



Derechos, Equidad, Desarrollo, Deforestación y Gobierno por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales¹

El presente documento es un aporte al debate sobre políticas e incentivos para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a causa de la deforestación y la degradación de los bosques (REDD). Se concentra sobre el potencial de gobernabilidad de los bosques por Pueblos Indígenas y comunidades locales, y discute las implicancias de los regímenes de REDD previstos sobre los derechos locales. Este documento enuncia por qué la equidad y el compromiso comunitario deben ser una consideración primordial del régimen de REDD y enumera las oportunidades como también las complicaciones y los potenciales escollos. Argumenta que deben hacerse decisivos enlaces entre los regímenes de REDD que sean efectivos, la conservación de la biodiversidad y los instrumentos de derechos humanos como la Declaración de la ONU sobre los Derechos de Pueblos Indígenas.

Introducción

La Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMCC) reconoce claramente el rol de la conservación de los bosques en la mitigación del clima obligando a las Partes que, en la manera más apropiada y adecuada posible, conserven los bosques, otros sumideros y reservorios de carbono. También obliga a los países industrializados a que aporten recursos financieros para la implementación de la Convención. En general, ambos compromisos están lejos de ser cumplidos. Mientras algunos países, y muchos Pueblos Indígenas y comunidades locales dentro de esos países, han logrado importantes progresos en detener la deforestación y la degradación de los bosques, otros países mantienen tasas dramáticamente altas de deforestación y degradación de los bosques, hasta el punto de que la deforestación es hoy considerada responsable de aproximadamente el 17 % de las emisiones globales de gases de efecto invernadero.(GEI)² En el 2005, un grupo de países oficialmente reinició el debate sobre políticas e incentivos para la reducción de las emisiones provenientes de la deforestación en países en vías de desarrollo (REDD, por sus siglas en inglés), como una contribución a la mitigación del cambio climático en general. La 13ra. Conferencia de las Partes en el



photo: Mina Susana Setra

¹ Este documento informativo ha sido preparado por Simone Lovera, en consulta con Jacques Pollini, Kanyinke Sena y Grazia Borrini-Feyerabend y otros miembros del grupo especial sobre REDD de la Comisión Medioambiental sobre Políticas Sociales y Económicas (CEESP-por sus siglas en inglés) de la Unión Mundial para la Conservación IUCN.. Está basado en el trabajo previo del tema sobre el Gobierno, la Equidad y los Derechos (TGER, por sus siglas en inglés) y la comisión del Trabajo sobre el Gobierno, las Comunidades, la Equidad y los Derechos de Vida en relación con la Áreas Protegidas (TILCEPA, por sus siglas en inglés). La nota ha sido elaborada en colaboración con miembros de la Coalición Mundial por los Bosques, una coalición mundial de ONG y organización de pueblos indígenas principalmente de países del sur. Son bienvenidos las informaciones adicionales sobre este documento informativo y pueden ser enviadas a simonelovera@yahoo.com. Las informaciones serán incorporadas en futuros documentos informativos.

² Intergovernmental Panel on Climate Change AR 4, Technical Summary of Working Group III

Convenio Marco sobre el Cambio Climático, que tuvo lugar en diciembre del 2007 en Bali, oficialmente incluyó las negociaciones sobre los asuntos de REDD en la llamada Hoja de Ruta de Bali, un intenso proceso de negociaciones que se espera resulte en la firma de un acuerdo entre gobiernos sobre futuras reducciones de emisiones de GEI para Diciembre del 2009. Teniendo en cuenta los múltiples impactos sociales y ambientales negativos de la deforestación y la degradación de los bosques, muchos actores ven en las negociaciones de REDD una oportunidad de alcanzar un acuerdo que aseguraría el acatamiento más eficaz tanto de los compromisos relacionados a los bosques en el CMCC, como también los compromisos financieros relacionados. Las Organizaciones de Pueblos Indígenas y ONG de países del sur, sin embargo, han expresado sus serias preocupaciones sobre los potenciales impactos negativos de los regímenes de REDD. Organizaciones Internacionales y donantes como también diversas Partes del FCCC, se han hecho eco de estos asuntos.

A cerca de las negociaciones de REDD

Hasta hoy, las negociaciones sobre REDD se han concentrado en los aspectos técnicos de cómo medir las reducciones en emisiones provenientes de la deforestación y la degradación de los bosques, y sobre los incentivos económicos para respaldar tales reducciones. Las propuestas de financiación de REDD que se barajan, incluyen el establecimiento de un fondo público y/o la inclusión de reducciones de emisiones a nivel nacional o proyectos de reducciones basadas en el mercado de carbono mundial. Algunos han argumentado que la inclusión de proyectos o políticas para reducir la deforestación en el mercado mundial de carbono podría movilizar miles de millones de dólares para la protección de los bosques. Otros advierten que tendría muchos impactos sociales y ambientales negativos

Medir las reducciones de emisiones requiere del establecimiento de un punto de inicio, para medir en que magnitud llegan las emisiones adicionales a lo que habría ocurrido en una situación de *statu quo*. Bajo los esquemas actuales de financiación de la reducción de emisiones en países en vías de desarrollo, solamente esos esfuerzos adicionales son contados.

En el desarrollo del presente trabajo, este enfoque presenta problemas para los Pueblos Indígenas y las comunidades locales, así como para numerosos países, que exitosamente han conservado los bosques y/o reducido la deforestación. Ya que existe actualmente poco o nada de deforestación en estos países y comunidades, la deforestación no puede ser reducida. El concepto de evitar la deforestación ha sido elaborado para desarrollar incentivos posibles para los esfuerzos para la conservación de los bosques incluso cuando estos no se encuentren en peligro, pero si tales incentivos son financiados a través de las compensaciones por emisiones de carbono, resultaran en un aumento de facto de emisiones de GEI y por lo tanto socavarán el régimen climático.

A pesar de tales complicaciones y escollos potenciales, varias iniciativas de aprestamiento para REDD en países en vías de desarrollo ya han sido llevadas a cabo. El Banco Mundial ha puesto en funcionamiento una ventanilla para operaciones en el área de los negocios con las emisiones de carbono (Forest Carbon Partnership Facility en inglés), y está actualmente desarrollando un fondo para inversiones en esa área, en inglés, Forest Investment Fund. El Programa sobre el Medioambiente de la ONU, el Programa de Desarrollo y de la ONU y la Organización de las NN.UU para la Agricultura y la Alimentación, han establecido una iniciativa conjunta, conocida como ONU-REDD, para apoyar iniciativas relacionadas a REDD. Algunos donantes bilaterales, incluyendo en particular al Gobierno Noruego, han liberado cantidades importantes de recursos financieros para respaldar las actividades relacionadas a REDD. Y un número rápidamente en aumento de proyectos de conservación de bosques y de plantación de árboles recibe la financiación a través del llamado "mercado de carbono voluntario". Las iniciativas están en marcha para desarrollar los padrones sociales y ambientales para tales "Proyectos de compensación de carbono". Sin embargo, mientras estas compensaciones se encuentren ajenas a los objetivos de emisión obligatoria, estas contribuciones financieras voluntarias son básicamente una forma de filantropía y/o maquillaje verde de la imagen corporativa.

Existe aumento en la aceptación de que políticas de REDD podría tener impactos importantes sobre los derechos y las estructuras de gobierno de Pueblos Indígenas y otros pueblos dependientes de los bosques, especialmente si un acuerdo sobre REDD podría resultar

Mas que solo Bosques.....

Los bosques no son el único ecosistema que tiene un rol muy importante en el almacenamiento de carbono. Los prados, por ejemplo, cubren 1.5 veces más del globo que bosques y guardan "aproximadamente 34 por ciento de la existencia terrestre mundial de CO₂". Aunque la cantidad de almacenamiento de carbono de bosques es mucho más amplio que los prados, algunos bosques añaden aproximadamente solo el 10 % a su peso total todos los años, mientras las sabanas pueden reproducir 150 por ciento de su peso anualmente, y las sabanas tropicales tienen un potencial mas amplio para almacenar carbono bajo tierra que cualquier otro ecosistema¹. Ha habido cierta preocupación con relación al debate de REDD que ha ignorado la importancia de los otros ecosistemas ricos en almacenamiento de carbono. Si fondos importantes son movilizadas para bosques solamente, ésta sería una infracción *de facto* del FCCC, que menciona stocks de carbono y reservorios en general. Este tratamiento privilegiado que se otorga a los bosques sería injusto para aquellos países y comunidades que conservan otros ecosistemas ricos en carbono, como son las praderas tropicales.

significativamente en el aumento del flujo financiero para políticas sobre los bosques. Esta nota preliminar trata de compilar varias lecciones importantes aprendidas sobre la equidad, el compromiso comunitario en la conservación de los bosques y los derechos de los Pueblos Indígenas y comunidades locales en general, que son de mayor relevancia en el debate sobre REDD.

Cambio Climático, Equidad y Derechos Humanos

Pocos problemas mundiales enfrentados por la especie humana involucran tan penetrante y poderosamente el tema de la equidad, como el cambio climático. El cambio climático es un problema mundial que ha sido y está siendo principalmente creado por el consumo excesivo de combustibles fósiles por los individuos más adinerados en los países más ricos de este planeta,³ sin embargo afecta desproporcionadamente a las poblaciones más vulnerables en los países más pobres⁴ tales como los de Oceanía y África, y a grupos sociales económicamente marginados como los Pueblos Indígenas, las mujeres y los campesinos, que sufren pérdidas económicas, sociales y ambientales creadas por el consumo irresponsable del segmento más rico de humanidad.

La Convención Marco sobre el Cambio Climático (FCCC, por sus siglas en inglés), que fue firmada en 1992 y ratificada por más de 192 países (incluyendo EE.UU.), reconoce estas injusticias. Se llamó a los países a adherirse al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, aunque obliga a todos los países a contribuir en la mitigación del cambio climático, incluyendo la conservación de bosques y otros sumideros y reservorios de carbono. La convención obliga a los países industrializados a que provean los recursos financieros necesarios para permitir que los países en vías de desarrollo implementen la Convención. El protocolo de Kioto excluye deliberadamente a los países en vías de desarrollo de la obligación

Gobernabilidad, Equidad y el Compromiso de Poseedores de Derechos y las Partes Interesadas

El gobierno se refiere al poder, las relaciones y la responsabilidad. Se refiere a quién tiene influencias, quién decide, y cómo se responsabiliza a los responsables.

La Equidad está relacionada con la distribución razonable de los costos y beneficios derivados de la conservación del medio ambiente y a la oportunidad de participar en la toma de decisiones sobre la base de derechos y obligaciones.¹

El compromiso genuino y eficaz de los poseedores de derechos y las partes interesadas en el desarrollo y la implementación de políticas que los afectan, es esencial tanto para el gobierno como la para equidad. Incluye el compromiso genuino por los Pueblos Indígenas - uno de los derechos consagrados en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos, el compromiso genuino de las mujeres, el compromiso genuino de los representantes de la comunidad, y el compromiso genuino de los países cuyos derechos e intereses son a menudo pasados por alto en los regímenes mundiales.

El Artículo 7 de la Convención de Aarhus define los parámetros para la participación pública en proyectos relacionados al medioambiente. Allí, el estado está obligado a hacer otras provisiones apropiadas para la participación comunitaria. La participación debe iniciarse en los preparativos de los planes y programas, la transparencia y la imparcialidad deben ser ciertos y el estado debe haber proveído toda la información necesaria respecto al proyecto.

Es crítico que la información esté en un lenguaje fácilmente comprendido por la comunidad y la comunidad debe tener el derecho de acceder a toda la información necesaria. Los debates sobre lo mismo deben ser en público, en el área del proyecto y en un ambiente en el que la libertad de expresión esté permitida. Las sesiones de diálogo deben ser comunicadas con anticipación. Las comunidades también deben ser apoyadas a fin de que tengan representación legal de su elección y cualquiera de las decisiones tomadas debe tener el apoyo amplio de la comunidad.

La participación y el compromiso de la sociedad civil o jefes de comunidades solos no son suficientes a menos que sean nombrados por la comunidad en un proceso transparente, amplio y comprobable que asegure la retroalimentación continua. Ver además: Borrini-Feyerabend, G. et. al., "Gobernabilidad como llave para sistemas efectivos de áreas protegidas equitativas", Ceesp briefing note 8, February 2008

³http://earthtrends.wri.org/searchable_db/index.php?action=select_countries&theme=3&variable_ID=666

⁴ Por ejemplo <http://www.countercurrents.org/cc-connor171105.htm>

de contar con objetivos para la reducción de emisiones, ya que la intención fue que esos países que tienen la mayor responsabilidad de haber causado el problema deben tomar la delantera para ir solucionándolo.

Los aspectos de equidad de la CMCC están estrechamente relacionados con el concepto de "emisiones per cápita". Otras propuestas de políticas luchan por los mismos derechos de emisiones per cápita para todos los seres humanos dentro de un límite común y mundial que previene el "cambio climático peligroso". Las propuestas de "Contracción y Convergencia"⁵, y de "Greenhouse Development Rights"⁶ (Derechos de Desarrollo de Invernadero) son dos propuestas políticas específicas y en parte similares que intentan dar el concepto concreto de "Derechos Iguales de emisión per cápita". Muchos movimientos sociales, especialmente en países del sur (por ejemplo Oilwatch y la mayoría de los miembros de la red Justicia Climática ¡Ya! ⁷) están un paso adelante que los proponentes de "Derechos Igualitarios de emisión per cápita" ya que piden tener en cuenta la responsabilidad por emisiones históricas y la "deuda ecológica" creada por estas emisiones de gases en propuestas que piden una solución equitativa para la crisis climática. Además, las discusiones sobre el concepto del "cambio climático peligroso" se ven acaloradas, pues el aumento del límite de la temperatura en dos grados Celsius, que ya ha sido adelantado por muchos grupos, carece de una base científica convincente. El cambio climático ya está teniendo impactos devastadores en muchas regiones, y podríamos perder Países enteros en el Pacífico mucho antes de que llegemos al límite de 2°C.

Sin embargo, pocas voces parecen interesarse en el concepto de "Derechos Igualitarios de emisión Per Cápita". Este concepto toca la dimensión de los derechos humanos de manera especial; esta fundado en el reconocimiento de que todos los seres humanos somos iguales, y nacidos con igualdad de derechos respecto a la tierra y al medioambiente.

Es de mayor importancia que las propuestas de políticas para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosque en países en vías de desarrollo sean analizadas dentro de la base de esta dimensión de equidad del régimen climático en general. Varios países en vías de desarrollo han expresado preocupación con respecto a las propuestas de REDD, pues impondría límites obligatorios a sus emisiones inclusive antes que los países desarrollados hayan tomado la delantera en reducir sus propias emisiones, como acordado en la CMCC. ¿Y quién habla en nombre de las personas desfavorecidas dentro de cada país en este debate?

Los Territorios Indígenas, las Áreas de Conservación de la Comunidad y la Equidad

Una preocupación fundamental relacionada a los derechos y a la equidad es el riesgo de que los costos y beneficios de iniciativas relacionadas a REDD no sean compartidos equitativamente con los Pueblos Indígenas y las comunidades locales que han sido históricamente responsables de la protección del medio ambiente y el uso sustentable de grandes extensiones de bosques y los otros ecosistemas ricos en carbono.

Tres características principales que definen un ICCA

- una relación fuerte entre un ecosistema en particular, área o especies y un Pueblo Indígena específico o comunidad local preocupados por razones culturales, relacionadas al medio de vida u otra razón valedera;
- el hecho de lo que la comunidad posee - *de facto* si no también *de jure* - el poder de tomar y hacer cumplir las decisiones estratégicas de dirección respecto al territorio y los recursos;
- el hecho que las decisiones de dirección voluntarias y los esfuerzos de la comunidad ha llevado a la (o están bien en el proceso que lleve a) la protección del medio ambiente de la biodiversidad, las funciones ecológicas y los valores culturales asociados, sin considerar los objetivos de la dirección originalmente puesto por la comunidad. "⁴(traducido de: Borrini-Feyerabend, G. et al, "Recognising and supporting indigenous & community conservation - ideas & experiences from the grassroots", CEESP briefing note 9, Septiembre 2008)

⁵ <http://www.gci.org.uk/briefings/ICE.pdf>

⁶ http://www.ecoequity.org/GDRs/GDRs_Nairobi.pdf

⁷ http://www.oilwatch.org/index.php?option=com_content&task=view&id=598&Itemid=48

Los territorios y las tierras ocupadas o utilizadas por los Pueblos Indígena y otras comunidades locales tradicionales (ICCA, por sus siglas en ingles) abarcan una proporción considerable de las áreas importantes para la biodiversidad. Aunque poco se sabe y se reconoce, estas áreas son responsables por conservar una enorme parte de la maltratada biodiversidad y funcionalidad ecológica de la tierra, proveyendo los medios de vida para millones de personas, ayudándoles a mantener su cultura y e identidad. Las ICCA no son fenómenos estáticos. En todo el mundo, los sistemas de gobierno de los Pueblos Indígenas y comunidades locales contemporáneas son construcciones sincréticas de viejos y nuevos conocimientos, prácticas, herramientas y valores de origen de diferentes culturas.

Es difícil cuantificar la cantidad total de los bosques y otros ecosistemas que pueden ser considerados como ICCA, pero los números no deben ser subestimados. Aproximadamente 80 % de los bosques restantes en Ecuador, por ejemplo, se encuentran en territorios Indígenas⁸. En Brasil, se ha puesto en evidencia que "reconocer" a las tierras Indígenas es indudablemente la política más efectiva en vigencia para detener la deforestación. Las imágenes satelitales de la deforestación de la Amazonia, demuestran claramente cómo los índices de deforestación son de bajos a prácticamente inexistentes en la mayoría de los territorios Indígenas reconocidos,⁹ mientras que la tasa de deforestación en la Amazonia Brasileña en general se

Las Instituciones Tradicionales y el Estado

Frecuentemente, la interfaz entre las instituciones del estado y las instituciones tradicionales de los Pueblos Indígenas y comunidades locales, presenta complicaciones, afectado por el malentendido, la desconfianza y las iniciativas bien intencionadas que terminan y se deterioran. Existen muchas razones para esto, pero subyacer a todos ellos es el hecho de que los Pueblos Indígenas y comunidades locales tienen generalmente pocas alternativas de concebir políticas y dirigir sus propios senderos al bienestar, al desarrollo y a la conservación. Muy a menudo, las políticas son adoptadas y hechas cumplir, por momentos incluso despilfarrando las oportunidades preciadas para el soporte mutuo y las sinergias.... Aquellas [tensiones] no salen en ningún lugar a la superficie mejor que como parte de iniciativas que tienen por objetivo "reconocer" a ICCA, ubicándolos bien dentro de un estado de bases legislativas y/o incluyéndolos como parte de sistemas de áreas protegidas nacionales. Algunos intentos, desafortunadamente, han incluso causado resultados negativos en la conservación del medio ambiente. Tratar de "adaptar" a las instituciones tradicionales de gobierno de ICCA a requerimientos de estado ha terminado, en algunos casos, menospreciar su autoridad, y estabilidad, y llevar a la extinción de la conservación del medio ambiente exitosa por mucho tiempo. [...] A menudo esto ocurre en paralelo al establecimiento de instituciones del gobierno descentralizadas, como las municipalidades rurales. En otros casos, el apoyo financiero bien intencionado ha probado que socialmente y moralmente es destructor. [...] Aclarar el rol de ICCA y las maneras de proveerlos con el apoyo apropiado se ha puesto decisivamente importante ante el cambio climático mundial, la adaptación emergente y las estrategias de mitigación. No hay duda de que ICCA y otras áreas ricas en biodiversidad son amenazadas seriamente por los impactos del cambio climático, pero también existe una concienciación en aumento de que ellos pueden colaborar significativamente en la mitigación y en los esfuerzos de adaptación. Mientras tanto, las políticas están siendo formulados y evaluados para compensar a actores varios por sus esfuerzos en conservar los ecosistemas – en particular en bosques y cuencas hidrográficas. Los mecanismos de comercio de carbono forman parte de tales políticas y pueden tener impactos enormes sobre ICCA. Mientras algunos mantienen esa compensación financiera por servicios ecológicos puede proveer el reconocimiento necesitado y el soporte a ICCA, otros creen que pueden dar el golpe de gracia a un fenómeno que es tan delicado y diverso como las culturas locales. Los Pueblos Indígenas y comunidades locales han expresado preocupaciones sobre lo que ven como una comercialización de la naturaleza, que puede socavar su gobierno y controlar tierras y recursos naturales. E, incluso donde las comunidades están ansiosas de beneficiarse de los esquemas de financiación por servicios de ecosistema, queda por ser analizado que mecanismos son capaces de transferir fondos al nivel local de manera equitativa, sin dañar las estructuras de gobierno y los valores que han protegido a ICCA hasta ahora...¹ (Borrini-Feyerabend, G. et al, 2008)

ha elevado en un 69 % solo entre Agosto 2007 y Agosto 2008.¹⁰

Decisivamente, la necesidad de aclarar el papel de las ICCA y las formas de apoyarlas, es esencial, ante el cambio climático global y la posibilidad de que la adaptación y las estrategias de mitigación puedan ser llevadas a cabo por la comunidades locales, y que las comunidades puedan recibir "compensación" a través de una variedad de mecanismos para esas actividades. Junto con los pagos por servicios ambientales, tal "compensación" puede presentar oportunidades pero también tener enormes impactos sobre las ICCA, por ejemplo, a

⁸ Asociación Limoncocha, Independent monitoring report on the implementation of the CBD expanded programme of work on forest biodiversity in Ecuador, GFC 2008

⁹ http://www.whrc.org/pressroom/press_releases/pr-2006-01-25-ind-res.htm

¹⁰ <http://www.iht.com/articles/2008/08/31/america/1brazil.php>

través de la predominante desigualdad, y dañando estructuras y valores de la comunidad, incluyendo aquellos que protegen hasta ahora a las ICCA.¹¹

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha destacado el derecho de Pueblos Indígenas para participar en los procesos de toma de decisiones directamente relevantes para sus tierras y territorios. Hasta ahora, sin embargo, las organizaciones de Pueblos Indígenas no han sido autorizadas a participar eficazmente en el debate sobre REDD. En realidad, los Pueblos Indígenas se han sentido tan excluidos del proceso de negociación que organizaron varias protestas públicas de consideración durante la 13ra. Conferencia de las Parte del FCCC¹². Las Comunidades Locales no Indígenas han sido equitativamente las menos representadas en las negociaciones. A menos que la participación sea hecha para mejorar significativamente durante el próximo año, las negociaciones en curso son probablemente para llegar a un acuerdo sobre los mecanismos negociados solamente por y para los gobiernos. Esto garantizaría el origen de enormes conflictos. La relación entre gobiernos nacionales y las estructuras consuetudinarias de gobierno de las ICCA es rara vez tranquilo y positivo. En este sentido, es decisivamente importante que las lecciones aprendidas sobre las ICCA en general sean igualmente empleadas en el debate sobre REDD.

Un problema específico con cualquier esquema local que compensase por evitar emisiones de gases provenientes de la deforestación y la degradación de los bosques es que los gobiernos probablemente puedan exigir que los fondos sean canalizados a través de instituciones claramente identificadas y legalmente acreditadas. Las instituciones tradicionales de gobierno,, sin embargo, rara vez cumplen con estos requisitos.

En África por ejemplo las instituciones tradicionales de gobierno están cada vez bajo mayor presión. Muchas comunidades desean que los gobiernos reconozcan sus instituciones tradicionales de gobierno sin que traten de moldearlas en formas estandarizadas, o disolver su autoridad. Con el tiempo, esto puede implicar evitar la imposición de prácticas "democráticas" como "elegir" a líderes locales para "dirigir" las ICCA o tener asesores externos que lleguen a un área para "ayudar" siguiendo los límites del ICCA, haciendo los inventarios, "mejorando" las prácticas de dirección. Estos pasos pueden estar llenos de dificultades propias (por ejemplo la corrupción electoral) y arruinar los procesos existentes basados en el consenso comunitario. Por supuesto, en casos serios de desigualdad y violación de los derechos dentro de una comunidad, la sociedad civil o el gobierno podrían intervenir justificadamente para conseguir condiciones más equitativas. Pero la rápida y sucia imposición de reglas inventadas con la mejor de las intenciones por actores lejanos y ausentes, podría generar más problemas que soluciones.¹³

El Riesgo de que las Elites se Apropien de los Recursos

Un tema relacionado pero de forma más general al aumento repentino en el apoyo financiero para actividades de reducción de la deforestación, es el riesgo de la apropiación de recurso por las elites, tanto dentro de los países, como dentro de comunidades, asociado a la carga de gastos y sacrificios sobre los más desfavorecidos de la sociedad. Este riesgo sería particularmente alto si las actividades de REDD fuesen financiadas principalmente a través de mecanismos de mercado; aunque debe ser enfatizado que los fondos públicos también podrían resultar en la apropiación de recursos por las elites.

Existe abundante literatura¹⁴ que demuestra la apropiación de recursos por elites como un de los conductores principales de la deforestación y una de las causas principales de pobreza persistente. Atribuyendo un valor monetario cuantioso a los bosques, el mecanismo de REDD apoyaría esta asignación de recurso puede implicar la rápida titulación de tierras por las elites, implementación de políticas destinadas a desplazar a los campesinos fuera de las áreas de bosque, la represión de técnicas tradicionales del cultivo consideradas insustentables, como el cultivo de corte-y-quemadura etc., marginalización social, y deforestación desplazada (por el

¹¹ Borrini-Feyerabend, G. et al, 2008

¹² <http://vh-gfc.dpi.nl/news/view/68>

¹³ Borrini-Feyerabend, G. et al, 2008

¹⁴ Dove 1991, Peet and Watts 1996, Bailey and Bryant 1997, Watts and Peluso 2004, Robbins 2004

desplazamiento de campesinos moviéndose de áreas de proyectos de REDD a otras áreas de bosque), a menos que el pago de REDD sea condicionado al reconocimiento de los derechos de uso que tiene la gente que vive en los bosques, y a la compensación de cualquier posible pérdida de tales derechos de uso. Una respuesta común dada al asunto de la apropiación de recurso y a las otras consecuencias de proyectos mal diseñados es la "participación de la comunidad". Pero la participación puede ser manipulada y favorecería la aprobación de programas diseñados externamente, mientras que las comunidades involucradas en los enfoques participativos son a menudo "comunidades imaginadas" que terminan compitiendo o entrando en conflicto con comunidades legítimas. Esto podría resultar en disrupción social y en el fracaso del proyecto, especialmente si a estas "comunidades imaginadas" reciben un status jurídico prevalente, a más de nuevas formas de poder y de recibir ayuda financiera (como a través de pagos de REDD).

Todos los temas mencionados más arriba pueden ser, en teoría, solucionados empleando los enfoques de gobierno apropiados para los planes de financiación de REDD. Pero tales enfoques pueden implicar crecientes gastos de transacción y sin garantía de que funcionen, debido a la complejidad de los temas y las dificultades en abordar los asuntos de gobierno en muchos países donde la deforestación ocurre actualmente. El poder desigual entre grupos de presión es un hecho que precede a REDD y los planes de REDD son poco probables de darles solución. Los modelos de ayuda internacional - caracterizados actualmente por los altos costos de transacción y bajos resultados sobre en el terreno- necesitarían seriamente ser replanteados si se pretende dar a los planes de REDD la oportunidad de que funcionen.

La apropiación de recurso por las elites se hace aun más problemático si las actividades de REDD son financiadas a través del mercado de carbono. Un análisis de la Coalición Mundial por los Bosques del impacto de los mecanismos de mercado basados en la conservación en cinco comunidades diferentes reveló que "El uso de mecanismos de mercado inevitablemente significa que las probabilidades van en contra de los actores que se encuentran en una posición negociadora inicial más débil. Esto incluye a personas sin título de posesión de la tierra y a aquellos imposibilitados de permitirse los considerables gastos que implican los preparativos de las valoraciones de impacto ambientales, la prestación de servicios ambientales, el cumplimiento con los criterios de calificación y la provisión de financiamiento por adelantado, incluyendo seguros contra el fracaso del proyecto, entre otros. Esto implica que los mecanismos de conservación basados en el mercado resultarían inevitablemente en aumentar la influencia empresarial en el control de la conservación de la biodiversidad, y perjudicarían los sistemas de gobierno de las comunidades pobres (en términos monetarios) y otros grupos sociales, incluyendo a los Pueblos Indígenas y a las mujeres."¹⁵ Por tanto, los mercados de carbono, en teoría, indudablemente traerían algunos beneficios económicos a las comunidades locales, es importante analizar los costos económicos en términos de la reducción de la seguridad y la soberanía alimentarias y, también, la pérdida de puestos de trabajo alternativos y de ganancias. El impacto más importante reportado en el mismo análisis, fue el sentido de la pérdida de poder percibido por muchos miembros de la comunidad. En todos los casos bajo estudio, los residentes locales informaron que el control sobre sus bosques y medios de vida habían disminuido porque "las principales decisiones son tomadas por otros actores". Por lo tanto, las comunidades que tenían sus propios sistemas de gobierno y promovían la gestión colectiva sustentable de la biodiversidad, se sometieron a la presión de los mecanismos de mercado, para actuar, más probablemente, de forma individual (de manera deliberada o de otra manera) y perseguir los intereses económicos individuales como los puestos de trabajo, las ganancias y las compensaciones financieras. Es menos probable que los conocimientos tradicionales relacionados a la biodiversidad sean compartidos, las tierras comunales corren mayor peligro de ser privatizadas y vendidas, y las actividades económicas de bajo impacto para la biodiversidad, como la apicultura, sean sustituidas por plantaciones de monocultivo de árboles. La posición de las mujeres dentro de las comunidades también fue afectada, pues, es más probable que los intereses de las mujeres sean pasados por alto en las transacciones comerciales normalmente definidas por hombres (incluso en comunidades donde previamente las mujeres tenían responsabilidad sobre temas relacionados con los bosques y la biodiversidad). Las mujeres tienen una posición desventajosa en las economías monetarias en general, ya que invierten una parte importante de su tiempo en actividades como el cuidado de los niños, la

¹⁵ Global Forest Coalition, 2008, *ibid.*

Un Freno para el Buen Gobierno de los Bosque

Las tasas de deforestación futuras dependen de muchas variables y no se puede predecir. En este contexto, la definición de las líneas de base de deforestación puede rápidamente convertirse en un área de lucha política, en vez de limitarse al debate científico. La adopción de un mecanismo donde los pagos de REDD están también fundamentados en las líneas de base también deriva en un tema sin resolver de cómo evitar que el mecanismo de REDD se convierta en un freno al buen gobierno de los bosques en países donde la tasa de deforestación es actualmente baja.

Los países donde las tasas de deforestación son actualmente más altas serían los más recompensados, ya que se crearía un incentivo a la deforestación durante el período de precompromiso, a menos que el concepto del crédito de acción temprana sea aceptado. A la inversa, los países que mejoraron el gobierno de sus bosques antes del período de compromiso, no serían recompensados, causando injusticias que se convertirían en frenos al buen gobierno - a menos que se cree un fondo de estabilización.

(Pollini, J., "Financing avoided deforestation through the Carbon Market - a Contribution to the debate", Policy Matters 16, IUCN CEESP, October 2008)

administración del hogar, consiguiendo agua potable y otros artículos para la familia, que no son valuados en términos monetarios. Además, las mujeres, en general, están mal pagadas en el mercado laboral formal.¹⁶ Los más pobres de los pobres, las personas incapacitadas (especialmente si son mujeres indígenas incapacitadas) sufrirían aún más.

REDD, Equidad y el Requisito de Adicionalidad

Existe otro riesgo ambiental de REDD. Comparando el valor de los bosques primarios al valor del carbono que almacenan, el mecanismo de REDD apoyará el desconocimiento de otros valores, como el valor de existencia, y el valor de opción de otros recursos como el de la biodiversidad misma. Como consecuencia, inadvertidamente podría estar dándose un subsidio perverso. Los países podrían recibir pagos de REDD para convertir bosques primarios en plantaciones de árboles, ya que el carbono almacenado en los árboles sería adicional al carbono almacenado en cultivos anuales que podían haber sido cultivados en la misma ubicación, de acuerdo a la línea de base. Este riesgo será más elevado si la línea de base permite exagerar futuras pérdidas por deforestaciones en ausencia del mecanismo de REDD. Será también más significativo si el desarrollo de otros cambios de uso de la tierra, como el agroforestal, son considerados en el cálculo de las emisiones de la línea de base y las ganancias en términos de reducción de emisiones. Si tales cambios de uso de las tierras fueran considerados, el desarrollo de biocombustibles de segunda generación, por ejemplo, puede resultar en nuevas olas de deforestación que podrían ser subsidiadas en nombre de la reducción de emisiones.

La tensión principal entre la eficacia de REDD y la equidad no es un asunto pequeño, y bien podría convertirse en el impedimento principal en las negociaciones de REDD si los países con bajas tasas de deforestación se dan cuenta que siempre perderán en un régimen que trabaja con líneas de base y escenarios de adicionalidad arbitrarios. Lo mismo es válido para las comunidades locales y los Pueblos Indígenas que han conservado sus áreas y territorios con éxito, y las mujeres, quienes en promedio se relacionan menos a las actividades que causa deforestación a gran escala. Por definición, tales esfuerzos no reunirán las condiciones necesarias para los créditos de REDD, pues no aportarán adicionalidad, en simples palabras: ninguna emisión de la deforestación implica que no se puedan reducir esas emisiones, y por lo tanto no califican para los créditos por la reducción de emisiones. El régimen actual sobre el clima, determinado por el Protocolo de Kyoto de 1997, está basado sobre los objetivos de reducción de emisiones y los créditos para la reducción de las emisiones relacionadas.

Diferentes propuestas han sido desarrolladas¹⁷ para combinar las estructuras de crédito REDD financiada a través de un mercado de carbono con un fondo que proveería el apoyo a países, a Pueblos Indígenas, a comunidades y/o personas físicas que han implementado políticas responsables de conservación de sus bosques. Se espera que el mercado de carbono provea

¹⁶ Global Forest Coalition, 2008, *ibid.*

¹⁷ perhaps reference to EDF's carbon stock approach

por lo menos unas diez veces más recursos financieros que cualquier fondo público, tal acuerdo no solucionara la injusticia fundamental que esos países, pueblos, comunidades y personas físicas que han conservado sus bosques recibían mucho menos financiación que éstos que están actualmente involucrados en las actividades que causan gran deforestación.

Dentro de los países, esto podría ser encarado no admitiendo proyectos de compensación de carbono individuales, y estableciendo un fondo que provea igual apoyo financiero a cada comunidad o persona física que conservara cierta cantidad de bosques. Sin embargo, tal sistema solamente puede ser equitativo si aquellos derechos de uso y a la propiedad de la tierra sean divididos equitativamente dentro de un país. Lastimosamente, debido al período subsiguiente a la historia feudal o colonial y/o regímenes dictatoriales, este rara vez es el caso. La división injusta de tierra ha sido reconocida públicamente como uno de los principales desafíos sociales y políticos en prácticamente todos los países en un continente como América del Sur. En América y muchos otros continentes, los Pueblos Indígenas todavía están luchando por obtener el reconocimiento de la mayoría abrumadora de sus derechos territoriales.¹⁸

Adicionalidad Aleatoria

Karsenty ve incluso problemas más grandes, inherentes a la adicionalidad que sería requerida para cualquier solución de mercado. "Los instrumentos del mercado son herramientas muy eficaces para conseguir objetivos específicos, como mejorar la eficiencia de agentes económicos, pero serán probablemente incapaces de cambiar el contexto socio-político que subyacerá a la deforestación tropical. Un exitoso mecanismo basado en el mercado de REDD necesitaría de la capacidad colectiva de acordar un punto de partida que tampoco tomaría forma de un período de referencia en el pasado o un escenario que podría ser usado como una proyección convincente de las futuras tendencias de la deforestación. Desafortunadamente, hay una pequeña posibilidad de que el futuro se parezca al pasado; los pronósticos duros de futuras deforestaciones parecen improbables dadas las interacciones complejas de los factores que dominan el paso de la deforestación, especialmente como la mayor parte de la mentira fuera de los bosques. El aumento inesperado y nítido en la deforestación en Brasil como consecuencia directa del repentino aumento mundial de los precios de los alimentos debería recordarnos que el escenario no debe ser confundido con las predicciones. Incluso si las líneas de base son rechazados a favor de las metas nacionales cuantitativas acordadas de deforestación, desencadenasen el impacto del esfuerzo genuino por gobiernos de eventos aleatorios – necesario para valorar la adicionalidad de las reducciones – que, a menudo, sería imposible. Las mejoras de varias propuestas metodológicas para alternar esas dificultades han dejado de proveer las maneras satisfactorias de superar este impedimento fundamental, y han presentado la complejidad dentro de un plan cuya calidad inicial era la sencillez".

Karsenty analiza fundamentalmente algunas de las propuestas que están en la mesa de negociaciones para tratar este problema: "La propuesta inicial presentada por Papúa Nueva Guinea y Costa Rica en el 2005 fue la de asumir una referencia histórica, por ej.: el promedio de la deforestación anterior convertida en emisiones de carbono. Sin embargo, tal propuesta tiene serios defectos. La teoría de transición de los bosques (Angelsen 2007), que a menudo se empieza con una enorme deforestación, muestran que son improbables que tales índices altos de deforestación se mantengan en el tiempo... cuando los bosques restantes cuidan concentrarse en tierras montañosas, como ser el caso en algunos países asiáticos incluyendo Borneo donde la disminución de la deforestación anual es inevitable: la única incertidumbre es determinar cuándo será alcanzado el punto de inflexión y cuál será la marcha de la desaceleración. Los países que masivamente deforestaron en el pasado es probable que mecánicamente se beneficien de los créditos de REDD y poder disfrutar de la alta probabilidad de ser recompensado, sin ningún ajuste de las políticas públicas con relación al bosque. Tal línea de base histórica, a pesar del apoyo de Brasil, no es vista favorablemente por países con grandes extensiones de bosques, índices de deforestación relativamente bajos y que aun esperan una ola de desarrollo que los extraería de la pobreza. Propiamente es el caso de los

¹⁸ Ver Paraguay: Estudio de Caso "Compensación por Biodiversidad en Paraguay en: Global Forest Coalition, "La Vida Como Mercancía, Impacto De La Conservación De La Naturaleza Basada En El Mercado Sobre Los Pueblos Indígenas, Comunidades Locales y Las Mujeres", GFC 2008

países de la cuenca del Congo, en donde los índices limitados de deforestación tienen poco que ver con los "esfuerzos tempraneros" de proteger los bosques, en cambio, la baja deforestación está conectada a una pobre infraestructura de transporte, altos costos de extracción de madera, baja densidad poblacional en áreas forestales y al atractivo limitado para grandes inversiones agrícolas (debido a los poco claros derechos de propiedad y a los obstáculos a la posibilidad de hacer negocios "tranquilos").

Situando escenarios que representan el "*statu quo*" por un período de 5 años no es en consecuencia solo un desafío: son más probables que parezcan "escenario aleatorio" que cualquier otra cosa. Schlamadinger *et al* (2005) ha propuesto una fórmula elegante que intenta conciliar incentivos e integridad ambiental. Pero, aun así, tal fórmula no podría mitigar en algunos casos la *cantidad* potencial de "aire caliente" generada por el mecanismo, no modifica la *probabilidad* de tal "aire caliente". (Karsenty, A., 2008, "The architecture of proposed REDD schemes after Bali: facing critical choices" in *International Forest Policy Review* Vol. 10 (3), 2008).

Una buena alternativa podría ser basar cualquier cambio del sistema sobre los derechos de uso histórico en lugar de derechos de propiedad de la tierra. Ésta sería un desafío interesante y, podría valer la pena el esfuerzo, como mapear tales derechos de uso históricos que podrían contribuir a resolver muchos problemas en curso relacionados con la propiedad sobre la tierra, incluyendo el tema importante que las mujeres poseen mucho más tierra que los hombres y las mujeres rurales, hasta hoy, en países en vías de desarrollo frecuentemente dependen del acceso libre a bosques y otros ecosistemas para obtener leña, forraje, plantas medicinales y otros recursos de medio de vida a menudo esenciales para sus familias.

Debe ser apuntado que es importante abordar estas complejidades si las actividades de REDD son financiadas a través de nuevos recursos financieros adicionales, pero es imprescindible encararlas si las actividades de REDD son financiadas a través de las compensaciones por emisiones de carbono, como muchos han propuesto. Si las líneas de base apropiadas no son puestas, incluir las actividades de REDD en el mercado de carbono global resultará de facto en un aumento considerable de emisiones de gases de efecto invernadero, que es algo que la especie humana simplemente no puede permitirse en este momento. Es en realidad muy llamativo que un debate así sea enfocado sobre incentivos, los incentivos económicos de gobiernos para manipular sus líneas de base y escenarios del *statu quo* son habitualmente pasados por alto. Aunque las imágenes satelitales permitan la observación significativamente mejorada activada de la deforestación, no pueden decirnos qué habría ocurrido con cierto bosque en ausencia de la financiación de REDD.

En realidad, ya que los créditos de REDD podrían suministrar las compensaciones de carbono baratas para países industrializados que están luchando por satisfacer sus metas de reducción, hay un gran incentivo económico para ellos de aceptar líneas de base y escenarios de adicionalidad inválidos. No es necesario mencionar que el régimen del clima en sí mismo, y su "integridad" cuando se refiere a las negociaciones internacionales, será la víctima principal de tales líneas de base y escenarios de adicionalidad inválidos, especialmente si la protección del bosque fuese financiada a través de las compensaciones por emisión de carbono. Esta debe ser la preocupación principal para cualquier persona física u organización que se preocupe por los bosques, la biodiversidad y/o los derechos y los intereses de Pueblos Indígenas y comunidades locales ya que el cambio climático en sí es la amenaza principal para los bosques, otros ecosistemas, Pueblos Indígenas y otros sectores vulnerables de la sociedad.

¿Puede un Régimen de Acatamiento en el campo de los Bosques y el Cambio Climático Desempeñar un Papel Positivo en asegurar los Derechos y la Equidad?

Desde 1992, muchos han soñado con un sistema en donde el acatamiento eficaz de los compromisos financieros de la cumbre de la UNCED (países desarrollados que proveen el 0.1 % de su BNP en nuevo apoyo financiero adicional) sea combinado con el acatamiento eficaz con los principales instrumentos legalmente vinculantes que aparecieron de esta cumbre, la FCCC y la CBD. REDD podría igualar el acatamiento con el artículo 4.1. (d) del FCCC y los otros acuerdos relacionados a los bosques de la UNCED con una recompensa financiera

claramente aceptada. De este modo, sería un mecanismo de acatamiento muy eficaz, y proveería también incentivos para la gestión sustentable de los bosques.

Dos consideraciones muy importantes deben ser tenidas en cuenta aquí. Primero, si el régimen de REDD no exige coherencia obligatoria con los instrumentos de derechos humanos como la del UNDRIP y otros contratos relacionados a los bosques como la CBD, serían ambos la mayor oportunidad perdida de los últimos 20 años y resultaría probablemente en impactos ambientales y sociales devastadores. Un régimen de REDD que no exige coherencia resultaría automáticamente en apropiación de recursos por las elites, aumento de la marginación de grupos como los Pueblos Indígenas y las mujeres, y la sustitución masiva de ecosistemas biológicamente diversos por monocultivos de árboles de crecimiento rápido.

Segundo, exigir acatamiento, es más fácil decirlo que hacerlo. En cuanto una Institución Financiera Internacional (IFI) o cierto país haya invertido una importante cantidad de dinero en algún país en vías de desarrollo, estará condicionado a continuar tal aporte incluso cuando descubre que no han alcanzado aún resultados concretos. Retirar el apoyo sería visto como un fracaso, y un desperdicio de las inversiones iniciales. Además, la financiación viene con apoyo técnico y cierta infraestructura institucional que les gustaría comprobar por ellos mismos que es exitosa y útil. En general, IFI como el Banco Mundial tiene un incentivo muy importante de no admitir fracaso, ya que dependen del éxito para futuras capitalizaciones, aunque esos éxitos sean verdaderos o no.

¿Son los Países Capaces de Acatar? El Dilema de REDD y la Gobernabilidad

Mientras la falta de coherencia política entre políticas ambientales y políticas agro-industriales se ha identificado como la causa principal de la deforestación en países como Brasil e Indonesia¹⁹, es innegable que los factores más allá del control de gobiernos nacionales tienen un papel muy importante en las tasas de deforestación en la mayoría de los países. Esto es particularmente verdadero para los países que han escogido los instrumentos económicos como herramientas para reducir la deforestación en vez de instrumentos de política como la prohibición de la deforestación. Los planes de Pago por Servicios Ambientales son particularmente vulnerables con respecto a esto, cuando un aumento repentino en los precios de productos primarios puede fácilmente invalidar el incentivo económico para no convertir tierra boscosas en monocultivos agrícolas o, por esa razón, en un campo petrolero muy fácilmente. Cuando Karsenty señala "... una visión de los gobiernos de países en vías de desarrollo es como calcular al estilo de los 'conductores de automóviles' capaces de usar el acelerador y los frenos de la tasa de deforestación a su voluntad no es muy realista."²⁰

Un problema muy importante con respecto a esto es que REDD será un incentivo para la represión de los incendios, limpieza de bosques y las otras prácticas agrícolas que no maximizan la acumulación de carbono. Si los pagos de REDD son dirigidos a gobiernos, serán un incentivo a la represión, y hay un riesgo de que tal represión ni siquiera podría ser aceptada si "funciona" en términos de emisiones de carbono. Esto podría tener serias repercusiones para los derechos de uso históricos de los Pueblos Indígenas y comunidades locales, y para sus mismos medios de vida.

En ese sentido, los países han conseguido éxitos extraordinarios con dos tipos de instrumentos: el reconocimiento de los Pueblos Indígenas, las áreas conservadas por las comunidades, y las moratorias de deforestación. Como señala Karsenty "algunas políticas son conocidas por ser eficientes contra la deforestación, tanto como aplicar leyes severas existentes para prevenir la deforestación. ¿Por qué tales leyes aún no son aplicadas? Esto es obviamente un asunto de gobierno, con intereses adquiridos de funcionarios públicos, el miedo de costos sociables y políticos, o sólo la incapacidad de implementar reglas de uso de las tierras. ¿Sería probable que los pagos a los gobiernos cambien esto?"

La mayoría de los expertos e instituciones internacionales, incluyendo a uno como el Poverty and Environment Partnership, en la actualidad, enfatizan la necesidad de un buen gobierno como una condición preliminar para que las políticas de REDD sean efectivas; de todas

¹⁹ independent monitoring reports here...

²⁰ Karsenty, A., *ibid.*

maneras esos países que enfrentan altas tasas de deforestación, por definición, están luchando por ejercer un buen gobierno sobre los bosques, ya sea que esto concierna a la grave corrupción, la falta de coherencia en la política nacional o el fracaso en la implementación de compromisos internacionales. Es importante tener presente que prácticamente no existe ningún país en este planeta que no se haya comprometido formalmente a implementar la Convención sobre la Diversidad Biológica, que implica un compromiso legalmente obligatorio de conservar y usar sustentablemente los bosques, a más de compartir equitativamente los beneficios de los recursos genéticos de los mismos. Es así, que por definición, altas tasas de deforestación implican un fracaso para implementar un importante compromiso internacional legalmente vinculante.

Esos países que ya implementaron buenas políticas de gobernabilidad respecto a sus bosques rara vez tienen altas tasas de deforestación. India, que ha asumido una política innovadora que concede poderosos derechos de gobernabilidad sobre los bosques a comunidades locales y a Pueblos Indígenas es, con relación a esto, un buen ejemplo. La triste realidad es que estos países (Pueblos Indígenas, comunidades, personas) siempre llevan la de perder en el mecanismo de REDD que es financiado a través de los créditos de carbono y/o directamente ligados a la reducción de emisiones y, como tal, el mecanismo siempre proveerá más financiación para esos países (Pueblos Indígenas, comunidades, personas) que han dejado, hasta ahora, de abordar a la deforestación.

Pareciera que la única solución para abordar las injusticias fundamentales y riesgos para la sustentabilidad relacionados a REDD, es la de desligar a REDD del FCCC como un mecanismo de reducción de emisiones. Tal como sugiere Karsenty: "Esto requiere vincular los términos financieros a aceptar acondicionamientos respecto a contenido de reforma y las medidas implementadas en vez de las recompensas incondicionales a gobiernos con deforestación reducida contra una línea de base. En otros términos, es necesario abandonar la mayoría de las propuestas de REDD en curso y centrarse en vez en usar más instrumentos tradicionales y flexibles tales como facilidades financieras."²¹

Como tal, REDD podría ser re utilizado como una política transversal coherente para asegurar el acatamiento de los compromisos en el área de políticas sociales y ambientales de la UNCED y de acuerdos sobre los derechos humanos relacionados como UNDRIP, a través de la implementación de un mecanismo que, definitivamente, asegure el acatamiento con los compromisos financieros hechos en 1992.

Viendo los Incentivos desde una Perspectiva más Amplia

Más instrumentos convencionales flexibles de compensación proporcionarían muchas más oportunidades de reforzar las ICCA como una estrategia beneficiosa en lo social, cultural y ambiental, para conservar los bosques y otros ecosistemas. Los subsidios y otras formas de incentivos financieros podrían definitivamente tener un papel importante en tales estrategias, siempre que fortalezcan antes que menoscaben los éxitos de las ICCA. El término "Pago por Servicios Ambientales" (PES, por sus siglas en inglés) se ha puesto muy de moda entre los responsables de la política para describir tales incentivos financieros. Sin embargo, PES implica la definición precisa de un servicio proveído por el receptor de los fondos, y la identificación de los actores que proveen este servicio. El riesgo es que serían solo considerados los servicios que implican un rol activo (por ejemplo, patrullar para controlar la tala de bosques) y que específicos grupos de presión más capaces de proveer estos servicios serían identificados. La financiación se orientaría hacia actores más fuertes, a aquellos que pueden permitirse dedicar tiempo al servicio, o a aquellos que pueden acceder a la información, organizar y comunicar sus intereses de proveer el servicio. Ésto aceleraría la apropiación de recursos. Los subsidios, por el contrario, solamente implican la aprobación de una regla colectiva, y pueden ser recibidos por cualquiera de los miembros de la comunidad que se establezcan o acepten este papel".

Ya sea que las mismas comunidades deban recibir tales subsidios o las personas dentro de esas comunidades, es un tema complicado. Es a menudo pasado por alto en el debate sobre

²¹ Karsenty, A. *ibid.*

los incentivos que el control social, las costumbres, y la influencia del grupo también constituyen incentivos fuertes para la conservación del medio ambiente. En muchas situaciones estos incentivos sociales y culturales han probado ser mucho más fuertes que los incentivos económicos individuales. Es precisamente por esa razón que la desintegración social y la degradación ambiental van a menudo de la mano. Mientras que los incentivos económicos a menudo pueden tener un papel complementario y secundario, deben ser apuntados cuidadosamente para fortalecer y apoyar incentivos sociables y culturales existentes para la conservación del medio ambiente.

Eso no necesariamente quiere decir que la comunidad como un todo debe recibir tales incentivos económicos o que esos incentivos deben ser distribuidos casa por casa para cada familia o personas de cualquier comunidad en particular. Como ya se mencionara, los gobiernos tienden a pedir su propio tipo de organizaciones para definir a las "comunidades" y forzando estructuras predeterminadas que pueden causar interferencias muy importantes con la usual gobernabilidad de las ICCA. También hay riesgos serios de la apropiación de recurso dentro de las comunidades, donde grupos menores social o económicamente como las mujeres y las minorías étnicas a menudo, salen perdiendo. Pero también es cierto que los incentivos económicos individuales distribuidos a través de los enfoques de mercado han causado un sin número de tensiones dentro de las comunidades²². Siempre que la estructura de gobierno a nivel local sea legítima y efectiva, aquellos podrían ser autorizados para negociar con ambos, ya sea con la gestión de los recursos naturales como el uso de los recursos económicos de parte de la comunidad.

Kanninen et al.²³ advierte que los pagos directos a usuarios individuales del bosque podían resultar en "el conflicto y el marginalización de demandantes menos poderosos" ya que "requeriría de la significativa voluntad política para superar intereses creados envueltos en planes y políticas actuales". Existen realmente muchos estudios de casos que muestran que la exclusión sociable pareciera ser la regla, en vez de la excepción, en proyectos de secuestro de carbono y otros enfoques que contemplan pagos por servicios ambientales.²⁴ Una propuesta concreta para abordar esto es asegurar que los pagos están basados en uso de los derechos históricamente constituidos y no sobre los derechos de propiedad. Por lo demás, el mecanismo crearía un incentivo fuerte a la apropiación de recursos, cuando los actores más educados o económica y políticamente más fuertes pueden acceder más fácilmente al título de tierra en el proceso de repartición. Si los grupos de presión locales reciben toda la renta del carbono, proporcionalmente al área bajo su autoridad o sobre el cual ellos tienen derecho de uso, el resultante flujo de caja podría, en algunos casos, significativamente perturbar su cultura, su economía y su sociedad. Por esta razón, los pagos no deberían de exageradamente exceder los costos de oportunidad de abandonar las actividades que sean compatibles con el objetivo de la deforestación evitada.

Apoyando Incentivos Sociales y Culturales para la Conservación y las ICCA

Mientras tanto, la posibilidad de enfocar el apoyo en incentivos sociables y culturales no debería ser pasada por alto. La comunicación social y los análisis facilitados de temas de interés, a más de los problemas y las alternativas para la acción, pueden crear incentivos sociables y culturales muy fuertes para la conservación de los bosques. Muchas de las estrategias de conservación más exitosas, incluyendo las prohibiciones a la deforestación, han sido resultado directo de las campañas de concienciación. Crear conciencia en los actores principales para sus propias responsabilidades forma parte importante de esto.

Reconocer y reforzar las ICCA forma otra estrategia, en parte relacionada, para reducir la deforestación y conservar los bosques de manera socialmente justa. La mayoría de los Pueblos Indígenas y comunidades locales ven alguna medida del reconocimiento formal de sus derechos sobre la tierra, el agua y otros recursos naturales como un componente básico crítico para asegurar sus ICCA. El camino hacia el reconocimiento de la tierra y los derechos sobre

²² Global Forest Coalition, "Life as Commerce, the impact of market-based conservation on Indigenous Peoples, local communities and women", GFC 2008

²³ Kanninen, M., Murdiyoso, D., Seymour, F., Angelsen, A., Wunder, S., and L. German. "Do Trees Grow on Money? The implications of deforestation research for policies to promote REDD", Forest Perspectives 4. CIFOR, Bogor, 2007

²⁴ Pollini, J. ibid

los recursos conforman un minucioso conocimiento de las características y los límites, a menudo por el mapeo participativo, tanto como un entendimiento de valores de conservación local. El respeto por las instituciones locales debería incluir el reconocimiento social en forma de premios o reconocimiento público (o la buena voluntad de dejar a la institución sola, si así lo deseara). Con eso, a menudo va el reconocimiento de los orígenes históricos y culturales de las ICCA y el respeto por la expresión de elementos de naturaleza religiosa y mística. La obtención de poder por parte de la comunidad puede ser un camino fuerte para aumentar la protección del medio ambiente. La atención debe ser dada a instituciones tradicionales y locales para la gestión de los recursos naturales, las formas eficaces de representación en cuerpos de codirección y la democracia participativa en general. La conservación es y debe ser parte de la identidad y orgullo cultural²⁵.

Asumiendo responsabilidades por el Cambio Climático

Karsenty pide por un principio de la responsabilidad en tres niveles:

- La responsabilidad ambiental no debe ser dirigida solamente a países del Norte: la otra parte de la moneda de la (irrefutada) soberanía de países en vías de desarrollo sobre sus recursos forestales debe ser la responsabilidad frente a frente a los bosques como proveedores de servicios ambientales mundiales;
- Los países industrializados tienen la responsabilidad de recompensar los esfuerzos genuinos de gobiernos y actores locales. Esto no puede ser considerado sin usar condicionamientos comúnmente aceptados y una fuerte evaluación de las políticas públicas implementadas como, así también, de sus impactos; y
- Los ciudadanos, especialmente aquellos de países industrializados, debe estar concientes que los instrumentos económicos apropiados pueden contribuir a solucionar el problema pero no será suficientes rescatar las selvas tropicales si el cambio en profundidad en padrones de consumo no son llevados a cabo; la solución final (todavía) queda en las elecciones colectivas y el comportamiento tanto colectivo como individual: los bosques continúan siendo transformados tanto para la expansión ganadera como para el biocombustible, la celulosa y la producción de papel que - al final del día - se reduce al asunto de la protección al consumismo siempre creciente."¹

(Karsenty, A., 2008, "The architecture of proposed REDD schemes after Bali: facing critical choices" in International Forest Policy Review Vol. 10 (3), 2008)

Conclusiones

El debate en curso sobre políticas e incentivos de reducción de la deforestación y la degradación de los bosques podía tener un resultado seguro si es redirigido hacia una discusión sobre un régimen de acatamiento transversal, coherente con los principales acuerdos legalmente vinculantes relacionados con los bosques, tales como el artículo 4.1(d) de la FCCC y la Convención sobre la Biodiversidad, instrumentos de derechos humanos como la Declaración de la ONU sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, y los acuerdos financieros hechos en 1992. Tal régimen de acatamiento debe respaldar un amplio rango de incentivos sociales, culturales y económicos para la conservación de los bosques, incluyendo el respeto al uso territorial histórico de sus derechos como Pueblos Indígenas y comunidades locales y reconociendo y apoyando Territorios Indígenas y Áreas Conservadas por la Comunidad (ICCA).

Sin las garantías sociales y medioambientales, REDD como mecanismo de reducción de emisión de gases de efecto invernadero, tendrá un gran número de impactos negativos sobre los derechos de Pueblos Indígenas y comunidades locales. También añadirá a las injusticias fundamentales en las políticas climáticas y forestales hoy en curso.

²⁵ Borrini-Feyerabend, G. et al, 2008

Un régimen de conservación de los bosques debe:

1. Asegurar la coherencia y el acatamiento político

- asegurar la coherencia plena entre acuerdos internacionales diferentes en el área de los bosques y los derechos de los pueblos de los bosques, incluyendo la CBD y UNDRIP. Esto requiere de nuevas estructuras de cooperación a nivel internacional y nacional entre las instituciones responsables de implementar estos acuerdos;
- contribuir en un régimen climático más equitativo, teniendo en cuenta el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y asegurando el acatamiento de los compromisos financieros hechos en 1992 en la Conferencia sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente de la ONU;
- asegurar que cualquier reducción de emisiones a través de políticas de conservación de los bosques en países en vías de desarrollo sean complementarias a la reducción de emisiones en países industrializados;

2. Respetar los Derechos y Abordar las Causas Subyacentes de la Deforestación y la degradación de los Bosques

- asegurar la participación y el compromiso pleno y efectivo de Pueblos Indígenas y comunidades locales en todas las etapas del desarrollo y la implementación de políticas y proyectos de REDD. En ciertos casos, esto podría implicar la revisión de políticas que se haya desarrollado sin tal compromiso;
- asegurar el trato equitativo de los Pueblos Indígenas, comunidades locales y países que hayan conservado exitosamente sus bosques y/o reducido la deforestación. Esto implica que los incentivos deberían ser desconectados de la reducción de las emisiones;
- tener en cuenta la dimensión genérica de diferentes políticas e incentivos para conservar los bosques y el respeto pleno a los derechos y las necesidades de las mujeres en las políticas forestales;
- respeto a las instituciones tradicionales y locales de manejo de recursos naturales; formas efectivas de representación en cuerpos de cogestión y participación democrática en general.
- Encarar causas subyacentes de pérdida de los bosques, incluyendo a aquellas relacionadas al consumo insustentable de productos como la madera, la carne y los combustibles para el transporte;

3. Proveer un Amplio Rango de Incentivos Positivos para ICCA

- Proveer un amplio rango de incentivos sociales, culturales, legales y económicos para la conservación de los bosques y el uso sustentable, especialmente por Pueblos Indígenas y comunidades locales. La conservación es y será parte de la identidad y orgullo cultural;
- Asegurar que los esquemas de incentivos y otras políticas forestales reconozcan, respeten y/o que estén basadas sobre derechos históricos territoriales y de uso de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales;
- Asegurar que los esquemas de incentivos y otras políticas forestales reconozcan y apoyen la contribución importante de los territorios indígenas y las áreas de conservación comunitarias para la conservación de los bosques;

- **asegurar que tales esquemas de incentivos no menoscaben los sistemas de gobierno tradicional de territorios Indígenas y áreas de conservación comunitarias, y los valores que los llevo al éxito en términos de conservación de los bosques.**