

Acusaciones de abusos de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la preparación e implementación de REDD+

Una revisión preliminar de la literatura académica y una propuesta a futuro^a

Juan Pablo Sarmiento Barletti y Anne M. Larson

Mensajes clave

- Esta revisión revela múltiples acusaciones de abusos de derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la preparación e implementación de la reducción de emisiones provenientes de la deforestación y degradación forestal (REDD+).
- Los hallazgos de la revisión deben transformarse en oportunidades para que REDD+ promueva y fortalezca los derechos de los pueblos indígenas.
- Un enfoque para REDD+ basado en derechos requiere interactuar con hombres y mujeres indígenas como derechohabientes, antes que como beneficiarios de proyectos.
- Se debe presionar a las partes para que investiguen las acusaciones de abusos de derechos, permitan el acceso a la justicia y desarrollen mecanismos de reclamo dentro de los procesos de REDD+.
- A menos que se reoriente para reforzar los derechos de los pueblos indígenas, REDD+ corre el riesgo de agravar los problemas de derechos no reconocidos y los conflictos preexistentes sobre la tierra en aquellos contextos donde se encuentra en preparación e implementación. La evidencia sugiere que los derechos de tenencia de tierra no definidos de los pueblos indígenas tendrán un impacto negativo en los objetivos de REDD+.
- Es imperativo garantizar la participación continua de hombres y mujeres indígenas en todos los procesos de REDD+, siguiendo directrices claras para el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) y con iniciativas de desarrollo de capacidades para su participación efectiva.
- En lugar de ser vistas como herramientas para desalentar impactos negativos, las salvaguardas de REDD+ deben reformularse para reconocer, entre otras cosas, el papel clave de los pueblos indígenas en las iniciativas para enfrentar el cambio climático y proteger los bosques.

Introducción

Este Infobrief presenta ejemplos ilustrativos de acusaciones de abusos de derechos hechas por representantes de los pueblos indígenas, académicos y activistas, en el contexto de la preparación e implementación de REDD+¹. Esta publicación busca dar seguimiento a alertas tempranas que indicaban que REDD+ podría abusar de los derechos indígenas (Griffiths 2007; Larson 2010), y proporcionar información a los debates

relacionados en foros internacionales contemporáneos. El Infobrief se basa en los resultados preliminares de una búsqueda sistemática de literatura académica (y no en casos jurídicos). Aunque esta revisión de la literatura no puede verificar la exactitud de ninguna acusación específica, sus hallazgos destacan consideraciones importantes para la preparación e implementación de REDD+².

Esta revisión busca comprender los riesgos potenciales que REDD+ plantea para los derechos de los pueblos indígenas, a

a Título original en inglés: Rights abuse allegations in the context of REDD+ readiness and implementation: A preliminary review and proposal for moving forward.

1 REDD+ tiene como objetivo reducir, detener y revertir la pérdida de cobertura forestal y de carbono por medio de cinco actividades: (1) reducción de las emisiones derivadas de la deforestación; (2) reducción de las emisiones de la degradación; (3) conservación de las reservas de carbono forestal; (4) gestión sostenible de los bosques; y (5) mejoramiento de las reservas de carbono forestal.

2 Dado que esta revisión se refiere únicamente a fuentes publicadas, no incluye acusaciones más recientes o intentos de evaluar la veracidad o el estado actual de cada caso (ni si se han tomado medidas correctivas al respecto), ni pretende ser exhaustivo. En esta versión preliminar no se distingue entre proyectos y programas o políticas. La revisión busca obtener lecciones y recomendaciones sobre cómo los futuros esfuerzos de REDD+ podrían adecuarse para abordar un contexto problemático y contribuir a los debates sobre política relevantes, los cuales están avanzando con rapidez.

partir de la evidencia obtenida de la implementación de REDD+ hasta la fecha, y proponer medidas de mitigación. Está motivada por recientes iniciativas de política y de la academia, las cuales reflejan las demandas de los movimientos de base, que buscan una mayor atención al vínculo entre los derechos humanos y el cambio climático³, y por el propio Acuerdo de París, que insta a las partes a "respetar, promover y considerar sus respectivas obligaciones sobre los derechos humanos [y] los derechos de los pueblos indígenas"⁴ al tomar medidas para enfrentar el cambio climático. Esta posición (véase Macchi 2008) revela las amenazas que el cambio climático puede tener sobre los derechos de las personas alrededor del mundo, y reconoce cómo estos impactos negativos tienen más probabilidades de afectar a los pueblos indígenas y otros grupos similares que viven en entornos precarios y que históricamente no han contribuido de manera importante a las emisiones de gases de efecto invernadero.

Los ejemplos encontrados en la revisión demuestran que, en lo que respecta a REDD+, la falta de atención a la especificidad de los contextos socioculturales, históricos y políticos es perjudicial para situaciones de derechos de por sí ya complejas en el sur global. REDD+ ha generado opiniones divididas sobre sus posibles impactos en los derechos de las comunidades dependientes de los bosques (véanse Cavanagh y Benjaminsen 2014; Nel 2014). A partir de la evidencia, sostenemos que esta división se deriva de tres cuestiones principales: (1) REDD+ se centra en los bosques tropicales de países con sistemas de gobernanza débiles e historias de conflictos por la tenencia de la tierra, discriminación estructural y violencia hacia los pueblos indígenas (véase Luttrell et al. 2014); (2) REDD+ es sumamente técnico, lo que dificulta aún más la participación de los pueblos indígenas a lo largo de su proceso, a menos que se realicen esfuerzos concertados para el desarrollo de capacidades en las bases (véase de Sy et al. 2016); y (3) aunque los esquemas de pago requieren salvaguardas y mecanismos de distribución de beneficios claramente definidos, estos no están siendo adecuadamente implementados por los gobiernos o no se hacen cumplir por la comunidad internacional.

Los ejemplos aquí presentados no solo ilustran los diferentes niveles de la problemática relativa a los derechos sobre la que se está preparando e implementando REDD+, sino también revelan el potencial para transformar esta situación, debido al interés actual por revertir la pérdida de la cobertura forestal y sus reservas de carbono. Estos ejemplos sugieren que REDD+ se lleva a cabo en bosques donde se está observando un aumento de la violencia hacia los defensores del medio ambiente, en conflictos en curso por el territorio y los recursos, que anteceden a los acuerdos actuales sobre el cambio climático⁵. En 2016, al menos 201 defensores de los bosques fueron asesinados (casi un 10% más que en 2015) en diferentes conflictos por tierras y recursos, de los cuales el 40% eran indígenas (Global Witness 2016). Las mujeres defensoras de los derechos humanos y de la tierra son asesinadas

menos frecuentemente, pero con mayor frecuencia son víctimas de violencia sexual y es menos probable que ellas denuncien estos abusos⁶.

Los ejemplos específicos que se describen en este informe deben ser considerados teniendo en cuenta lo siguiente: las acusaciones de abusos de derechos de los pueblos indígenas rara vez son objeto de litigio. Es decir, a excepción de muy pocos reclamos que dan lugar a sentencias judiciales que los declaran como violaciones de los derechos humanos, no es posible proporcionar documentación académica de abusos, sino solo de acusaciones. También es importante recordar que (1) REDD+ aún no se ha implementado por completo; (2) los movimientos de base y los movimientos internacionales (y medios de comunicación relacionados, como *REDD-Monitor*) han publicado con éxito denuncias de violaciones de derechos, con lo que probablemente han prevenido otros; y (3) el número de presuntas acusaciones recogido por nuestra investigación probablemente aumentaría si las víctimas de abusos de derechos percibieran que el sistema de justicia está preparado y dispuesto a atender sus casos. Todos los casos ilustrativos sirven como ejemplos de inquietudes profundamente arraigadas y riesgos persistentes que se verán exacerbados por el creciente interés de los organismos internacionales por financiar una ampliación de escala (*scaling up*) de REDD+ o agilizar la participación del sector privado. Reflexionando sobre esto, varios estudios (por ejemplo, Krause et al. 2013; Krause y Nielsen 2014) hacen referencia a la priorización de los resultados de carbono, la relegación de beneficios no relacionados con el carbono, y la falta de salvaguardas claras o directrices estrictas para cuestiones clave como el consentimiento libre, previo e informado (CLPI). Entonces, la revisión revela los problemas que pueden surgir de los subyacentes contextos sociopolíticos e históricos de interacciones entre los Estados y sus ciudadanos dependientes de los bosques en los que se implementará REDD+.

Métodos

Mediante el empleo de EBSCO PUCP⁷ y Google Scholar, se realizó una búsqueda de artículos académicos autoidentificados como enfocándose en el tema de REDD+. Se utilizaron combinaciones de los siguientes términos clave: REDD, REDD+, derechos humanos, violaciones de los derechos humanos, abusos de los derechos humanos, pueblos indígenas y derechos indígenas. Los artículos resultantes se examinaron para obtener información, y se revisaron sus bibliografías en busca de contexto adicional relevante, incluyendo literatura gris, luego de lo cual se amplió la búsqueda para incluir los siguientes términos: desalojo, desplazamiento, reubicación forzosa, derechos de tierras, tenencia de la tierra, CLPI y consentimiento previo (junto con el término REDD+). Se consideró que un total de 85 artículos relevantes de revistas académicas que trataban sobre procesos y proyectos de REDD+ se ajustaban a los criterios de la revisión⁸. Para el presente Infobrief, seleccionamos acusaciones de abusos que contaban con fuentes suficientes para comprender los abusos que describían, y que permitirían obtener

3 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeIndex.aspx>

4 https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf

5 <https://www.theguardian.com/environment/ng-interactive/2017/jul/13/the-defenders-tracker>

6 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGRS/Pages/HRDefenders.aspx>

7 <http://biblioteca.pucp.edu.pe/recurso-electronico/ebSCO-discovery-service/>

8 Estos incluyen la mención de las palabras clave y la eliminación de aquellos artículos que solo hacen alusión al tema, sin abordar un caso particular.

instantáneas de las diferentes etapas de REDD+ en las tres regiones clave: África, Asia y las Américas. En casos donde se consideró necesario, se realizó investigación adicional sobre acusaciones específicas, a través de artículos adicionales de revistas académicas y literatura gris como blogs, informes y artículos periodísticos. Este resumen presenta solo una pequeña porción de los resultados y debe considerarse un trabajo preliminar.

Siguiendo al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Tauli-Corpus, comunicación personal), consideramos como abusos de los derechos de los pueblos indígenas cualquier acción que viole las convenciones de Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁹, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) o el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (véase Lyster 2011 para las declaraciones y acuerdos sobre los derechos de los pueblos indígenas que se aplican a REDD+). Para simplificar, los 85 artículos se pueden categorizar en distinta medida para ejemplificar las transgresiones de los derechos clave según la DNUDPI (véase la tabla 1). Pocas acusaciones son denunciadas en los tribunales, por múltiples razones, entre ellas el costo y la presencia o ausencia de mecanismos nacionales para denunciar los abusos, así como la voluntad política para investigarlas y llevarlas a juicio. Como se mencionó anteriormente, entonces, todos los ejemplos que aquí se discuten son *acusaciones* de abusos de derechos, a menos que se indique lo contrario.

Hallazgos

Esta sección resume una muestra pequeña, pero ilustrativa, de acusaciones de abusos de derechos en diferentes contextos de REDD+, en diferentes etapas del desarrollo de estrategias nacionales de reducción de emisiones, y en países con historias diversas sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Se toman ejemplos de Ecuador, Indonesia, Kenia, Perú y Tanzania. A pesar de todas estas diferencias, la evidencia demuestra preocupaciones comunes por los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de REDD+. Las acusaciones provienen de un subconjunto de los 85 artículos académicos (señalados en las referencias con un asterisco); otras fuentes solo se usaron para obtener información contextual suplementaria.

Algunos estudios sostienen que la estrategia REDD+ de Ecuador y la falta de claridad en sus leyes sobre la tierra han dado como resultado una serie de abusos de derechos. Los pueblos indígenas ocupan el 65% de los bosques de Ecuador, y el 37,5% de estos grupos aún no cuentan con propiedad legal sobre estas tierras (Loayza et al. 2017). La estrategia REDD+ de Ecuador enfrentó una oposición inicial de los pueblos indígenas debido a la falta de salvaguardas claras para sus territorios y su autonomía (CONAIE 2011). Loayza et al. (2017) señalan que aunque el enfoque REDD+ de Ecuador ha mejorado significativamente, su implementación será complicada, ya que “se necesita voluntad política para aclarar los procesos relativos a los derechos sobre la tierra, la distribución de beneficios y los mecanismos de consulta”. La falta de adecuación entre los derechos *de jure* y *de facto* sobre la

Tabla 1. Tipos de acusaciones de abusos de derechos mencionados en los artículos revisados

Derechos (según la DNUDPI)	Número de artículos
Autodeterminación	59
Protección contra la destrucción cultural	9
Derecho a no sufrir expulsión forzada de sus tierras	23
Participación en las decisiones que los afectan	52
Reconocimiento y protección de sus tierras y recursos	41
Compensación por tierras y recursos tomados o dañados sin consentimiento	8
Uso y desarrollo de sus tierras y recursos, y consulta sobre proyectos que podrían afectarlos	28

tierra complican aún más las cosas, ya que aun cuando “los marcos legales existentes proporcionan derechos constitucionales [...], tener un título de propiedad no significa una garantía de administración y control de los territorios correspondientes” (Loayza et al. 2016). Novo (2014) sostiene que la legislación ecuatoriana sobre la autonomía y autodeterminación indígena es contradictoria y de difícil implementación, y que no ha habido ningún intento serio por implementarla. Erazo (2013) afirma que REDD+ está en conflicto con los planes indígenas para la protección y consolidación de sus territorios tradicionales, los cuales se encuentran amenazados por la tala y la minería ilegales, la extracción de petróleo y su inclusión dentro de parques nacionales¹⁰. Un investigador que trabaja con pueblos indígenas de la Amazonía ecuatoriana informa que esto ha agravado los conflictos intercomunitarios sobre límites en áreas con posibilidades de REDD+ (Cova, comunicación personal). Aunque el gobierno ecuatoriano decretó que los derechos sobre el carbono son de titularidad estatal, el escaso conocimiento local sobre REDD+ llevó a las comunidades a firmar acuerdos de comercialización con “cowboys del carbono”¹¹, como el caso del inversionista que firmó un contrato con la organización indígena huaorani, el cual fue posteriormente impugnado por las comunidades locales y anulado (Reed 2011).

Las salvaguardas de REDD+ en Indonesia han logrado avances en el reconocimiento de la tenencia, pero el proceso se ha visto retrasado por sistemas regulatorios complejos y superpuestos y por una falta de voluntad política (Royo, comunicación personal). Algunas fuentes sostienen que la participación deficiente de los pueblos indígenas en el proceso de REDD+ es uno de los desafíos clave en los proyectos REDD+ de Indonesia (p. ej., Sunderlin et al. 2013). En 2012, el Forest Peoples Programme (FPP) informó que los desarrolladores

¹⁰ <http://www.redd-monitor.org/2012/11/06/ecuadors-conflict-between-oil-extraction-indigenous-rights-and-redd/>

¹¹ En el contexto de REDD+ y los mercados de carbono, los “cowboys del carbono” son “actores que están dispuestos a sobrepasar los límites de los mecanismos de negociación establecidos para hacerse con el control de áreas forestales” (Aguilar-Støen 2017).

de proyectos REDD+ subnacionales no habían aplicado el CLPI (p. ej., Sumatra y Kalimantan Central; Galudra et al. 2011) o habían marginado a las autoridades tradicionales (p. ej., Aceh; Friends of the Earth 2011). Un año antes, el FPP (2011) informó sobre los gobiernos y las ONG locales que estaban comprometidos con el CLPI, pero que fallaban al implementarlo debido a la falta de una comprensión clara sobre cómo llevar el proceso. A pesar de los avances en el desarrollo de lineamientos para el CLPI¹², la evidencia demuestra que sin una voluntad política clara para aplicarlos, es poco probable que REDD+ proporcione beneficios reales a los principales derechohabientes (véase Howson 2017). Por último, no abordar la cuestión de los derechos al territorio puede llevar a que las élites se apoderen de las tierras y los bosques (Murdiyaso et al. 2012), afectando los medios de vida de los pueblos indígenas. Sin embargo, un compromiso reciente del gobierno con la reforma de la tenencia, tanto agraria como forestal, en más de 20 millones de hectáreas, brinda una nueva e importante oportunidad; y un análisis sociojurídico recientemente publicado sobre REDD+ atribuye el reconocimiento de los derechos indígenas en Indonesia al “proceso jurídico transnacional para REDD+ jurisdiccional” (Jodoin 2017).

En Kenia, Chomba et al. (2016) informan que un proyecto piloto de REDD+ eligió trabajar en un lugar en el que los pueblos indígenas habían sido desalojados de sus territorios tradicionales con el argumento de ser responsables de la degradación acelerada de los bosques¹³. En 2014, el pueblo ogiek fue desalojado del bosque Mau como parte de un programa de conservación y reforestación de bosques (Cabello y Gilbertson 2012; Cavanagh et al. 2015; IEN 2014), lo que constituyó una violación de sus derechos al territorio, como ha dictaminado la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos¹⁴. Del mismo modo, más de 10000 pobladores sengwer fueron expulsados de sus territorios tradicionales en el bosque Embobut y Cherangany Hills (FPP 2011)¹⁵. Partiendo de entrevistas con pobladores sengwer, Chepkorir (2016) revela que estos desalojos tuvieron un impacto desproporcionado en las mujeres. Una investigación del Banco Mundial reconoció su propia responsabilidad —ya que este financió el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales para Kenia (NRMP, por sus siglas en inglés)¹⁶—, por no haber protegido al pueblo sengwer del desalojo en el contexto de la preparación para REDD+¹⁷. El NRMP (2014) informó sobre desalojos previos ocurridos en 2007 y 2009.

Los pueblos indígenas tienen una mezcla de títulos formales y reclamos en disputa por el 40% de la Amazonía peruana (White 2014). Las organizaciones indígenas han criticado a REDD+ en el Perú por la falta de espacios para tener una participación significativa en la preparación e implementación, y por el uso de los pocos

espacios existentes como herramientas de comunicación en vez de consulta (AIDSESP 2011; Latinamerica Press 2012). La falta de conocimiento inicial sobre REDD+ exacerbó las incursiones de los “cowboys del carbono”, como en el caso del pueblo matsés (Espinoza y Feather 2011; de Jong 2014). Asimismo, se considera que REDD+ representa una amenaza para los derechos territoriales indígenas (Litvinoff y Griffiths 2014), y las organizaciones indígenas han criticado el insuficiente compromiso político con la tenencia de las tierras indígenas (Ludlow et al. 2016). A pesar de un movimiento en curso para la formalización de 5 millones de hectáreas para los pueblos indígenas como parte de un acuerdo REDD+ entre Noruega, Alemania y el Perú¹⁸, la titulación y la formalización constituyen un medio para un fin, más que un cambio de política¹⁹ (véase Humphreys et al. 2016). Este proceso de formalización es controversial porque las comunidades que se encuentran en las áreas más disputadas están quedando fuera del proceso de titulación. Esto ha sido informado por la FECONAU, que representa a las comunidades indígenas del río Ucayali, en una declaración en la que afirma que las demandas de tierras de las comunidades presionadas (a través del despojo y la violencia declarada) por la tala ilegal y la expansión agroindustrial siguen sin ser atendidas²⁰. También informó sobre invasiones de territorios indígenas titulados por parte de personas no indígenas a las que los gobiernos subnacionales otorgaron títulos de propiedad superpuestos²¹. A pesar de las demandas de los donantes y de algunas respuestas positivas de ciertas oficinas gubernamentales nacionales, el esfuerzo más amplio de REDD+ aún no ha podido abordar estas preocupaciones y, por lo tanto, corre el riesgo de agravar la ya complicada situación de los derechos de los pueblos indígenas.

Scheba y Rakotonarivo (2016) informan sobre conflictos por el uso de la tierra relacionados con REDD+ en Tanzania, como parte del esfuerzo más amplio de REDD+. Raftopoulos (2016) informa sobre un proyecto de REDD+ que llevó al cercamiento de bosques comunales, lo cual generó conflictos entre aldeas y en el interior de las mismas sobre la propiedad y el acceso a la tierra; esto se produjo luego que se anunciara que la compensación de la comunidad dependería del área de bosque protegido (véase Ngendakumana et al. 2013 sobre un caso similar en Camerún). En este contexto, Beymer-Farris et al. (2012) revelan cómo los esfuerzos de conservación represivos son respaldados por un discurso que retrata a los pueblos indígenas como migrantes recientes que destruyen los bosques. Esto es reflejo de una historia compleja y controversial respecto tanto a la indigeneidad como a la migración. Una historia de políticas de conservación exclusiva ha llevado a algunas comunidades a temer que REDD+ haga lo mismo (Kijazi et al. 2017), mientras las regulaciones entremezclan el comercio ilegal con el comercio informal de productos forestales. Ampliando este tema, Vatn et al. (2017) informan que los pilotos de REDD+ afectan los medios de vida locales al limitar la producción de carbón y forzar a las comunidades a reubicarse en áreas menos fértiles. Se informa que

12 http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/63_26_130613718354385715-Indonesia%20submission%20on%20REDD+%20safeguards.pdf

13 http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/229

14 <http://en.african-court.org/images/Cases/Judgment/Application%20006-2012%20-%20African%20Commission%20on%20Human%20and%20Peoples%E2%80%99%20Rights%20v.%20the%20Republic%20of%20Kenya.pdf>

15 <https://www.theguardian.com/environment/earth-insight/2014/jul/03/world-bank-un-redd-genocide-land-carbon-grab-sengwer-kenya>

16 <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2013/Kenya%20Progress%20Sheet%20March%202013.pdf>

17 <https://www.theguardian.com/global-development/2014/sep/29/world-bank-kenya-forest-dwellers>

18 <http://www.bosques.gob.pe/declaracion-conjunta-de-intencion>

19 <https://www.regnskog.no/en/news/peru-and-norway-sign-major-agreement-for-forest-protection>

20 http://archive.org/stream/MemorialFeconau050617/MEMORIAL_FECONAU_05.06.2017_djvu.txt

21 <http://larepublica.pe/politica/1104216-otro-comunero-es-amenazado-de-muerte-en-ucayali>

algunas comunidades afectadas han recibido información exigua sobre los proyectos de REDD+ (Bolin 2012). Sin embargo, algunos proyectos condujeron, de manera directa o indirecta, a aclarar los derechos de tenencia comunitarios (Jodoin 2017) y, recientemente, la cuestionada interpretación de las "tierras de las aldeas" parece haberse resuelto en favor de las comunidades (Kijazi et al. 2017).

Discusión

Como se puede apreciar a partir de los hallazgos, algunas acusaciones de abusos de derechos surgen de la implementación de REDD+ en sí, y otras del contexto preexistente en el que REDD+ se está desarrollando, el cual podría agravar. Ambas son problemáticas. Los hallazgos transversales pueden agruparse en tres áreas de preocupación principales: salvaguardas, CLPI y derechos al territorio y a la autodeterminación.

Salvaguardas²²: La Directriz Operativa de ONU-REDD sobre la Participación de los Pueblos Indígenas y otras Comunidades Dependientes de los Bosques establece tres principios: un enfoque basado en los derechos para las actividades de ONU-REDD; adherencia al CLPI; y la garantía de que dichos pueblos estén representados en todas las etapas de las actividades del Programa ONU-REDD. Los Acuerdos de Cancún adoptados en la COP16 de la CMNUCC incluyen un conjunto de salvaguardas sociales para REDD+ que se refieren al "respeto por el conocimiento y los derechos de los pueblos indígenas y miembros de las comunidades locales" y a la "participación plena y efectiva de las partes interesadas relevantes". Otras iniciativas internacionales de salvaguardas incluyen las Políticas Operativas y Procedimientos del Banco Mundial, que rigen las actividades del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF 2010), y los Principios y Criterios Sociales y Ambientales desarrollados por el Programa ONU-REDD. Ambas organizaciones multilaterales también han presentado herramientas y materiales de orientación relacionados, incluyendo las Directrices del Programa ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado, y las Directrices Conjuntas ONU-REDD / FCPF sobre la Participación de las Partes Interesadas. Por último, hay una serie de iniciativas no gubernamentales e híbridas que brindan salvaguardas para REDD+ jurisdiccional (como REDD+ SES)²³ y para actividades de REDD+ basadas en proyectos (como la CCBA). A pesar de que recientemente anunció un fondo de USD 500 millones para pagos basados en resultados de REDD+, el Fondo Verde para el Clima aún no ha aprobado su Política de Pueblos Indígenas²⁴.

A partir de nuestros ejemplos ilustrativos, hallamos tres desafíos clave que obstaculizan el cumplimiento de los Acuerdos de Cancún. En primer lugar, la revisión demuestra una variada interpretación y aplicación de los derechos establecidos en la DNUDPI y en el Convenio 169 de la OIT, que replican vagamente los derechos clave a la autodeterminación, la participación y el reconocimiento del territorio en las salvaguardas. En segundo lugar, la investigación muestra que la implementación de salvaguardas a nivel nacional

se ve afectada por las prioridades políticas, económicas y sociales específicas de cada país (Pham et al. 2015) y por las interpretaciones legales existentes de los derechos relevantes (Jodoin 2017). Como las iniciativas de REDD+ se enmarcan dentro de los sistemas legales específicos de cada país, los cuales se basan en diferentes historias de interacciones entre los Estados y sus ciudadanos, las prácticas históricas de discriminación y exclusión de la toma de decisiones pueden reproducirse a través de REDD+. En tercer lugar, aunque la adopción de salvaguardas para REDD+ por parte de la CMNUCC es loable, estas solo establecen que los países deben promover y respaldar las salvaguardas en sus actividades de REDD+ (UNFCCC 2011, 26), pero sin exigencias legales que los obliguen a ello. Vale la pena señalar que el Marco de Varsovia requiere que los países cuenten con Sistemas de Información de Salvaguardas como una condición previa para recibir pagos basados en resultados de REDD+, pero aún queda por ver cómo esto funcionará en la práctica. Además, las políticas operativas del Banco Mundial actualmente no exigen el CLPI, y aplican un estándar menos estricto de consulta libre, previa e informada.

CLPI: Una revisión sistemática reciente de estudios académicos sobre REDD+ halló que la mayoría de los proyectos no había aplicado el CLPI, había tomado decisiones antes de la consulta a la comunidad y había ocultado información intencionalmente para manejar las expectativas de la comunidad (Saeed et al. 2017). Sostenemos que es contraproducente incluir el CLPI en las salvaguardas de REDD+ sin pautas claras y estrictas, puesto que, incluso en aquellos países que han legislado y regulado el CLPI debido al Convenio 169 de la OIT, a la DNUDPI o a responsabilidades con sus donantes, este se ha aplicado sistemáticamente para fines de comunicación antes que para una toma de decisiones inclusiva (véanse Airey y Krause 2017; Bayrak y Marafa 2016). Sin embargo, aun si la implementación del CLPI siguiera el espíritu del Convenio 169 de la OIT o de la DNUDPI, es probable que las consultas relativas a REDD+ se basaran en una iniciativa aún no definida debido al estado en el que se encuentra la implementación de REDD+, lo que generaría dudas sobre el consentimiento informado. Sin directrices estrictas, la aplicación del CLPI en los procesos de REDD+ presentará una variación grande, e incluso contradictoria, de un país a otro. Además, aun si fueran exigidos, dichos procesos pueden omitir a los actores clave de las comunidades locales en el proceso de REDD+ en países donde los pueblos indígenas no son reconocidos como tales por la legislación nacional. Es importante destacar, sobre la base de nuestra revisión, que si bien el respeto del CLPI es clave, este debe incluir un proceso paralelo que garantice el derecho a la tierra. No hacerlo obstruiría los procesos de CLPI, por ejemplo, con respecto a los territorios dentro de los cuales sería aplicado.

Territorio y autodeterminación: Nuestra revisión demuestra cómo REDD+ puede agravar las tensiones relacionadas con la tierra en los bosques tropicales. Un estudio de Sunderlin et al. (2014), que incluye a Indonesia y Tanzania, revela que REDD+ a menudo se implementa en contextos donde la tenencia de la tierra no está claramente definida ni es aplicada (véase también Awono et al. 2014). Del mismo modo, la revisión sistemática de proyectos REDD+ realizada por Saeed et al. (2017) encontró que aun cuando el discurso de REDD+ pone gran énfasis en la claridad y seguridad de la tenencia, se ha hecho muy poco al respecto. Esto es preocupante, dado que

22 Nuestro agradecimiento especial al revisor Sébastien Jodoin por proporcionar un texto específico sobre salvaguardas en esta sección.

23 <http://www.redd-standards.org>

24 <http://www.greenclimate.fund/500m>

más de la mitad de los bosques tropicales del mundo comprenden los territorios tradicionales de pueblos indígenas que luchan por defender sus derechos²⁵. Si bien la autodeterminación y los derechos sobre la tierra son fundamentales para la DNUDPI y el Convenio 169 de la OIT, en muchos de los casos examinados se observan importantes brechas entre estos objetivos y la implementación de REDD+ en los sistemas jurídicos nacionales.

Debido a la presión de los movimientos de base, los donantes ahora reconocen la importancia crucial de la tenencia de la tierra para asegurar el proceso de REDD+ y el logro de sus objetivos (véanse Awono et al 2014; Resosudarmo et al. 2014), así como la ampliación de los actores permitidos en los espacios participativos de toma de decisiones relacionados. Sin embargo, los procesos de titulación actuales no indican una transformación a favor de los derechos en la relación entre los Estados y sus ciudadanos indígenas. En realidad, esto va más allá de los derechos de estos pueblos, a la solución de los mismos problemas globales que REDD+ pretendía abordar, ya que estudios académicos recientes sobre deforestación concluyen que las áreas ocupadas por pueblos indígenas tienen más probabilidades de ser conservadas que las que no lo están (p. ej., Blackman et al. 2017; Schleicher et al. 2017). De todos modos, el informe de 2016 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas confirmó que la violación de los derechos indígenas en nombre de la conservación es una constante mundial²⁶.

Pasos hacia un REDD+ basado en los derechos

El potencial de las salvaguardas de REDD+ para prevenir las transgresiones de los derechos de los pueblos indígenas debe entenderse en el contexto de los conflictos actuales sobre recursos y tierras en todo el sur global. REDD+ está evolucionando en un contexto de abusos de los derechos de los pueblos indígenas, desplazamiento y despojo, amenazas y hostigamiento por territorios, y represión y asesinato de activistas ambientales por parte de fuerzas estatales y privadas. Nuestra revisión halló que REDD+ a menudo ha demostrado estar poco preparado para abordar la problemática de estos derechos fundamentales. Mientras que algunos países han logrado avances desde que se registraron las acusaciones recogidas por la revisión preliminar que presentamos en este Infobrief, los 85 estudios destacan los riesgos que REDD+ aún enfrenta en relación con los derechos humanos. Una carta reciente de defensores de los derechos en 29 países exigió a la ONU presionar a los gobiernos para lograr una mejor protección legal contra la violencia: "Necesitamos una acción global para contrarrestar las amenazas que enfrentamos. Esto no es solo una lucha por los recursos, es una lucha por la justicia y la igualdad social"²⁷.

No está claro cómo los pueblos indígenas se beneficiarán de REDD+. La tensión entre la conservación de las reservas de carbono, por un lado, y la provisión de derechos y medios de vida, por el otro, aún no se ha resuelto. Como declaró recientemente el coordinador de COICA, una organización indígena panamazónica, debido a que las

zonas en poder de los pueblos indígenas tienen más probabilidades de ser conservadas, podrían no ser tomadas en cuenta por las iniciativas de REDD+, ya que los incentivos se destinarán a quienes deforestan en vez de a quienes tienen una larga experiencia en el cuidado de los bosques (Vásquez, comunicación personal). La evidencia sugiere que REDD+ probablemente agravará desafíos ya complejos relacionados con los derechos, a menos que se aplique como un marco de promoción de los derechos. Debido a que se centra en bosques ocupados históricamente por los pueblos indígenas, REDD+ puede constituir una oportunidad para promover y mejorar sus derechos (véase también Jodoin 2017).

Al pedir un enfoque basado en derechos para REDD+, recomendamos que:

- las acusaciones de abusos de derechos relacionadas con REDD+, y el contexto en el que se implementará, sean investigados y registrados de manera más diligente; se insta a las partes a facilitar el acceso a la justicia y a crear mecanismos de reclamo formales y confiables durante todo el proceso de preparación e implementación de estrategias de reducción de emisiones, que incluyan, pero no se limiten, a REDD+.
- los pueblos indígenas —hombres y mujeres— participen activamente como derechohabientes, no como partes interesadas (*stakeholders*) o beneficiarios de proyectos.
- las salvaguardas socioculturales se replanteen para reconocer las importantes contribuciones de los pueblos indígenas a las iniciativas para enfrentar el cambio climático y sus roles en la conservación de los bosques, en lugar de ser una herramienta para evitar impactos negativos sobre beneficiarios pasivos. La implementación actual de la Política de Pueblos Indígenas del Fondo Verde para el Clima es una oportunidad clave para abordar este tema.
- se reconozca como imperativa la participación activa de los pueblos indígenas a lo largo de todo el proceso de REDD+. Esto requiere directrices de CLPI claras y estrictas que: vayan más allá de los llamados a una "participación plena y efectiva" y reflejen el espíritu del Convenio 169 de la OIT y la DNUDPI; divulguen de manera clara y directa en qué medida los representantes indígenas y los miembros de la comunidad, incluyendo a las mujeres, están incluidos en los procesos de toma de decisiones (p. ej., consulta, comunicación, negociación, toma de decisiones); garanticen que las consultas se implementen a lo largo del proceso de REDD+, en lugar de hacerlo en un momento determinado; e involucren esfuerzos de desarrollo de capacidades en las bases para participar plena y efectivamente.
- se emprenda un esfuerzo concertado para permitir la implementación de iniciativas de titulación y/o formalización donde existan reclamaciones de territorio no satisfechas.
- las estrategias de cambio climático reflejen una conciencia sobre cómo los reclamos por derechos de tierras no resueltos pueden tener un impacto negativo en los intentos de implementar el CLPI como parte de una estrategia nacional.
- se preste atención a las propuestas transformadoras e innovadoras existentes, como es el caso de REDD+ Indígena Amazónica²⁸, que coloca los derechos reconocidos por la DNUDPI como un elemento central de REDD+, fomentando

25 <http://www.landmarkmap.org/>

26 http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/229

27 <http://www.civicus.org/index.php/media-resources/media-releases/open-letters/2939-joint-statement-from-environmental-rights-defenders-workshop>

28 http://www.proyecto-cbc.org.pe/admin/recursos/publicaciones/c4073-REDD_Indigena_En_El_Peru.pdf

los beneficios no relacionados con el carbono y la gestión integral de los territorios. Destacamos la necesidad de que los organismos internacionales financien proyectos piloto y amplíen propuestas transformadoras similares.

- los financiadores de REDD+ reorienten su atención de los resultados iniciales a los de largo plazo, para evitar una implementación apresurada de iniciativas con salvaguardas poco claras, mecanismos de reclamo y reparación poco estrictos, y reclamos de tierras no resueltos.

Agradecimientos

Esta investigación forma parte del Estudio Comparativo Global de CIFOR sobre REDD+ (www.cifor.org/gcs). Entre los socios financieros que han brindado su apoyo a esta investigación se encuentran la Agencia Noruega de Desarrollo y Cooperación (NORAD) [Subvención N.º QZA-16/0110 N.º 1500551], la Iniciativa Internacional para el Clima (IKI) del Ministerio Federal Alemán de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Construcción y Seguridad Nuclear de Alemania (BMUB) [Subvención N.º KI II 7 – 42206-6 / 75], y el Programa de Investigación sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA) del CGIAR con el apoyo financiero del Fondo de Donantes del CGIAR: on.cgiar.org/CGIARFundDonors.

Los autores agradecen a Alejandra Huamán, Hernán Manrique, Diego Palacios y Lucía Pezo por su asistencia en la investigación, y a Joe Eisen, Conrad Feather, Alain Frechette, Sébastien Jodoin, Stephanie Keene, Joshua Lichenstein, Christopher Martius, Iliana Monterroso y Nonette Royo por sus comentarios a versiones preliminares de este Infobrief. Agradecemos de manera especial a Stephen Leonard por alentarnos a emprender esta revisión y por sus comentarios a versiones previas del documento.

Referencias²⁹

Aguilar-Støen M. 2017. Better safe than sorry? Indigenous peoples, carbon cowboys and the governance of REDD in the Amazon. *Forum for Development Studies* 44(1):91-108.

*Airey S y Krause T. 2017. "Georgetown ain't got a tree. We got the trees"—Amerindian power & participation in Guyana's low carbon development strategy. *Forests* 8(3):51.

[AIDESEP] Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. 2011. *Indigenous Analysis and Proposals about REDD in Peru*. Lima: AIDESEP.

*Awono A et al. 2014. Tenure and participation in local REDD+ projects: Insights from Southern Cameroon. *Environment, Science and Policy* 35:76–86.

*Bayrak M y Marafa L. 2016. Ten years of REDD+: A critical review of the impact of REDD+ on forest-dependent communities. *Sustainability* 8(7):620.

*Beymer-Farris B et al. 2012. The REDD menace: Resurgent protectionism in Tanzania's mangrove forests. *Global Environmental Change* 22(2):332-341.

Blackman A et al. 2017. Titling indigenous communities protects forests in the Peruvian Amazon. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 114(16):4123-4128.

*Bolin A y Tassa D. 2012. Exploring climate justice for forest communities engaging in REDD+: Experiences from Tanzania. *Forum for Development Studies* 39:5-29.

*Cabello J y Gilbertson T. 2012. A colonial mechanism to enclose lands: A critical review of two REDD+-focused special issues. *Ephemera* 12(1/2):162-180.

*Cavanagh C et al. 2015. Securitizing REDD+? Problematizing the emerging illegal timber trade and forest carbon interface in East Africa. *Geoforum* 60:72-82.

Chepkorir M. 2016. *Sengwer Women's Experiences of Evictions and their Involvement in the Struggle for Sengwer Land Rights*. Moreton-in-Marsh, Reino Unido: FPP.

*Chomba S et al. 2016. Roots of inequity: How the implementation of REDD+ reinforces past injustices. *Land Use Policy* 50:202-213.

[CONAIE] Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. 2011. *Oficio N.º 52*. Consultado el 22/9/2017 <http://no-redd.com/espanol/wp-content/uploads/2015/05/CONAIE-rechaza-REDD.pdf>

*De Jong W et al. 2014. Carbon cowboys in Peru and the prospects of local REDD governance. *Portes: Revista Mexicana de Estudios Sobre la Cuenca del Pacífico* 8:61-83.

de Sy V et al. 2016. *Enhancing transparency in the land-use sector: Exploring the role of independent monitoring approaches*. CIFOR Infobrief N.º 156. Bogor, Indonesia: CIFOR.

*Erazo J. 2013. REDD: Development opportunity or neoliberal threat? Indigenous organizations take opposing views. *NACLA Report on the Americas* 46:55-60.

Espinoza R y Feather C. 2012. *The Reality of REDD+ in Peru: Between Theory and Practice*. Lima: AIDESEP, FENAMAD, CARE y FPP.

[FCPF] Forest Carbon Partnership Facility. 2010. *Readiness Fund Common Approach to Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners*. FCPF.

[FPP] Forest Peoples Programme. 2012. *Unfulfilled Promises: A Note on the KFCP's Recent Attempts to Respect the Rights of Affected Communities on the Kapuas River, Central Kalimantan*. Moreton-in-Marsh, Reino Unido: FPP. Consultado el 14/09/2017 <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2012/09/kfcp-commitments-after-year-promises-final.pdf>

[FPP] Forest Peoples Programme. 2011. *Lessons from the Field: REDD+ and the Rights of Indigenous Peoples and Forest Dependent Communities*. Moreton-in-Marsh, Reino Unido: FPP.

Friends of the Earth. 2011. *In the Redd: Australia's Carbon Offset Project in Central Kalimantan*. Friends of the Earth.

*Galudra G et al. 2011. Hot spots of confusion: Contested policies and competing carbon claims in the peatlands of Central Kalimantan (Indonesia). *International Forestry Review* 13(4):431-441.

Global Witness. 2016. *Defenders of the Earth*. Global Witness.

Griffiths R. 2007. *Seeing RED? Avoided Deforestation and the Rights of Indigenous Peoples and Local Communities*. Moreton-in-Marsh, Reino Unido: FPP.

*Howson P. 2017. Intimate exclusions from the REDD+ forests of Sungai Lamandau, Indonesia. *Conservation & Society* 15(2):125-135.

Humphreys D. et al. 2016. Assessing comparative advantage. En Caro Torres P et al., eds., *Can Legality Verification Enhance Local Rights to Forest Resources?: Plotting the Policy Learning Protocol in the Peruvian*

29 Las referencias precedidas por un asterisco forman parte de los 85 artículos que surgieron de la revisión.

- Forest Context*. International Union of Forest Research Organisations (IUFRO). 78-88.
- Jodoin S. 2017. Forest preservation in a changing climate: REDD+ and indigenous and community rights in Indonesia and Tanzania. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kijazi M et al. 2017. *Multilevel governance, carbon management and land-use decisions in Tanzania*. Working Paper 226. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- *Krause T et al. 2013. Evaluating safeguards in a conservation incentive program: Participation, consent, and benefit sharing in indigenous communities of the Ecuadorian Amazon. *Ecology and Society* 18(4):1.
- *Krause T y Nielsen T. 2013. The legitimacy of incentive-based conservation and a critical account of social safeguards. *Environmental Science Policy* 41:44-51.
- *Larson A. 2010. Forest tenure reform in the age of climate change: Lessons for REDD+. *Global Environmental Change* 21:540-549.
- Latinamerica Press. 2012. *Indigenous consultation law implemented. Questions remain over how law will be applied and enforced*. Consultado el 5/10/2017. <http://www.lapress.org/articles.asp?item=3&art=6600>
- Litvinoff M and Griffiths T. 2014. *Securing Forests, Securing Rights. Report of the International Workshop on Deforestation and the Rights of Forest Peoples*. Moreton-in-Marsh, Reino Unido: FPP.
- *Loayza T et al. 2016. REDD+ implementation in the Ecuadorian Amazon: Why land configuration and common-pool resources management matter. *Forest Policy and Economics* 70: 67-79.
- *Loayza T et al. 2017. Analysis of land management and legal arrangements in the Ecuadorian Northeastern Amazon as preconditions for REDD+ implementation. *Forest Policy and Economics* 83:19-28.
- *Ludlow F et al. 2016. The double binds of indigeneity and indigenous resistance. *Humanities* 5(3):53.
- Luttrell C et al. 2014. The political context of REDD+ in Indonesia: Constituencies for change. *Environmental Science & Policy* 35:67-75.
- *Lyster R. 2011. REDD+, transparency, participation and resource rights: The role of law. *Environmental Science & Policy* 14(2):118-126.
- Macchi M et al. 2008. *Indigenous and Traditional Peoples and Climate Change*. Suiza: IUCN.
- *McDermott C et al. 2012. Operationalizing social safeguards in REDD+: Actors, interests and ideas. *Environmental Science & Policy* 21:63-72.
- *Murdiyarto D et al. 2012. Some lessons learned from the first generation of REDD+ activities. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 4(6):678-685.
- *Ngendakumana S et al. 2013. Rethinking rights and interests of local communities in REDD+ designs: Lessons learnt from current forest tenure systems in Cameroon. *ISRN Forestry*.
- Novo C. 2014. Managing diversity in postneoliberal Ecuador. *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 19:103-125.
- *Pham TT et al. 2015. Adapting free, prior, and informed consent (FPIC) to local contexts in REDD+: Lessons from three experiments in Vietnam. *Forests* 6:2405-2423.
- *Raftopoulos M. 2016. REDD+ and human rights: Addressing the urgent need for a full community-based human rights impact assessment. *The International Journal of Human Rights* 20(4):509-530.
- *Reed P. 2011. REDD+ and the indigenous question: A case study from Ecuador. *Forests* 2(4):525-549.
- *Resosudarmo I et al. 2014. Does tenure security lead to REDD+ project effectiveness? Reflections from five emerging sites in Indonesia. *World Development* 55:68-83.
- *Saeed A-R et al. 2017. Are REDD+ community forest projects following the principles for collective action, as proposed by Ostrom? *International Journal of the Commons* 11(1):572-596.
- *Scheba A y Rakotonarivo O. 2016. Territorialising REDD+: Conflicts over market-based forest conservation in Lindi, Tanzania. *Land Use Policy* 57:625-637.
- Schleicher et al. 2017. Conservation performance of different conservation governance regimes in the Peruvian Amazon. *Scientific Reports* 7.
- *Sunderlin W et al. 2013. How are REDD+ proponents addressing tenure problems? Evidence from Brazil, Cameroon, Tanzania, Indonesia, and Vietnam. *World Development* 55:37-52.
- *Vatn A et al. 2017. What does it take to institute REDD+? An analysis of the Kilosa REDD+ pilot, Tanzania. *Forest Policy and Economics* 83:1-9.
- *White D. 2014. A perfect storm? Indigenous rights within a national REDD+ readiness process in Peru. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 19(6):657-676.



PROGRAMA DE
INVESTIGACIÓN SOBRE
Bosques, Árboles y
Agroforestería

El Programa de Investigación del CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA) es el programa de investigación para el desarrollo más grande del mundo, dedicado a mejorar el papel de bosques, árboles y la agroforestería para el desarrollo sostenible, seguridad alimentaria, y frente al cambio climático. CIFOR dirige el programa FTA en asociación con Bioversity International, CATIE, CIRAD, ICRAF, INBAR y TBI.



Federal Ministry for the
Environment, Nature Conservation
and Nuclear Safety

cifor.org

forestsnews.cifor.org



Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

CIFOR promueve el bienestar humano, la integridad del medio ambiente y la equidad mediante investigación de avanzada, desarrollando las capacidades de sus socios y dialogando activamente con todos los actores involucrados, para informar sobre las políticas y las prácticas que afectan a los bosques y a las personas. CIFOR es un centro de investigación CGIAR y lidera su Programa de Investigación sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA por sus siglas en inglés). Nuestra sede central se encuentra en Bogor, Indonesia, y contamos con oficinas en Nairobi, Kenia; Yaundé, Camerún; y Lima, Perú.

