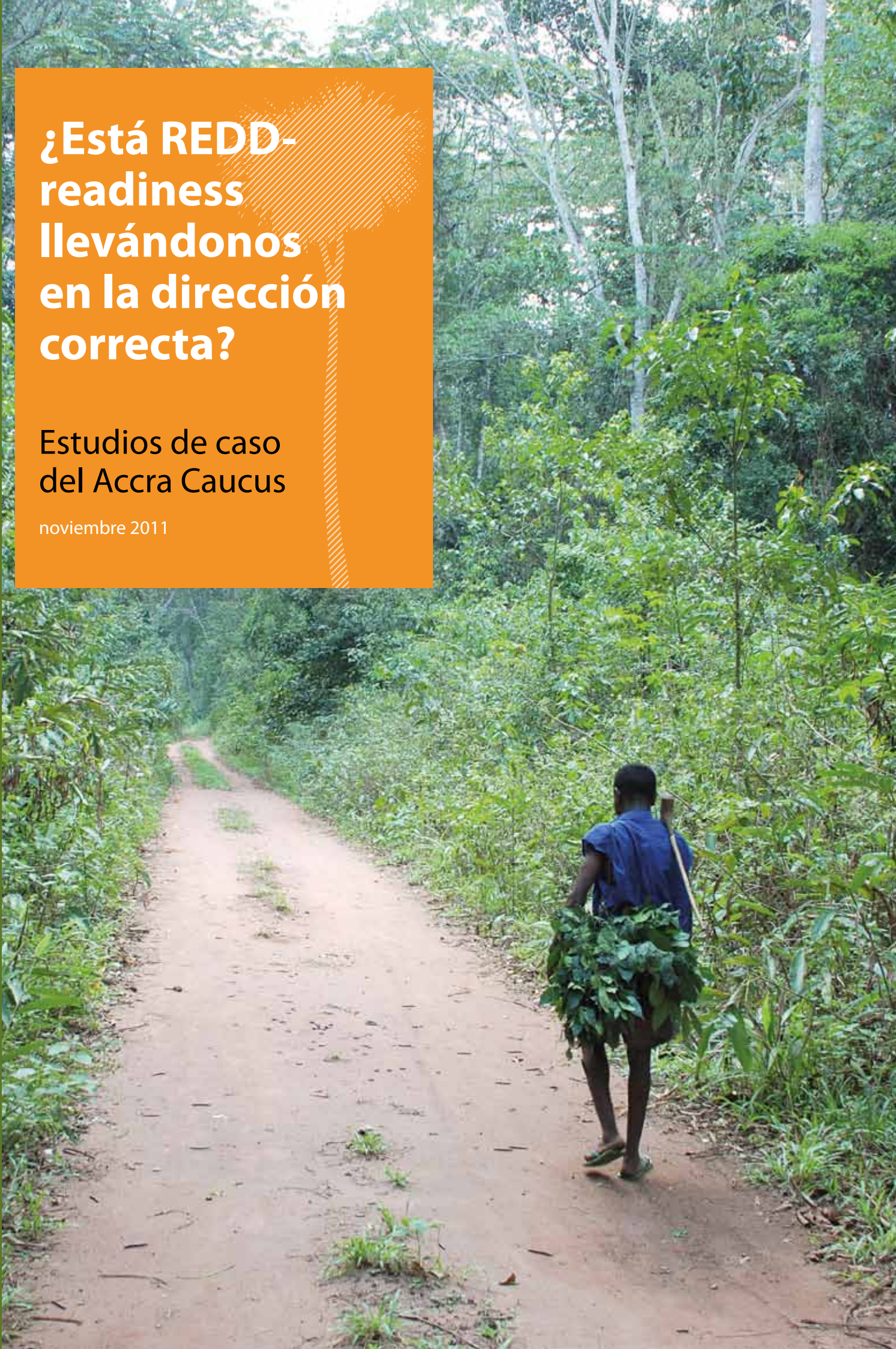


¿Está REDD- readiness llevándonos en la dirección correcta?

Estudios de caso
del Accra Caucus

noviembre 2011



El Accra Caucus sobre bosques y cambio climático es una red conformada por cerca de 100 organizaciones de la sociedad civil y de los pueblos indígenas de 38 países del sur y del norte, que fue creada en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en Accra, Ghana en el 2008.

El Caucus trabaja para que los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades de los bosques estén en el centro de las negociaciones sobre la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD), y para asegurar que los esfuerzos encaminados a reducir la deforestación promuevan una buena gobernanza y no se constituyan en un substitución de la reducciones de emisiones en los países industrializados.

Colaboradores:

Nabaraj Dahal, FECOFUN Nepal.
Sirí Damman, Rainforest Foundation Noruega.
Kate Dooley, FERN Bélgica.
Nathaniel Dyer, Rainforest Foundation Reino Unido.
Indra van Gisbergen, FERN Bélgica.
Maixent Fortunin Hanimbat Emeka, Forum pour la Gouvernance et les Droits de l'Homme, República del Congo.
Raja Jarrah, CARE International.
Bienvenu Florentin Kemanda Yogo, Maison de l'Enfant et de la Femme Pygmée (MEFP), Central African Republic.
Samual Nnah Ndobe, Centre for Environment and Development, Cameroon
Justin Ondopa, PNG Eco-Forestry Forum (EFF) Papua Nueva Guinea.
Abdul-Razak Saeed, Civic Response Ghana.

Con el financiamiento de:

DANIDA, Ford foundation and Anthony Rae Foundation

Edición:

Ed Fenton

En portada:

Un hombre de la comunidad indígena Bayaka recolectando hojas de kokoo (gnetum) en el suroeste de la República Centroafricana.

Foto por Nat Dyer

Contenidos

Siglas 3

Introducción 4

Recuadro 1 – Salvaguardias de REDD+ en los Acuerdos de Cancún 6

Recuadro 2 – ¿Qué es la “participación plena y efectiva”? 7

Recuadro 3 – ¿Qué significa el consentimiento libre, previo e informado (CLPI)? 8

Respetando las salvaguardias: el caso del preceso REDD+ de Ghana 9

La apropiación de tierras y la deforestación en Papúa Nueva Guinea: implicaciones de los Arrendamientos Especiales para la Agricultura y las Empresas en materia de REDD+ y derechos 13

¿Están los pueblos de los bosques realmente involucrados en el proceso nacional de REDD+ en la República Centroafricana? 17

Programa piloto de REDD+ en la silvicultura comunitaria en Nepal: primeras lecciones 20

La participación y el respeto de los derechos de la comunidad en proyectos de carbono forestal en la República del Congo 23

Conclusión 26

Recomendaciones 27

Siglas

AAC	annual allowable cut (tala anual permisible)
AD	Asamblea de Distrito
AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
ANP	African Parks Network (Red de Parques Africanos)
ANSAB	Asia Network for Sustainable Agriculture and Bio-Resources (Red de Asia para la Agricultura Sostenible y los Recursos Biológicos)
AVA	Acuerdos Voluntarios de Asociación
CCDS	Climate Compatible Development Strategy (Estrategia de Desarrollo Compatible con el Clima)
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CFA	Coopération Financière en Afrique Centrale (Cooperación Financiera de África Central)
CFM	Community Forest Management (Gestión Forestal Comunitaria)
CFUG	Community Forest User Group (Grupos de Usuarios de Bosques Comunitarios)
CMNUCC	Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COP	Conference of the Parties (Conferencia de las Partes)
CR	Civic Response (Respuesta Cívica)
CREMA	Community Resource Management Area (Área de Gestión de los Recursos de la Comunidad)
DEC	Department of Environment and Conservation (Departamento de Medio Ambiente y Conservación)
EFF	Eco-Forestry Forum (Foro Eco-Forestal)
FCA	Forest Clearance Authority (Autoridades reguladoras de la Tala del Bosque)
FCPC	Forest Carbon Partnership Facility (Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques)
FCTF	Forest Carbon Trust Fund (Fondo Fiduciario para el Carbono de los Bosques)
FECOFUN	Federation of Community Forest Users, Nepal (Federación de Usuarios de Bosques Comunitarios de Nepal)
FIP	Forest Investment Programme (Programa de Inversión Forestal)
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade (Plan de Acción para la Aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestales)
ICIMOD	International Centre for Integrated Mountain Development (Centro Internacional para el Desarrollo Integrado de Montañas)
INA	Institute of National Affairs (Instituto de Asuntos Nacionales)
LRP	local resource person (persona local locales)
MRV	monitoring, reporting and verifying (monitoreo, reporte y verificación)
NEFIN	Nepalese Federation of Indigenous Nationalities (Federación de Nacionalidades Indígenas de Nepal)
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation (Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo)
NREG	National Resource and Environment Governance (Gobernanza de los Recursos y del Medioambiente Nacionales)
OBC	Organización Basada en la Comunidad
OCCD	Office of Climate Change and Development (Oficina de Cambio Climático y Desarrollo)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONFI	Office National des Forêts International (Oficina Nacional de Bosques Internacional)
ONG	organización no gubernamental
ONU-REDD+	Programa de colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PC	Participants' Committee (Comité de Participantes)
PNAR	Projet National d'Afforestation et de Reboisement (Proyecto Nacional de Forestación y Reforestación)
PNBO	Provincia de Nueva Bretaña del Oeste
PNG	Papúa Nueva Guinea
PNOK	Odzala-Kokoua National Park Project (Proyecto del Parque Nacional de Odzala-Kokoua)
RC	República del Congo
RCA	República Centroafricana
REDD+	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques)
R-PIN	Readiness Preparation Idea Note (Nota sobre la Idea del Plan Readiness)
R-PP	Readiness Preparation Proposal (Propuestas de Preparación Readiness)
RRI	Rights and Resources Initiative (Iniciativa de Derechos y Recursos)
RSC-REDD+	Civil Society Network for Climate Change and REDD+ (Red de la Sociedad Civil para el Cambio Climático y REDD+)
SABL	Special Agriculture and Business Lease (Arrendamientos Especiales para la Agricultura y las Empresas)
SESA	Social and Environmental Sustainability Assessment (Evaluación Estratégica Ambiental y Social)
TAP	Technical Advisory Panel (Panel de Asesoramiento Técnico)
UNDRIP	United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas)
UNPFII	United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas)

Introducción

En junio del 2010 el Accra Caucus sobre bosques y cambio climático publicó un conjunto de estudios de caso sobre los países que se estaban preparando para el programa de la CMNUCC de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+). Aquí les presentamos una nueva serie de estudios que muestran cómo el proceso REDD+ se ha experimentado en la práctica. Mientras algunos gobiernos aún están debatiendo sobre qué forma tomará REDD+ (incluyendo detalles fundamentales como las salvaguardias, el seguimiento de los resultados y el financiamiento de REDD+) muchos países siguen adelante con los procesos de "REDD+ *readiness*" con el apoyo de donantes bilaterales y multilaterales.

4

Los preparativos para REDD+ están tomando formas diversas. Muchos países están envueltos en la elaboración de estrategias nacionales de REDD+ en forma de Propuestas de Preparación Readiness (R-PP), a fin de acceder al Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial (FCPF, por sus siglas en inglés), o están preparando estrategias nacionales REDD+ con el apoyo del Programa de colaboración de las Naciones Unidas en materia de REDD (ONU-REDD). Algunos países ya están considerando cambios en sus marcos legales para aclarar las cuestiones de tenencia de tierras y los derechos de carbono relacionados con REDD+. Una serie de gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONG) han entablado iniciativas piloto para probar los mecanismos por los cuales se podrían hacer pagos por carbono forestal. Mientras tanto, los actores del sector privado se posicionan para aprovechar de las oportunidades de inversión ofrecidas por REDD+.

A pesar de la gran diversidad de experiencias parece existir un aspecto común: el proceso REDD+ *readiness* se centra con mucha más fuerza en la captación de ingresos 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. Las disposiciones relativas a REDD+ presentes en los Acuerdos de Cancún 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 (ver Recuadro 1). Sin embargo, en muchos países la experiencia hasta la fecha no ha sido alentadora.¹

Los estudios de caso de **Ghana** y de la **República Centroafricana** nos cuentan una historia conocida acerca de cómo la sociedad civil se ve excluida de las consultas sobre sus respectivas políticas nacionales REDD+. Esto ocurre en abierta contradicción con el compromiso de ambos Estados de promover y apoyar el derecho a la participación plena y efectiva.² Otros estudios que examinan los procesos de REDD+ *readiness*, como es el caso del FCPF, han demostrado que esta situación es generalizada.³ Sin embargo, existen ejemplos

1 Los Acuerdos de Cancún se pueden encontrar en: http://unfccc.int/meetings/cop_16/items/5571.php

2 Ver Acuerdos de Cancún, en el anexo I, párrafo 2 (d), véase también el Recuadro 1 para una explicación de lo que se entiende por participación plena y efectiva.

3 Ver Dooley K, T Griffiths, F Martone, Ozinga S (2011) 'Smoke and mirrors: a critical assessment of the World Bank's Forest Carbon Partnership Facility' Moreton-in-Marsh, Reino Unido: FERN/FPP. Revisiones continuas de presentaciones de los países a la FCPF y a la ONU-REDD del Instituto de Recursos Mundiales se pueden encontrar en <http://www.wri.org/publication/getting-ready>

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. En **Papua Nueva Guinea**, la sociedad civil ha logrado persuadir al Parlamento de poner en marcha una investigación sobre los abusos en la tenencia de tierra. El compromiso del gobierno de **Nepal** en la implementación completa y detallada de un programa piloto ha incrementado el potencial de influir en la política nacional de REDD+ en lo que se refiere a la distribución de ingreso.

Pero aún quedan muchos retos. La reforma de la gobernanza es un elemento clave que debe ser tomado en serio por los gobiernos que implementan nuevas políticas.⁴ Hasta que esto no sea tomado en cuenta, planificado y presupuestado en los planes de preparación para REDD+, hay razones para creer que el proceso de *readiness* esté resultando en una forma de REDD+ que se concentra únicamente en el carbono. Ignorando los derechos de los habitantes de los bosques y anunciando la destrucción del medio ambiente. En ausencia de un marco normativo que garantice que los derechos de los pueblos de los bosques sean respetados y protegidos, y que asegure la protección del medio ambiente, muchos de los primeros proyectos de REDD+ pueden tener un impacto negativo. Eso queda bien ilustrado en el estudio de caso sobre la **República del Congo**.

La gobernanza es un término muy amplio y a menudo mal definido, sin embargo, la buena gobernanza es esencial para que los países con bosques consigan reducir de forma duradera las deforestación. Los principios de buena gobernanza generalmente aceptados incluyen: la **transparencia** (de proceso y del resultado), la **participación** (asegurando una contribución significativa y eficaz de los interesados); la equidad (velando para que los pueblos y las comunidades afectadas puedan participar del proceso en condiciones justas y equitativas), la **rendición de cuentas** (de las instituciones a todos los interesados, por los roles que asumen en la toma de decisiones); el **imperio de la ley** (incluyendo la capacidad de ejecución de la ley), la **coordinación** entre las instituciones y la **capacidad** (eficiencia y eficacia) de los gobiernos y la sociedad civil. Crear reglas y reglamentos para operacionalizar las salvaguardias es necesario, pero no es suficiente. Debe existir también la capacidad para hacerlas cumplir, de lo contrario, como muestra el estudio de caso del Congo, las palabras bien intencionadas no siempre se traducen en buenas acciones. Las comunidades deben tener una forma de pedir reparación cuando algo sale mal. El caso de Papúa Nueva Guinea muestra como la falta de una gobernanza adecuada ha puesto grandes áreas de bosques en manos de los que intentan destruirlos: sin embargo las comunidades no tienen ningún recurso, excepto a través de los tribunales, que constituyen un proceso dilatado y costoso.

4 Ver Acuerdos de Cancún, en el anexo I, párrafo 2 (b) en http://unfccc.int/meetings/cop_16/items/5571.php

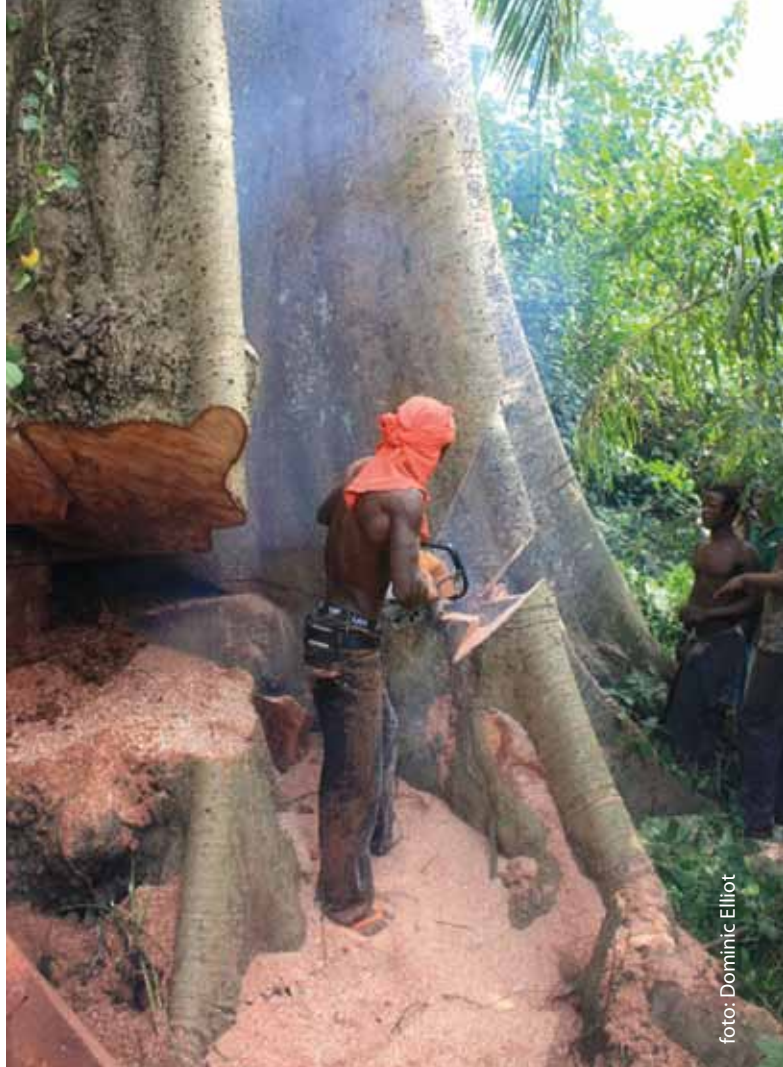


foto: Dominic Elliot

La tala de motosierras, aunque considerada ilegal en Ghana, es la principal fuente de abastecimiento de madera para uso doméstico.

Los estudios de caso que aquí se presentan refuerzan un mensaje clave que surgió del primer volumen de estudios de caso del Accra Caucus: que uno de los principios más importantes de la buena gobernanza es **la participación en la toma de decisiones**. El Recuadro 2 explica el concepto de la participación plena y efectiva, que según los Acuerdos de Cancún se aplica a todos los interesados (stakeholders) que se vean afectados por una política o proceso de toma de decisión. La participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales es esencial para asegurar resultados que respetan los derechos de los pueblos dependientes de los bosques y que tengan el *buy-in* (aceptación) de los actores locales.

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP, por sus siglas en inglés), de la que se toma nota en los Acuerdos de Cancún sobre REDD+, incluye el principio del **consentimiento libre, previo e informado** (CLPI, véase el Recuadro 3). La referencia a la UNDRIP se incluyó 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 CLPI deriva del derecho a la libre determinación y a los derechos colectivos que los pueblos indígenas y tribales tienen sobre sus tierras, territorios y otros recursos. 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 previniendo con éxito la destrucción de los recursos y el desplazamiento de los pueblos.⁵

Las iniciativas para mejorar la gobernanza de los bosques, tales como el Plan de Acción para la Aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT, por sus siglas en inglés) han demostrado que la participación plena y efectiva de los interesados mejora la calidad de los debates y de los resultados, además de aumentar las posibilidades de una implementación exitosa.⁶

Una cuestión importante que surge de esa colección de estudios de caso es la urgente necesidad de una **reforma en la tenencia de tierras**. La investigación demuestra que la gestión colectiva de las tierras forestales, incluyendo los territorios indígenas, es más eficaz para limitar la deforestación que otras formas de gestión forestal. Sin embargo, la mayoría de los países involucrados en REDD+ no reconocen la tenencia consuetudinaria de la tierra o la propiedad colectiva, o tienen conflictos en curso relacionados con la tenencia de la tierra.

Estos estudios de caso también demuestran la necesidad de desarrollar mecanismos equitativos de **distribución de beneficios** para asegurar que las personas que viven y dependen de los territorios forestales para su subsistencia se beneficien de los ingresos generados por los bosques.

Las negociaciones sobre REDD+ en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se centran principalmente en materia de salvaguardias, de monitoreo de carbono y del establecimiento de niveles de referencia, para determinar resultados basados en el desempeño. Se busca financiamiento para REDD-*readiness* con el fin de conducir a los países por la vía rápida a la etapa en la que puedan cuantificar la reducción de sus emisiones de carbono, ignorando en muchos casos el hecho de que cualquier iniciativa exitosa para reducir la deforestación y la degradación de los bosques debe comenzar con las reformas de gobernanza adecuadas. En la actualidad existe un peligro muy real de que REDD+ siga las huellas de anteriores iniciativas que no lograron detener la deforestación tropical. No es demasiado tarde, pero se nos está acabando el tiempo para adoptar un enfoque sobre REDD basado en los derechos, que ponga a los pueblos y los bosques por encima de los beneficios.

5 Véase, por ejemplo: Forest Peoples Programme (2009) "Los derechos de los Pueblos Indígenas y reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques: El Caso del pueblo Saramaka v. Surinam" Moreton-in-Marsh, Reino Unido: FPP. <http://www.forestpeoples.org/topics/rights-land-natural-resources/publication/2010/indigenous-peoples%E2%80%99-rights-and-redd-case-saram>

6 'Lessons learned from FLEGT for REDD: why ignoring key lessons from initiatives to control illegal logging will lead REDD to a dead-end.' Moreton-in-Marsh, Reino Unido: FERN.

Recuadro 1 Salvaguardias de REDD+ en los Acuerdos de Cancún

El acuerdo sobre REDD+ alcanzado en la COP 16 en Cancún, establece que las siguientes salvaguardias deben ser promovidas y apoyadas:

- (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 las partes interesadas, en particular, la de los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las acciones mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión⁷;
- (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;⁸
- (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.

7 El párrafo 70 describe el alcance de REDD+, el párrafo 72 se refiere a las estrategias nacionales y a los planes de acción

8 Teniendo en cuenta la necesidad de medios de vida sostenibles de los pueblos indígenas y de las comunidades locales y su interdependencia en los bosques en la mayoría de los países, como queda reflejado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como el Día de la Madre Tierra Internacional.

Recuadro 2: ¿Qué es la “participación plena y efectiva”?

Los Acuerdos de Cancún hacen un llamado a los países firmantes a asegurar la participación plena y efectiva de las partes interesadas (*stakeholders*) – 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). En la práctica, la experiencia de la participación ha variado mucho durante los procesos relacionados con REDD+, a menudo se ha reducido a encuentros esporádicos con “representantes de los interesados” aparentemente seleccionados al azar, para legitimar un proceso de lo contrario no consultivo.⁹

Ninguna iniciativa para reducir la deforestación puede funcionar sin la confianza y el *buy-in* de los grupos locales. La experiencia ha demostrado que la mejor manera de lograr esto es involucrando a todas las partes afectadas desde el inicio del proceso de toma de decisiones. Participación “plena” significa esta que abarca todas las fases del proceso REDD+, “efectiva” significa que las opiniones, necesidades y derechos de los participantes influyen en el programa REDD+.

El punto de partida para la participación plena y efectiva es la voluntad política de todas las partes para llevar un proceso de consulta. La participación, que se traduce en un verdadero diálogo, tiene el doble objetivo de mejorar la calidad de los resultados de la política y de involucrar a los que se verán directamente afectados. Para que esto suceda, deben existir plataformas eficaces que permitan la difusión de la información desde el nivel nacional a las provincias y las comunidades locales. En los países donde éstas aún no existan, la construcción de plataformas efectivas de la sociedad civil debe ser una prioridad.

Por el contrario, el poder de negociación desigual entre los grupos de interés y el intercambio insuficiente de conocimientos llevan a procesos mal planificados que resultan en esfuerzos de participación meramente nominales. Eso es a menudo manifiesto en la organización inadecuada de reuniones, o plazos arbitrarios y apresurados, que no permiten un diálogo apropiado. Se necesita tiempo para construir confianza entre los diferentes grupos de interés y el gobierno. Sin un proceso de construcción de confianza, se pueden esperar pocos avances.

Los pasos clave para la participación plena y efectiva son:

- Identificar las partes interesadas relevantes, y garantizar que existan plataformas independientes de la sociedad

- civil que les permitan participar de forma adecuada
- El establecimiento de procesos y estructuras que permitan a esos grupos, desde el nivel nacional hasta el nivel local, a participar en el diseño del programa, la implementación y evaluación
- Permitir que las partes interesadas, en especial los pueblos indígenas y las comunidades locales, establezcan las modalidades de participación que les resulten eficaces, incluyendo la elección de sus propios representantes
- Garantizar y posibilitar que los representantes informen y sean informados por el grupo que representan
- Sensibilizar y desarrollar la capacidad de las partes interesadas, incluyendo el suministro de información relevante y oportuna
- La creación de oportunidades para el aprovechamiento de los conocimientos tradicionales e indígenas relacionados con el uso y la conservación de los bosques
- El establecimiento de mecanismos para la recepción de *feedback* y la resolución de quejas y conflictos que surjan de la implementación de REDD+
- Por último, pero de suma importancia, dedicar el tiempo y los recursos suficientes para llevar a cabo la participación de una manera plena y efectiva.



Nepal - Miembros del Comité Consultivo discutiendo acerca de los criterios de pago de REDD.

9 Dooley et al. (2007), op. cit.

Recuadro 3: ¿Qué significa el consentimiento libre, previo e informado (CLPI)?

“El consentimiento libre, previo e informado”, como fue establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se puede entender de la siguiente manera:

- “libre” debería implicar la ausencia de coerción, intimidación y manipulación
- “previo” 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
- “informado” implica que se proporciona información que abarca (como mínimo) los siguientes aspectos:
 - a. la naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad
 - b. la razón(es) o el propósito del proyecto y/o actividad
 - c. la duración de los anteriores
 - d. las localidades de las zonas que se verán afectadas
 - 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
 - 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)
 - g. los procedimientos que el proyecto puede suponer.

Consentimiento

La consulta y la participación son componentes fundamentales de un proceso de consentimiento. Las consultas deben celebrarse de buena fe. Las partes deben establecer un diálogo que les permita hallar soluciones adecuadas en un ambiente de franco respeto recíproco, y de participación plena y equitativa. Las consultas requieren tiempo y un sistema eficaz de comunicación entre las partes interesadas. Los pueblos indígenas deben ser capaces de participar a través de sus representantes, libremente elegidos, y de sus instituciones, consuetudinarias o de otra índole. Es esencial incluir una perspectiva de género (ver más abajo). El proceso puede incluir la opción de negar el consentimiento. 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.

¿Cuándo?

El CLPI debe buscarse con suficiente anticipación al comienzo o a la autorización de las actividades, teniendo en cuenta los procesos de decisión de los propios pueblos indígenas, así como la cantidad de tiempo necesario para la evaluación, planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y clausura de un proyecto.

¿Quién?

Los pueblos indígenas deben especificar qué instituciones representativas están autorizadas para expresar el consentimiento en nombre de los pueblos o comunidades afectadas. En los procesos CLPI, los pueblos indígenas, las agencias de la ONU y los gobiernos deben garantizar un equilibrio de género y tener en cuenta las opiniones de los jóvenes y niños, si esto es apropiado.

¿Cómo?

La información debe ser precisa y presentarse en un formato accesible, de fácil comprensión y en un idioma que los pueblos indígenas entiendan. El formato en el que se distribuya la información debe tener en cuenta las tradiciones orales de los pueblos indígenas y sus idiomas.

Convenio 169 de la OIT

A través del convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen derecho a “decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y los territorios que ocupan o utilizan de alguna manera, y de ejercer el control, en la medida de lo posible, sobre su propio desarrollo económico, social y cultural”. Las consultas deben celebrarse en un espíritu de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con el propósito de llegar a un acuerdo o consentimiento sobre las medidas propuestas.

Fuente: Adaptado del Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado E/C.19/2005/3, aprobado por el UNPFII en su cuarta reunión en 2005.

Una orientación más reciente sobre la aplicación del CLPI se puede encontrar en: el Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Doc. ONU. A/HRC/EMRIP/2010/2.

Respetando las salvaguardias: el caso del preceso REDD+ de Ghana

Por Abdul-Razak Saeed, Civic Response, Ghana.

Una tercera parte de territorio de Ghana está cubierta de bosques, pero éstos están desapareciendo rápidamente debido al acoplamiento de la expansión agrícola, la extracción de madera, la colonización y la explotación de minerales. En el 2008, fue uno de los primeros países seleccionados para recibir recursos del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial (FCPF) con el fin de prepararse para REDD+, en reconocimiento de la necesidad de reducir la tasa de deforestación anual del 2 por ciento.

La gobernanza forestal en Ghana

Los bosques desempeñan un papel muy importante en la vida socio-económica de los ghaneses, en particular, para el 60 por ciento de la población que vive en las zonas rurales. Los ingresos procedentes de los bosques constituyen también una de las principales fuentes de divisas.¹⁰ No obstante, la formulación de las políticas del sector forestal ha estado supeditada a las grandes empresas y las élites del Estado. La industria de la madera acumula el grueso de los beneficios de la producción a expensas de las comunidades forestales y de la ciudadanía en general que depende de los bosques para obtener alimentos, hierbas medicinales, especias, combustible, la protección de los suministros de agua y mucho más.

El Estado asigna los recursos forestales y regula la producción de los bosques con poca o ninguna participación de parte de las comunidades forestales que dependen de dichos recursos y que son sus propietarios legales.¹¹ Ese fracaso a nivel de gestión y de política pública ha presenciado la reducción de los bosques de Ghana de 8,2 millones de hectáreas a a no más de 1,5 millones de hectáreas en menos de un siglo. La mayor parte de esa pérdida se produjo en las dos últimas décadas. Las dos razones principales de esto son las condiciones de la tenencia de los bosques/árboles y la distribución de los ingresos del bosque, que excluyen a las comunidades locales y a los agricultores. Por ejemplo, antes de la Ley de Concesiones de 1962, dos tercios de los ingresos brutos de las reservas forestales iban a parar a las manos de las comunidades propietarias de las tierras. La ley anuló ese derecho, y los ingresos fueron utilizados para pagar los gastos de funcionamiento del Departamento Forestal; sólo una parte de la cantidad restante quedó destinada a las comunidades y autoridades locales.¹²

En la década de 1980, la pérdida de bosques se vio agravada por el Programa de Rehabilitación de la Exportación, en virtud del cual Ghana trató de ampliar las exportaciones de madera con valor agregado. Eso condujo a un exceso

10 Osei-Tutu P, Nketiah J, Kyereh B, Owusu-Ansah M, Faniyan J (2010) "Hidden forestry revealed: characteristics constraints and opportunities, for small and medium forest enterprises in Ghana." IIED Small and Medium Forest Enterprise Series, no. 27. Londres, Reino Unido: Tropenbos International e Instituto Internacional para el Medio Ambiente y Desarrollo.

11 Los bosques son "stool lands" o "skin lands", es decir, mantenidas en custodia y administradas por los jefes de las diversas comunidades étnicas.

12 Mayers J, Maginnis S, Arthur E (2010) "REDD readiness requires radical reform: prospects for making the big changes needed to prepare for REDD-plus in Ghana." New Haven, Connecticut, EEUU: El diálogo forestal.

de capacidad en la industria, la tala por encima de la cuota de tala anual permitida (AAC, por sus siglas en inglés), y el sub-abastecimiento del mercado interno, estimulando el crecimiento de una industria ilegal de tala con motosierra a pequeña escala que busca abastecer el mercado interno.

Han habido varias iniciativas para abordar los problemas de deforestación y la degradación de los bosques en Ghana. Las más significativas son la de Gobernanza de los Recursos y del Medioambiente Nacionales (NREG, por sus siglas en inglés) y el programa FLEGT, con el Acuerdo Voluntario de Asociación (AVA).

El objetivo de esas iniciativas ha sido el de mejorar la gobernanza en el sector forestal. Por ejemplo, el marco NREG ofrece cinco años de apoyo presupuestario para el sector forestal, de parte de múltiples donantes, para facilitar una revisión de las políticas del sector forestal y de la legislación. FLEGT, por su parte, tiene como objetivo “fortalecer los derechos de tenencia de los pueblos de los bosques, aumentar la transparencia en la toma de decisiones, asegurar la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas”¹³, y asegurar que se exporte a la Unión Europea únicamente madera legalmente aprovechada.

La implementación de REDD+ en Ghana debería basarse en los esfuerzos recientes para mejorar la gobernanza y respeto a las garantías sociales y ambientales. ¿El proceso *readiness* para REDD+ está realmente contribuyendo a un sistema nuevo y mejorado de gobernanza en Ghana?

El proceso REDD+ en Ghana

En 2008 Ghana presentó una Nota sobre la Idea del Plan Readiness (R-PIN, por sus siglas en inglés) al Banco Mundial. Como había sido redactado y presentado sin ningún tipo de participación de las comunidades o de la sociedad civil, muchas organizaciones de la sociedad civil (OSC) mostraron poco entusiasmo al respecto. A pesar de ello, el Banco Mundial aprobó el R-PIN presentado y le pidió que preparase una Propuesta para la Preparación de *Readiness* (R-PP, por sus siglas en inglés) para permitirle el acceso a los fondos FPCF.

En 2009, la misión del Banco Mundial involucrada en la preparación del R-PP fue reprogramada debido a que algunas OSC, expresando su preocupación por el poco contacto con las partes interesadas por parte de las autoridades, pidió más tiempo para que la sociedad civil se movilizara y organizara debates en torno al mecanismo REDD+ a nivel comunitario. Forest Watch Ghana – una coalición de 40 ONG, OC y OSC – organizó una convención de dos días para aquellos actores de la sociedad civil interesados en la gobernanza forestal, con el objetivo de crear conciencia sobre el proceso REDD+ y sus implicaciones para la gobernanza forestal en Ghana.

La misión resultante implicó una participación relativamente mayor de las OSC. En el transcurso de la misión de una semana

de duración, hubo discusiones sobre el marco político y legal, sobre la consulta y participación, y sobre cuestiones técnicas. Las ONG y OSC participantes hicieron hincapié en la necesidad de que la misión del FCPF y el proceso nacional REDD+ sean considerablemente más consultivos, participativos e inclusivos de lo que habían sido. La preocupación de la sociedad civil se centraba en que la limitada consulta en el proceso REDD+ Ghana representaba un retroceso respecto a los buenos standards de consulta establecidos en el sector forestal durante las negociaciones del AVA. De hecho, el gobierno de Ghana había apoyado formalmente ese proceso y declaró su intención de construir en base a los niveles alcanzados en el medio ambiente y en el sector de recursos naturales, pero eso parecía haberse olvidado cuando se inició REDD+.

Durante el período comprendido entre la misión post-FCPF y la prevalidación de Ghana R-PP, el gobierno organizó tres talleres, en las zonas norte, centro y sur de Ghana. El gobierno afirmó que se trataba de “consultas”. Sin embargo, las OSC sostuvieron que el único propósito de esas reuniones fue que el gobierno informase lo que pensaba hacer, y que no se les dio tiempo a los interesados para procesar la información y reaccionar a los problemas antes de que el gobierno prosiguiese con su “*road-show*”.

La Comisión Forestal culpó a la falta de fondos por el deficiente proceso de consultas. La financiación es sin duda importante para una consulta efectiva. Sin embargo, no tiene sentido quejarse de su ausencia en la etapa de implementación, sino que debería haberse incluido en la fase conceptual y de planificación. La falta de fondos no debería ser una excusa para limitar la participación de los interesados en la toma de decisiones. El financiamiento para llevar a cabo la consulta y para permitir la participación de las múltiples partes interesadas no hubiera sido un problema si la consulta y la participación hubieran sido incorporadas en el diseño del R-PP de Ghana desde las etapas iniciales de planificación.¹⁴

Otra consecuencia de tratar la participación de los interesados como una idea de último momento es que los procesos de consulta que se produjeron mientras el R-PP de Ghana se estaba diseñando tenían severas limitaciones de tiempo, haciendo imposible que las partes interesadas examinasen los documentos, y limitando el número de días disponibles para la reflexión y el debate. De nuevo, eso se podría haber evitado si la consulta hubiese sido considerada adecuadamente desde la planificación inicial.

Gobernanza

Inicialmente, el proceso de REDD+ estaba divorciado de otras iniciativas forestales en Ghana. Las iniciativas como el AVA se regían por el marco NREG, donde todos los fondos en el sector fueron agrupados y manejados por el Ministerio de Finanzas

14 El R-PP de Ghana tiene una asignación presupuestaria total de EE.UU. \$ 2.490.000 para “desarrollar un escenario de referencia”, mientras que “la consulta y la participación” tienen una asignación de EE.UU. 824.000 dólares, y “la evaluación del impacto social y ambiental” tiene EE.UU. \$ 177 000 (pp 11, 12).

13 FERN (2010), op. cit.



Comunidades reuniéndose para discutir sus derechos frente a las diferentes iniciativas del sector forestal en Ghana.

y Planificación Económica. Las autoridades competentes sólo podían acceder a ellos si podían demostrar que habían cumplido con sus objetivos. Sin embargo, el proceso REDD+, comenzado a través la preparación del R-PIN, sufrió de una duplicación de actividades y una supervisión deficiente. A raíz de preocupaciones de la sociedad civil y algunas autoridades del gobierno, han sido adoptadas medidas para incluir a REDD+ dentro del marco NREG. Esto ilustra la importancia de las salvaguardias previstas en los Acuerdos de Cancún, que incluyen un llamamiento a que las acciones de REDD+ complementen o sean coherentes con los objetivos del programa forestal nacional del país y otras convenciones internacionales pertinentes.

Si se quiere que REDD+ tenga un efecto en la reducción de la deforestación y la degradación de los bosques,¹⁵ es importante aclarar los derechos de propiedad y permitir el desarrollo de empresas locales, como iniciativas anteriores en el sector forestal ya lo han demostrado. Las inversiones iniciales deben canalizarse hacia la mejora y el fortalecimiento de los sistemas de gobierno.

Sin embargo, en el caso de Ghana, REDD+ *readiness* bajo el FCPF parece estar concentrándose en gran medida en el tema del almacenamiento y monitoreo del carbono. Por ejemplo, en enero, la Comisión Forestal – en nombre del gobierno de Ghana – utilizó la prensa nacional y su propia página web para invitar propuestas de proyectos de cualquier “persona, empresa e institución, incluidas las ONG, así como el público en general involucrado en cualquier

proyecto REDD/ REDD+ **dirigido al comercio de carbono**”.¹⁶ Recibieron 16 propuestas, pero como la mayoría de ellas no se ajustaban a las normas, la Comisión Forestal¹⁷ está haciendo preparativos para construir capacidades sobre REDD+ para estos postulantes con el fin de permitirles implementar sus proyectos. Así, la atención está puesta en un puñado de actores interesados en implementar proyectos REDD+, a expensas de reformas más amplias en la gobernanza y el monitoreo de los impactos de REDD+ en las comunidades locales.

El Programa de Inversión Forestal de Ghana

En marzo de 2010, Ghana fue seleccionada para beneficiar del Programa de Inversión Forestal (FIP, por sus siglas en inglés), para aplicar a un fondo de US\$ 30-50 millones, dedicados a lograr una reforma fundamental del sector forestal. Antes de la misión FIP del Banco Mundial, Forest Watch Ghana celebró una reunión para instruir a los participantes de la sociedad civil sobre FIP y otras iniciativas forestales de Ghana, permitiéndoles hacer aportes al proceso nacional de REDD+.

En el último día de la misión, se les pidió a las partes interesadas presentes que señalaran qué elementos del FIP, según ellos, eran los más y menos importantes, ya que el país preparaba su estrategia de inversión nacional. Los resultados preliminares¹⁸ muestran que las cuestiones de **máxima prioridad** son:

¹⁶ http://76.12.220.51/assets/file/Publications/Climate%20Change/REED+/advert_registration_redd_project_edited.pdf (consultado el 09/05/2011).

¹⁷ Bamfo R (2011) Declaración personal.

¹⁸ Misión FIP (30 mayo-3 junio 2011), Miklin Hotel, Accra, Ghana.

¹⁵ RRI (2008) Informe de Política, Octubre.

- la aclaración de un régimen de tenencia de los árboles y del carbono, es decir, la revisión y promulgación de una ley de derechos sobre los árboles para reformar la tenencia de éstos en áreas fuera de las reservas, garantizando la participación efectiva de la comunidad
- el establecimiento de un sistema de distribución de los beneficios que ofrezca beneficios económicos directos a las comunidades y/o productores para compensar sus aportes a la gestión de los árboles
- la aplicación de las leyes, la gestión de conflictos y el fortalecimiento del marco legal
- la protección de los bosques: la construcción de capacidades para supervisar y exigir el cumplimiento de la ley en las áreas ricas en recursos; fortalecimiento de la capacidad del personal de primera línea en la División de Servicios Forestales, de las autoridades tradicionales y de las comunidades, para reducir la presión sobre los bosques y participar en el uso sostenible de la tierra y la agro-práctica.

Las medidas de **baja prioridad** en el ejercicio son:

- poner en marcha un sistema de protección y de vigilancia de los bosques
- estimación de un escenario de rendimiento de línea base
- mejora de la capacidad en las estimaciones de carbono
- desarrollo de modelos piloto para demostrar procesos completos de transacciones de carbono.

En otras palabras, existe un consenso general entre las partes interesadas que la mejora de la gobernanza forestal y el reconocimiento de las garantías es más importante que dirigir los recursos hacia el monitoreo, reporte y medición de carbono.

En Ghana, aclarar los sistemas de tenencia es prioritario, ya que la Constitución asume un conjunto de derechos consuetudinarios (el sistema Akan tradicional) para todo el país, aunque eso no es lo que se dé en la práctica. Sin embargo, medidas como la revisión y la clarificación de los sistemas de tenencia, la distribución de beneficios, el fortalecimiento de la aplicación de la ley y la adopción de un nuevo modelo de gestión forestal no deben ser utilizadas para marginar aún más a las comunidades forestales locales. En el suroeste de Ghana ya hay Áreas de Gestión de Recursos de la Comunidad (CREMA, por sus siglas en inglés), que han demostrado el papel positivo que las comunidades pueden desempeñar en asegurar que los bosques y la biodiversidad se mantengan sin impactos negativos sobre los medios de subsistencia y los sistemas socio-culturales locales.

Revisar los mecanismos de distribución de beneficios de REDD+ también es fundamental, ya que el sistema actual de distribución de beneficios en el sector forestal es inadecuado. Junto con los informes sobre la dificultad de hacer llegar los beneficios a las comunidades en algunas partes del país, también hay un incumplimiento por parte de algunas Asambleas de Distrito (AD) y por parte de las autoridades tradicionales con respecto a la rendición de cuentas a sus electores. Esto se ve agravado por el hecho de que la Constitución de 1992 no establece las finalidades en las que

las AD deberían usar los royalties. La distribución de beneficios en REDD+ no se puede basar en un sistema de gobierno que comparta defectos similares.

Conclusión

Las organizaciones de la sociedad civil tales como Forest Watch Ghana continúan presionando para que la preparación para REDD+ reconozca los derechos de las comunidades, mejore la gobernanza de los bosques y asegure que las salvaguardias sociales y ambientales necesarias estén en vigor en la implementación de REDD+.

Existen varias oportunidades en Ghana para alcanzar ese objetivo. Actualmente el país está experimentando una reforma legal y política en el sector forestal. También hay un proceso nacional de revisión constitucional en curso, el cual puede ser usado por las comunidades locales y la sociedad civil en general como una plataforma para impulsar el control de los recursos comunitarios, sistemas de tenencia apropiados y un sistema justo, transparente y responsable de la distribución de beneficios. Y dado que REDD+ ahora forma parte del marco NREG, existe la oportunidad de presentar informes paralelos de la sociedad civil, monitoreando a las autoridades en lo que concierne el cumplimiento de las salvaguardias necesarias en REDD+.

Esto requiere que la CMNUCC llegue finalmente a un acuerdo sobre los sistemas necesarios para compartir información acerca del respeto de las salvaguardias, como parte central del mecanismo REDD+. Eso debe ocurrir en una forma compatible con los países REDD+ para poder cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de la integridad del medio ambiente, tales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP, por sus siglas en inglés) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). REDD+ *readiness* es algo más que desarrollar la capacidad para medir el carbono. También exige a los países que implementan REDD+ que consagren sus obligaciones internacionales en la legislación nacional de tal manera que mejore la gobernanza forestal y la transparencia, y aumente la participación y la toma de decisiones de los actores locales en la gestión de los recursos naturales. Esa será la única manera de reducir la deforestación de forma permanente y de asegurar los beneficios ambientales.

Civic Response (CR) es una ONG que trabaja en el área de Recursos Naturales, gobernanza ambiental y políticas públicas en Ghana. CR proporciona apoyo y establece contactos para grupos ciudadanos que buscan un cambio en los acuerdos sociales que perpetúan la marginación, la exclusión y la división. CR es la secretaria de Forest Watch Ghana, una coalición de alrededor de cuarenta ONG y personas que trabajan en el sector forestal y del medio ambiente en este país.

La apropiación de tierras y la deforestación en Papúa Nueva Guinea: implicaciones de los Arrendamientos Especiales para la Agricultura y las Empresas en materia de REDD+ y derechos

Por Justin Ondopa y Thomas Paka, Foro Eco-Forestal PNG, Papua Nueva Guinea.

Las tierras de Papúa Nueva Guinea (PNG) están cubiertas en un 60% por bosques, ellos contribuyen en más del 5% a la biodiversidad mundial en un área inferior al 1% de la superficie del planeta. 97% de la superficie total de Papua Nueva Guinea se mantiene bajo propiedad consuetudinaria y está protegida por ley, incluyendo la Constitución del país.

Además, la propiedad indígena de la tierra está reconocida por la Ley de Tierras de 1996, en virtud de la cual los propietarios de tierra tradicionales poseen la propiedad absoluta y los derechos de uso sobre la tierra consuetudinaria, a menos que un contrato de arrendamiento se conceda al Estado. Sin embargo, esa base jurídica, sólida al parecer, ha resultado insuficiente en la lucha contra la tala ilegal y la apropiación de tierras, que han sido alimentadas por la controvertida práctica de emitir Arrendamientos Especiales para la Agricultura y las Empresas (SABL, por sus siglas en inglés).

¿Pueden los SABL dañar REDD+?

Los SABL son asignados en conformidad con la Ley de Tierras de 1996, con el argumento de estimular el desarrollo. El proceso ha estado plagado de controversias y, en cualquier caso muchos propietarios de tierra tradicionales no fueron implicados en el trámite de arrendamiento, ni tampoco dieron su consentimiento a ninguno de los contratos en cuestión. Como los SABL se concedieron en zonas de bosques intactos, éstos están siendo utilizados por los madereros para apropiarse de tierras para la explotación forestal, con el pretexto de llevar a cabo proyectos agro-forestales y de desarrollo. Debido a la débil gobernanza y burlando las salvaguardias legales, grandes porciones de bosque han recibido la autorización para la tala (FCA, por sus siglas en inglés).

El uso de los bosques y el medio ambiente de Papúa Nueva Guinea está regulado por la Ley Forestal de 1991, la Ley de Tierras de 1996 y la Ley del Medio Ambiente del 2010; todas ellas hacen hincapié en la protección del medio ambiente. Los principales problemas son la constante deficiencia en la gobernanza y la falta de aplicación y control de los impactos ambientales.

Mientras que la Ley de Tierras establece un proceso de consentimiento doble, por el cual los propietarios deben consentir (1) la tierra que se arrienda al gobierno y (2) la identidad del destinatario del contrato de arrendamiento; se ha comprobado a menudo, que el consentimiento ha sido manipulado, fabricado o presentado falsamente, ya que las empresas tratan de asegurar la tenencia de tierras bajo derecho consuetudinario.¹⁹

19 Centre for Environmental Law and Community Rights, Amigos de la Tierra PNG, el Grupo de Bismark Ramu, Greenpeace, Australia Pacífico y el Forest Peoples Programme (2011) 'Request for consideration under the urgent action/early warning procedure to prevent irreparable harm to indigenous peoples' rights in Papua New Guinea. Presentación del artículo, 78.a reunión del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, pp 5-6.



¿Construyendo puentes durables para la población local o una vía rápida para exportar madera talada ilegalmente?

Los madereros han conspirado con “propietarios de tierras de la ciudad” para acelerar los procesos de adquisición de las FCA, y también para reclamar fronteras adyacentes designadas para la conservación. Tras la firma y publicación oficial de los contratos de arrendamiento (con frecuencia sin el conocimiento ni el consentimiento previo e informado de la mayoría de los propietarios consuetudinarios) la tierra es automáticamente enajenada, y los propietarios tradicionales se tornan impotentes para detener la tala de bosques o la expansión del cultivo de palma de aceite. Si los propietarios desean proteger sus bosques de la destrucción tienen que acudir a los tribunales: un proceso costoso que requiere mucho tiempo.²⁰

Muchos propietarios de tierra han sido tomados por sorpresa cuando, por ejemplo, barcas cargadas con equipamiento de tala anclan en pequeños embarcaderos rurales dentro de los territorios consuetudinarios. En las palabras de Paul Pavol, un propietario tradicional del distrito de Pomio en la Provincia de Nueva Bretaña del Oeste (PNBO), donde el uso de SABL abunda: “Nos tomó por sorpresa... cuando vimos las grandes excavadoras rodear nuestras tierras, y cuando intentamos averiguar qué estaba pasando y quién los había autorizado, nos dijeron que fuéramos a la oficina forestal”. El consentimiento libre, previo e informado de los propietarios locales, evidentemente, no había sido obtenido.

PNG fue uno de los primeros países en poner a prueba el programa ONU- REDD, pero el inicio de REDD+ en 2009, hizo poco para detener la deforestación frente a los SABL emitidos para 5,2 millones de hectáreas de bosques primarios. Lo que eso significa es que en la práctica alrededor del 17,9% de todas las tierras forestales de Papúa Nueva Guinea han recibido la autorización para la explotación forestal sin seguir los procedimientos adecuados y/o la obtención del consentimiento libre, previo e informado de los propietarios.

Mientras que el gobierno hizo poco para detener, o reducir, la deforestación a través de los fondos de conservación forestal

del Banco Mundial en el pasado, la perspectiva de talas adicionales está siendo utilizada para argumentar a favor de la necesidad de REDD+ en el futuro – una nueva forma de “adicionalidad” para cualquier persona dispuesta a indemnizar al gobierno de PNG por los gastos de conservación de los bosques.²¹

Frente a las numerosas críticas desde diversos flancos, el gobierno anunció recientemente que consideraría una moratoria sobre todas las actividades de tala. Eso hizo cambiar el centro de atención de los madereros: de la tala industrial a más SABL y proyectos agroforestales. Los arrendamientos para proyectos agroforestales cubren áreas boscosas de gran tamaño, que van desde 20.000 a 500.000 hectáreas, por 99 años. Actualmente, los SABL amenazan con abrumar el sector forestal. Sólo en 2010, se otorgaron SABL para un total de 2,6 millones de hectáreas de bosques vírgenes de propiedad consuetudinaria.

Políticas ambiguas y confusión pública

Debido a que la política del gobierno puede, en el mejor de los casos, ser descrita como ambigua, no es de extrañar que la gente común esté aún confundida sobre los SABL y REDD+, y piense que pueden coexistir y servir al mismo propósito. Un representante de la comunidad, Levi Iriso de Collingwood Bay en la provincia de Oro, cuenta que algunos miembros de su tribu argumentaban que querían tanto REDD+ como proyectos de tala.

En el taller de REDD+ organizado por el Instituto de Asuntos Nacionales (INA) – un *think-tank* (grupo de reflexión) independiente del Estado – muchos participantes destacaron la necesidad de identificar los objetivos de REDD+. Quedó claro que la emisión de FCA para la tala está eclipsando las actividades de REDD+. “Estos dos mecanismos están confundiendo a la gente”, dijo el delegado Tony Power. “Incluso algunos ministros del gobierno y algunos parlamentarios están a favor de la tala y la explotación agroforestal, mientras que otros colegas están a favor de REDD+.” Y agregó: “Ya se trate de REDD+ o de SABL, se deben reconocer los derechos inherentes de las poblaciones locales a sus tierras y recursos, y respetar su legítima autoridad para exigir que aquellos que proponen proyectos establezcan un acuerdo con igualdad y respeto.” Otro de los participantes, Nalau Bingeding, condenó la forma en que los SABL han acelerado la deforestación: “Los SABL están ahí para destruir sus bosques y sus medio de vida”, dijo, “aunque esperamos que REDD+ los proteja y mantenga un ambiente seguro.”

En enero de 2010, el director ejecutivo del INA publicó un artículo en el periódico *Post-Courier* sugiriendo que los SABL eran poco más que una estafa que estaban “poniendo en peligro los derechos consuetudinarios de los terratenientes en vastas zonas del país, sin su consentimiento informado aparente”.²² En octubre de 2011, Greenpeace bloqueó un barco

21 Filer C (2011) “REDD+ at the crossroads in Papua New Guinea.” Foro de Asia Oriental.

22 P Barker (2010) “Land rights vital.” PNG Post-Courier, 07 de enero.



Madera ilegal lista para ser exportada. Gangai Kokona, activista forestal y responsable de campañas contra la tala, quién reveló la entrada ilegal de equipos.

chino con un cargamento de, según ellos, madera adquirida de manera ilegal en la isla de Nueva Bretaña en Papúa Nueva Guinea, respaldados por un SABL.²³

Resistiendo

Los SABL enmarañan lo que debería ser el objetivo de la REDD+: proteger los bosques mediante el fortalecimiento de los derechos consuetudinarios sobre la tierra. Personas analfabetas en los pueblos reciben promesas de dinero, mejores servicios y una mejor infraestructura: promesas que no se materializan, mientras que los bosques desaparecen. Eso ha llevado a un activista, Nalau Bingeding, a desafiar a la Oficina de Cambio Climático y el Desarrollo (OCCD) en uno de los periódicos locales, a no permanecer de brazos cruzados mientras los SABL asumen la custodia de los principales bosques, sino a tomar medidas para protegerlos. “Voy a seguir levantando la mano y luchando contra los SABL que atentan contra los propietarios de tierra”, prometió.

Muchos propietarios de tierras tradicionales creen que los SABL no tienen una relación con el desarrollo, y están más bien perjudicando activamente a la población local y al proceso REDD+. En un taller reciente de REDD+, Matilda Pilakapiyo, una defensora de los derechos humanos y titular de tierras de la provincia de Milne Bay, declaró que a su manera de ver la tala de bosques sin el consentimiento de las comunidades locales está amenazando cualquier posibilidad de que REDD+ aporte mayor seguridad y reconocimiento de los derechos de los propietarios de tierras tradicionales. Los participantes de las zonas afectadas por los SABL también señalaron que el daño ambiental, la contaminación del agua, los abusos de los derechos humanos y las amenazas a la biodiversidad son corrientes. Las comunidades que mostraron interés en las actividades de REDD+ reconocen que poco pueden hacer cuando los madereros insisten en que sus FCA son auténticas. Jacob Samo del distrito de Talasea, Provincia de Nueva Bretaña

del Oeste (PNBO), un área bajo el impacto de las plantaciones de palma aceitera, dijo: “Estamos convencidos de que esto es una estafa, de lo contrario los madereros de Asia no hubieran sido tan desafiantes con nosotros. Esto es un crimen, porque no les hemos dado ningún permiso para entrar en nuestra tierra tradicional.” También se dice que en ocasiones, los madereros utilizan elementos corruptos de la policía para disuadir a los propietarios de cuestionar la legalidad de las FCA y de los documentos de aprobación de consentimiento.

Sin embargo, mientras que el programa REDD+ está pasando por una fase de fortalecimiento de capacidades y de concientización, la emisión de SABL se ha intensificado. Algunos de estos SABL se emitieron para terrenos designados como sitios potenciales para programas piloto de REDD+, como Pomio en la PNBO y Kamula Doso, en la Provincia Occidental. PNG no tiene una política sobre el cambio climático, y eso es un problema importante frente a los madereros industriales y los falsos promotores de aceite de palma. Esto coloca enormes desafíos en la OCCD y amenaza con aumentar la deforestación. La capacidad de REDD+ para reducir la pérdida de bosques en Papúa Nueva Guinea está en juego. No hay señales de una disminución en la tasa de SABL y las concesiones de explotación maderera se siguen emitiendo sin el conocimiento previo de los propietarios de tierras tradicionales.

El OCCD ha admitido que las actividades de REDD+ en el país están siendo sometidas a presión por el reciente aumento en SABL y FCP. También establece que los propietarios de tierra son actores importantes, y están trabajando estrechamente con otras agencias estatales para pedir una moratoria en la tala y llevar a cabo una auditoría de cumplimiento y revisar todos los SABL existentes.²⁴ La petición de una moratoria se espera desde hace mucho tiempo, pero hay serias preocupaciones sobre la imparcialidad y la transparencia de un proceso dirigido por dos organismos – el OCCD y el Departamento de Medio

23 “Greenpeace blockades logging ship off PNG”, Herald-Sun, 24 de octubre 2011. <http://www.heraldsun.com.au/news/breaking-news/greenpeace-blockades-logging-ship-off-png/story-e6frf7jx-1226175486680>

24 OCCD (2011) “Terms of reference for a consultant for the compliance audit and review of the approval process for the Special Agriculture Business Leases and Forest Clearance Authorities” Documento del Programa de Debates del Grupo de Trabajo Técnico.

Ambiente y Conservación (DEC, por sus siglas en inglés) – que tienen una larga complicidad pasiva con la industria maderera. El DEC emite la licencia ambiental necesaria para la concesión posterior de la FCA.

Por consiguiente, la propuesta de OCCD para una moratoria sobre los SABL fue rechazada públicamente por el Foro Eco-Forestal (EFF, por sus siglas en inglés) y otros stakeholders, quienes, en cambio, presionaron por que el parlamento anunciara una moratoria y la petición de una investigación. Después de una larga lucha, el EFF logró que una comisión de investigación sobre los SABL sea establecida por el Parlamento. La Comisión de Investigación comenzó en agosto de 2011 y finalizará en marzo de 2012.

REDD+ y SABL: luchando por los mismos bosques

Uno de los documentos de trabajo elaborados por el OCCD establece que la Estrategia de Desarrollo Compatible con el Clima (CCDS, por sus siglas en inglés) busca promover el desarrollo ambientalmente sostenible como opción de mitigación. Asimismo, menciona que para promover REDD+, PNG pondrá en marcha oportunidades de reducción de carbono mediante la gestión forestal sostenible, la protección y conservación de bosques durante los dos próximos decenios.²⁵

Esos objetivos de REDD+ se ven amenazados por el ritmo creciente de la deforestación. Proyectos agroforestales y de expansión de la palma de aceite siguen tomando gran cantidad de bosques y se han emitido FCA para las zonas de bosques designadas para los programas piloto de REDD+.

María Teresa Boni, un abogado que representa a los propietarios de tierras en el área maderera de Waowi Guavi en la Provincia Occidental, ha declarado que el principal problema de los contratos de arrendamiento agro-forestales es que éstos son concedidos a los bosques intactos existentes. “Estos no son proyectos agrícolas o agro-forestales auténticos, sino actividades de la tala ilegal”, dijo. Una vez que los promotores han obtenido el SABL, solicitan FCA que les permiten talar grandes áreas de bosques naturales.

En algunos casos, las propuestas de los promotores prometían llevar a cabo proyectos de replantación y de cultivo de palma de aceite sostenible después de talar los bosques, pero tales promesas no se han cumplido. La mayor parte de los madereros se marchó con la cosecha, dejando a la gente sin nada más que tierras taladas y degradadas.

Frente a eso, las actividades de conservación de los bosques en Papúa Nueva Guinea se encuentran en dificultad. El OCCD, como organismo central de coordinación sobre REDD+, está haciendo poco para disminuir la pérdida ilegal de bosques. En los Términos de Referencia creados para una auditoría de cumplimiento y revisión de los SABL, dicho organismo admitió que se espera que áreas significativas de bosques sean

cortados a tala rasa bajo los SABL, como parte del proceso de desarrollo de la tierra.²⁶ El gobierno puede hacer poco para frenar la deforestación o tratar de implementar proyectos de demostración REDD+, mientras poderosos conglomerados madereros tengan sus ojos puestos en los mismos bosques.

Se pueden proteger los bosques para las actividades de REDD+?

Mientras que el OCCD afirma que ha estado trabajando con la Autoridad Forestal y con el DEC para detener la emisión de FCA y para proteger los bosques con el fin de implementar los proyectos piloto de REDD+, el gobierno sostiene que el desarrollo agrícola es esencial para la seguridad alimentaria nacional y el desarrollo económico.²⁷ La coordinación en la formulación de políticas, que es crucial para REDD+ *readiness*, es insuficiente.

En un contexto donde los SABL se han utilizado como una vía para la explotación forestal y se han convertido en los principales motores de la deforestación y la degradación de los bosques en PNG, la capacidad de introducir programas que reduzcan la pérdida de bosques con éxito en dicho país, está siendo puesta a prueba. Las conclusiones de una comisión de investigación sobre SABL creada por el gobierno dará alguna indicación sobre lo que depara el futuro. Mientras tanto, PNG continuará perdiendo sus bosques. Un estudio reciente reveló que si las tendencias actuales pasan inadvertidas, tres cuartas partes del país serán deforestadas y la mayoría de sus bosques naturales se perderá.²⁸

El Foro Eco-Forestal de Papúa Nueva Guinea es una organización no gubernamental sin fines de lucro. Es una organización ‘paraguas’ que tiene como miembros a más de 20 organizaciones nacionales e internacionales. La organización se formó en 1999 para representar las opiniones de sus miembros frente a la formulación de políticas nacionales y para difundir información útil para la creación y la mejora de la capacidad local de ayudar a las comunidades y a los propietarios de los recursos a tomar decisiones informadas. El objetivo general del Foro es promover una gestión realmente sostenible de los bosques y la buena gobernanza en el sector forestal. www.ecoforestry.org.pg

26 OCCD (2011) ‘Terms of reference for a consultant for the compliance audit and review of the approval process for the Special Agriculture Business Leases and Forest Clearance Authorities.’

27 OCCD (2011) ‘REDD+ and MRV working papers. Technical Working Group meeting agenda items.’ 22 de abril.

28 Shearman PL, JE Bryan, J Ash, P Hunnam, B Mackay, B Lokes (2008) ‘The state of the forests of Papua New Guinea: mapping the extent and condition of forest cover and measuring the drivers of forest change in the period 1972–2002’ Port Moresby, Papúa Nueva Guinea: University of Papua New Guinea.

25 OCCD (2010) ‘Plan de acción provisional para el desarrollo compatible con el clima.’ Gobierno de Papúa Nueva Guinea.

¿Están los pueblos de los bosques realmente involucrados en el proceso nacional de REDD+ en la República Centroafricana?

Por Bienvenu Florentin Kemanda-Yogo, Maison de l'Enfant et de la Femme Pygmée (MEFP) República Centroafricana.

La República Centroafricana (RCA) es un país enclavado en el corazón de África, aproximadamente del tamaño de Francia. Tiene 4,2 millones de personas y los bosques (incluyendo bosques de sabana) cubren aproximadamente la mitad del territorio nacional. En el 2010, la RCA se convirtió en el primer país africano en ratificar el Convenio 169 de la OIT sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales.

Este estudio de caso analiza la preparación de la RCA para REDD y el papel desempeñado por la sociedad civil hasta la aprobación de la Propuesta de Preparación Readiness de REDD (R-PP) en octubre del 2011.

La RCA es miembro del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) y su preparación para REDD se ha dado en dos etapas principales: la aprobación del R-PIN y la redacción de R-PP. La RCA comenzó a trabajar en un R-PIN a finales de 2007, y las dos primeras versiones fueron rechazadas por el Comité de Participantes (PC) del FCPF por no cumplir con las normas mínimas. La tercera versión de la R-PIN fue aprobada en diciembre de 2008. Esa fase del proceso no contó con la participación de las ONG nacionales, las comunidades locales o los pueblos indígenas.

La segunda etapa de la fase de preparación, o "etapa de desarrollo del R-PP", fue inaugurada oficialmente el 3 de septiembre del 2010 por el gobierno de la RCA. Algunos miembros de la sociedad civil fueron invitados al taller de apertura. A diferencia de muchos otros países, el desarrollo de la R-PP fue financiado por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), dichos fondos son administrados por la oficina de RCA del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). La redacción de los R-PP fue respaldada por consultores franceses de la ONFI (Office National des Forêts International) junto con consultores nacionales.

La presentación informal de marzo del 2011 y la declaración de la sociedad civil

La fase inicial de la preparación duró sólo cuatro meses y el R-PP fue presentado a la FCPF en enero de 2011 de manera informal. El proceso fue acelerado y careció de la participación de la sociedad civil: de los diez talleres de consulta realizados, sólo uno tuvo lugar fuera de la capital, Bangui. Los pueblos indígenas Bayaka, habitantes de los bosques, y los Mbororoven, pastoriles, a pesar de ser partes clave, no fueron consultados específicamente.

Una treintena de ONG nacionales y organizaciones de pueblos indígenas se reunieron en un taller de tres días en marzo de 2011 y emitieron un comunicado destacando otros puntos importantes que los preocupaban del R-PP²⁹:

- el pastoreo (pastoreo nómada), la agricultura migratoria y la recolección de productos no maderables del bosque fueron destacados como las principales causas de la deforestación y la degradación de los bosques, mientras que la tala industrial no aparece en el R-PP como una causa directa de la deforestación y la degradación de los bosques

29 Disponible en la página web del FCPF en inglés y en francés, bajo el título: "Statement of CAR Civil Society concerning the R-PP of the Central African Republic:" <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/Node/167>

- una propuesta para introducir la tala industrial (gestión sostenible de los bosques) en la zona forestal del sudeste de la RCA se incluyó en el R-PP
- la falta de planes para poner las actividades de REDD en acorde con el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales y el insuficiente presupuesto asignado al monitoreo social y ambiental: sólo el 0,3% del presupuesto total.

Las organizaciones de la sociedad civil en la RCA que trabajan por los derechos humanos y ambientales, organizaron una Plataforma de la Sociedad Civil Centroafricana por la Gestión Sostenible de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (La Plateforme de la Société Civile Centrafricaine pour la Gestion Durable des Ressources Naturelles et l'Environnement) para abogar por el respeto de los derechos de las comunidades locales e indígenas. La Plataforma llevó a cabo dos talleres en provincias con grandes superficies forestales en el sur-oeste del país en noviembre y diciembre del 2010 (Mbaiki y Nola) y una en septiembre de 2011 (Boda). Esos talleres reunieron a autoridades, ONG y representantes de las comunidades indígenas locales. Se han realizado talleres adicionales de formación y de sensibilización con ONG nacionales en Bangui.

Luego de la reunión del Comité de Participantes del FCPF, celebrada en Vietnam en marzo del 2010, y de recibir las recomendaciones del Panel de Asesoramiento Técnico (TAP, por sus siglas en inglés) de la FCPF, pidiendo una consulta más amplia y la participación de la sociedad civil y las comunidades el gobierno llevó a cabo otras dos consultas en la zona de los bosques del suroeste. Sin embargo, dichas "consultas" pueden ser descritas con más exactitud como charlas informativas en lugar de verdaderas consultas, ya que no fueron hechas públicas la informaciones básicas antes de las reuniones ni se otorgó el tiempo adecuado para identificar a los participantes o para éstos se preparen.

Resultados de la presentación formal en octubre del 2011

El R-PP de la RCA se presentó formalmente en la reunión del FCPF PC en Berlín en octubre del 2011. Las ONG de este país realizaron otro taller de tres días para comprobar si sus comentarios de marzo se habían tenido en cuenta en la versión del R-PP. Por desgracia, se dieron cuenta de que muy pocas de sus inquietudes habían sido abordadas y se reeditó un comunicado describiendo las principales preocupaciones con las consultas y la gobernanza propuesta por REDD en la RCA. Éstas incluyen los derechos a la tierra y a los recursos, la distribución de beneficios, las causas de la deforestación y las opciones de estrategia propuestas.³⁰ La declaración reconoce el aumento en el número de representantes de los pueblos indígenas en el Comité Nacional de REDD+, que se había convocado en marzo.

El Comité de Participantes aprobó \$ 3,6 millones de

financiación para la R-PP, a condición de que las siguientes cuestiones claves sean abordadas, o reflejadas en una versión revisada de la R-PP:

1. Un estudio más amplio en las causas de la deforestación, que no excluya el papel de la industria maderera
2. Un análisis participativo de la mejor manera de asegurar la participación de las múltiples partes interesadas en la gestión de los fondos REDD+
3. Información sobre actividades conjuntas concretas entre FLEGT y REDD+
4. Aumento del financiamiento para las evaluaciones sociales y ambientales y para el monitoreo, para asegurar que el Comité Nacional REDD+ pueda "garantizar la supervisión de la implementación de la R-PP de forma eficaz, y asegurar la representación de las múltiples partes interesadas."³¹

La sociedad civil de la RCA permanece abierta al diálogo y a la discusión con todas las partes interesadas y espera que REDD+ pueda seguir el ejemplo positivo del compromiso del gobierno en la gestión de los recursos naturales y los derechos de la comunidad vistos en el proceso FLEGT, la ratificación de la Convención 169 de la OIT y las medidas adoptadas a favor de los bosques comunitarios. Esperamos con interés que los resultados de la reunión de Berlín se incluyan en una R-PP que sea buena para los bosques y para los pueblos de los bosques de la RCA.

Fundada en el año 2000, la Maison de l'Enfant et de la Femme Pygmée (MEFP) se encuentra en Bangui, República Centroafricana. MEFP es una ONG que tiene un amplio conocimiento de la situación que enfrentan las comunidades forestales y trabaja para abordar la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas mediante grupos de la sociedad civil, del contacto permanente con las comunidades indígenas y mediante el diálogo con actores clave a nivel nacional.

30 También disponible en la página web del FCPF en inglés y francés bajo el título: "Civil Society Statement on Central African Republic R-PP:" <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/Node/167>

31 Resolución PC/10/2011/2 Propuesta Readiness de la República Centroafricana, FONDO COPERATIVO PARA EL CARBONO DE LOS BOSQUES (FCPF), DÉCIMA REUNIÓN DEL COMITÉ DE PARTICIPANTES, 18-19 de octubre de 2011, Berlín, Alemania.



CAR - Rueda de prensa en Bangui en marzo del 2011, después de un taller de tres días de la sociedad civil, justo antes de la presentación informal de la RPP de la República Centroafricana al Comité de participantes del FCPF en Vietnam.



Nepal – Miembros de la comunidad compartiendo experiencias concretas con participantes internacionales.

Programa piloto de REDD+ en la silvicultura comunitaria en Nepal: primeras lecciones

Por Nabaraj Dahal de la Federación de Usuarios de Bosques Comunitarios de Nepal (FECOFUN), Nepal.

La Gestión Forestal Comunitaria (CFM, por sus siglas en inglés) ha hecho mucho por recuperar las tierras forestales previamente degradadas en Nepal, aunque aún queda mucho por hacer para detener la tendencia a la deforestación y a la degradación de los bosques a nivel nacional. Si REDD+ reconoce el papel de la CFM y consigue desarrollar la gobernanza y mecanismos de pago que sean sólidos y transparentes que beneficien a las comunidades locales y a los pueblos indígenas, esas medidas servirían de incentivo para que más áreas se encuentren bajo una gestión sostenible de los bosques.

20

Nepal es líder mundial en la incorporación de prácticas de CMF en la política forestal. Más de 14.000 comunidades, lo que representa alrededor de 1,6 millones de hogares (es decir, alrededor del 35% de la población del país), están gestionando con éxito el 25% de los bosques de Nepal (1,2 millones de hectáreas). La Ley Forestal de 1993 les da derechos sobre los recursos de los bosques que han sido designados "bosques comunitarios" por el gobierno. La Federación de Usuarios de Bosques Comunitarios de Nepal (FECOFUN, por sus siglas en inglés) representa a los usuarios comunitarios de los bosques en todo el país. Esta organización tiene un sólido historial de ayudar a los Grupos de Usuarios de Bosques Comunitarios (CFUG, por sus siglas en inglés) a gestionar sus recursos forestales de manera sostenible e incluyente, y de presionar al gobierno a defender sus derechos.

El proyecto piloto REDD+ en Nepal

Desde julio de 2009, un proyecto piloto para establecer un sistema de gobernanza nacional y un sistema de pago para la reducción de emisiones a través de la gestión sostenible de los bosques³² ha sido implementado por el Centro Internacional para el Desarrollo Integrado de Montañas (ICIMOD, por sus siglas en inglés), la Red Asiática para la Agricultura Sostenible y Recursos Biológicos (ANSAB, por sus siglas en inglés) y FECOFUN. A su vez, FECOFUN ha creado un consorcio de organizaciones, entre ellas la Federación de Nacionalidades Indígenas de Nepal (NEFIN, por sus siglas en inglés) y otras organizaciones de la sociedad civil, y ha colaborado estrechamente con el gobierno. El proyecto fortalece la capacidad de participación en la planificación y la preparación de las estrategias REDD+ de los actores de la sociedad civil; establece un Fondo Fiduciario para el Carbono de los Bosques (FCTF); y desarrolla métodos para controlar el flujo de carbono en los bosques gestionados por la comunidad. Como proyecto piloto, su objetivo es desarrollar un modelo que pueda repetirse a nivel mundial dondequiera que se practique la CFM.

Las áreas del proyecto se encuentran en tres cuencas ecológicamente diferentes de Nepal, que van desde la tropical hasta la templada, con una superficie total de 27.789 hectáreas (de las cuales más de 10.000 hectáreas son administradas comunitariamente por 105 CFUG diferentes).

32 "Design and setting up of a governance and payment system for Nepal's Community Forest Management under Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+)." Financiado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD).

En los dos primeros años, el proyecto se ha concentrado en la creación de capacidades y en la educación sobre REDD+ para todas las partes interesadas, incluidos los pueblos indígenas, desde el nivel local hasta el nivel nacional. Ha desarrollado materiales educativos de fácil comprensión para las comunidades y ha capacitado a facilitadores locales para que las CFUG puedan tomar sus propias decisiones en relación a REDD. También ha desarrollado un sistema sólido de verificación y monitoreo del carbón forestal basado en la comunidad, así como el establecimiento de una buena estructura de gobernanza para la FCTF.

Como resultado, el proyecto fue capaz de poner en práctica sus primeros pagos a las comunidades en el 2011.

Los pagos a las comunidades con REDD+

Todos los pagos a las comunidades se gestionan a través del sistema de gobernanza de la FCTF que garantiza la transparencia, la rendición de cuentas y la participación en la forma en que se asignan los recursos. En los primeros años de este proyecto piloto, los pagos son financiados por donantes, en el futuro, provendrán de cualquier mecanismo internacional acordado para el financiamiento de REDD+. La distribución de subvenciones de capital inicial o "semilla" para las comunidades del proyecto ofrece una buena indicación acerca de como podría funcionar el mecanismo REDD+.

La unidad básica para la gestión de los beneficios de REDD+ a la comunidad es la 'red de la cuenca REDD', formada por los CFUG que se encuentran en una sola cuenca (como su nombre

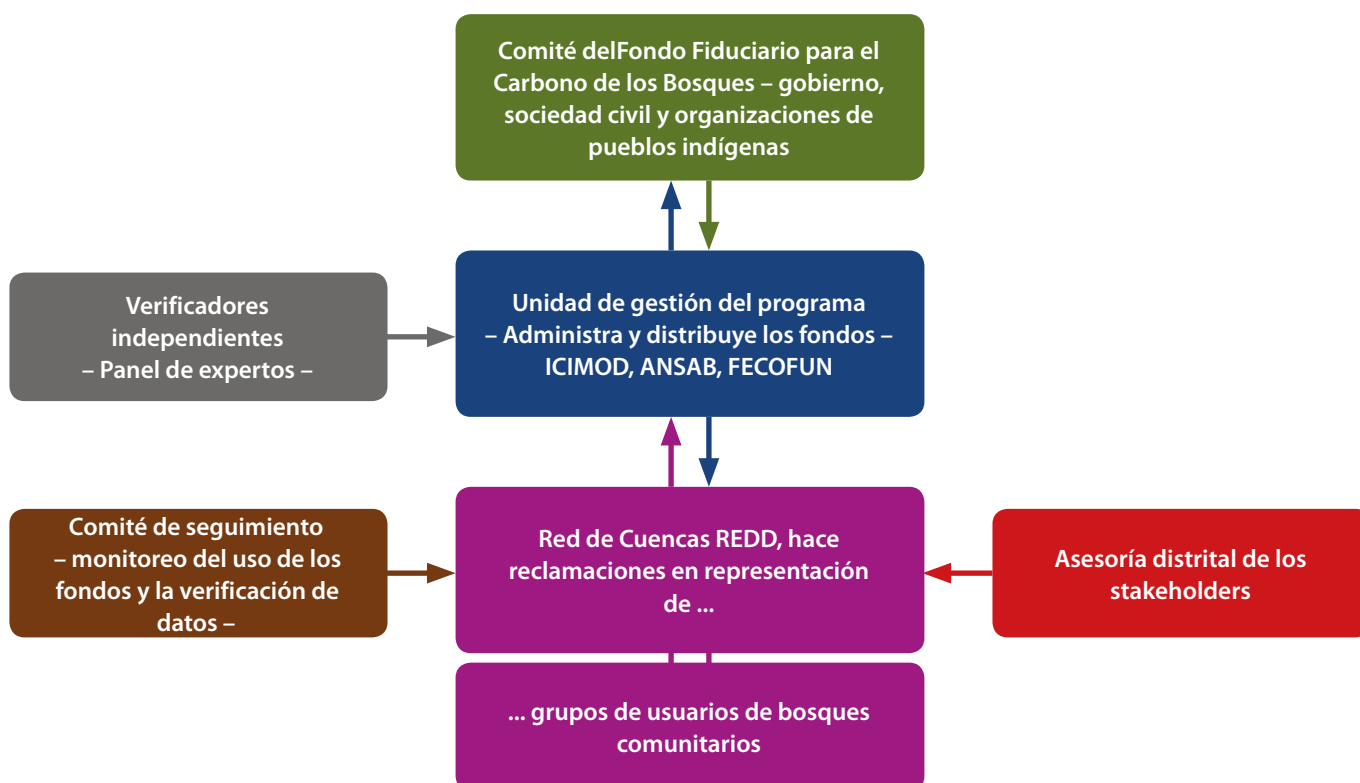
indica). Este es un subconjunto del capítulo del FECOFUN a nivel distrital, ya que un solo distrito puede contener muchas cuencas hidrográficas.

La innovación fundamental es que el FCTF tiene en cuenta tanto los datos del carbono (simplificados) como los sociales para el cálculo de los derechos de las comunidades a los fondos REDD+. El incremento del stock de carbono forestal durante el primer año lleva sólo un 40% de ponderación. El 60% restante se asigna de acuerdo a criterios sociales como: género, nivel de pobreza, número de hogares indígenas y familias dalit (los llamados de casta "intocable").

Las directrices también proporcionan las herramientas para la descentralización de la toma de decisiones acerca de los pagos. En base a los criterios acordados, el comité asesor nacional decide cuánto dinero recibe cada cuenca. En el primer año, se disponía de 100.000 dólares de presupuesto para las tres cuencas. A continuación, los comités asesores de los distritos respectivos se reunieron, interpretaron los criterios nacionales, evaluaron el estado real de cada uno de los bosques de la comunidad y, finalmente, decidieron la cantidad de dinero a dar a cada CFUG.

Al usar el aumento de las reservas de carbono de los bosques en un año como desencadenador de los pagos de REDD+, la intención es demostrar que los bosques de la comunidad son capaces de generar una serie de beneficios sociales y ambientales, mientras reducen la deforestación y la degradación de los bosques.

Fig. 1: Un marco simple de los fondos fiduciarios comunitarios



Desafíos

A pesar de la naturaleza progresiva del sistema piloto que se estableció en Nepal, el proceso REDD+ se enfrenta a la presión de muchos grupos de interés a nivel local, nacional y mundial. Algunos de los retos incluyen:

- (1) *Los conflictos en la reivindicación de la propiedad.* En el caso de los bosques de la comunidad, el derecho a la tierra está en manos del gobierno, mientras que los derechos a los productos forestales son de propiedad de las comunidades. Los desacuerdos sobre los derechos de propiedad, en especial sobre el carbono forestal, es un posible obstáculo que se debe resolver si los pagos de REDD+ han de basarse en el carbono.
- (2) *La posible duplicación de los sistemas de gestión.* Debido a que muchos bosques comunitarios son tan pequeños, no es viable vincularlos individualmente a los inversionistas. Eso podría tornar los sistemas de gestión y las estructuras de gestión tradicionales de los bosques de la comunidad reconocidos por la Ley de Bosques inadecuados para la inversión privada.
- (3) *Incremento de los costos de recopilación de datos.* Aunque los CFUG han demostrado su experiencia en la recolección de datos de carbono forestal, algunos interesados sostienen que el monitoreo, reporte y verificación son funciones de alto nivel que requieren conocimientos técnicos externos. Eso no sólo aumentaría la inversión necesaria para REDD+; también debilitaría la propiedad de los usuarios sobre el proceso REDD+ y posiblemente lo socavaría por completo.
- (4) *Los conflictos de intereses entre las redes FECOFUN distritales y las redes de REDD+ a nivel de la cuenca.* La Red de la Cuenca hidrográfica REDD+ se estableció principalmente para servir como un puente entre CFUG y las partes interesadas en los distritos, y también para servir de canal para transmitir los fondos REDD+. En algunos casos, los capítulos de distrito FECOFUN han visto el alcance limitado de la red de la cuenca como una amenaza a los intereses más amplios de los CFUG. La reconciliación sobre este aparente conflicto de intereses ha exigido un alto nivel de consulta a nivel local y de formación en todo FECOFUN y las redes de REDD+.
- (5) *La restricción de las actividades forestales.* Los CFUG están comprensiblemente preocupados por que el esfuerzo por aumentar las reservas de carbono de los bosques de la comunidad requieran invariablemente que estas reduzcan la recolección de productos forestales, en particular la leña y la madera. Si los pueblos dependen de los bosques para su subsistencia y tienen que comprometer y limitar su derecho a recoger los productos forestales, les será difícil encontrar fuentes alternativas de ingresos.
- (6) *La dificultad de ver resultados sólidos.* Los CFUG recibieron sus primeros pagos en efectivo después de presentar su plan general de utilización de los fondos, que también se debería utilizar para la reducción de la pobreza. Pero puede ser difícil ver resultados sólidos, en particular en términos de reducción de la pobreza, de la inversión de una cantidad nominal de dinero en un año. Los CFUG participantes tienen ahora la esperanza de que las disposiciones nacionales e internacionales de REDD+ se traducirán en

una financiación continua en el futuro, permitiendo, con el tiempo, cumplir con los objetivos sociales.

Lecciones aprendidas

La Gestión Forestal Comunitaria puede contribuir a REDD+, a través de la reducción de la deforestación y la degradación de los bosques, y el aumento de las prestaciones sociales. Queda por ver si ocurre también el efecto inverso: que REDD+ contribuya significativamente a la Gestión Forestal Comunitaria.

Por otra parte, trabajar conjuntamente a nivel de paisaje o de cuenca fortalece la voz de las comunidades en relación a las otras partes interesadas, además de traer ventajas prácticas por la reducción de los costes de transacción y del tratamiento de fugas. Mientras que las comunidades locales puedan participar en la implementación de los programas REDD+, les es útil ser parte de asociaciones locales de REDD específicas para representar los CFUG frente a otros stakeholders a nivel distrital.

En Nepal, la participación de un diverso grupo de partes interesadas, incluido el gobierno, en el proceso de FCTF ha generado un sentimiento de confianza y de propiedad compartida. Asimismo, cabe señalar que la Federación de Nacionalidades Indígenas de Nepal forma parte del consorcio de organizaciones que la FECOFUN promovió para poder representar los intereses de las comunidades locales y los pueblos indígenas en este proyecto piloto. Sin embargo, se necesita más que un proyecto piloto exitoso para preparar a un país para REDD+. A pesar de la colaboración alentadora y la sinergia alcanzada a nivel local, aún quedan desafíos considerables en el desarrollo de una estrategia nacional REDD+ eficaz, que dé prioridad a las necesidades de las comunidades usuarias de los bosques. Los pueblos indígenas y sus organizaciones quisieran ver la Convención 169 de la OIT, que Nepal ha ratificado, presente en los lineamientos generales de la preparación de REDD+; además de un énfasis mayor en las actividades de conscientización y construcción de capacidades. Esto afin de mejorar el hasta hoy escaso compromiso de las comunidades en la formación de la estrategia nacional. Cuanto más lejos se esté de la realidad en el campo, más difícil será lograr el consenso y la unidad de propósito entre las agencias gubernamentales y otros interesados. La incorporación de algunas de las lecciones clave aprendidas hasta ahora en la estrategia nacional de REDD+ sigue siendo un desafío.

FECOFUN, la Federación de Usuarios de Bosques Comunitarios de Nepal es una organización de movimientos sociales dedicada a promover y proteger los derechos de los usuarios de los bosques.
www.fecofun.org

La participación y el respeto de los derechos de la comunidad en proyectos de carbono forestal en la República del Congo

Por Maixent Fortunin Hanimbat Aimecas, Forum pour la Gouvernance et les Droits de l'Homme (FGDH), República del Congo.

La República del Congo (RC) se ha comprometido con el proceso REDD+ desde 2008 y presentó la última versión de su plan REDD+ *readiness* (RPP) en marzo de 2011. Este estudio de caso considera dos proyectos relativos al carbono forestal lanzados en 2011: El Proyecto Nacional de Forestación y Reforestación (Projet National d'Afforestation et de Reboisement – PNAR), y el Proyecto de Parque Nacional del Odzala-Kokoua (Projet du Parc National d'Odzala-Kokoua o PNOK).

El Proyecto Nacional de Forestación y Reforestación (PNAR)

En el momento de la redacción de este artículo, estaba previsto que este proyecto fuera presentado a la ocasión del Día Nacional del Árbol, el 6 de noviembre de 2011.

Su objetivo general es crear un millón de hectáreas de plantaciones forestales y agroforestales, incluidos los bosques de propiedad estatal (de especies forestales autóctonas y exóticas), las plantaciones intensivas de especies de crecimiento rápido de propiedad privada, las plantaciones de especies de crecimiento rápido y otras de usos múltiples que pertenecen a las comunidades locales, y los palmerales de propiedad privada. El programa, que cubrirá el 70% de los bosques de la nación, tiene como objetivo aumentar las reservas de carbono y combatir la deforestación y la degradación forestal.

Este vasto proyecto de plantaciones forestales tiene un objetivo doble: (1) desarrollar y diversificar la actividad económica de las personas que viven en las zonas marginales urbanas y rurales, y mejorar sus ingresos mediante la producción y la venta de productos forestales, e (2) involucrar a los pueblos indígenas en la creación de plantaciones de uso múltiple y satisfacer sus necesidades alimentarias. El programa abarcará todos los departamentos de la República del Congo.

El programa también pretende crear oportunidades para desarrollar la producción de biocombustibles, de tablas de fibra de media y alta densidad, pasta de papel y aceites esenciales.

El financiamiento del programa estará a cargo del gobierno de la República del Congo (200 millones de francos CFA,³³ en promedio 20 millones de francos CFA por año de *equity capital*, préstamos o del reembolso de la deuda), una variedad de patrocinadores financieros y donantes (1.000 millones de francos CFA: 100 millones de dólares al año, de financiamiento privado para la producción de biocombustibles y de pulpa de madera, el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, la Agencia Francesa de Desarrollo, Noruega, Gran Bretaña, Canadá, China, Japón, Australia, Italia, el Mecanismo de Desarrollo Limpio, REDD+, etc), además de inversionistas privados y promotores.

33 200 mil millones de francos CFA equivalen a € 3.000.000.

Proyecto del Parque Nacional de Odzala-Kokoua (PNOK)

El Parque Nacional Odzala-Kokoua, situado en la frontera de la República del Congo con Camerún y Gabón, fue creado en 2001. Abarca 1.354.600 hectáreas, dentro de él se encuentran 39 centros poblados y cuatro centros urbanos, con un total de alrededor de 57.000 habitantes.

En 2010, la gestión del parque cambió de manos, cuando el gobierno firmó un acuerdo con la empresa privada llamada Red de Parques de África (ANP, por sus siglas en inglés) que ensaya un nuevo mecanismo de gestión y finamiento del Parque Nacional Odzala-Kokoua. El acuerdo hace que el órgano de gestión del parque sea responsable de la venta de las reservas de carbono de éste. Así, ANP recibirá todos los ingresos provenientes de los pagos por servicios ambientales, incluyendo la venta de carbono.

Ambos proyectos – PNAR y PNOK – tienen la intención de aumentar el almacenamiento de carbono, mejorar la conservación, y luchar contra la deforestación y la degradación forestal. En principio, por lo tanto, están en línea con los objetivos de REDD+.

Participación y derechos de la comunidad en los proyectos en curso

La República del Congo no es un país con un buen historial de respeto a las obligaciones internacionales relacionadas con los derechos humanos y el medio ambiente cuando se trata de la ejecución de proyectos financiados por donantes o programas de ayuda internacional.

24

De acuerdo con estudios realizados en zonas protegidas, la población local ha encontrado una variedad de problemas y contratiempos, entre ellos la exclusión en la participación del disfrute de los beneficios, la falta de consulta adecuada, la falta de reconocimiento de los derechos consuetudinarios a la propiedad, así como obstáculos para el ejercicio de sus derechos como usuarios del bosque. Eso explica los numerosos conflictos entre las comunidades y los conservacionistas. En 2009, por ejemplo, tres campesinos fueron asesinados por los eco-guardias en el Parque Conkouati-Douli, en el pueblo de Youbi.³⁴

Como parte del ambicioso programa de modernización y desarrollo del sector agrícola, varias empresas – de Sudáfrica e Israel en particular – se han involucrado en proyectos agrícolas a gran escala en varios departamentos de la República del Congo. Tierras pertenecientes a comunidades rurales han sido asignadas a empresas multinacionales, sin consulta previa o compensación adecuada a aquellas comunidades que reclamaron su propiedad. La mayoría de esas comunidades expresaron su descontento, pero cedieron frente al poder del

Estado y evitando ser acusadas de oponerse al desarrollo del país.

El Banco Mundial recientemente amenazó con suspender su Proyecto de Desarrollo Agrícola y Rehabilitación de Carreteras Rurales, en parte por el incumplimiento de las salvaguardias sociales y ambientales.

En los dos proyectos actualmente en desarrollo, las salvaguardias principales son las establecidas en el Decreto de Aplicación 2009-415 del 20 de noviembre del 2009, sobre la evaluación del impacto social y ambiental. Lamentablemente, el mecanismo establecido por este decreto tiene tres deficiencias importantes: (1) los estudios sólo se refieren al impacto ambiental, no al impacto social, (2) las condiciones no permiten la identificación de impactos, tales como el efecto a largo plazo de los monocultivos en la tierra y la biodiversidad, y (3) la evaluación del impacto se limita a la observación de las consecuencias previsibles de los proyectos, sin ofrecer ninguna solución.

Otra de las salvaguardias relevantes, es la ley sobre la promoción y protección de los derechos de las poblaciones indígenas. De acuerdo con el Artículo 3 de esta ley: *El Estado garantiza que las poblaciones indígenas sean consultadas de manera adecuada e implementa mecanismos culturalmente apropiados para estas consultas antes de considerar cualquier formulación o ejecución de medidas legislativas o administrativas, o programas de desarrollo y/o proyectos que puedan afectarles directa o indirectamente.*

Las consultas con las poblaciones indígenas debe llevarse a cabo:

1. *A través de las instituciones que representan a las poblaciones indígenas o a través de los representantes que ellos elijan.*
2. *Mediante procedimientos adecuados, teniendo en cuenta sus modalidades de toma de decisiones.*
3. *Garantizando la participación de hombres y mujeres indígenas.*
4. *En un idioma comprensible para las poblaciones indígenas.*
5. *Asegurando que toda la información sobre las medidas propuestas se proporcionará a las poblaciones indígenas, en términos que sean comprensibles para ellos.*
6. *De buena fe, sin presión o amenaza, con el objetivo de obtener el consentimiento libre, previo e informado.*

Un decreto del Consejo de Ministros establecerá los procedimientos de consulta y de participación de las poblaciones indígenas.

Esta medida está claramente formulada para ser una salvaguardia aceptable en lo que se refiere a la participación, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. El problema actual es la falta de un decreto para establecer los procedimientos y las herramientas prácticas para implementar estas salvaguardias. En ausencia de tal decreto, las salvaguardias para proteger a los pueblos indígenas no pueden funcionar.

Se puede concluir que no existe aún ninguna salvaguardia robusta operativa para garantizar los derechos de la comunidad y la integridad del medio ambiente. Es en el contexto de esa ausencia de salvaguardias sólidas y operativas

34 Ver: www.mampouya.com/archive-12-2009.html y "Local studies on land and tenure rights of forest communities in the RoC", Informe RFUK-FGDH, agosto de 2010, 16. www.over-blog.com/com.../38-Les_Amis_du_Congo_Brazza.html

que los dos proyectos de REDD+ se vienen desarrollando.

De acuerdo con una encuesta telefónica entre los habitantes de los diez departamentos más afectados por PNAR, las poblaciones rurales no habían sido informadas sobre el proyecto, y mucho menos consultadas. Los encuestados no sabían nada a respecto de lo que se pensaba hacer, o cómo se supone que se beneficiarían del proyecto.

En cuanto al proyecto del Parque Nacional de Odzala-Kokoua, las comunidades rurales que viven dentro del parque (Ebana, Bossouaka y Mbandza) declararon que a pesar de que habían sido informadas del cambio de la entidad jurídica que gestiona el parque, nunca les habían dicho que la nueva entidad estaba ahora autorizada a vender el carbón almacenado en el parque. Esas comunidades tampoco habían oído hablar de REDD+ o las restricciones y los beneficios que este programa pueda traer.

Análisis y recomendaciones

La RC está comprometida con el proceso REDD+ bajo el régimen del FCPF (también se ha convertido en un miembro de ONU-REDD), y su plan REDD+ *readiness* se presentó al Comité de los Participantes por segunda vez en marzo del 2011. Se esperaba su aprobación pero hasta el momento el PC no ha tomado ninguna decisión que indique claramente la situación definitiva del R-PP del Congo. El R-PP es un documento que establece el procedimiento para la formulación de la estrategia REDD+, que es de hecho el marco para la implementación de todos los proyectos de REDD+. Este breve resumen se puede analizar de la siguiente manera:

- Ya están siendo desarrollados proyectos de “carbono” con el apoyo de socios como el Banco Mundial, a pesar de que la estrategia nacional REDD+ aún no se ha formulado. Eso significa que los países pueden participar en actividades de REDD+ fuera del marco de FCPF y ONU-REDD+. En teoría, sin embargo, la estrategia nacional de REDD+ debería ser el único marco para la implementación de todos los proyectos que tienen como objetivo mejorar las reservas de carbono y luchar contra la deforestación y la degradación forestal. Eso plantea la cuestión de si el proceso REDD+ como está propuesto en el FCPF es eficiente y es lo suficientemente estricto como para canalizar todas las actividades de REDD+ y sobre todo, para proteger la integridad del medio ambiente y los intereses de las comunidades forestales. El hecho de que el Banco Mundial supervisa el FCPF, mientras que al mismo tiempo financia las actividades de REDD+ que están fuera del mecanismo del FCPF, sugiere que puede estar más preocupado con el “negocio” que con la eficacia de REDD+.
- El R-PP nacional de la RP distingue claramente entre las salvaguardias sociales y ambientales. Uno de los objetivos de las salvaguardias sociales será “medir el daño socioeconómico, daño a la cultura y a la vida comunitaria, el daño a los derechos de propiedad o acceso a los recursos y demás derechos reconocidos en los documentos jurídicos nacionales e internacionales. Las salvaguardias se deben utilizar con la participación de todas las partes interesadas. También deben ir acompañadas de medidas



Reunión de consulta con las comunidades indígenas en el pueblo MBOUA del departamento de Sangha.

correctivas, destinadas a remediar o compensar eventuales consecuencias negativas. Estas mismas medidas deben ser identificadas y validadas con la participación y el consentimiento de las comunidades afectadas por los proyectos.” El desarrollo de proyectos REDD+ fuera del proceso puesto en marcha por el R-PP, por lo tanto priva a las comunidades de una importante oportunidad para implementar salvaguardias sólidas. Esa situación también plantea la cuestión de si vale la pena invertir un gran esfuerzo en el desarrollo nacional de estrategias REDD+ sin tener la certeza de que serán respetadas y aplicadas.

- El R-PP nacional planteó varias cuestiones que aún no han sido resueltas, pero que deben ser tratadas antes de llevar a cabo cualquier transacción de carbono forestal: por ejemplo, acerca de la naturaleza jurídica del carbono, la propiedad del carbono, y, de manera más general, la cuestión de la propiedad de las tierras forestales, la gobernanza en la gestión del carbono así como qué transacciones de carbono son posibles. Se necesitan respuestas claras para establecer cuáles son las normas y las salvaguardias que deben establecerse. En la actualidad, se están implementando proyectos en un panorama de falta de claridad en cuanto a las reglas y a los mecanismos utilizados para desarrollar proyectos REDD+.
- Los Acuerdos de Cancún indican claramente que las actividades de REDD+ deben ser “compatibles con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica”, y no deben resultar en “la conversión de bosques naturales”. Sin embargo, los proyectos analizados en este estudio fueron elaborados bajo un sistema de evaluación de impacto ambiental que no tiene en cuenta la conversión de bosques naturales en plantaciones forestales. Ese defecto iría en contra del espíritu de los Acuerdos de Cancún.

Forum pour la gouvernance et les droits de l'Homme (FGDH) es una organización de la sociedad civil congoleña creada por abogados y periodistas con el objetivo de promover, investigar, movilizar y crear capacidades en los ámbitos de la gestión sostenible de los recursos naturales, el respeto a los derechos de las comunidades locales y los pueblos indígenas que dependen de esos recursos. FGDH es un miembro activo de la plataforma de la sociedad civil congoleña en la gestión sostenible de los bosques.

Conclusión

Los estudios de caso presentados aquí destacan la necesidad de un enfoque más amplio para reducir la deforestación y la degradación de los bosques, que afronte las principales causas de la destrucción de los bosques. La literatura en el tema³⁵ afirma que los motores de la deforestación claves en los países no industrializados se ven agravados por la confusión en el régimen de tenencia de tierras y la débil gobernanza forestal. La experiencia demuestra que la buena gobernanza en el sector forestal gira en torno a principios tales como la transparencia, la participación, la responsabilidad, la coordinación y la creación de capacidades, cuya necesidad está ampliamente ilustrada por los estudios de caso presentados en este informe.

26

Reconocer la necesidad de una reforma de la gobernanza como primer paso para reducir la deforestación requiere de un replanteamiento de la estructura de REDD+ propuesta. El concepto "basado en el rendimiento" que se mide a través de la reducción de emisiones debe ser reconsiderado. En su lugar deberíamos encontrar un marco que permita invertir en programas específicos que aborden los principales problemas estructurales que subyacen a gran parte de la deforestación en los potenciales países REDD+.³⁶

Ya se puede observar como la carrera de los gobiernos para llegar a la (estrechamente definida) tercera fase de REDD "basada en el rendimiento" socava la inversión, tanto en tiempo como en otros recursos, en las reformas estructurales necesarias en el sector forestal para conseguir una reducción duradera de la deforestación. Esas actividades no están inmediatamente relacionadas con las reducciones de emisiones, por lo tanto, es poco probable que reciban el sostén de pagos a los gobiernos nacionales basados en el desempeño. Por el contrario, se necesitan una serie de iniciativas destinadas a apoyar la mejora de la gobernanza forestal: el aumento de la participación, la lucha contra la corrupción, la mejora de la aplicabilidad de las leyes vigentes y la redacción de otras nuevas. Este es un proceso de reforma institucional que involucra a actores en todos los niveles, del local al nacional, de habitantes de los bosques a la industria y el gobierno. Es necesario activar la inversión pública en este tipo de política de amplio alcance y en la reforma institucional.

Los temas que surgen de estos estudios de caso en cinco países diferentes refuerzan la necesidad de reformas legales y de gobernanza forestal, en particular, el aumento de la **participación** de los interesados en la toma de decisiones; **la reforma de la tenencia de la tierra** a nivel nacional; y la necesidad de mecanismos de **distribución de beneficios** para asegurar que los ingresos forestales beneficien a las comunidades locales y a los pueblos indígenas.

Los estudios de caso de Ghana y Papúa Nueva Guinea muestran que la formulación de las políticas del sector forestal continúa beneficiando a las industrias madereras a costa de las comunidades. La distribución de los beneficios que REDD+ genere no se puede basar en sistemas de gobernanza igualmente defectuosos. REDD-*readiness* tiene que aprender de las políticas existentes en el sector forestal, ya sean positivas

35 "Gobernanza de los bosques y mitigación del cambio climático" Un informe de política elaborado por la OIMT y la FAO, de 2009. FERN (2010) "Lessons Learned from FLEGT for REDD" Moreton-in-Marsh, Reino Unido: FERN. <http://www.fern.org/node/4963>

36 Karsenty, A., Ongolo, S (2011) "Can 'fragile states' decide to reduce their deforestation? The inappropriate use of the theory of incentives with respect to the REDD mechanism." *Forest Policy and Economics*.

(como FLEGT en Ghana) o negativas (como los SABL en PNG), y dar lugar a la coherencia en todos los sistemas de gestión de los recursos naturales dentro de un país.

El caso de Papúa Nueva Guinea ilustra una vez más la necesidad de reforzar el cumplimiento de las leyes existentes, otro aspecto clave de la buena gobernanza. Las diversas leyes medioambientales y de ordenamiento territorial que gobiernan los bosques de PNG ponen énfasis en la protección del medio ambiente, sin embargo, existe una falta sistemática de vigilancia, cumplimiento y observancia de las disposiciones legales estipuladas en esas leyes. El estudio de caso de la República del Congo pone de manifiesto otro ejemplo donde las leyes adecuadas existen, pero ningún tipo de procedimientos para aplicarlas las acompañan. Una ley reciente de la República del Congo prevé la participación, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, sin embargo, sin un decreto para garantizar su implementación, no constituye una salvaguardia operacional robusta.

La falta de participación y consulta parece haberse convertido en endémica en la preparación para REDD, como se ilustra en los estudios de casos de Ghana y la República Centroafricana del presente informe. El estudio de caso de Nepal ha demostrado cómo eso se puede superar a nivel local, a través de organismos de múltiples partes interesadas, o stakeholders, que trabajan a nivel de cuencas hidrológicas individuales. Sin embargo, plantea la pregunta de si el mismo espíritu de cooperación se podrá lograr en niveles nacionales.

Un programa REDD+ exitoso supondría una reforma fundamental del sector de recursos naturales en la mayoría de los países participantes: del monopolio de élite a la propiedad comunitaria; de la exclusión a la participación en la toma de decisiones; y de los sistemas de tenencia de la tierra obsoletos y contradictorios a un compromiso genuino con el reconocimiento de sus dueños legítimos. Eso es tal vez más de lo que los gobiernos nacionales esperaban al participar voluntariamente en una iniciativa para recibir pagos a cambio de la protección de los bosques. Sin duda, es más de lo que la comunidad internacional preveía al pensar con entusiasmo que la protección de los bosques podría ser la forma "más barata y más eficiente" de hacer frente al cambio climático. Pero las lecciones del pasado y los esfuerzos para salvar los bosques tropicales nos muestran que hacer menos que eso dará lugar a un fracaso seguro.

Recomendaciones

- El Accra Caucus insiste en la necesidad de un acuerdo internacional vinculante que tenga en cuenta todos los aspectos de la mitigación, a partir de compromisos ambiciosos y legalmente vinculantes para reducir las emisiones en los países industrializados en al menos 40% para el 2020. Eso mitigará la mayor amenaza sobre los bosques, causada por la aparición del cambio climático.
- Los gobiernos deberían establecer directrices claras y sólidas sobre la manera en como comunicar la información acerca de las salvaguardias de REDD+, garantizando un enfoque participativo en la forma en que dichas salvaguardias son elaboradas por cada país. Los requerimientos del monitoreo para los pagos basados en el desempeño deben ser simples, rentables y participativos, sin que sea necesario el desarrollo de sistemas caros de monitoreo, reporte y verificación.
- Los acuerdos climáticos internacionales deben proteger los bosques garantizando financiamiento para la mejora de la gobernanza forestal y para afrontar las causas de la deforestación, en lugar de centrarse en la mecánica y los tecnicismos de la medición de carbono con el fin de ejecutar transacciones de carbono. Esto requeriría de financiamiento por adelantado para que las políticas y medidas inviertan en reformas de la gobernanza, en lugar de los llamados pagos por la reducción de emisiones basados en el desempeño.

En este momento, gobiernos y diversos organismos alrededor del mundo se están preparando para implementar programas de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+). El Accra Caucus para los Bosques y el Cambio Climático es una coalición de organizaciones de la sociedad civil y de los pueblos indígenas provenientes tanto del norte como del sur, que han venido siguiendo las negociaciones de la CMNUCC desde el 2008. En este informe el Caucus analiza ejemplos de preparación – *readiness* – en sus diversas formas, que incluyen la formulación de estrategias nacionales para REDD+, las reformas legislativas, los proyectos piloto y los medios de financiamiento.

El informe demuestra cómo la implementación de las políticas, planes y proyectos REDD+ se ven determinados por un proceso de *readiness* que se concentra en atraer ingresos por el carbono, en lugar de proteger el medio ambiente, los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales.



Supporting sustainable forest management and good governance in the forestry sector.

telf@global.net.pg



The Papua New Guinea Eco-Forestry Forum Inc., PO Box 3217 Borsko 111, MCJ-Papua New Guinea Telephone + (675) 323 9058 Facsimile + (675) 325 4638

