ellas y, por lo tanto, poder recibir financiamiento de REDD+, un gobierno puede enviar un informe que simplemente diga que respeta los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales.

El texto en el tema de salvaguardias se ha ido debilitando probablemente por dos razones. La primera tiene que ver con la percepción de muchos países en desarrollo en relación a los requerimientos complejos y costosos de los donantes, que a menudo difieren de un organismo a otro, en momentos en que poco dinero se entrega para proyectos REDD+.<sup>302</sup> El texto de Durban aligera la carga para las naciones con bosques, pero en los temas sustanciales de protección de derechos, y no así en los aspectos técnicos.

Otro problema, que define a su vez la parte sustancial del conflicto, tiene que ver con la definición de quién tendrá los derechos de manejo no sólo sobre el bosque –para determinar quién podría dar autorización- sino quién tiene la propiedad sobre el carbono contenido en el bosque y la capacidad de comerciarlo. A la fecha, continúa sin estar claro cómo se deben interpretar las protecciones en las salvaguardias con respecto a los derechos de carbono y a los posibles programas de comercio de carbono.

Mucho del debate tiene que ver con el reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas en sí, a través de los instrumentos internacionales que los contienen, y de cómo éstos se materializan en las prácticas nacionales. Es decir, si existe un pleno reconocimiento a los pueblos indígenas, a sus derechos y especialmente, a sus tierras y territorios ancestrales.

En suma, existen diferentes posiciones dentro de la negociación, una primera es que REDD+ incluya principios orientadores específicamente referidos a los derechos de acceso a información y consulta en los procesos nacionales de toma de decisiones. Estos

---

[Consultado el 14 de diciembre de 2011 a las 16:00 hrs]

<sup>301</sup> *Idem*

<sup>302</sup> *Idem*



principios permitirían mejorar la participación de los actores al incluir referencias.<sup>303</sup>

En una segunda propuesta, para evitar negociaciones difíciles se sugiere seguir haciendo referencia a las obligaciones contraídas en instrumentos de derechos humanos como la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>304</sup>. El gran problema es que algunas partes de la Convención no son signatarias de la Declaración, y también que, si bien la mayoría de los habitantes del bosque pueden considerarse indígenas, no todos lo son. Por lo tanto, se estaría excluyendo a aquellas comunidades que no son o no se consideran a sí mismas como indígenas.

La mayoría de los países en desarrollo –como la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales- defiende que los derechos y el rol de las comunidades rurales y los pueblos nativos, indígenas o autóctonos, deberían ser reconocidos, con el fin de garantizar la viabilidad de REDD+, pero pareciera que prefieren que no sea un requisito en el papel. Por otro lado, Tuvalu –como una de las posturas más radicales- demanda que las Partes se aseguren de consultar a los pueblos autóctonos y a las comunidades locales, así como que todas las transferencias de derechos de emisión no violen los derechos de las comunidades. Todo acuerdo internacional necesitará de cláusulas específicas con el fin de garantizar que los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales sean protegidos correctamente.

Nepal, por ejemplo, insta a reconocer el papel que han jugado las comunidades en la conservación del bosque, y que el sistema REDD+ en su totalidad se construya a favor de los pobres y fomente una gestión de los bosques por parte de las comunidades.<sup>305</sup> Del otro lado, países como Indonesia e India se limitan a decir que se promuevan sinergias entre los acuerdos internacionales ya firmados.<sup>306</sup>

Los futuros compradores de bonos de carbono, como la Unión Europea, aseguran que la participación de las partes involucradas, que comprende –entre otras- a los pueblos indígenas y comunidades locales, es esencial para cualquier acuerdo<sup>307</sup>, sin embargo, tampoco parecen preocuparse demasiado por una referencia explícita dentro del texto final. Australia por ejemplo, dice que es más importante debatir en cómo conseguir que las comunidades se comprometan a una utilización sostenible de los

---

<sup>303</sup> Louis Verchot y Elena Petkova, *op. cit.* p. 23.

<sup>304</sup> *Ibidem*, p. 23

<sup>305</sup> Kate Dooley *et al*, *op. cit.* p. 24.

<sup>306</sup> *Idem*.

<sup>307</sup> *Idem*.

recursos,<sup>308</sup> lo cual remite a la idea de culpar a los más pobres de la deforestación y como culpables, no se les deben otorgar demasiados derechos.

De acuerdo con Kathrin Wessendorf, aunque Canadá –que lo expresa abiertamente- y muchos otros países, desarrollados y en desarrollo, pregonen que los derechos de los pueblos indígenas no tienen nada que ver con el cambio climático, o crean que es un asunto secundario, el Consejo de Derechos Humanos consideró el tema en 2009 y en su informe final –elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos- reconoce la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas en relación con los efectos del cambio climático sobre sus tierras, territorios y recursos y las consecuencias de las medidas de mitigación del cambio climático que violan sus derechos<sup>309</sup>, entre ellas, cuestiones como el desplazamiento por la expansión de plantaciones de agrocombustibles o grandes represas hidroeléctricas sin su participación y cuando no se obtiene su libre Consentimiento, Previo e Informado, para cualquier actividad en sus tierras, como ya ha sucedido con algunos proyectos piloto REDD+.

### **3.2.2 REDD+, Derechos de los Pueblos Indígenas y el Consentimiento Libre, Previo e Informado**

La referencia a los derechos de los pueblos indígenas sobrevive –aunque disminuidos- después de la fuerte presión ejercida por los representantes de los pueblos indígenas, con el apoyo de ONG afines y de la sociedad civil. El resultado del debate sobre salvaguardias para las comunidades y pueblos que viven y dependen del bosque, es que en la medida que se avanza en el tema, las referencias a la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas de 2006 han sido minimizadas, y en el caso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo han sido eliminadas por completo. Aunque no todos los habitantes del bosque son indígenas, se ha declarado en el texto de las salvaguardias que son aplicables tanto a pueblos indígenas como a comunidades no indígenas que viven y dependen del bosque.

El convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989 reconoce que muchos de los pueblos indígenas tienen una relación profunda con sus territorios, puesto que es donde han vivido por generaciones, y que por ello son sus principales guardianes. Ello se reafirma en documentos

---

<sup>308</sup> *Idem.*

<sup>309</sup> Kathrin Wessendorf, *op. cit.* p. 16.

internacionales como la Declaración de Río de 1992 y el Convenio sobre Diversidad Biológica del mismo año.<sup>310</sup> De acuerdo con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas DNUDPI<sup>311</sup>, 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.<sup>312</sup>

### **Figura 3.4 Votación final. Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los**

---

<sup>310</sup> Agenda 21, capítulo 26; Principio 22 de la Declaración de Río.

<sup>311</sup> La DNUDPI es el resultado de más de 20 años de cabildeo entre representantes indígenas, gobiernos y expertos para establecer un marco de normas mediante las cuales los Estados puedan reconocer los derechos de los pueblos indígenas.<sup>311</sup> Esta declaración fue adoptada en la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2007, con el voto en contra de sólo cuatro países (Ver figura 3.1) los cuales se perfilan como potenciales compradores de bonos de carbono.

<sup>312</sup> Accra Caucus on Forests and Climate Change; *¿Está REDD readiness llevándonos en la dirección correcta? Estudios de caso del Accra Caucus*, DANIDA, Ford Foundation y Anthony Rae Foundation, Noviembre 2011.

## Pueblos Indígenas y REDD+

A favor	En contra	Abstenciones	Ausencias
Afganistán, Albania, Argelia, Andorra, <b>Angola</b> , <b>Antigua y Barbuda</b> , <b>Argentina</b> , Armenia, <i>Austria</i> , Bahamas, Bahrein, Barbados, <i>Belarús</i> , <i>Bélgica</i> , <b>Belice</b> , <b>Benin</b> , <b>Bolivia</b> , Bosnia y Herzegovina, <b>Botswana</b> , <b>Brasil</b> , Brunei Darussalam, <i>Bulgaria</i> , <b>Burkina Faso</b> , <b>Camboya</b> , <b>Camerún</b> , <b>Cabo Verde</b> , <b>República Centroafricana</b> , <b>Chile</b> , <b>China</b> , el Comoro, <b>Congo</b> , <b>Costa Rica</b> , Croacia, <b>Cuba</b> , Chipre, <i>República Checa</i> , República Popular Democrática de Corea, <b>República Democrática del Congo</b> , <i>Dinamarca</i> , <b>Djibouti</b> , <b>Dominica</b> , <b>República Dominicana</b> , Ecuador, Egipto, <b>El Salvador</b> , Estonia, Finlandia, <i>Francia</i> , <b>Gabón</b> , <i>Alemania</i> , <b>Ghana</b> , Grecia, <b>Guatemala</b> , <b>Guinea</b> , <b>Guyana</b> , <b>Haití</b> , <b>Honduras</b> , <i>Hungría</i> , <i>Islandia</i> , <b>India</b> , <b>Indonesia</b> , Irán, Iraq, Irlanda, Italia, <b>Jamaica</b> , Japón, Jordania, Kazakhsan, Kuwait, <b>República Democrática de la gente del Laos</b> , Letonia, Líbano, <b>Lesotho</b> , <b>Liberia</b> , Libia, Liechtenstein, <i>Lituania</i> , Luxemburgo, <b>Madagascar</b> , <b>Malawi</b> , <b>Malasia</b> , Maldives, <b>Malí</b> , Malta, Isla Mauricio, <b>México</b> , Micronesia (estados federados de), Moldova, Mónaco, Mongolia, <b>Mozambique</b> , <b>Myanmar</b> , <b>Namibia</b> , <b>Nepal</b> , <i>Países Bajos</i> , <b>Nicaragua</b> , <b>Niger</b> , <i>Noruega</i> , Omán, <b>Paquistán</b> , <b>Panamá</b> , <b>Paraguay</b> , <b>Perú</b> , <b>Filipinas</b> , Polonia, <i>Portugal</i> , Qatar, República de Corea, <b>de Santa Lucía</b> , <b>de San Vicente y las Granadinas</b> , San Marino, la Arabia Saudita, <b>Senegal</b> , Serbia, <b>Sierra Leona</b> , Singapur, <i>Eslovaquia</i> , <i>Eslovenia</i> , <b>Sudáfrica</b> , <i>España</i> , <b>Sri Lanka</b> , <b>Sudán</b> , <b>Suriname</b> , <b>Swazilandia</b> , Suecia, Suiza, Siria, <b>Tailandia</b> , la Antigua República Yugoslava de Macedonia, <b>Timor-Leste</b> , <b>de Trinidad y de Trinidad y Tobago</b> , Túnez, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, <i>Reino Unido</i> , <b>República Unida de Tanzania</b> , <b>Uruguay</b> , <b>Venezuela</b> , <b>Vietnam</b> , Yemen, <b>Zambia</b> , <b>Zimbabwe</b> .	<i>Australia</i> , <i>Canadá</i> , <i>Nueva Zelandia</i> , <i>Estados Unidos</i> .	Azerbaijan, <b>Bangladesh</b> , <b>Bhután</b> , <b>Burundi</b> , <b>Colombia</b> , Georgia, <b>Kenia</b> , <b>Nigeria</b> , <i>Federación Rusa</i> , <b>Samoa</b> , <i>Ucrania</i>	<b>Côte D'Ivoire</b> de Sábalo, <b>Guinea ecuatorial</b> , Eritrea, Etiopía, <b>Fiji</b> , <b>Gambia</b> , <b>Grenada</b> , <b>Guinea-Bissau</b> , <i>Israel</i> , Kiribati, Kyrgyzstan, Mauritania, Montenegro, Marruecos, <b>Nauru</b> , <b>Palau</b> , <b>Papua-Nueva Guinea</b> , <i>Rumania</i> , <b>Rwanda</b> , <b>San Kitts y Nevis</b> , <b>Sao Tome y Príncipe</b> , <b>Seychelles</b> , <b>islas de Solomon</b> , Somalia, Tajikistan, <b>Togo</b> , <b>Tonga</b> , Turkmenistan, <b>Tuvalu</b> , Uganda, Uzbekistan, Vanuatu.

*Países donantes o potenciales compradores de créditos REDD+*  
**Países con bosques, participantes o potenciales participantes en REDD+**

Fuente: Asamblea General de Naciones Unidas

Aun cuando la Declaración no fue firmada por todas las Partes de la CMNUCC, (como se observa en la Figura 3.2) reafirma muchos derechos que ya figuran en los tratados internacionales de derechos humanos, y es por lo tanto, de manera indirecta, jurídicamente obligatoria para todos.<sup>313</sup> Por esta razón y porque la mayoría de los gobiernos en las Naciones Unidas la firmaron, los pueblos indígenas la utilizan para exigir a los gobiernos que cumplan sus obligaciones en el reconocimiento y protección de los derechos indígenas.

Dentro de las salvaguardias, se exhorta a las partes a implementar REDD+ respetando:

“los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”.<sup>314</sup>

La referencia a la Declaración sobrevive en el texto de Durban sobre REDD+, por lo que se incluye el principio del Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI). Éste “se refiere a los derechos colectivos de la gente —en particular de los pueblos indígenas y tribales – para otorgar o negar su consentimiento con respecto a decisiones que puedan afectar los derechos e intereses relacionados con sus tierras, territorios y recursos”<sup>315</sup>, el consenso se determinará de acuerdo con la práctica y al derecho consuetudinario.

De acuerdo con el artículo 32 de la DNUDPI, “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”.<sup>316</sup> Los “recursos de otro tipo” mencionados deberían incluir las compensaciones para REDD.<sup>317</sup>

---

<sup>313</sup> Como la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos de Derechos Humanos y convenciones y declaraciones como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), convenciones que abordan el genocidio, las minorías y la intolerancia religiosa, así como el Convenio No.169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<sup>314</sup> Apéndice I de la Decisión 1/CP.16, *op. cit.*

<sup>315</sup> Programa ONU-REDD, *Perspectivas sobre REDD+*, Programa ONU-REDD/ FAO/ PNUD/ PNUMA; Ginebra, 2010, p. 4.

<sup>316</sup> Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, Asamblea de Naciones Unidas, Nueva York, 2006.

<sup>317</sup> Christian Erni & Helen Tugendhat (eds), *op. cit.* p. 72.

**Figura 3.5 La declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y REDD+.**

<b>Artículo</b>	<b>Derecho</b>
<b>Artículo 3</b>	<p>“Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.</p> <p>El derecho a la libre determinación se manifiesta en lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Autonomía o autogobierno</i> en materias relacionadas con sus asuntos locales e internos, así como a los medios para financiar sus funciones autónomas;</li> <li>• Respeto por el <i>principio de consentimiento libre, previo e informado</i> en toda actividad que afecte a los pueblos indígenas;</li> <li>• <i>Plena y efectiva participación</i> de los pueblos indígenas en cada etapa de toda actividad que pueda afectarlos directa o indirectamente. La participación de los pueblos indígenas podrá darse a través de sus organizaciones representativas y sus autoridades tradicionales. Esta participación puede tomar la forma de co-administración (administrando un proyecto, programa, área protegida, etc., conjuntamente con las agencias del gobierno u otras organizaciones no gubernamentales);</li> <li>• <i>Reconocimiento formal de la organización socio-política tradicional</i> de los pueblos indígenas, sus instituciones, justicia y sistemas de resolución de conflictos;</li> <li>• Reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a <i>perseguir y definir libremente su desarrollo económico, social y cultural</i>.</li> </ul>
<b>Artículo 25</b>	Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.
<b>Artículo 26</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.</li> <li>2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.</li> <li>3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.</li> </ol>
<b>Artículo 28</b>	Los pueblos indígenas tienen el derecho a la reparación por las tierras, territorios y recursos que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.
<b>Artículo 29</b>	No almacenar ni eliminar materiales peligrosos en tierras indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.
<b>Artículo 32</b>	El consentimiento libre, previo e informado debe ser obtenido previamente a la aprobación de cualquier proyecto que afecte las tierras, territorios y recursos indígenas, en particular la explotación de minerales, de agua y otros recursos.

Fuente: Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas 2006. Asamblea General de Naciones Unidas.

Aunque la mayoría de los países candidatos a acciones REDD+ han firmado instrumentos internacionales, pocos han reconocido explícitamente el derecho al CLPI en sus legislaciones nacionales. Algunos países cuentan con una legislación nacional que apoya estos derechos, como leyes de pertenencia ya existentes y de derecho consuetudinario reconocido, y algunos, como Bolivia, Paraguay y Filipinas tienen disposiciones nacionales que los estipulan, o han comenzado acciones para apoyar los principios de CLPI.<sup>318</sup> La implementación de REDD+ podría servir para catalizar y

<sup>318</sup> Programa ONU-REDD, *op. cit.* pp. 3-4.

reforzar estos avances positivos a nivel nacional.

El CLPI deriva del derecho a la libre determinación –también parte de la Carta de Naciones Unidas- y a los derechos colectivos que los pueblos indígenas y tribales tienen sobre sus tierras, territorios y otros recursos. El CLPI también se liga con el principio 10 de la Declaración de Río, en el que se considera el acceso a la información, la participación en el proceso de toma de decisiones y acceso a procedimientos judiciales de los ciudadanos.<sup>319</sup> “En el contexto de las negociaciones REDD, el respeto hacia los derechos procedimentales implica la obligación de los gobiernos de suministrar activamente a sus ciudadanos información relevante y oportuna así como oportunidades de una participación real en el diseño de REDD.”<sup>320</sup>

En algunos casos, en donde la forma de vida y la relación con la tierra y los recursos naturales es similar a la de los pueblos indígenas, el CLPI se ha aplicado a las comunidades locales.<sup>321</sup> Si bien, los grupos no indígenas dependientes de los bosques no disfrutan necesariamente de los mismos derechos colectivos a la tierra, autodeterminación y CLPI, 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+, pues constituyen partes interesadas.<sup>322</sup> No obstante, a pesar de estas leyes, las relaciones entre el público y los que toman las decisiones siguen siendo complejas. Los grupos marginados y aislados tienen poco acceso a la información.<sup>323</sup>

La consulta y la participación –plena y equitativa- son componentes fundamentales de un proceso de consentimiento. La información debe ser precisa y presentarse en un formato accesible, de fácil comprensión y en un idioma que los pueblos indígenas entiendan, así como de acuerdo a su tradición de consulta –considerar por ejemplo la tradición oral y la forma en que los pueblos decidan sentarse a discutir. Los pueblos indígenas deben ser capaces de participar a través de sus representantes, libremente elegidos, y de sus instituciones.<sup>324</sup> Y sobre todo, los procesos deben de

---

<sup>319</sup> A. Angelsen (ed.), *Moving ahead with REDD: Issues, options and implications*, op. cit. p. 114.

<sup>320</sup> *Idem*

<sup>321</sup> Accra Caucus on Forests and Climate Change, *¿Está REDD readiness llevándonos en la dirección correcta? Estudios de caso del Accra Caucus*, op. cit. p. 5.

<sup>322</sup> Accra Caucus on Forests and Climate Change, *Implementando derechos y protegiendo los bosques: una perspectiva alternativa para reducir la deforestación*, Casos de estudio del Accra Caucus, DANIDA, Ford foundation and Anthony Rae Foundation, Junio de 2010.

<sup>323</sup> A. Angelsen (ed.), *Moving ahead with REDD: Issues, options and implications*, op. cit. p. 24.

<sup>324</sup> Accra 2011, op. cit. p. 8.

celebrarse de buena fe, respetar al otro y la forma de pensar del otro, -no ser discriminatorios. Los procesos son discriminatorios cuando asumen que el otro –los pueblos indígenas- es tonto. La participación se limita a consultas públicas y rara vez incluye un diálogo sobre políticas; las consultas tienen lugar una vez comenzada la implementación, cuando ya es demasiado tarde para incorporar los aportes del público.<sup>325</sup>

### Figura 3.6 El Consentimiento Libre, Previo e Informado.

<p>El Consentimiento será:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Libre</b>, debería implicar la ausencia de coerción, intimidación y manipulación</li><li>• <b>Previo</b>, implica que el consentimiento se ha buscado con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de actividades, y ha respetado el tiempo que requieren los procesos de consulta o de formación de consenso de los pueblos indígenas</li><li>• <b>Informado</b>, implica que se proporciona información que abarca (como mínimo) los siguientes aspectos:<ul style="list-style-type: none"><li>a. la naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad</li><li>b. la razón(es) o el propósito del proyecto y / o actividad</li><li>c. la duración de los anteriores</li><li>d. las localidades de las zonas que se verán afectadas</li><li>e. una evaluación preliminar de los posibles impactos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluyendo los riesgos potenciales y la distribución justa y equitativa de los beneficios en un contexto que respete el principio de precaución</li><li>f. el personal que pueda estar involucrado en la ejecución del proyecto propuesto (incluidos los pueblos indígenas, el personal del sector privado, las instituciones de investigación y los empleados del gobierno)</li><li>g. los procedimientos que el proyecto puede suponer.</li></ul></li></ul>
--

Fuente: Accra Caucus 2011.

Gustavo Castro, de Otros Mundos/Amigos de la Tierra México ha denunciado la forma de proceder de los “consultantes” en diversos procesos de consulta no sólo para REDD+. En Chiapas, como en muchas otras partes del mundo, los consultantes desvían y limitan sus preguntas a ¿Quiere usted contribuir a conservar la naturaleza? ¿Está dispuesto a hacer algo para mejorar el bosque? ¿Quiere detener la deforestación? ¿Le gustaría evitar el cambio climático y además recibir beneficios?<sup>326</sup> Estas preguntas son difícilmente respondidas de manera negativa no sólo por los pueblos indígenas sino por cualquier persona. No se puede considerar que se ha dado el consentimiento a ningún acuerdo a menos que se pueda demostrar que los pueblos indígenas lo han entendido adecuadamente, ya que en realidad, además de ser un tema de derechos, “la aceptación,

<sup>325</sup> A. Angelson, *op. cit.* p. 24.

<sup>326</sup> Hallie Boas (editor), *op. cit.* p. 47.



rechazo, resistencia u oposición a REDD+ garantizará su legitimidad o llevará a conflictos y a socavarlo”.<sup>327</sup>

Las organizaciones intergubernamentales que han implementado proyectos de preparación para REDD+ y proyectos de demostración de REDD+, como ONU-REDD, defienden que:

“aunque los procesos para respetar el CLPI parezcan complicados, es importante invertir en ellos ya que, de hecho, a la larga pueden reducir costos de transacciones y aumentan el éxito de las acciones de REDD+; se ha comprobado que los bosques asociados con pueblos indígenas tienen un mayor impacto de protección que otras zonas protegidas similares”<sup>328</sup>

Es generalmente aceptado por instituciones que trabajan con comunidades, que sin su aceptación y entendimiento, los proyectos no marchan de la forma en que se espera, y generalmente, no funcionan. El proceso de CLPI ofrece la posibilidad de fortalecer la legitimidad, eficacia, propiedad, durabilidad y longevidad de las acciones de REDD+ en el terreno al igual que disminuye la probabilidad de que haya conflictos en el futuro.<sup>329</sup> Por lo tanto, este punto es crucial para que los actores involucrados en REDD+ inviertan en éste. Si bien es posible que se necesiten múltiples consultas y tiempo para que las comunidades puedan tomar decisiones informadas y totalmente consensuales, los impulsores de REDD+ deberán tener esto en cuenta y responder al ritmo de todas las partes interesadas, aunque haya una gran urgencia para comenzar la implementación.<sup>330</sup>

El éxito de REDD+ depende de su legitimidad que, a su vez, depende de su capacidad para conseguir amplio respaldo y compromiso de los pueblos indígenas, la sociedad civil, los gobiernos locales y otros actores de interesados.<sup>331</sup> Sin embargo, de acuerdo con lo visto en el apartado anterior respecto a las posiciones en el debate del cambio climático, para una gran parte de los pueblos indígenas, organizaciones sociales, ONGs, y sociedad civil en general, REDD+ plantea problemas de justicia ambiental mundial, lo cual definitivamente interfiere con la capacidad de REDD+ para lograr una legitimidad amplia. Los gobiernos y organizaciones intergubernamentales que buscan implementar proyectos REDD+ deberían considerar la negativa de las partes interesadas así como todos los recursos con los que éstas cuentan, incluyendo las campañas de

---

<sup>327</sup> *Idem*

<sup>328</sup> Programa ONU-REDD, *op. cit.* pp. 3-4.

<sup>329</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>330</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>331</sup> Larson, *op. cit.* p. 26.

deslegitimación.<sup>332</sup>

Muchos pueblos indígenas aseguran que REDD+ tampoco puede arreglarse aún asegurando explícitamente los derechos de las comunidades locales, incluyendo el Consentimiento Libre, Previo e Informado, por varias razones. Primero, creen que los daños estructurales de REDD+<sup>333</sup> no pueden ser arreglados por los principios del CLPI o la DNUDPI.<sup>334</sup> Por un lado, muchos países no reconocen ni siquiera la existencia de los pueblos indígenas, menos sus derechos ni ningún principio de protección especial. Por otro lado, se ha ido debilitando el lenguaje en el texto oficial, y finalmente, la experiencia reciente en los proyectos y actividades de demostración de REDD+, confirman el temor de violaciones a las salvaguardias.

Aun cuando el CLPI y la DNUDPI fueran legislados, implementados y reforzados por leyes internas dentro de los próximos años, deberían ser aplicados a todas las comunidades indígenas, no sólo a las comunidades huéspedes.<sup>335</sup> Además insisten en que los principios de ambas, no son capaces de enfrentar las causas subyacentes de la deforestación. De esta forma, REDD+ aun con derechos claros, no es una alternativa para ellos.

Las regiones en desarrollo arrastran una deuda social de discriminación y falta de oportunidades con los pueblos indígenas y tribales que se refleja en situaciones de pobreza, marginación y escasa participación en los procesos de desarrollo. La experiencia reciente también demuestra que aun existiendo protección de instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, éstos no se respetan.

Los debates en torno a la aplicación de las salvaguardias de REDD+, de ser fortalecidos en el texto y aplicados en los procesos de preparación y demostración, constituiría una señal política positiva de que se está enfrentando una asignatura pendiente: el reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas en la implementación de REDD+.

---

<sup>332</sup> La negativa del consentimiento forma parte del CLPI y de los derechos indígenas. Si se aplica un proceso de CLPI se asume que la comunidad puede negarse al mismo, lo cual abre otro debate sobre el derecho al desarrollo nacional y la lucha misma contra el cambio climático, es decir, si el derecho de una comunidad a negarse a un proyecto cuyos beneficios supuestamente serían para todo el país –hablando por ejemplo de la explotación petrolera o minera- o en el caso de REDD+, supuestamente un beneficio para el clima mundial y la humanidad. Este tema reafirma el debate expuesto en el apartado anterior sobre el modelo de desarrollo, no sólo basado en la explotación de la naturaleza, sino quién tiene el derecho de decidirlo.

<sup>333</sup> Principalmente el retraso del cambio de paradigma de desarrollo basado en la quema de los combustibles fósiles.

<sup>334</sup> Hallie Boas (editor), *op. cit.* p. 20.

<sup>335</sup> *Ibidem*, p. 21.

### **3.2.3 Actividades de demostración y preparación para REDD+ y derechos indígenas.**

Mientras dentro de la CMNUCC los gobiernos continúan debatiendo los detalles de REDD+ -como el alcance, el financiamiento, detalles del monitoreo y las salvaguardias, muchos países siguen adelante con los procesos de REDD+ en sus primeras fases con el apoyo de donantes bilaterales y multilaterales—. En términos generales, dichas iniciativas proponen tres fases para el desarrollo de REDD+. En la fase inicial, de preparación o *readiness*, se desarrollarán las estrategias a nivel nacional que incluyen medidas clave de políticas y construcción de capacidades institucionales. En la fase dos o intermedia, se implementan las políticas y medidas necesarias para llevar a cabo los proyectos REDD+; además de que se promueve la ampliación de las inversiones.<sup>336</sup> En la fase tres, en la que se lleva a cabo la implementación, los fondos y los mecanismos de mercado realizarán pagos de acuerdo con el buen desempeño de los proyectos y el cumplimiento en la reducción de emisiones o el aumento o preservación de las reservas de carbono, que estará sujeto a verificación por parte de terceros.

Actualmente, las actividades de demostración de REDD+ se enfocan en experimentar con mecanismos que reduzcan las emisiones forestales preparándose para el establecimiento de un mercado de carbono. Si bien no se cuenta con una definición de este tipo de actividades, existe un ramo de proyectos específicos de actividades a larga escala que incluyen la promoción de prácticas de manejo forestal sostenible, como la tala de bajo impacto, la conservación del bosque con esquemas de incentivos, sistemas de monitoreo de los cambios y flujos en las existencias de carbono.

Como se expuso en el 2.3.4, actualmente diversos fondos se encuentran apoyando a los países en desarrollo que en un futuro albergarán las iniciativas REDD+ en las fases preparatorias y de demostración de REDD. Estos fondos operan con el financiamiento de actores tanto públicos como privados, fondos multilaterales y bilaterales y mecanismos de inversión. Actualmente, el Banco Mundial, a través del FCPF financia la primera y tercera fases, el programa ONU REDD+ apoya únicamente la primera fase, mientras que las iniciativas bilaterales promovidas por los países

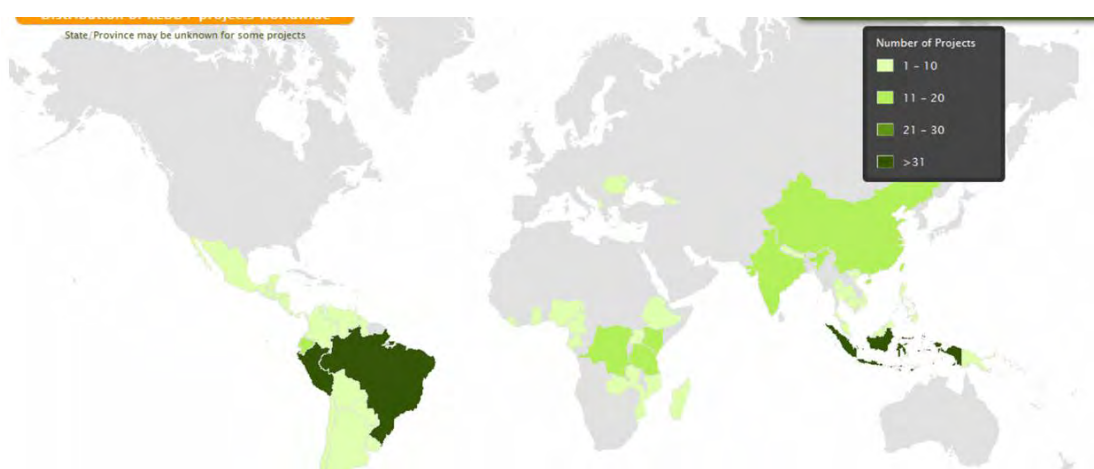
---

<sup>336</sup> Tales inversiones pueden centrarse en la construcción de capacidad institucional, gobernanza forestal y recabación de información; Reformas a la tenencia de la tierra, manejo forestal, la restauración de paisajes forestales degradados, fortalecimiento de la conservación en áreas protegidas y manejo comunitario de incendios forestales; Actividades fuera del sector forestal necesarias para reducir la presión sobre los bosques, tales como la promoción de la agricultura sostenible certificada, la provisión sostenible de energías de biomasa y agroforestería, y el aumento en la productividad de la agricultura de pequeña escala.



América Latina tiene un número intermedio de las actividades de demostración y la disposición. Aunque la mayoría de los países que han desarrollado actividades REDD+, todavía están en la etapa de planificación, algunos países ya han desarrollado políticas, sobre todo planes de manejo forestal, que faciliten la implementación de actividades de REDD+ en el futuro.<sup>337</sup> Las disposiciones relativas a REDD+ son explícitas acerca de la necesidad de que las salvaguardias sean parte integral del proceso de REDD+, asegurando la participación plena y efectiva de los interesados, en especial de los pueblos indígenas y de las comunidades locales.<sup>338</sup>

### Mapa 5 Distribución de proyectos tipo REDD+ alrededor del mundo



Fuente: Mapa interactivo y base de datos mundial sobre REDD+ y otros proyectos de carbono forestal CIFOR, [forestclimatechange.org](http://forestclimatechange.org)

Dado que el paisaje de REDD+ está evolucionando rápidamente y la variedad de información (entre detractores y defensores, poca información pública y no necesariamente comprobable) es difícil hacer una evaluación consistente y exhaustiva sobre la totalidad de proyectos y actividades REDD+. Sin embargo, se esbozará una documentación de las tendencias en cuanto a respeto o no de los derechos de las comunidades y pueblos que viven en el bosque de acuerdo con los casos más controversiales denunciados por las propias organizaciones indígenas, respondiendo a la preocupación y advertencia sobre si REDD+ está afectando realmente los derechos indígenas a usar, poseer y administrar sus tierras y recursos, y afectar integralmente sus

<sup>337</sup> Shela Wertz-Kanounnikoff y Metta Kongphan-apisak, *Emerging REDD+: A preliminary survey of demonstration and readiness activities*, CIFOR, Working Paper 46, Copenhagen, 2009. CIFOR; *Global Database of REDD+ and Other Forest Carbon Projects Interactive Map*. Dirección URL: <http://www.forestclimatechange.org/redd-map/> [Consultado Enero de 2012]

<sup>338</sup> Accra Caucus 2011, *op. cit.* p. 2.

modos de vida, para bien o para mal.

Muchas personas, y sobre todo los pueblos indígenas, han criticado duramente al Banco Mundial –no sólo en el proceso de preparación para REDD+, sino en muchos de los proyectos que financia- porque no ha consultado debidamente a los pueblos de los bosques. En este asunto, el Banco Mundial ha ignorado incluso sus propias políticas internas de salvaguardia y las normas de la FCPF<sup>339, 340</sup>.

El programa ONU-REDD ha declarado que aplicará un “enfoque basado en derechos”. Esto significa que el programa debe, en todas las actividades que apoya, respetar y promover los derechos de todas las personas y pueblos afectados o implicados en estas actividades.<sup>341</sup> ONU-REDD también informa que proporcionará información a los gobiernos sobre la DNUDPI con el fin de acrecentar el reconocimiento, crear conciencia sobre los conocimientos tradicionales y desarrollar herramientas para evaluar el “co-beneficio”. Pero, de acuerdo con el Grupo Internacional de Trabajo para Asuntos Indígenas, el plan de vigilancia hasta el momento carece de criterios, indicadores y herramientas para monitorear y verificar de forma independiente los impactos en los derechos humanos.<sup>342</sup> El Programa ONU-REDD tendría que ser el ejemplo de cómo construir consenso entre las partes interesadas, conocimiento sobre REDD+ y sobre todo, respeto por los derechos de las comunidades.

La premisa ganar-ganar/beneficios colaterales que abandera las negociaciones – fuera de lo que los propios impulsores de proyectos puedan decir, no respalda los resultados. La experiencia de varios proyectos indica que no sólo se están olvidando los “beneficios colaterales” sino que más allá de los retos y las lagunas procedimentales que aún existen –como es de esperarse, se han presentado casos graves de violaciones de derechos de las comunidades. A pesar de la gran diversidad de experiencias parece existir un aspecto común: el proceso REDD+ se centra en el financiamiento y la medición del carbono que en la protección del medio ambiente o en los derechos de los pueblos y de las comunidades que viven en los bosques<sup>343</sup>.

---

<sup>339</sup> Estos incluyen el Procedimiento Operativo 4.10 sobre Pueblos Indígenas que establece cierta protección para ellos -aunque en un nivel inferior al de la protección de la DNUDPI. Como mínimo, este procedimiento obliga al país que recibe un préstamo o donación del Banco Mundial a llevar a cabo consultas con los pueblos indígenas cuyas tierras se verán afectadas, y a asegurar que exista “amplio apoyo comunitario” para un proyecto o actividad antes que el Banco se comprometa a financiarlo. En: Christian Erni & Helen Tugendhat (eds), *op.cit.* p. 54.

<sup>340</sup> Nicholas Moss y Ruth Nussbaum, *A Review of Three REDD+ Safeguard Initiatives*, Programa ONU REDD, FAO/PNUD/PNUMA, 2011, pp. 10-22.

<sup>341</sup> Nicholas Moss, *op. cit.* pp. 10-22.

<sup>342</sup> Christian Erni & Helen Tugendhat (eds), *op. cit.* p. 68 y Hallie Boas (editor), *op. cit.*

<sup>343</sup> Accra Caucus 2011, *op. cit.* p. 2.

Cada vez existen más estudios que documentan cómo el proceso REDD+ se ha experimentado en la práctica. Éstos son alimentados por denuncias de la propia gente que vive en los sitios donde se desarrollan los proyectos. La aplicación de la política nacional en materia de REDD+ en muchos países en desarrollo representa para las comunidades indígenas una grave violación de sus derechos humanos. Con el argumento de que contribuyen a la crisis climática porque deforestan, destruyen los recursos naturales y causan incendios forestales, las comunidades viven la amenaza constante de ser expulsadas de sus territorios tradicionales. Por otro lado, este tipo de análisis usado como base para la formulación de las políticas no suele contemplar la consulta a las comunidades.<sup>344</sup>

En numerosos lugares del mundo, proyectos y políticas de tipo REDD+ están llevando a cabo en violación del derecho del CLPI. En Ecuador, el gobierno continúa desarrollando un programa REDD+ a pesar de que la organización indígena más representativa, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), ha rechazado de manera explícita la aplicación de todas las políticas de REDD+ y proyectos en el país.<sup>345</sup>

Algunas organizaciones no gubernamentales<sup>346</sup> han denunciado los casos en los que existen violaciones de derechos de las comunidades en procesos de demostración de REDD+, y han difundido una lista de los “peores casos de REDD+”. *The Nature Conservancy*, la General Motors, American Electric Power, Sociedad para la Investigación de Vida Silvestre y Educación Ambiental, y Chevron, han implementado el Proyecto de Acción Climática Guaraqueçaba en una superficie total de 18.600 hectáreas dentro del territorio ancestral del Pueblo Guaraní. Las comunidades locales visitadas aseguran no tener información respecto a la intención de los realizadores del proyecto de vender los créditos del carbono removido de la atmósfera en los mercados de carbono, lo que demuestra falta de información y de transparencia.<sup>347</sup> Además, ONGs denuncian que los encargados de vigilar la implementación del proyecto son guardias armados llamada "Fuerza Verde", que intimidan y persiguen a las comunidades

---

<sup>344</sup> Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, “*Derechos Humanos*”, Boletín N° 173 del WRM, diciembre de 2011. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/173/opinion.html> [Consultado el 30 de enero de 2012 a las 17:00 hrs.]

<sup>345</sup> Hallie Boas (editor), *op. cit.* p. 45.

<sup>346</sup> Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, Reddmonitor.org, Carbon Trade Watch, Indigenous Environmental Network, Otros Mundos, Amigos de la Tierra... En: Boas, Hallie (editor), *op. cit.* pp. 45-49.

<sup>347</sup> Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, “*REDD+*” Boletín N° 169 del WRM, agosto de 2011. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/169/opinion.html> [Consultado el 30 de septiembre de 2011 a las 17:00 hrs.]

locales, encarcelan y disparan a la gente que va en el bosque, y registran por la fuerza las viviendas particulares en busca de “madera ilegal”<sup>348</sup>, <sup>349</sup>.

La empresa *New Forest Company*, con sede en el Reino Unido, está estableciendo plantaciones de árboles en Uganda, Mozambique y Tanzania. Más de 22.000 personas fueron desalojadas violentamente de la Mubende y distritos Kiboga en Uganda para dar paso a la compañía británica “Nuevos Bosques”, que recibió concesiones para plantar árboles, ganar créditos de carbono y, finalmente, vender la madera.<sup>350</sup> Los antes agricultores se han convertido en peones mal pagados de las plantaciones en las tierras de las que fueron desalojados. "Sin hogar y sin esperanza, el Sr. Tushabe dijo que tomó un trabajo con la empresa que lo empujó hacia fuera. Le prometieron más de \$100 cada mes, dijo, pero sólo recibió alrededor de \$ 30".<sup>351</sup>

Hace algunos años, el gobierno canceló todos los títulos de propiedad que recaían sobre el bosque Mau en Kenia con el objetivo de expulsar a más de 100.000 personas de la comunidad Ogiek que habitaban el bosque con el argumento de que eran ellos quienes destruían el bosque.<sup>352</sup> Así, el gobierno keniano se ha dispuesto a dejar el bosque Mau "listo" para un programa de REDD+ financiando por el Programa de

---

<sup>348</sup> Hallie Boas (editor), *op. cit.* p. 46.

<sup>349</sup> Un habitante de una de las comunidades cuenta que: *Querían que hubiera colaboración entre nosotros. Y nosotros aceptamos colaborar (...) pero de repente comenzaron a mandar guardias también. Pasaron más o menos unos tres días y empezaron a mandar a los guardias a mi casa. Entraban diciendo que había escondido cosas ahí, todo estaba mal y si la puerta estaba cerrada entraban igual (...) la Força Verde entró varias veces, no una ni dos veces, muchas veces. (...) ¿Y la colaboración? Así no sirve de nada la colaboración, es solo para molestar. Entonces, no sirve, mejor suspenderla. Y ellos querían engañar a muchas personas de esa forma. En otra oportunidad, cuando cortó un árbol para fabricar una canoa fue recluso durante 11 días. Para salir tuvo que pagar fianza. Sí, nosotros siempre conservamos el bosque, solo que a veces precisamos cortar algo también, a veces necesitamos construir una casa, precisamos madera. Pero no se puede, entonces es difícil (...) Antes lo hacíamos para plantar nuestros cultivos donde hoy no se puede más. Cuando la SPVS entró, se acabó todo. Antes no compraba porotos, no compraba maíz, plantaba muchas verduras, talaba un poco y plantaba, él sacaba la mayoría de las cosas de la tierra. Y hoy no puede plantar, tiene que comprar todo. (...) Ellos hablaron, prometieron que iban a ayudar a mi padre pero hasta ahora no vimos ninguna ayuda, siempre fue para peor porque en este caso ellos dijeron que iban a ayudar y después vino la Força Verde y todavía querían llevarse preso a mi padre. Ésa es la ayuda de ellos...* En: Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, “REDD+” Boletín N° 169 del WRM, agosto de 2011. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/169/opinion.html> [Consultado el 30 de septiembre de 2011 a las 17:00 hrs]

<sup>350</sup> Hallie Boas (editor), *op. cit.* p. 46. / Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, *Uganda: plantación como sumidero de carbono – donde los árboles son más importantes que las personas*, Boletín N° 145 del WRM, agosto de 2009. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/145/Uganda.html> [Consultado el 25 de mayo de 2011 12:00hrs]

<sup>351</sup> Hallie Boas (editor), *op. cit.* pp. 45.

<sup>352</sup> Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, “Asia” Boletín N° 94 del WRM, mayo de 2005. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/94/Asia.html> [Consultado el 30 de enero de 2012 a las 19:00 hrs] y Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, “Redes regionales: un paso adelante en la lucha contra las plantaciones” Boletín N° 113 del WRM, diciembre de 2006. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/113/opinion.html> [Consultado el 29 de enero de 2012 a las 17:00 hrs]



Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA. Los miembros del Pueblo Ogiek – habitantes tradicionales de ese bosque- continúan sufriendo desalojos violentos, y sus activistas, atacados por protestar en contra la apropiación de tierras<sup>353</sup>, a pesar de la recomendación de Amnistía Internacional a "cesar de inmediato la práctica de los desalojos forzosos". Además, la organización Grupo Internacional por los derechos de las minorías (*Minority Rights Group International*) incluye a los *Ogiek* en su lista de “pueblos bajo amenaza de genocidio, asesinatos en masa o represión violenta”, aclarando que esta última ola de desalojos podría amenazar la supervivencia cultural del pueblo *Ogiek*. Al fin de cuentas, “los *Ogiek*, que han demostrado poder vivir en armonía con el bosque por miles de años, que son los más afectados por la destrucción del bosque donde nacieron y que no fueron para nada responsables del cambio climático, serán quienes más sufrirán a causa de las medidas tomadas supuestamente para detener el cambio climático”.<sup>354</sup>

En Perú, pueblos indígenas en aislamiento voluntario se ven amenazados por los proyectos de plantaciones de tipo REDD relacionados con la Carretera Interoceánica y concesiones de explotación forestal que se ejecutarán cerca de sus territorios en la Amazonía peruana.<sup>355</sup> Organizaciones nacionales e internacionales de los pueblos indígenas, AIDSESP (Organización Nacional de los Pueblos indígenas amazónicos de Perú) y la COICA (Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica), exigió la expulsión de los comerciantes de carbono en el Perú, que ha criminalizado y hostigado a un líder indígena por defender a su pueblo y el territorio de un “vaquero de carbono” de Australia que engañó a la gente Matsé de la Amazonía peruana a firmar un contrato de REDD+, escrito en inglés, que otorga el control a perpetuidad para vender el modo de vida, la propiedad intelectual, los bosques y el carbono.<sup>356</sup>

En Camerún, la mayoría de los Baka, Bagyeli y Bakola, reconocidos como “pueblos del bosque”, aún dependen de la caza y la recolección para subsistir. Ellos se han visto afectados por restricciones impuestas sobre el uso de los bosques cuando el gobierno creó el parque nacional Campo Ma’an en compensación por el daño ambiental

---

<sup>353</sup> Hallie Boas (editor), *op. cit.* p. 45.

<sup>354</sup> “Kenia: los derechos de los Ogiek son violados por el cambio climático y por las medidas para detenerlo” En: Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, “*Cambio climático: flagrante violación de los derechos humanos*”, Boletín N° 149 del WRM, diciembre de 2009. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/149/opinion.html> [Consultado el 28 de enero de 2012 a las 20:00 hrs]

<sup>355</sup> Los pueblos en aislamiento voluntario son especialmente vulnerables a un gran número de razones incluyendo su falta de defensas contra enfermedades comunes.

<sup>356</sup> Hallie Boas (editor), *op. cit.* p. 46.

causado por el oleoducto Chad-Camerún. La reciente promoción de los proyectos REDD+ a través del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCCB) del Banco Mundial, ha generado alarma en cuanto a los impactos que podrían generar sobre sus derechos y sus medios de vida. Los Baka, Bagyeli y Bakola señalan que sus actividades no han dañado a los bosques sino que los han protegido, y aceptarían de buena gana una forma de REDD+ que los apoyara para seguir desarrollando dichas actividades, pero no una que continúe destruyendo sus bosques y que perpetúe su marginación.<sup>357</sup>

En la República Democrática del Congo, Conservación Internacional promueve un proyecto piloto REDD+ financiado por la empresa de entretenimiento Walt Disney. El proyecto apunta a proteger dos reservas llamadas ‘comunitarias’ en la provincia de Kivu del Norte, Tayna y Kisimba-Ikobo, y mejorar los servicios sociales en apoyo al desarrollo local y a la reducción de la pobreza de las comunidades. Sin embargo, una parte significativa de los líderes tradicionales y miembros de comunidades, hombres y mujeres, se resisten desde 2003 a su creación, pues ésta sólo ha agravado los conflictos de tierra porque restringió el derecho de uso del bosque por la comunidad. La reserva es impugnada y vista como un verdadero ataque a su modo de vida.<sup>358</sup>

El Estado de California está promoviendo el mercado de carbono REDD+ subnacionales en Chiapas, México, Acre, Brasil, Aceh, Indonesia y Cross River, Nigeria. En Chiapas, México, tzeltales de la comunidad de Amador Hernández denuncian que el proyecto de California REDD+ es una máscara de clima "para encubrir el despojo de la biodiversidad de los pueblos"<sup>359</sup>. El gobernador de Chiapas arengó a los comuneros con estas palabras: “ustedes se van a comprometer a cuidar las reservas, que nadie se meta, a cuidar que nadie quite los árboles, a cuidar que nadie se meta a cazar, la van a cuidar para todo el planeta, para todo Chiapas, para todo México, para toda la humanidad la van a cuidar.”<sup>360</sup> La comunidad ha denunciado que como consecuencia de su negativa al proyecto desde hace un año, todos los servicios médicos del gobierno, incluidas las vacunas, habían sido cortados, y posteriormente varios

---

<sup>357</sup> Forest Peoples Programme, “*Camerún: Los Baka, Bagyeli y Bakola desconfían de REDD*”, 7 de julio de 2010. Dirección URL: [http://www.forestpeoples.org/documents/africa/cameroon\\_press\\_rel\\_redd\\_comm\\_wshops\\_jul10\\_eng.pdf](http://www.forestpeoples.org/documents/africa/cameroon_press_rel_redd_comm_wshops_jul10_eng.pdf) [Consultado el 23 de enero de 2012 19:00 hrs.]

<sup>358</sup> Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, “*REDD+*”, *op. cit.*

<sup>359</sup> *Idem*

<sup>360</sup> Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, “*Todos los días deberían ser el Día de la Tierra*”, Boletín N° 165 del WRM, abril de 2011. Dirección URL: <http://wrm.org.uy/boletin/165/opinion.html> [Consultado el 28 de enero de 2012 a las 20:00 hrs.]

ancianos y niños murieron debido a la falta de atención médica.<sup>361</sup> "Están atacando nuestra salud como una manera de tener acceso a nuestra tierra".<sup>362</sup>

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. Uno de los proyectos de demostración de REDD+ es el KFCP (*Kalimantan Forest and Climate Partnership*) el cual 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". La experiencia extraída de este proyecto ha puesto de manifiesto el gran reto que supone involucrar a los pueblos locales debido a que no son propietarios de las tierras. "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 reducido plazo dado para la implementación de la actual política sobre REDD".<sup>363</sup> El acuerdo entre Australia e Indonesia no garantiza el respeto de los derechos de los pueblos indígenas.

En otros casos, los proyectos distan mucho de ser benéficos para los pobladores locales. En Brasil, la Reserva de Desarrollo Sustentable de Juma, Novo Aripuanã – región de la Amazonía sudoriental, es el primer proyecto brasileño aplicado en materia de REDD+. El proyecto abarca una superficie de bosque de 589.612 hectáreas y anuncia que evitará la degradación de unas 366.151 hectáreas de la superficie total del bosque tropical así como la emisión de 210.885.604 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> a la atmósfera para 2050.<sup>364</sup> Dentro de los beneficios colaterales, promete asignar a las familias locales -339 familias que viven en 35 comunidades en la zona, un monto de dinero mensual a cambio de conservar intacto el bosque a través del *Programa Bolsa Floresta*. El dinero para el proyecto proviene de la ONG brasileña Fundación Amazonas Sustentable (FAS), que administra la reserva con fondos donados por el gobierno provincial, el banco brasileño privado *Bradesco* y la cadena hotelera multinacional *Marriot International*.<sup>365</sup> La fabulosa compensación a cambio de no sembrar ni obtener

---

<sup>361</sup> *Idem*

<sup>362</sup> *Idem*

<sup>363</sup> Accra Caucus 2011, *op. cit.* p. 11.

<sup>364</sup> *Brasil: la reserva Juma, un ensayo piloto de REDD en la Amazonía* En: Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, Boletín N° 155 del WRM, junio de 2010. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/155/Brasil.html> [Consultado el 28 de julio de 2011 a las 20:00 hrs.]

<sup>365</sup> El hotel invita a sus huéspedes en todo el mundo a donar 1 dólar por noche al fondo Juma como forma de compensar voluntariamente las emisiones que se calcula se gastan diariamente de manera individual por la estadía en el hotel. En la página web del hotel se lee: "Diez dólares compensarán el carbono de sus diez noches en hoteles Marriott y los contribuyentes estadounidenses pueden deducirlos de sus impuestos", *Idem*.

madera del bosque es de 28 dólares mensuales que se les transfiere a una tarjeta de débito a nombre de la esposa. El Movimiento por los Bosques Tropicales acudió a la reserva y encontró que residentes como Dalvina Almeida deben andar dos días en bote para recibir su compensación. “Antes solíamos plantar mucho. Cuando esto se convirtió en una reserva nos dijeron que ya no podíamos plantar más en la selva. Todos firmamos para Bolsa Floresta. Pero Bolsa Floresta no pude mantener a mi familia”.<sup>366</sup> Para una familia rural promedio de como mínimo 5 personas, el ingreso per cápita cae a 0,18 dólares por día. “Sería bueno informar a los administradores y financiadores del Proyecto Juma que este magro pago está muy por debajo de la línea de pobreza, estimada por el Banco Mundial en un ingreso menor a 1,25 dólares diarios por persona”.<sup>367</sup>

Todas estas experiencias demuestran que sin derechos claros y exigibles desde los proveedores del financiamiento, las violaciones a los derechos humanos de las comunidades han quedado en manos de la perversidad de los actores estatales. Dependiendo de cómo el Gobierno trate el diseño del proceso REDD y la toma de decisiones políticas inicial, REDD+ ha reforzado, e incluso empeorado, los problemas actuales relativos a la mala gobernanza en el sector forestal. No obstante, otros estudios en realidad muestran que sí puede suponer una mejora encaminada a lograr una mayor democracia y participación en la toma de decisiones.

De acuerdo con el Caucus de Accra<sup>368</sup> los proyectos de preparación para REDD+ presentan en general la exclusión de las comunidades del proceso y en ocasiones, la violación de los derechos de las mismas. A pesar de ello, existen ejemplos alentadores de cómo una sociedad civil determinada y sus aliados pueden trabajar para efectuar un cambio positivo. “En Ghana, por ejemplo, REDD+ se ha convertido en parte del marco de gobernanza ambiental a nivel nacional, después de haber comenzado como un proceso exclusivo, limitado a un puñado de actores”<sup>369</sup>. En Papua Nueva Guinea, una ola de compradores de derechos de carbono se estuvo ejecutando fuera de control, estafando y coaccionando a las comunidades para que éstas renunciaran a sus derechos a la tierra con contratos falsos. En el este de Pangia, la tierra y el poder de

---

<sup>366</sup> *Idem*

<sup>367</sup> Ricardo Carrere (Coordinador Internacional) *Brasil: Más sobre proyecto REDD de la reserva de Juma en la Amazonia*, Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, Boletín N° 156 del WRM, julio de 2010. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/155/Brasil.html> [Consultado el 28 de julio de 2011 a las 20:00 hrs]

<sup>368</sup> Accra Caucus 2010, *op. cit.* p. 21.

<sup>369</sup> *Idem*

representación de 45.000 indígenas fue entregado a un comerciante de carbono<sup>370</sup>, por lo que la sociedad civil influyó fuertemente y logró persuadir al Parlamento de poner en marcha una investigación sobre los abusos en la tenencia de tierra. En el caso de Nepal, el gobierno ha demostrado un fuerte compromiso en la implementación completa y detallada de un programa piloto. Con ello, la política nacional de REDD+, ha incrementado el potencial de influir en lo que se refiere a la distribución de ingreso.<sup>371</sup>

Existen, como vemos, terribles ejemplos de que las amenazas directas que supone la avaricia por REDD+ son reales y perversas. El miedo de las comunidades está justificado y explica su cada vez más firme negativa. De continuar por ese camino, REDD+ puede afectar realmente los derechos indígenas a usar, poseer y administrar sus tierras y recursos, así como su existencia como tales. REDD+ puede afectar integralmente sus modos de vida, para bien o para mal, por lo que dependerá de la forma en que se termine de negociar para conocer sus consecuencias. Hay posibilidades reales de que las comunidades obtengan beneficios de REDD+, siempre y cuando se piense en ellas, se les incluya en el proceso y se consideren y respeten sus derechos. Es muy probable que cualquier cambio inducido por REDD+ pueda tener efectos en el bienestar de las poblaciones que dependen del bosque. Si éstas continúan careciendo de derechos, esto limita su poder de enfrentar las amenazas que representa REDD+.

### **3.3 Oportunidades y amenazas para los pueblos y comunidades que viven en los bosques.**

Definitivamente REDD+ no es en sí mismo una reforma de la gobernanza forestal ni una estrategia de desarrollo para los pueblos y comunidades de los bosques, pero decididamente afectará –entre muchas otras cosas- la vida de quienes viven y dependen del bosque en el que sea implementado. REDD+ incidirá en la vida del bosque pudiendo cerrar o acrecentar las brechas de desigualdad entre sus pobladores, y transformará la dinámica social y cultural de sus pobladores. La experiencia demuestra que los pueblos indígenas y las comunidades locales no tienen el poder de proteger y explotar sus grandes riquezas, y por ello, inevitablemente, les es arrebatada.<sup>372</sup> Estas amenazas hoy se ven potenciadas por una coyuntura internacional de avaricia de tierras

---

<sup>370</sup> Hallie Boas (editor), *op. cit.* p. 46.

<sup>371</sup> Accra Caucus 2011, *op. cit.* p. 18.

<sup>372</sup> Hallie Boas, *op. cit.* p. 19.

para la producción de alimentos, combustibles y sumideros de carbono.<sup>373</sup> La última muestra son los casos expuestos en el apartado anterior, que constituyen el ejemplo de la gran amenaza que representa REDD+ para las comunidades y pueblos dependientes de los bosques, tal cual se está negociando e implementando.

Aunque el diseño de REDD+ se está realizando en parte mediante un mecanismo global de gobernanza, muchas de las amenazas que enfrentan las comunidades y pueblos que viven en los bosques tienen que ver con los problemas y debilidades de la gobernanza forestal al interior del país donde se implementará el proyecto.

El mayor riesgo, por el cual los pueblos indígenas han planteado su preocupación o directamente se han opuesto a REDD+, es porque temen que sus derechos sean menoscabados por actores más poderosos, como ha ocurrido en otros casos. Existen muchas críticas y preocupaciones -motivadas por la experiencia reciente- con respecto a si REDD+ violará los derechos indígenas sobre sus territorios, si impondrá nuevas restricciones de uso del suelo, e incluso, si expulsará a los pobladores de sus bosques.

En muchos países en desarrollo no queda claro quiénes poseen las tierras de los bosques y los derechos – y particularmente, reclamos por los derechos – están surgiendo no sólo de sistemas legales formales, sino también de sistemas de derecho tradicionales, o por la simple afirmación de quienes reclaman las tierras.<sup>374</sup> En los territorios titulados (con título legal), las preocupaciones se centran en la cuestión de los derechos y en la gobernanza, es decir, el consentimiento, la participación en el diseño e implementación de proyectos REDD, y la distribución de beneficios. Quienes se sienten más amenazadas son las comunidades y pueblos en territorios que no tienen reconocimiento legal, o la titulación está en proceso. El temor es que frente al nuevo valor que adquieran esos bosques, el Estado dilate el reconocimiento legal o que se promueva una rápida titulación de tierras por las élites que debiliten la propiedad comunitaria.

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre territorios y bosques creció exponencialmente en todo el mundo en los últimos años. Como se expuso en el apartado 1.3.3, esto se debió principalmente a tres factores.<sup>375</sup> A pesar de

---

<sup>373</sup> Elena Petkova (ed), *op.cit.* p. 257.

<sup>374</sup> Angela Dewan, *El gran reto de REDD+: Confusión sobre la tenencia de los bosques*, CIFOR, 8 de abril de 2011. Dirección URL: <http://www.bionero.org/cambio-climatico/el-gran-reto-de-redd-confusion-sobre-la-tenencia-de-los-bosques> [Consultado el 15 de febrero de 2012, 14:00 hrs]

<sup>375</sup> En primer lugar, las luchas de los pueblos indígenas para que los Estados les reconozcan la propiedad de sus territorios tradicionales y la consecuente aparición de nuevas normas jurídicas a favor de los

ello, la mayoría de los bosques de los países que probablemente participen en el régimen global REDD+, permanece en manos de los gobiernos.<sup>376</sup>

Casi todas las reformas han encontrado resistencia, desde algunas entidades estatales encargadas de la implementación que dan largas y se retractan hasta competir por tierras y recursos con el Estado, colonos y otros muchos actores.<sup>377</sup> No se puede esperar que los gobiernos se interesen en hacer frente a las demandas de las comunidades indígenas para el reconocimiento de los derechos a sus tierras y territorios, aun aquéllos que firmaron acuerdos internacionales como la DNUDPI. El resultado es una falta de claridad de los derechos sobre los bosques o conflictos aún cuando los derechos están claros sobre el papel.<sup>378</sup> Incluso si los derechos de tenencia sobre la tierra y los bosques están seguros, todavía no están claros los derechos sobre el carbono y puede que –en países débiles, los obtengan personas ajenas o sean usurpados por líderes políticos.<sup>379</sup>

En las decisiones oficiales de REDD+ no se manda que la seguridad de la tenencia de la tierra sea una condición previa para aplicar REDD+. Debido a ello, es posible que el gobierno decida vender derechos de carbono en tierras no tituladas, sin consultar con los propietarios tradicionales de aquéllas. Como se vio en el apartado anterior, tampoco es obligatorio cumplir con las salvaguardias que reconocen los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, bosques y recursos.

El nuevo valor de los bosques ha significado que algunos gobiernos reclamen más y más derechos sobre bosques y tierras -incluso en ciertos casos en los que los derechos indígenas estaban previamente asegurados mediante las leyes.<sup>380</sup> Aún así, los miles de millones de dólares comprometidos para proyectos REDD+ han incentivado la aceleración de reformas en la tenencia de los bosques en algunas partes del mundo.<sup>381</sup>

REDD+ requiere derechos claros y seguros y la exclusión de los causantes de la deforestación y degradación. De centrar su diseño de manera diferente, REDD+ es una oportunidad para clarificar y asegurar los derechos de los pueblos que viven en bosques, que construyan sus propios proyectos de REDD+ en su beneficio y el de los bosques. “Es importante prestar gran atención a la tenencia y otros derechos en anticipación a

---

pueblos indígenas a nivel nacional y sobre todo internacional; en segundo lugar, la descentralización democrática del control sobre los bosques, y finalmente, el surgimiento de la problemática ambiental.

<sup>376</sup> A. Angelsen (ed), *op. cit.* p. 116.

<sup>377</sup> *Idem.*

<sup>378</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>379</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>380</sup> Christian Erni & Helen Tugendhat (eds), *op. cit.* p. 15.

<sup>381</sup> Angela Dewan, *op. cit.*

REDD+, para que errores del pasado no se repitan, y para que también REDD+ tenga la oportunidad de ser un éxito”.<sup>382</sup> Al hacerlo, REDD+ logrará su apoyo y, por lo tanto, legitimidad.

El éxito de REDD+ requiere derechos de tenencia claros y depende de obtener el apoyo de las comunidades que viven en los bosques para reducir las emisiones de carbono. Las normas, reglamentos y procesos que definen la gobernanza forestal están íntimamente vinculados a la tenencia forestal, o a los derechos de propiedad, ya que estos derechos definen quién tiene cada uso y los derechos de decisión sobre los bosques y los recursos forestales.<sup>383</sup> REDD+ puede ser una oportunidad para revisar políticas, leyes y reglamentos referentes a los bosques. En caso contrario, de no protegerse los derechos de los pueblos de los bosques, probablemente provoque más conflicto, oposición e incluso sabotaje de los esfuerzos de reducción de carbono.<sup>384</sup>

La incapacidad de muchos gobiernos de involucrar a las organizaciones de base y grupos interesados en el diseño de la estrategia nacional hasta el momento representa riesgos para REDD+.<sup>385</sup> La exclusión de estos grupos de las negociaciones y diseño de políticas acarrea resistencia y conflicto y la pérdida de la legitimidad de REDD+; “por el contrario, la transparencia y la participación ayudan a evitar conflictos y resistencias.”<sup>386</sup> Un diálogo temprano y profundo y el esfuerzo para alcanzar un acuerdo mutuamente beneficioso sobre cómo debe funcionar REDD+ a todas las escalas obtendrá apoyo, e interesará a los grupos de afectados.

El Instituto Meridian sugiere que las orientaciones de la participación de los pueblos indígenas y comunidades locales podrían cubrir los siguientes aspectos: establecer procedimientos de consulta pública a nivel nacional e internacional, fortalecer organizaciones y grupos locales que representen los intereses de los pueblos indígenas y comunidades locales, capacitar personal de entidades locales regulatorias y financieras, y finalmente, desarrollar evaluaciones de impacto social e involucrar a los pueblos indígenas y comunidades locales en la elaboración de dichas evaluaciones.<sup>387</sup>

La participación plena y respetuosa garantizaría un esquema diseñado apropiadamente, que podría generar una serie de beneficios colaterales para las comunidades en la reducción de la pobreza y la construcción del desarrollo sostenible –

---

<sup>382</sup> *Idem.*

<sup>383</sup> A. Angelsen (ed), *op. cit.* p. 19.

<sup>384</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>385</sup> *Idem.*

<sup>386</sup> *Idem.*

<sup>387</sup> Louis Verchot y Elena Petkova, *op. cit.* p. 23.



desde la visión de las propias comunidades. Los beneficios para las comunidades deberán de ser no sólo incentivos económicos –derivados del pago, sino estar ligados a metas sociales- incidir por ejemplo en la equidad de género, fomentar la creación de nuevas cadenas productivas, articulación y cohesión de las comunidades, el fortalecimiento de las instituciones comunitarias, etc. El proyecto deberá analizar los costos del mecanismo en términos de reducción de la seguridad y la soberanía alimentaria, pérdida de puestos de trabajos alternativos y de ganancias.

Aún así, persiste la preocupación de que los fondos no lleguen a las comunidades y que ante las restricciones, no sean partícipes de los beneficios de REDD+. Teniendo en cuenta experiencias pasadas, el nivel de financiamiento y los requisitos técnicos asociados a REDD+ podrían llegar a reforzar tendencias burocráticas, a centralizar decisiones de todo tipo y promover la toma de decisiones a puerta cerrada, lo que permite la influencia excesiva de intereses creados.<sup>388</sup> En otro caso, existe el riesgo de que el dinero sea canalizado a través de instituciones intermediarias donde se corre el riesgo que las élites se apropien de los recursos y se puedan generar casos de mal utilización de fondos y corrupción.

Si bien la situación ideal sería aquella en la que una comunidad indígena o tradicional recibiera dinero para conservar el bosque que ya está conservando, el planteamiento original es que se incentive a quienes deforestan de ya no hacerlo. “La mayor parte del dinero REDD iría —por definición- a ‘evitar’ la deforestación que ocurriría en caso de no recibir fondos financieros y por tanto se canalizaría o a empresas o a gobiernos o a ambos”,<sup>389</sup> e incluso promoviendo fugas.

Como oportunidad, “REDD+ puede ser un marco para la evaluación a fondo de las causas primordiales de la deforestación y la degradación de los bosques y para que los gobiernos nacionales den respuestas integrales de índole política y económica”<sup>390</sup>; sin embargo, dentro de las amenazas que representa para las comunidades es que se siga privilegiando una visión parcial del problema. Esta visión es la que justifica la criminalización de las prácticas tradicionales de los pueblos y comunidades que viven en el bosque, acusadas de ser causantes de la deforestación.

Los regímenes de REDD+ establecerán las reglas respecto a lo que puede y no puede ocurrir dentro de los bosques, regulando actividades tradicionales como la caza y

---

<sup>388</sup> A. Angelesen (ed), *op. cit.* p. 21.

<sup>389</sup> Ricardo Carrere; “Una visión Crítica de REDD”, *Revista Ecología Política*, Icaria editorial, Barcelona, Diciembre de 2009, pp. 13-16.

<sup>390</sup> Elea Petkova, *op. cit.* p. 17.

la pesca, y la recolección no comercial y a pequeña escala así como la tala, roza y quema para una agricultura familiar tienen un impacto muy limitado en las reservas de carbono de los extensos territorios.<sup>391</sup> Existe el riesgo de que suceda lo mismo que con las áreas naturales protegidas, en las que los organismos conservacionistas han impuesto normas y reglamentos sin comprender claramente las prácticas existentes o consuetudinarias relacionadas con los bosques. Los ejemplos son muchos (ver 1.2) y ya han repetido la historia en actividades de demostración y preparación de REDD+ (ver 3.2.2). “La política ambiental parte del supuesto de que la conservación viene de fuera, a pesar de la evidencia histórica que demuestra que los sitios naturales mejor conservados coinciden con los territorios indígenas en el país”<sup>392</sup> olvidando que, “es la cosmovisión de los pueblos indígenas la que ha permitido la conservación de su hábitat y no las reglas ni prohibiciones de los administradores de la política ambiental internacional y nacional”.<sup>393</sup> La reducción de emisiones o, simplemente, la conservación de las reservas de carbono de los bosques no están en contradicción con la mayoría de las actividades que tienen lugar en los territorios indígenas, que suelen ser actividades de baja intensidad.

REDD+ por definición, centra sus acciones en países en desarrollo pero se preocupa poco de los principales impulsores de la destrucción de los bosques: el comercio internacional y el consumo mundial de productos agrícolas, madera y otros productos forestales (ver 1.3). Lo fundamental para REDD+ es la evaluación precisa de los motores de deforestación y degradación a escalas adecuadas y el diseño de políticas, estrategias y mecanismos institucionales específicos para hacerles frente.<sup>394</sup> A largo plazo, “la protección de los bosques sólo funcionará si hay medidas serias para combatir las desigualdades en la tenencia de la tierra, la discriminación contra los pueblos indígenas, la corrupción en los gobiernos y las empresas, el excesivo consumo y la descontrolada industrialización”.<sup>395</sup> La deforestación es causada por mucho dinero. Los pueblos indígenas manifiestan que al menos que se ponga de manifiesto, se entiendan y se ataquen las causas subyacentes de la deforestación, no habrá resultados.<sup>396</sup>

Otro tema recurrente tiene que ver con el Monitoreo, Verificación y Reporte. Si

---

<sup>391</sup> *Idem*

<sup>392</sup> Ana De Ita, “REDD++ y pueblos indígenas”, *La Jornada*, Opinión, México 18 de septiembre de 2010.

<sup>393</sup> *Idem*

*Vid* 1.3

<sup>394</sup> A. Angelsen (ed), *op. cit.* p. 21.

<sup>395</sup> Christian Erni & Helen Tugendhat (eds), *op. cit.* p. 61.

<sup>396</sup> Hallie Boas, *op. cit.* p. 12.

bien existe una oportunidad para capacitar a las comunidades en actividades de MVR (ver 2.4.3), para que sean capaces de recoger datos y combinarlos con aquéllos de los expertos, constituyendo un mecanismo de monitoreo participativo y generando información que también se pueda usar para tomar decisiones. Hay ejemplos que muestran que las comunidades son muy capaces de hacer dicho seguimiento si las áreas a ser monitoreadas no son muy grandes, si por el contrario, son grandes extensiones, para supervisarlas será necesario involucrar tecnologías modernas –como la teledetección- para los cuales, las comunidades no tienen los medios o los conocimientos de acceso, dejándolas dependiendo de terceros o de la otra parte contratante para su uso. “Esto implica el peligro de que pierdan el control sobre el proceso. Por lo tanto, el apoyo a la creación de capacidades en las comunidades indígenas es muy crítico y debería incluirse en los términos del acuerdo”.<sup>397</sup>

Otra gran amenaza de REDD+ es el ingreso de conceptos y prácticas de mercado –valorar al bosque por el carbono almacenado, pueda provocar un genocidio cultural debido a la distorsión de los valores solidarios de la comunidad y la adopción de formas más individualistas y de acumulación. Los pueblos indígenas cuidan al bosque por su valor intrínseco, por ello, algunos se oponen a la idea de considerar los bosques principalmente como un almacén de carbono y rechazan cualquier forma de comercio de carbono forestal.

Todos estos factores –que pueden significar amenazas u oportunidades, en definitiva contribuirán e influirán en la forma como REDD+ será percibido e implementado, en los resultados y en la dinámica social que generará. Es imperativo abordar los problemas de derechos, la inclusión y la transparencia, ya que ello dará más legitimidad, pero también minimizará los efectos –inevitables- sobre los pueblos y comunidades forestales. Las principales consideraciones para promover la participación equitativa en REDD+ incluyen garantizar el CPLI de las personas que posiblemente serán afectadas por cualquiera de las acciones asociadas con la implementación de las estrategias REDD+ a nivel nacional; fortalecer los derechos y la gobernanza mediante la implementación de reformas de tenencia de los bosques, mapeo de tierras y reconocimiento de derechos claros a los servicios proporcionados por los ecosistemas. Dar prioridad a políticas y medidas que favorezcan a los pobres como parte de las medidas para implementar REDD+, alinear con los procesos nacionales de desarrollo y utilizar financiamiento REDD+ para apoyar procesos de reforma de gobiernos locales y

---

<sup>397</sup> Christian Erni & Helen Tugendhat (eds), *op. cit.* p. 69.

el desarrollo de capital social a fin de que se canalicen flujos financieros a pueblos indígenas y comunidades locales, también para lograr una gobernanza forestal más amplia. Se requiere desarrollar estructuras e instituciones de rendición de cuentas más fuertes (en temas de información, monitoreo de impactos sociales, procesos incluyentes).<sup>398</sup> Los países deberán implementar programas nacionales que fomenten formas de conservación basadas en derechos, manejo forestal sostenible, regeneración natural de los bosques y restauración de los ecosistemas ya reconocidos, como la forestería comunitaria.<sup>399</sup>

Para muchos de los pueblos indígenas, organizaciones de base, movimientos sociales y ONG, REDD+ plantea problemas de justicia ambiental mundial (ver 3.1), por lo que es probable que aún “arreglando” el mecanismo, siga sin tener la legitimidad que requiere para su éxito. Los Pueblos Indígenas insisten en que la única forma de que REDD+ funcione –frente a las amenazas y realidades que presenta- es incrementar el poder político de aquéllos con el interés más profundo por salvar los bosques: las comunidades que dependen de él. Sus propuestas son enfocarse en los derechos de tenencia, demarcar y titular las tierras indígenas, esto reducirá la deforestación; implementar a nivel mundial, nacional y local, los derechos de los pueblos indígenas contenidos en la DNUDPI y otros documentos relevantes sobre derechos humanos que protejan y promuevan la soberanía de los pueblos indígenas sobre sus territorios; proteger bajo el mismo marco legal a las comunidades no indígenas dependientes del bosque; centrar los esfuerzos en detener las causas subyacentes de la deforestación: reducir la demanda de carne, pulpa, madera, aceite de palma y agrocombustibles; reducir la plantaciones de monocultivos y las concesiones madereras; declarar una moratoria a la extracción de combustibles fósiles y minería en los territorios indígenas o cercanos.<sup>400</sup>

Si REDD+ se basara en el pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, también puede ayudar a su comunidad en la protección de su modo de vida, para promover reformas graduales de leyes y políticas sobre tierras, bosques y áreas protegidas; la resolución de reclamaciones pendientes territoriales y de tierras. REDD+ podría ser utilizado como una forma de obtener financiación, reconocimiento y apoyo para territorios y bosques conservados por la comunidad, con fondos dispuestos para

---

<sup>398</sup> Louis Verchot y Elena Petkova, *op. cit.* p. 24.

<sup>399</sup> Hallie Boas, *op. cit.* p. 22.

<sup>400</sup> *Ibidem*, p. 22.

apoyar las prácticas de gestión y conservación de los pueblos indígenas, reconociendo que la agricultura tradicional y otras prácticas tradicionales no hacen daño al bosque. REDD+ podría lograr que a nivel nacional se reconozca la importancia crucial de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas para la conservación forestal.<sup>401</sup>

---

<sup>401</sup> Christian Erni & Helen Tugendhat (eds), *op. cit.* p. 69.

## Conclusiones

En definitiva, REDD+ afectará los modos de vida de las comunidades que viven y dependen de los bosques, por lo que dependerá de la forma en que se termine de negociar para conocer sus consecuencias. Como se pudo constatar y de acuerdo con la hipótesis, hay posibilidades reales de que las comunidades obtengan beneficios de REDD+, siempre y cuando se centren en su diseño, se les incluya en el proceso y se consideren y respeten sus derechos. Es muy probable que cualquier cambio en este sentido, inducido por REDD+ tenga efectos en el bienestar de las poblaciones que dependen del bosque. Si éstas continúan careciendo de derechos, esto limita su poder de enfrentar las amenazas que representa REDD+.

A lo largo de la investigación se han esbozado una serie de elementos que exponen el contexto de negociación de REDD+, así como aquéllos que influyen en su implementación: la complejidad de los bosques, su relación con el cambio climático y con sus pobladores, el contexto internacional en el que surge REDD+ y los cambios que llevará a cabo en la dinámica actual de los bosques. A continuación, me permito retomar algunos de los cuales fortalecen la conclusión de la investigación.

El cambio climático presenta grandes retos para la humanidad: regiones que por su naturaleza son vulnerables a determinados fenómenos meteorológicos, verán acentuadas esas debilidades y todo tipo de problemas socioeconómicos estructurales. Tensiones generadas por la sobrepoblación, la migración, los conflictos étnicos, guerras civiles y otras desigualdades se verán intensificadas. La pobreza, la seguridad alimentaria, el abastecimiento de energía y agua potable, el aumento de enfermedades como la malaria o el dengue, por ejemplo, se verán definitivamente afectados a causa del cambio climático.

Debido a la urgencia y gravedad del cambio climático los bosques han dejado de ser “tierras ociosas” y se han convertido en una apuesta de la gran mayoría de los gobiernos nacionales para mitigar la emisión de GEI frenando la deforestación y degradación forestal. De esta creciente importancia han surgido polémicas en torno a cómo se están viendo los bosques –especialmente los tropicales- en el marco de las iniciativas para implementar esquemas de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación forestal REDD+ dentro de un régimen internacional para enfrentar al cambio climático.

El esquema REDD+ dentro de las negociaciones internacionales es todavía un mecanismo incompleto. Si bien la aceptación de éste es generalizada, todavía existen muchos problemas que surgen al momento de negociar las modalidades específicas de implementación. De la primera propuesta a los Acuerdos de Cancún –más las adhesiones en Durban, REDD+ ha pasado de ser un texto entre paréntesis a un mecanismo que podría describir el futuro de los bosques tropicales. Las decisiones adoptadas en la CMNUCC sobre REDD+ instan a los países a trabajar en una estrategia o plan nacional y un nivel de referencia nacional. Ningún acuerdo dentro de la Convención será aplicable sin que haya previamente una fase de desarrollo de planes nacionales, políticas preparatorias y la creación de capacidades. Sin embargo, el avance en las negociaciones no ha logrado esclarecer preocupaciones sobre cómo un solo mecanismo puede cargar con diferentes ecosistemas, pueblos, comunidades, actividades económicas, problemáticas específicas, causas y niveles de deforestación o degradación, en suma, un inmenso, vasto, complejo y heterogéneo paisaje forestal mundial.

En el capítulo primero se buscó describir de manera general esta complejidad: dónde están los bosques, quiénes los habitan, cuáles son sus funciones socioeconómicas, culturales y ambientales, y finalmente cuál es su problemática y cómo ésta se vincula con el cambio climático. Se ha tratado de demostrar que el bosque significa mucho más que un sumidero, y que el significado y valor del bosque pueden variar de acuerdo con la función social, económica o cultural que cada pueblo, comunidad o individuo le atribuya.

Es claro que las altas tasas de deforestación en los bosques tropicales representan un reto vinculado a problemas ambientales y sociales de los países que los albergan. La deforestación tiene como resultado la liberación inmediata del carbono almacenado en los árboles como emisiones de CO<sub>2</sub>, pero también incluye la pérdida de biodiversidad, la erosión del suelo y cuencas de agua, la escasez de biomasa y la pérdida del sustento de los habitantes del bosque. Con la destrucción de los bosques hay más en juego que la emisión de GEI y las decisiones sobre los bosques tienen implicaciones en la totalidad del ecosistema –biodiversidad, agua, suelo- y para la gente que depende de él.

Los bosques desempeñan un papel importante en los medios de subsistencia y el bienestar de un gran número de personas en los países desarrollados y en desarrollo. Son el hogar de pueblos y culturas, y contribuyen de diferentes maneras a la economía local, nacional y mundial. Como se manifiesta en el primer capítulo, la dependencia

humana de los bosques es enorme: más de 1,6 millones de personas en todo el mundo dependen en mayor o menor grado de los bosques para su sustento, y al menos 350 millones de personas viven dentro o cerca de ellos, dependiendo de éstos en gran medida para la subsistencia e ingresos. Cerca de 60 millones son indígenas, la población más vulnerable a los cambios dentro de sus territorios.

Los bosques tropicales, en los cuales se encuentran las mayores tasas de deforestación actualmente, coinciden con el territorio de los países considerados en desarrollo. Por ello, adicionalmente, se enfrentan a la problemática propia de estos países y particularmente a la vinculada con las zonas rurales, más pobres, menos comunicadas, “menos desarrolladas”. Una de estas problemáticas –de particular interés– es la tenencia de los bosques pues involucra a muchos actores, con diferentes intereses y derechos, muchas veces en contradicción. Si bien en los últimos años se ha abierto una diversificación de los acuerdos de tenencia de los bosques en las diversas regiones del mundo en desarrollo –como se expuso en el apartado 1.3, la mayoría de los bosques tropicales del mundo siguen siendo de propiedad pública y de control estatal.

El estudio de la tenencia forestal en países en desarrollo es fundamental para un futuro mecanismo REDD+. Esta es en particular, un área amplia de estudio académico y práctico que ofrece oportunidades para la formulación de un esquema REDD+ útil y equitativo para las comunidades forestales. La falta de claridad en los derechos de tenencia es la principal causa de la deforestación y degradación, y cuando no hay claridad en la tenencia de la tierra resultan confusión y conflictos por el control de los recursos. Esto provoca también problemas para las comunidades, profundizando la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad de los más pobres. Por el contrario, se reconoce cada vez más que la tenencia segura de los recursos forestales contribuye a la conservación y el uso y manejo sostenible de los bosques. Éstos pueden contribuir a la mitigación de la pobreza de quienes dependen directa o indirectamente de los recursos forestales para su sustento, mientras sean manejados de manera sostenible.

En suma, los bosques no son entes vacíos, en ellos vive gente cuya subsistencia es directa y otros tantos que dependen de las actividades económicas derivadas de los bosques. Los proyectos de mitigación pueden afectar gravemente las condiciones de vida de millones de personas, dentro y fuera de los bosques, aunque, en determinadas condiciones, también podrían aliviar la pobreza de los más dependientes. Debido a su reciente y creciente importancia en el ámbito político internacional, un mecanismo REDD+ no puede abstraerse de las posibles consecuencias económicas, sociales o



ambientales derivadas de decisiones políticas, ya sean a favor o en detrimento de los bosques y de quienes dependen de ellos. Para quienes viven en el bosque, éste no es un simple conjunto de árboles ni únicamente una fuente de madera, como muchas veces suele considerarse desde la mirada industrial, occidental, urbana y ajena dentro de las negociaciones.

Ha sido importante insistir en este punto porque en el contexto del debate internacional sobre el futuro de los bosques, un tratamiento simple y técnico de REDD+ presenta más amenazas que oportunidades tanto de salvar a los bosques tropicales como de favorecer las condiciones de las comunidades que viven en el bosque y respetar sus derechos sobre sus territorios. Centrar al bosque y su valor intrínseco así como la de las personas que habitan y dependen de él de manera directa –idea más cercana a la consecución del desarrollo sostenible como un equilibrio entre las esferas social, económica y ambiental- contrasta con el proceso de negociación del mecanismo, que se ha fundado más en la complejidad técnica que en el fundamento.

Si bien, hasta las negociaciones de la XVII Conferencia de las Partes COP 17, existe un consenso general sobre la importancia de incluir REDD+ en el acuerdo final que sustituya Kioto, todavía existen muchas dudas, desacuerdos y polémicas en torno al cómo se van a implementar estos mecanismos. Se ha expuesto en el capítulo segundo cómo la negociación de REDD+ se inserta en la de por sí compleja política internacional del cambio climático, que involucra no sólo Estados-nación, sino una variedad de actores a diferentes escalas, entre ellos los propios pueblos y comunidades que habitan los bosques tropicales. Dentro del proceso los intereses de los actores son muy diversos y los equipos de negociadores juegan no solo de manera horizontal –con las Partes- sino de manera vertical, respondiendo a otros poderes o intereses al interior de sus países.

De igual forma, se expuso que este régimen climático, como cualquier asunto internacional, se inserta en una estructura de poder desigual entre naciones pero con las particularidades de un proceso de negociación en materia ambiental, especialmente dentro del conflicto Norte/Sur. El problema del cambio climático en las negociaciones internacionales ha sido fuertemente ideologizado. Dentro de las negociaciones –y el sector forestal en particular- temas como deuda ecológica, responsabilidad histórica, transferencia de dinero y tecnología, respeto a la soberanía estatal, derecho al desarrollo, y redistribución, surgen en todo momento desde los países en desarrollo, y reclamos sobre corrupción, falta de vigilancia, irresponsabilidad, inestabilidad, desinterés, se

presentan por parte de los países desarrollados.

Sería deseable que los múltiples intereses de los actores involucrados fueran neutralizados por los conceptos de deuda histórica, de justicia social y del reconocimiento de derechos, sin embargo, la fuerza explosiva de REDD+ se basa en la compensación: la reducción no realizada en el norte se compensará con la conservación de los bosques. El dinero que ya han puesto diferentes gobiernos para proyectos piloto y de preparación de REDD+ ha sido substancial, por ello, los grupos de interés que esperan ser beneficiados libran un cabildeo encarnizado. REDD+ ha despertado grandes expectativas entre algunos actores: empresas, gobiernos, ONGs, organizaciones sociales. Mientras, la mayoría de las organizaciones que trabajan con la gente que vive en los bosques se encuentran preocupadas. Éstas defienden en principio, reglas claras para asegurar derechos de las comunidades y un mecanismo que ataque las causas subyacentes de la deforestación, antes que se centre en incentivos y promesas de recursos. La mayoría de los países del Sur se han dejado seducir por REDD+ como una oportunidad de financiamiento y se han sumado al barco de apoyo. Si bien la mayoría continúa defendiendo algunas de las posturas de los países en desarrollo en el debate Norte/Sur, lo han hecho desde una postura estatal, y contrario a lo que se hubiera esperado, han sido los principales impulsores de aligerar la carga de salvaguardias para las comunidades locales –con algunas excepciones poco claras como las de Tuvalu y Bolivia.

Aunque la mayoría de los países pobres defienden el derecho al desarrollo, la postura de éstos queda lejos de ser homogénea. Los diferentes intereses y prioridades regionales también juegan un papel decisivo, atendiendo a la heterogeneidad de las motivaciones de la deforestación por países y por regiones, así como las diferentes etapas de transición forestal en las que se encuentran. En el debate también juegan los intereses de aquéllos países y compañías interesados en financiar, compensar o vender créditos a través de REDD+.

A pesar de lo difícil que se torna el debate, atendiendo a todas estas cuestiones; el texto de Cancún fijó la base de REDD+, pero a su vez dejó abiertos muchos temas clave –aparentemente técnicos- que son cruciales para la implementación en el terreno de los proyectos y/o políticas, y por lo tanto para las comunidades locales que viven y dependen de los bosques. Además de las evidentes salvaguardias, las preocupaciones de las comunidades alcanzan la definición de los Niveles de Referencia, Medición, Reporte y Verificación; lo relacionado con el Financiamiento -quiénes y cómo se financia, cómo

se reparten los beneficios-; definiciones clave y alcance del mecanismo –bosque, deforestación, degradación, manejo sostenible, entre otras-; la distribución de los beneficios, la participación de las partes interesadas y especialmente, las garantías para las comunidades que viven y dependen de los bosques y finalmente, el desplazamiento de responsabilidades y si REDD+ en su conjunto responde a los principios de la Convención.

Se ha esbozado la discusión de cada uno de estos temas, para concluir que son muchas las cuestiones que siguen pendientes y que dejan entrever que REDD+ continuará en negociación por un largo tiempo más. Es un mecanismo incompleto, cuyas vaguedades han intensificado a su vez un fuerte debate público que critica fuertemente el propio mecanismo así como su proceso de negociación. Este debate a su vez busca influir en las negociaciones oficiales. Las organizaciones civiles ecologistas, campesinas, de mujeres, obreras, indígenas, han planteado sobre REDD+ preguntas fundamentales que no sólo no se responden, sino que son evadidas.

Particularmente los pueblos indígenas, aglutinados en el movimiento ambientalista y altermundista, han luchado por hacerse escuchar en las negociaciones y por asegurar que sus derechos fundamentales sean respetados en cualquier acuerdo REDD+. Insisten en que si estos derechos no son reconocidos y respetados, entonces REDD+ tendrá graves consecuencias para los pueblos indígenas porque tiene que ver con el control de los bosques y los recursos. Aunque las medidas de salvaguardia ya no están en el texto operativo y han sido movidas al Anexo I, todavía queda opción de fortalecerlas, en el texto y en la práctica.

En el campo las opiniones de los pueblos indígenas se dividen, entre la oposición rotunda pues no sólo son los impactos los que generan temor sino que también se cuestiona el propio proceso, mientras otros pueblos prefieren trabajar con REDD+ esperando algunos de los beneficios prometidos. En el proceso de REDD+, aún marginados, han defendido no sólo la afirmación de sus demandas históricas de reconocimiento y respeto a sus tierras y derechos internacionalmente conocidos, sino que manifiestan su posición frente al cambio climático, sentenciando que es parte de la crisis del modelo civilizatorio impuesto por las sociedades coloniales e industriales.

En el capítulo tercero se presentó una revisión de la participación de los pueblos indígenas en las negociaciones de la CMNUCC, especialmente sobre REDD+, así como sus posturas ante ambos procesos. Incluyó el proceso específico de negociación sobre las salvaguardias sociales de la implementación de mecanismos de REDD+ para los

pueblos y comunidades que viven en el bosque, junto con una revisión de los derechos que son protegidos por diversos instrumentos internacionales, haciendo énfasis en el CLPI.

Si bien se plantea el fortalecimiento de las salvaguardias para evitar que REDD+ dañe a las comunidades forestales, muchos pueblos indígenas aseguran que REDD+ no puede arreglarse asegurando explícitamente los derechos de las comunidades locales, incluyendo el CLPI por varias razones. Muchos países no reconocen ni siquiera la existencia de los pueblos indígenas, menos sus derechos ni ningún principio de protección especial. Defienden que aún cuando el CLPI y la DNUDPI fueran legislados, implementados y reforzados por leyes internas dentro de los próximos años, deberían ser aplicados a todas las comunidades indígenas, no sólo a las comunidades huéspedes. Además insisten en que los principios de ambas, no son capaces de enfrentar las causas subyacentes de la deforestación.

El último capítulo también describió diversas actividades de preparación y demostración de REDD+ en las que no se han respetado las salvaguardias y derechos de las comunidades. Estos preparativos para REDD+ están tomando diferentes formas y evolucionan rápidamente, y podemos concluir que las preocupaciones sobre Derechos Humanos e impactos socio-ambientales, que tanto se pierden en las negociaciones, son cruciales no sólo para el éxito del esquema REDD+, sino para que no se convierta en uno más de las formas de amenazar la existencia de los pueblos indígenas. Las actividades de preparación y demostración de REDD+ evidencian que en muchos de ellos no se respetan las salvaguardias mínimas y cada vez existen más denuncias sobre violaciones a los derechos humanos. Por ello es fundamental seguir insistiendo en salvaguardias fuertes y claras, aún cuando no se esté de acuerdo con el mecanismo en general.

La variedad de información –entre detractores y defensores, poca información pública y no necesariamente comprobable, hace difícil una evaluación consistente y exhaustiva sobre la totalidad de proyectos y actividades REDD+ –. Sin embargo, cada vez existen más series de estudios que muestran cómo el proceso REDD+ se ha experimentado en la práctica, alimentados también por las denuncias que la propia gente que vive en los sitios donde se desarrollan los proyectos. Este representa también un vasto campo de investigación futura.

Finalmente, haciendo un balance se concluye que aunque REDD+ podría proporcionar algunas oportunidades financieras y de otro tipo a los pueblos indígenas

que viven y dependen de los bosques, el concepto y la manera en que se está formulando e implementando plantea algunos problemas que deben ser tratados – reformas de tenencia, reconocimiento de derechos, descentralización, titulación de tierras, participación y distribución de beneficios, entre otros–.

Definitivamente REDD+ no es en sí mismo una reforma de la gobernanza forestal ni una estrategia de desarrollo para los pueblos y comunidades de los bosques, pero decididamente afectará –entre muchas otras cosas- la vida de quienes viven y dependen del bosque en el que sea implementado. REDD+ incidirá en la vida del bosque pudiendo cerrar o acrecentar las brechas de desigualdad entre sus pobladores, y transformará la dinámica social y cultural de sus pobladores. Las condiciones estructurales de marginación de los pueblos y comunidades indígenas se ven hoy potenciadas por una coyuntura internacional que quiere transformar a los bosques en sumideros de carbono.

El mayor riesgo, por el cual los pueblos indígenas han planteado su preocupación o directamente se han opuesto a REDD+, es porque temen que sus derechos sean menoscabados por actores más poderosos, como ha ocurrido en otros casos. En muchos países en desarrollo no queda claro quiénes poseen las tierras de los bosques y los derechos. En los territorios titulados, las preocupaciones se centran en la cuestión de los derechos y en la gobernanza, es decir, el consentimiento, la participación en el diseño e implementación de proyectos REDD, y la distribución de beneficios. El temor es que frente al nuevo valor que adquieran esos bosques, el Estado dilate el reconocimiento legal o que se promueva una rápida titulación de tierras por las élites que debiliten la propiedad comunitaria. No se puede esperar que los gobiernos se interesen en hacer frente a las demandas de las comunidades indígenas para el reconocimiento de sus derechos a sus tierras y territorios, aun aquéllos que firmaron acuerdos internacionales como la DNUDPI.

Un futuro mecanismo de REDD+ requiere derechos claros y seguros y la exclusión de los causantes de la deforestación y degradación. De centrar su diseño de manera diferente –es decir, basado en el respeto y reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas y en la participación plena de las comunidades forestales –, REDD+ es una oportunidad para clarificar y asegurar los derechos de los pueblos que viven en bosques, que construyan sus propios proyectos de REDD+ para su beneficio y del de los bosques. También puede ser una oportunidad para revisar políticas, leyes y reglamentos referentes a los bosques. En caso contrario, de no protegerse los derechos de los pueblos

de los bosques, probablemente provoque más conflicto, oposición e incluso sabotaje de los esfuerzos de reducción de emisiones de carbono.

La participación plena y respetuosa garantizaría un esquema diseñado apropiadamente, que podría generar una serie de beneficios colaterales para las comunidades en la reducción de la pobreza y la construcción del desarrollo sostenible – desde la visión de las propias comunidades. Los beneficios para las comunidades deberán de ser no sólo incentivos económicos –derivados del pago, sino estar ligados a metas sociales - incidir por ejemplo en la equidad de género, fomentar la creación de nuevas cadenas productivas, articulación y cohesión de las comunidades, el fortalecimiento de las instituciones comunitarias, etc.

Aún así, persiste la preocupación de que los fondos no lleguen a las comunidades y que ante las restricciones, no sean partícipes de los beneficios de REDD+. Teniendo en cuenta experiencias pasadas, el nivel de financiamiento y los requisitos técnicos asociados a REDD+ podrían llegar a reforzar tendencias burocráticas a centralizar decisiones de todo tipo y promover la toma de decisiones a puerta cerrada, lo que permite la influencia excesiva de intereses creados. En otro caso, existe el riesgo de que el dinero sea canalizado a través de instituciones intermediarias donde se corre el riesgo que las élites se apropien de los recursos y se puedan generar casos de mal utilización de fondos y corrupción.

REDD+ podría ser un marco para la evaluación a fondo de las causas primordiales de la deforestación y la degradación de los bosques; sin embargo, dentro de las amenazas que representa para las comunidades es que una visión parcial del problema. Esta visión es la que justifica la criminalización de las prácticas tradicionales de los pueblos y comunidades que viven en el bosque, acusadas de ser causantes de la deforestación. Los regímenes del REDD+ establecerán las reglas respecto a lo que puede y no puede ocurrir dentro de los bosques. Existe el riesgo de que suceda lo mismo que con las áreas naturales protegidas, en las que los organismos conservacionistas han impuesto normas y reglamentos sin comprender claramente las prácticas existentes o consuetudinarias relacionadas con los bosques. Lo fundamental para REDD+ es la evaluación precisa de los motores de deforestación y degradación a escalas adecuadas y el diseño de políticas, estrategias y mecanismos institucionales específicos para hacerles frente.

Otra gran amenaza de REDD+ es el ingreso de conceptos y prácticas de mercado –valorar al bosque por el carbono almacenado, pueda provocar un genocidio cultural

debido a la distorsión de los valores solidarios de la comunidad y la adopción de formas más individualistas y de acumulación. Los pueblos indígenas cuidan al bosque por su valor intrínseco, por ello, algunas organizaciones se oponen a la idea de considerar los bosques principalmente como un almacén de carbono y rechazan cualquier forma de comercio de carbono forestal.

Todos estos factores –que pueden significar amenazas u oportunidades, en definitiva contribuirán e influirán en la forma como REDD+ será percibido e implementado, en los resultados y en la dinámica social que generará. Es imperativo abordar los problemas de derechos, la inclusión y la transparencia, ya que ello dará más legitimidad, pero también minimizará los efectos –inevitables- sobre los pueblos y comunidades forestales. Las principales consideraciones para promover la participación equitativa en REDD+ incluyen garantizar el CPLI de las personas que posiblemente serán afectadas por cualquiera de las acciones asociadas con la implementación de las estrategias REDD a nivel nacional; fortalecer los derechos y la gobernanza mediante la implementación de reformas de tenencia de los bosques, mapeo de tierras y reconocimiento de derechos claros a los servicios proporcionados por los ecosistemas. Dar prioridad a políticas y medidas que favorezcan a los pobres como parte de las medidas para efectivizar REDD+, alinear con los procesos nacionales de desarrollo y utilizar financiamiento REDD+ para apoyar procesos de reforma de gobiernos locales y el desarrollo de capital social a fin de que se canalicen flujos financieros a pueblos indígenas y comunidades locales, también para lograr una gobernanza forestal más amplia.

Aún así, para muchos de los pueblos indígenas, organizaciones de base, movimientos sociales y ONGs, REDD+ plantea problemas de justicia ambiental mundial (ver 3.1), por lo que es probable que aún “arreglando” el mecanismo, siga sin tener la legitimidad que requiere para su éxito. Los pueblos indígenas insisten en que la única forma de que REDD+ funcione –frente a las amenazas y realidades que presenta- es incrementar el poder político de aquéllos con el interés más profundo por salvar los bosques: las comunidades que dependen de él. Sus propuestas son enfocarse en los derechos de tenencia, demarcar y titular las tierras indígenas, esto reducirá la deforestación; implementar a nivel mundial, nacional y local, los derechos de los pueblos indígenas contenidos en la DNUDPI, proteger bajo el mismo marco legal a las comunidades no indígenas dependientes del bosque, centrar los esfuerzos en detener las causas subyacentes de la deforestación: reducir la demanda de carne, pulpa, madera,

aceite de palma y agrocombustibles; reducir la plantaciones de monocultivos y las concesiones madereras; declarar una moratoria a la extracción de combustibles fósiles y minería en los territorios indígenas o cercanos.<sup>402</sup>

REDD+ es un tema reciente y novedoso en el régimen internacional del cambio climático, por ello es tan complejo e incierto. Es poco claro en su abstracción y poco claro en sus efectos prácticos. Por ello, es sin duda un tema actual de estudio tanto para la política ambiental internacional como para la política interna de aplicación. Debido a su reciente formulación e implementación es poco probable concluir claramente cuál será su desenvolvimiento. Esta investigación ha presentado un acercamiento al debate actual, a la negociación del mecanismo y a la implementación de proyectos de preparación y demostración –enfocados en los impactos sobre las comunidades forestales– que si bien han sido poco profundizados debido a la rapidez de los procesos y la poca información de los mismos, evidencian que dentro de las negociaciones se debe prestar mucha más atención a las salvaguardias sociales de la que se ha presentado hasta la Conferencia de Durban. Se ha expuesto lo complejo de la negociación y el por qué se explica la falta de interés en el fortalecimiento de las salvaguardias. Finalmente, se ha buscado plantear un panorama de las oportunidades y amenazas para las comunidades que viven y dependen de los bosques tropicales. REDD+ afectará sus modos de vida, por lo que dependerá de la forma en que se termine de negociar para conocer sus consecuencias. Hay posibilidades reales de que las comunidades obtengan beneficios de REDD+, siempre y cuando se centren en su diseño, se les incluya en el proceso y se consideren y respeten sus derechos. Es muy probable que cualquier cambio en este sentido, inducido por REDD+ tenga efectos en el bienestar de las poblaciones que dependen del bosque. Si éstas continúan careciendo de derechos, esto limita su poder de enfrentar las amenazas que representa REDD+.

El tema está en la agenda más actual de las relaciones internacionales, por lo que su estudio es pertinente y continuo. Mientras no haya un acuerdo formal dentro de la CMNUCC se podrá incidir de diferentes formas en el diseño del mecanismo, y una de ellas es desde la academia. A ello apuestan los movimientos indígenas y el movimiento ambientalista y altermundista, a incidir en el diseño final para hacer de REDD+ la menor amenaza posible para las comunidades forestales -muy a pesar de los cuestionamientos profundos sobre la crisis civilizatoria.

---

<sup>402</sup> Hallie Boas, *op. cit.*  
*Vid 3.3*



## Fuentes consultadas

### Bibliografía

Accra Caucus on Forests and Climate Change, *Implementando derechos y protegiendo los bosques: una perspectiva alternativa para reducir la deforestación. Casos de estudio del Accra Caucus*, DANIDA, Ford foundation and Anthony Rae Foundation, Junio de 2010.

Accra Caucus on Forests and Climate Change, *¿Está REDD readiness llevándonos en la dirección correcta? Estudios de caso del Accra Caucus*, DANIDA, Ford Foundation y Anthony Rae Foundation, Noviembre de 2011.

Angelsen, Arild (ed), *Avancemos con REDD: Problemas, opciones y consecuencias*, CIFOR, Subur, Bogor, Indonesia, 2008.

Angelsen, A (ed.), *Moving ahead with REDD: Issues, options and implications*, CIFOR, Bogor, Indonesia, 2008.

Angelsen, A. et al. (eds), *Realising REDD+: National strategy and policy options*. CIFOR, Bogor, Indonesia, 2009.

Antal, Edit, *Cambio Climático: desacuerdo entre Estados Unidos y Europa*, UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Plaza y Valdes, México D.F., 2004, 244 pp.

Boas, Hallie (editor), *No REDD papers, Volumen Uno*, Charles Overbeck/ Eberhardt Press, Portland, 2011.

Boff, Leonardo, *La dignidad de la tierra: ecología, mundialización, espiritualidad. La emergencia de un nuevo paradigma*, Editorial Trotta, Madrid, 2000, 187 pp.

Boff, Leonardo, *El cuidado esencial: ética de lo humano, compasión por la Tierra*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, 164 pp.

Bray, David et al, *Nueva evidencia: Los bosques comunitarios de México protegen el ambiente, disminuyen la pobreza y promueven paz social*, Agrupación Sierra Madre S.C., Ciudad de México, 2007.

Cabello, Joanna y Tamra Gilbertson (editoras), *REDD no! Una lectura crítica*, Carbon Trade Watch -Tres perros, Sonora, México. 2010.

Caravani, Alice, Neil Bird y Liane Schalatek, *Información básica sobre financiamiento para el cambio climático. Documento 5: Financiamiento REDD-plus*, Heinrich Böll Stiftung, Oficina regional México, Centroamérica y el Caribe, Ciudad de México, 2010, 6 pp.

Carino, Jogi et al, *State of the World's Indigenous Peoples*, Secretariado del Foro permanente de Asuntos Indígenas, ONU, Nueva York, 2009.

- CEPAL, *Panorama Social 2006*, CEPAL/Naciones Unidas, Santiago, 2006. 156 pp.
- Chenost, Clément e Yves-Marie Gardette, *Los mercados de carbono forestal*. PNUMA/PNUD/AFD/BioCarbon Fund BM/ONF, Washington.
- Chomitz, Kenneth, *¿Realidades antagónicas? Expansión agrícola, reducción de la pobreza y medio ambiente en los bosques tropicales*, Banco Mundial, 2007.
- Dooley, Kate *et al*, *Un aperçu des propositions REDD sélectionnées*, CIFOR, Bogor, Indonesia, 2008, 27pp.
- Echart Muñoz, Enara, *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación/Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2008, 317 pp.
- Erni, Christian & Helen Tugendhat (eds), *¿Qué es REDD? Una guía para las comunidades indígenas*, IWGIA, Servindi, FPP, AIPP y Tebtebba/ Tarea Gráfica Educativa, Lima, 2010, 94 pp.
- FAO, *Situación de los bosques del mundo 2010*, Departamento de Montes-FAO, Roma, 2010, 378pp.
- FAO, *Understanding forest tenure in Africa: opportunities and challenges for forest tenure diversification./Comprendre les Régimes forestiers en Afrique: opportunités et enjeux de diversification. Forestry Policy and Institutions Working Paper/Document du travail sur les politiques et les institutions forestières*, No. 19, Roma, 2008, 408 pp.
- FAO, *Tenure security for better forestry. Understanding forest tenure in South and Southeast Asia*, Departamento de Montes, FAO, Roma, 2007, 13 pp.
- FAO, *Tenure security for better forestry. Understanding forest tenure in Africa*, Departamento de Montes, FAO, Roma, 2008, 12 pp.
- FAO, *Situación de los bosques del mundo 2009*, FAO-Departamento de Montes, Roma, 2008, 176 pp.
- FAO, *Situación de los bosques en el mundo 2010*, FAO-Departamento de Montes, Roma, 2010, 193pp.
- Fathereuer, Thomas, *Dólares, esperanzas y controversias- REDD en la Amazonía. Una guía breve de un debate complejo*, Heinrich Böll Stiftung, Oficina regional México, Centroamérica y el Caribe, Ciudad de México, 2010, 6 pp.
- Flannery, Tim, *El clima está en nuestras manos*, Taurus, Madrid, 2006, 289 pp.
- Gilbertson, Tamra y Oscar Reyes, *'El mercado de emisiones: cómo funciona y por qué fracasa'*, Fundación Dag Hammarskjöld/Cerro Azul Artes y Letras, La Paz, 2010, 160 pp.

Havemann, Paul, "Indigenous peoples' Rights in the network society" En: Cohen, Robin y Shin M. Rai; *Global Social Movements*, Editorial Continuum, Nueva York, 2000, pp 8-19.

Hall, Ronnie, *REDD: Realidades en blanco y negro*, Friends of the Earth International. Amsterdam. 2010.

Jann Williams, *Australia State of the Environment Report 2001*, RMIT University, Department of the Environment and Heritage, 2001.

Kanninen, M. *et al*, *Do trees grow on money? The implications of deforestation research for policies to promote REDD*, Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia, 2007, 74 pp.

Kill, Ozinga, Pavett, y Wainwright, *Trading Carbon: How it works and why it is controversial*, FERN, UK, 2010.

Larson, A.M., Barry, D., Dahal, G.R. y Colfer, C.J.P, *Bosques y derechos comunitarios: Las reformas en la tenencia forestal*, CIFOR, Bogor, Indonesia. 2010, 284 pp.

Leff, Enrique, "Sustentabilidad, Diversidad Cultural y Diálogo de saberes" en Enrique Leff, *Discursos sustentables*, Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2008, pp 81-99.

Llistar Bosch, David, *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur*, Icaria, Barcelona, 2009, 316pp.

López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Consejo Nacional para la cultura y las artes, Ciudad de México, México, 2002.

Matthew Paterson, *Global Warning and global politics*, London Routledge, Londres, 1996.

Morales, Patricia (coordinadora), *Pueblos indígenas, derechos humanos e interdependencia global*, Siglo XXI Editores, México, 1994, 282 pp.

Mingst, Karen y Margaret P. Karns, *The United Nations in the Post Cold War Era*, West View Press, 2da Edición, Colorado, 2000, 272pp.

Morales Hernández, Jaime, *Sociedades rurales y naturaleza: en busca de alternativas hacia la sustentabilidad*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad Iberoamericana, León, México, 2004., 249 pp.

Moss, Nicholas y Ruth Nussbaum, *A Review of Three REDD+ Safeguard Initiatives*, Programa ONU REDD, FAO/PNUD/PNUMA, 2011, 28 pp.

Myers Madeira, Erin, *Policies to Reduce Emissions from Deforestation and Degradation in Developing Countries. An examination of the issues facing incorporation of REDD into market-based climate policies*, Resources for the future, Washington, 2008, 82pp.

Naciones Unidas, *Datos relevantes: La situación de los pueblos indígenas del mundo*, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 2010.

Paker, Charlie *et al*, *El pequeño libro de REDD*. Global Canopy Foundation. Londres. 2009.

Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación), *Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, IPCC, Ginebra, 2008, 104 pp.

PNUD, FAO, PNUMA, *Forest Graphics*. PNUD, FAO y FNUP, Nairobi, 2009, 75 pp.

Programa ONU-REDD, *Perspectivas sobre REDD+*, Programa ONU-REDD/ FAO/ PNUD/ PNUMA; Ginebra, 2010, 8 pp.

Ravindranath, N.H. y Jayanta A. Sathaye, *Climate Change and developing countries*, Kluwer Academy Publishers, Amsterdam, 2002.

Sachs, Wolfgang (editor), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Editorial PRATEC, Lima, Perú, 1996, “Desarrollo”.

Sands, Roger, *Forestry in a global context*, CABI Publishing, Oxfordshire, 2005, 262 pp.

SEMARNAT, *Visión de México sobre REDD*, CONAFOR, Guadalajara, México, 2010.

Schalatek, Liane, *Género y financiamiento para el cambio climático: doble transversalidad para un desarrollo sustentable*, Fundación Heinrich Böll, Oficina regional para México, Centroamérica y el Caribe, México D.F., 2010, 40 pp.

Schlamadinger, B.; Ciccarese, L.; Dutschke, M.; Fearnside, P.M.; Brown, S.; Murdiyarto, D. “Should we include avoidance of deforestation in the international response to climate change?” En: Murdiyarto, D. and Herawati, H. (eds.), *Carbon forestry: who will benefit? proceedings of Workshop on Carbon Sequestration and Sustainable Livelihoods*. Bogor, Indonesia, CIFOR. 2005, 26-41 pp.

Sketsch, Margaret M. y Hans Th.A. Bressers, “Power, Motivation and Cognition in the Construction of Climate Policy: The case of tropical forestry” En: Velma I. Grover (editor); *Global Warming and Climate Change. Ten years after Kyoto and still counting*, Vol 1, Universidad de las Naciones Unidas/PNUD/Red Internacional sobre el agua/Science Publishers. Enfield, 2008, 639 pp.

Stern, Nicholas (traducción de Albino Santos (1a parte) y Joan Vilaltella (2a parte), *El informe Stern: la verdad sobre el cambio climático*, Barcelona, México Paidós, 2007, 389 pp.

Toledo, Víctor M, *Ecología, espiritualidad y conocimiento. De la sociedad del riesgo a la sociedad sustentable*, PNUMA/Universidad Iberoamericana, Puebla, 2003.

Verchot, Louis y Elena Petkova, *El estado de las negociaciones REDD. Puntos de consenso, opciones para seguir y necesidades de investigación para respaldar el proceso*, CIFOR/UNREDD, Bogor, 2010.

Vilas, Carlos M., “La revaloración del estado después del Consenso de Washington ¿Hacia atrás o hacia adelante?” En: Adolfo Chaparro; *Estado, Democracia y Populismo en América Latina*, CLACSO, Bogotá, 2008. p. 152.

Wessendorf, Kathrin (compiladora), *El mundo indígena 2009*, Grupo Internacional de Trabajo sobre cuestiones indígenas, Tarea Asociación gráfica educativa, Lima, Perú, 2009.

Wertz-Kanounnikoff, Shela y Metta Kongphan-apirak, *Emerging REDD+: A preliminary survey of demonstration and readiness activities*, CIFOR, Working Paper 46, Copenhagen, 2009.

### Hemerografía

Antentas, Josep María y Esther Vivas, “Justicia climática y justicia social: un mismo combate contra el capitalismo global”, *Revista Ecología Política*, Icaria editorial, Barcelona, Diciembre de 2009. PP 103-106.

Carrere, Ricardo, “Una visión Crítica de REDD”, *Revista Ecología Política*, Icaria editorial, Barcelona, Diciembre de 2009. PP 13-16.

De Ita, Ana, “REDD++ y pueblos indígenas”, *La Jornada*, Opinión, México, 18 de septiembre de 2010.

De Ita, Ana, “Cambio climático: lo que está en juego en Cancún”, *La Jornada*, Opinión, México 20 de noviembre de 2010.

Ribeiro, Silvia, “REDD, satélites y biopiratería”, *La Jornada*, Opinión, México 7 de mayo de 2011.

Ribeiro, Silvia, “REDD, la brecha lacandona y nuevas formas de despojo”, *La Jornada*, Opinión, México, 23 de abril de 2011.

Ribeiro, Silvia, “REDD: nombres para el despojo”, *La Jornada*, Opinión, México, 21 de mayo de 2011.

Sosa Fuentes, Samuel, “El movimiento indígena en América Latina al inicio del siglo XXI: autonomía, democracia y diversidad” en *Estudios internacionales de la Complutense*. Universidad Complutense de Madrid, España, Volumen 9, Primer semestre (enero-junio) 2007, No.1. p. 139.

Urrutia Silva, Osvaldo, *El régimen legal internacional del cambio climático subsecuente al “Acuerdo de Copenhague”*, Revista de Derecho de la Pontificia

Universidad Católica de Valparaíso, XXXIV, Primer semestre, Valparaíso, Chile. pp 597 – 633.

Vilas, Carlos M., “La revaloración del estado después del Consenso de Washington ¿Hacia atrás o hacia adelante?” En: Adolfo Chaparro; *Estado, Democracia y Populismo en América Latina*, CLACSO, Bogotá, 2008, 144-172pp.

Viñuales, J. E., *El régimen jurídico internacional relativo al cambio climático: Cuestiones de actualidad*, en: Organization of American States (O.A.S.)/Inter-American Juridical Committee, Course on International Law ("Universalism and Regionalism at the Beginning of the 21st Century"), vol XXXVI, 2009 66pp. Disponible en: <http://www.lk-k.com/data/document/regimen-juridico-internacional-relativo-cambio-climatico-organization-american-states.pdf> Consultado el 12 de septiembre de 2011 22:00 hrs.

### **Documentos oficiales**

Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, *Acuerdo de los pueblos*, Cochabamba, Bolivia 2010.

Cumbre Mundial de Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático, Anchorage, *Declaración de Anchorage*, 24 de abril de 2009.

Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Protocolo de Kioto, Kioto, 1997.

Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, *Acuerdo de Copenhague*. Conferencia de las Partes 15, Copenhague, 2009.

Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, *Acuerdos de Cancún*, Conferencia de las Partes 16, Cancún, 2010.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *Decisión 2/CP.13*, Bali, 2007.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *Decisión 4/CP.15*, Copenhague, 2009.

Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, *Decisión 1/CP.16*, Conferencia de las Partes 16, Cancún, 2010.

Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, *Anexo I de la decisión 1/CP.16*, Conferencia de las Partes 16, Cancún, 2010.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *Decisión - /CP.17*, Durban, 2011.

Naciones Unidas, *Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro,

Brasil, 1992.

Naciones Unidas, *Convenio sobre diversidad biológica*, Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 1993.

Naciones Unidas, *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 1992.

Naciones Unidas, *Agenda 21*, Asamblea General, Nueva York, Estados Unidos, 1992.

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales*, Asamblea General, Nueva York, Estados Unidos, 2006.

Organización Internacional del Trabajo; *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y tribales en países independientes*, Ginebra, Suiza, 1989.

#### Fuentes electrónicas

Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Locales Contra REDD y por la Vida; *Llamado de la Alianza de Pueblos Indígenas y Comunidades locales contra REDD y por la Vida*, Carbon Trade Watch, 11 de diciembre de 2011. Dirección URL: <http://www.carbontradewatch.org/art-culos/pueblos-indigenas-hacen-un-llamado-por-una-moratoria-sobre-redd.html> [Consultado el 15 de diciembre de 2011, 16:00 hrs]

CIFOR, *Global Database of REDD+ and Other Forest Carbon Projects Interactive Map*. Dirección URL: <http://www.forestsclimatechange.org/redd-map/> [Consultado Enero de 2012]

CMNUCC, *Ficha informativa: La necesidad de medidas contundentes globales frente al cambio climático*, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2010. Dirección URL: [http://unfccc.int/portal\\_espanol/press/fact\\_sheets/items/5743.php](http://unfccc.int/portal_espanol/press/fact_sheets/items/5743.php) [Consultado el 21 de abril de 2011, 18:30 hrs]

CMNUCC, *Ficha informativa: La ciencia del cambio climático*; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2010. Dirección URL: [http://unfccc.int/portal\\_espanol/press/fact\\_sheets/items/5743.php](http://unfccc.int/portal_espanol/press/fact_sheets/items/5743.php) [Consultado el 21 de abril de 2011, 18:30 hrs]

CMNUCC, *Ficha informativa: Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en países en desarrollo: planteamientos para estimular la adopción de medidas*; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2010. Dirección URL: [http://unfccc.int/portal\\_espanol/press/fact\\_sheets/items/5743.php](http://unfccc.int/portal_espanol/press/fact_sheets/items/5743.php) [Consultado el 21 de abril de 2011, 18:30 hrs]

Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, *"Bosques de México "modelo para el mundo"*, Iván Zuñiga, 30 de Noviembre de 2010, Agroinformación. Dirección URL: <http://www.ccmss.org.mx/nuevo/anuncios.php?seId=12> [Consultado el 15 de

febrero de 2011. 16:00hrs]

Dewan, Angela, *El gran reto de REDD+: Confusión sobre la tenencia de los bosques.*, CIFOR, 8 de abril de 2011. Dirección URL: <http://www.bionero.org/cambio-climatico/el-gran-reto-de-redd-confusion-sobre-la-tenencia-de-los-bosques> [Consultado el 15 de febrero de 2012, 4 hrs]

Ecologistas en acción, “*Durban: Sociedad Civil planta cara contra privatización de bosques*”, Ecologistas en Acción, 11 de diciembre de 2011. Dirección URL: <http://www.ecologistasenaccion.org/article21888.html> [Consultado el 15 de diciembre de 2011 16:30 hrs]

Forest Peoples Programme, “Camerún: Los Baka, Bagyeli y Bakola desconfían de REDD”, 7 de julio de 2010. Dirección URL: [http://www.forestpeoples.org/documents/africa/cameroon\\_press\\_rel\\_redd\\_comm\\_wsho\\_ps\\_jul10\\_eng.pdf](http://www.forestpeoples.org/documents/africa/cameroon_press_rel_redd_comm_wsho_ps_jul10_eng.pdf) [Consultado el 23 de enero de 2012 19:00 hrs]

Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB), *Mensajes clave: los bosques para la gente. Año Internacional de los Bosques 2011*. En: página oficial de FAO Forestal. Dirección URL <http://www.fao.org/forestry/iyf2011/69186/es/> [Consultado el 23 de enero de 2011 a las 19:00 hrs]

Genaro Bautista, “Indígenas del mundo reivindican derechos en COP-17”, *Movimientos*, 11 de diciembre de 2011. Dirección URL: [http://www.movimientos.org/madretierra/show\\_text.php3?key=20083](http://www.movimientos.org/madretierra/show_text.php3?key=20083) [Consultado el 15 de diciembre de 2011, 16:00 hrs]

Greenpeace, *Guías para el consumo responsable de productos forestales. 3: el papel*, Greenpeace, España, Madrid, 2004. Dirección URL: <http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/other/el-papel.pdf> [Consultado el 10 de junio de 2011, 21:00hrs]

*Grupos de negociación*, Página oficial de la CMNUCC. Dirección URL: [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/parties/negotiating\\_groups/items/2714.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/negotiating_groups/items/2714.php) [Consultado el 23 de octubre de 2011. 20:00hrs]

Leff, Enrique, “La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza”, En: *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização* (8 al 13 de Octubre de 2005, Hotel Gloria, Rio de Janeiro, Brasil), Rio de Janeiro, Brasil UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2005. Dirección URL: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp12.pdf> [Consultado el 28 de abril de 2010 23:00hrs]

Moreno, Camila, *REDD y el futuro de los bosques: una opción por el ambientalismo de mercado?*, Amigos da Terra Brasil/Fundación Heinrich Böll, Porto Alegre, 2011. 40pp. Dirección URL: <http://www.redd-monitor.org/2010/01/04/que-paso-con-redd-en-copenhagen/> [Consultado el 15 de febrero de 2012 a las 16:00 hrs]



Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, “Manejo Comunitario de Bosques: una alternativa viable y necesaria”, *Boletín N° 61 del WRM*, agosto de 2002. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/61/Boletin61.pdf> [Consultado el 12 de julio de 2011 a las 20:00 hrs]

Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, “Asia”, *Boletín N° 94 del WRM*, mayo de 2005. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/94/Asia.html> [Consultado el 30 de enero de 2012 a las 19:00 hrs]

Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, “Redes regionales: un paso adelante en la lucha contra las plantaciones”, *Boletín N° 113 del WRM*, diciembre de 2006. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/113/opinion.html> [Consultado el 29 de enero de 2012 a las 17:00 hrs]

Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, “El consumo excesivo de papel en el Norte promueve los desiertos verdes en el Sur”, *Boletín N° 147 del WRM*, octubre de 2009. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/147/Boletin147.pdf> [Consultado el 30 de abril de 2011 a las 17:00 hrs]

Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, “Cambio climático: flagrante violación de los derechos humanos”, *Boletín N° 149 del WRM*, diciembre de 2009. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/149/opinion.html> [Consultado el 28 de enero de 2012 a las 20:00 hrs]

Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales; “Brasil: la reserva Juma, un ensayo piloto de REDD en la Amazonía”, *Boletín N° 155 del WRM*, junio de 2010. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/155/Brasil.html> [Consultado el 28 de julio de 2011 a las 20:00 hrs]

Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, *Boletín N° 156 del WRM*, julio de 2010. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/155/Brasil.html> [Consultado el 28 de julio de 2011 a las 20:00 hrs]

Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, “Año Internacional de los bosques”, *Boletín Número 162*, Enero 2011, Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/162/Boletin162.pdf> [Consultado el 23 de febrero de 2011 a las 22:00 hrs]

Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, “Todos los días deberían ser el Día de la Tierra”, *Boletín N° 165 del WRM*, abril de 2011. Dirección URL: <http://wrm.org.uy/boletin/165/opinion.html> [Consultado el 28 de enero de 2012 a las 20:00 hrs]

Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, “REDD+”, *Boletín N°; 169 del WRM*, agosto de 2011. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/169/opinion.html> [Consultado el 30 de septiembre de 2011 a las 17:00 hrs]

Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, “Derechos Humanos”, *Boletín N° 173 del WRM*, diciembre de 2011. Dirección URL: <http://www.wrm.org.uy/boletin/173/opinion.html> [Consultado el 30 de enero de 2012 a las 17:00 hrs]

las 17:00 hrs]

“Propuesta de texto de REDD+ pospone decisión sobre financiamiento para el 2012, debilitando las salvaguardias”, 7 de diciembre de 2011. Dirección URL: <http://blog.cifor.org/6079/propuestas-de-texto-de-redd-posponen-decision-sobre-financiamiento-para-el-2012-debilitando-las-salvaguardias/> [Consultado el 14 de diciembre de 2011 a las 16:00 hrs]

Urquía, Nuria -representante en México FAO. Presentación durante el *Taller Año Internacional de los Bosques*. CINU México/FAO México/Patronato Pro Zona Mazahua/CONAFOR. Centro de Información de las Naciones Unidas en México, 30 de junio de 2011. Video y presentación disponibles en: <http://www.cinu.mx/minisitio/Bosques/>

### Otros documentos

“De bosques y hombres”, Yann Arthus-Bertrand, Fundación GoodPlanet/ Fundación Yves Rocher, PNUMA/ WWF/Forest Carbon Partnership Facility/Firmenich, 2011, Documental, 7:30 minutos.

## Anexos

Apéndice I, Decisión 1/CP.16 CMNUCC *“Orientación y salvaguardias aplicables a los enfoques de política y los incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono de los países en desarrollo.*

1. Las medidas mencionadas en el párrafo 70 de la presente decisión deberían:
  - a) Contribuir al logro del objetivo enunciado en el artículo 2 de la Convención;
  - b) Contribuir al cumplimiento de los compromisos enunciados en el párrafo 3 del artículo 4 de la Convención;
  - c) Estar a cargo de los países y ser consideradas como opciones a disposición de las Partes;
  - d) Ser compatibles con el objetivo de la integridad ambiental y tener en cuenta las múltiples funciones de los bosques y otros ecosistemas;
  - e) Llevarse a cabo de conformidad con las circunstancias, los objetivos y las prioridades de desarrollo y las capacidades de los países, y respetar su soberanía;
  - f) Ser compatibles con las necesidades y los objetivos nacionales de desarrollo sostenible de las Partes;
  - g) Aplicarse en el contexto del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, respondiendo al mismo tiempo al cambio climático;
  - h) Ser compatibles con las necesidades de adaptación del país;
  - i) Contar con un apoyo financiero y tecnológico adecuado y previsible, que incluya apoyo para el fomento de la capacidad;
  - j) Basarse en los resultados;
  - k) Promover la gestión sostenible de los bosques;
  
2. Al aplicar las medidas mencionadas en el párrafo 70 de la presente decisión, deberían promoverse y respaldarse las siguientes salvaguardias:
  - a) La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia;
  - b) La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales;
  - c) El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas;
  - d) La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión;
  - e) La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las que se indican en el párrafo 70 de la presente decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales;
  - f) La adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión;
  - g) La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones.