

Análisis de REDD+

Retos y opciones

Editor Arild Angelsen

Coeditores Maria Brockhaus
William D. Sunderlin
Louis V. Verchot

Asistente editorial Therese Dokken

Traducción Green Ink Ltd

© 2013 Center for International Forestry Research.
Todos los derechos reservados.

Impreso en Indonesia
ISBN: 978-602-1504-03-1

Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. y Verchot, L.V. (eds) 2013 Análisis de REDD+: Retos y opciones. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Traducción de: Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. and Verchot, L.V. (eds) 2012 Analysing REDD+: Challenges and choices. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Fotografías:

Portada © Cyril Ruoso/Minden Pictures

Partes: 1. Habtemariam Kassa, 2. Manuel Boissière, 3. Douglas Sheil

Capítulos: 1. and 10. Yayan Indriatmoko, 2. Neil Palmer/CIAT, 3. and 12. Yves Laumonier,
4. Brian Belcher, 5. Tony Cunningham, 6. and 16. Agung Prasetyo, 7. Michael Padmanaba,
8. Anne M. Larson, 9. Amy Duchelle, 11. Meyrisia Lidwina, 13. Jolien Schure, 14. César Sabogal,
15. Ryan Woo, 17. Edith Abilogo, 18. Ramadian Bachtiar

Diseñado por el Equipo Multimedia de CIFOR, Grupo de Servicios de Información
Traducción: Green Ink Ltd (www.greenink.co.uk)

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622

F +62 (251) 8622-100

E cifor@cgiar.org

cifor.org
ForestsClimateChange.org

Cualquier opinión vertida en este documento es de los autores. No refleja necesariamente las opiniones de CIFOR, de las instituciones para las que los autores trabajan o de los financiadores.

Center for International Forestry Research

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante investigación orientada hacia políticas y prácticas que afectan a los bosques de los países en vías de desarrollo. CIFOR es un centro de investigación del Consorcio CGIAR. La sede principal de CIFOR se encuentra en Bogor, Indonesia. El centro también cuenta con oficinas en Asia, África y Sudamérica.



La tenencia importa en REDD+

Lecciones desde el terreno

Anne M. Larson, Maria Brockhaus y William D. Sunderlin

- Al nivel nacional, los esfuerzos por abordar cuestiones de tenencia de la tierra y el carbono han sido escasos aunque REDD+ ha conseguido atraer, de una manera sin precedentes, la atención internacional sobre la tenencia y otros derechos de las personas que dependen de los bosques.
- Las intervenciones a nivel de proyecto para abordar la tenencia se enfrentan con barreras de consideración si carecen de apoyo nacional; al mismo tiempo, las instituciones nacionales de registro de la tierra a menudo no son adecuadas para abordar de forma efectiva la principal cuestión subyacente: los derechos consuetudinarios de tenencia.
- Los encargados de la elaboración de políticas de REDD+ pueden avanzar con enfoques a nivel macro si abordan los motores subyacentes de la deforestación y a la vez buscan soluciones a problemas específicos de tenencia; no obstante, es muy probable que en ambos casos encuentren resistencia.

9.1 Retos para la reforma de la tenencia de los bosques

En muchos países, la reforma de la tenencia es paralela a las actividades de REDD+. Los procesos de reforma de la tenencia apoyan la implementación de REDD+; al mismo tiempo, REDD+ puede proporcionar un incentivo para impulsar la reforma de la tenencia. Pero ambos procesos encaran barreras de

consideración. Los retos para la reforma de la tenencia de los bosques han sido tratados extensamente en la literatura. Sunderlin (2011) hace un repaso breve de la historia del control y los derechos consuetudinarios a nivel local, desde la supresión de los derechos y la apropiación de los bosques, especialmente durante la época colonial, hasta la actual “transición global en la tenencia de los bosques”, en que muchos gobiernos han comenzado a reconocer, en cierta medida, las reclamaciones comunitarias. El tipo y el alcance del reconocimiento de los derechos han sido muy diversos: en algunos casos se han reconocido mediante la adjudicación de títulos sobre grandes extensiones de territorios indígenas; en otros, concediendo tierras a pequeños bosques comunitarios; y en las reformas más tímidas las comunidades han recibido nuevos derechos de usufructo temporal que suponen una mejora frente al pasado pero que distan mucho de ser una verdadera reforma (Larson *et al.* 2010).

Aunque la restauración y la formalización de los derechos consuetudinarios han recibido considerable atención internacional, este cambio no ha tenido lugar en todos los países. Incluso en aquellos en que se han implementado políticas, estas a menudo han estado plagadas de problemas y han encontrado resistencia (Larson 2011); y algunos países que han puesto en práctica medidas notables para reconocer los derechos de los bosques comunitarios recientemente han intentado dar marcha atrás en tales políticas (RRI 2012).

Las reformas en la tenencia requieren tiempo y recursos, tanto en los procesos políticos de negociación de contraprestaciones y promulgación de nuevas leyes como en sus aspectos técnicos: así ha sido, por ejemplo, en la reforma de los catastros y la demarcación y concesión de títulos sobre la tierra. Larson (2011) señala que hay tres tipos de obstáculos en la tarea de reformar la tenencia a favor de comunidades indígenas o de otros tipos que viven en los bosques, barreras que se corresponden en gran medida con el marco de las “4I” (cuatro íes) descrito en el capítulo 2: capacidad técnica, humana y económica limitada para realizar la demarcación y la titulación de manera efectiva y precisa (Información); intereses políticos y económicos de los actores que compiten por las tierras y los recursos forestales, incluidos algunos actores estatales (Intereses); y barreras ideológicas, como dudas (o incluso oposición) sobre la idea de que las personas que habitan en los bosques pueden custodiarlos de manera efectiva (Ideas). Estos obstáculos están profundamente arraigados en las estructuras de las instituciones nacionales (Instituciones).

Pese a estos obstáculos, se ha dedicado una atención sin precedentes al tema de la tenencia forestal en el ámbito de REDD+. La presión para el desmonte de los bosques en el “escenario habitual” choca frontalmente con el hecho de que la gente es consciente de que los bosques en pie son fundamentales para la mitigación del cambio climático (Sunderlin y Atmadja 2009). Los casos estudiados en este capítulo demuestran algunos grandes avances y, con más

frecuencia, pequeños pasos adelante en el reconocimiento de los derechos de tenencia de los bosques. En todos los casos aún queda mucho más por hacer.

En el presente capítulo se analiza la experiencia adquirida hasta la fecha en abordar los retos de tenencia a nivel nacional y de proyectos, y se proponen caminos a seguir en relación con la tenencia y con REDD+. ¿Cuáles son los principales problemas de tenencia en cada país, y en qué medida se reconocen y abordan a nivel nacional? ¿De qué forma están las intervenciones de proyectos de REDD+ resolviendo los problemas de tenencia, y qué barreras enfrentan? Las investigaciones anteriores sobre reformas en la tenencia de los bosques demuestran que, incluso cuando los derechos locales están reconocidos por la legislación, la capacidad de ejercer esos derechos muchas veces se ve dificultada por actores e intereses que compiten entre sí. A la vista de esas dificultades, ¿cómo puede avanzar REDD+ con políticas y actuaciones que funcionen tanto para los bosques como para las personas locales?

Los resultados de las investigaciones que aquí se presentan se han tomado del Estudio Comparativo Global (GCS por sus siglas en inglés) de CIFOR sobre REDD+, con atención especial a los seis países estudiados tanto a nivel nacional como de proyecto (ver en el Apéndice una descripción completa de los métodos utilizados). Esos países son Brasil, Camerún, Indonesia, Tanzania y Vietnam; para Perú se dispone de datos a escala nacional, pero la información a nivel de proyecto es solo preliminar.

9.2 Por qué importa la tenencia para REDD+

Un requisito clave para que las estrategias de REDD+ puedan tener éxito es que sean claros y seguros los derechos de tenencia de la tierra, los bosques y el carbono (ver la Figura 9.1). Por una parte, clarificar¹ y fortalecer la tenencia puede, de por sí, contribuir a reducir la deforestación y la degradación. Muchos investigadores han constatado que la inseguridad en la tenencia suele fomentar la tala de bosques, las dinámicas de acceso abierto y el acaparamiento de tierras, y por tanto sostienen que los derechos seguros de tenencia de la tierra sin duda favorecerán la conservación de los bosques y las inversiones en ellos a largo plazo. Por ejemplo, con frecuencia los agricultores han talado los bosques para establecer sus derechos, a veces por exigencias legales, pero habitualmente también por reivindicaciones consuetudinarias. Cuando los derechos a largo plazo no son seguros, el riesgo de invertir en productos de crecimiento lento como la madera es excesivamente alto, y el

1 Si únicamente se “clarifican” los derechos teniendo en cuenta REDD+, pero sin prestar consideración a derechos consuetudinarios y a cuestiones de justicia social, las repercusiones en cuanto a equidad podrían ser graves. Lo cierto es que en las ubicaciones en que se ha llevado a cabo la investigación la mayoría de los encargados de proyectos tienen una agenda orientada a la justicia.

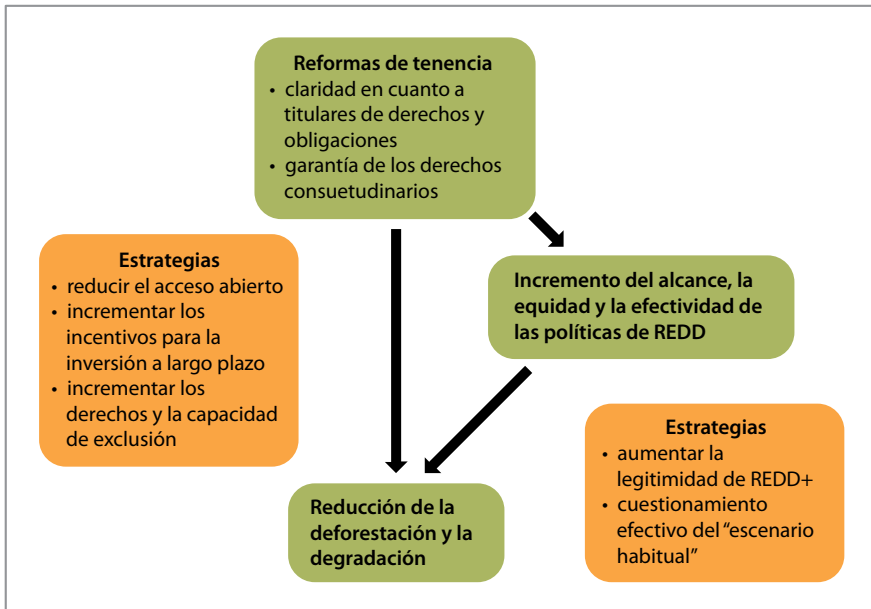


Figura 9.1 Estrategias de reforma de la tenencia para reducir la deforestación y la degradación

establecimiento de límites claros que incluyan el derecho y la capacidad de excluir a personas ajenas reduce las incursiones y los reclamos en conflicto sobre un mismo recurso. En algunos casos, sin embargo, la inseguridad se ha visto asociada a la conservación (por el temor a perder las inversiones); y contar con derechos seguros desde luego no garantiza que los titulares de las tierras no van a talar los bosques en búsqueda de alternativas más lucrativas (Angelsen 2007). No obstante, parece que la seguridad en la tenencia es, en la mayoría de los casos, mejor para los bosques que cuando existe su incertidumbre, aunque por sí sola una tenencia segura pueda no ser suficiente para garantizar un mejor manejo forestal.

La clarificación de la tenencia y la consecución de derechos seguros para las personas que dependen de los bosques aumentan, asimismo, la viabilidad de las políticas de REDD+ y garantizan mayor equidad, efectividad y eficiencia. Entre las políticas específicas que apoyan a REDD+ se encuentran aquellas que reducen la renta agrícola, aumentan la renta forestal, y crean o regulan áreas protegidas, así como también políticas transversales como la descentralización o las reformas de la gobernabilidad (Angelsen 2009b; Angelsen 2010b). No todas las políticas necesitan tener en cuenta la tenencia. Por ejemplo, la creación de oportunidades fuera de las explotaciones agrícolas y el apoyo a la intensificación agrícola en ubicaciones clave, al tiempo que se dejan de construir nuevas carreteras en los bosques, podrían frenar la colonización de los bosques e incluso estimular la salida de ellos. Esto podría tener una

importancia notable para los bosques si la migración de pequeños y medianos productores es la principal causa de deforestación y degradación.

Abordar la tenencia aumenta notablemente las opciones disponibles, tales como otras políticas para reducir las rentas agrícolas (por ejemplo, la apertura en los bosques de carreteras sujetas a una reglamentación estricta), o políticas para incrementar las rentas forestales (tales como mejores precios para productos forestales, manejo forestal comunitario, o programas de pagos por servicios ambientales). La regulación de áreas protegidas requiere claridad y aplicación de las normativas sobre lindes.

No tener en cuenta la tenencia limita el alcance y el potencial de REDD+, pone en riesgo a las personas que dependen de los bosques, y puede generar un grado de oposición tal que lleve al fracaso (Larson y Petkova 2011). Los posibles riesgos de acaparamiento de tierras por personas ajenas y la pérdida de derechos sobre bosques y tierras forestales por parte de los usuarios locales son algunos de los motivos principales (aunque no los únicos) por los que muchas poblaciones indígenas y locales han amenazado públicamente con oponerse a REDD+ y han generado una notable atención internacional a esta cuestión bajo el lema “No hay REDD sin derechos” (Tauli-Corpus *et al.* 2009; Recuadro 9.1). Las implicaciones de la tenencia para REDD+ pueden resumirse de la manera siguiente (ver también Sunderlin *et al.* 2011):

Efectividad

- La esencia de REDD+ es premiar a aquellos que mantienen o mejoran la captura de carbono de los bosques y compensarlos por las oportunidades perdidas; esto podría incluir programas de pagos directos a los titulares de la tierra, lo que requeriría un titular claro con derecho a excluir a quienes no fuesen titulares (ver Börner *et al.* 2010).
- Los titulares de derechos sobre el carbono forestal tendrían que rendir cuentas en el caso de que no cumplieran con sus obligaciones: esta es la parte “condicionada” de los incentivos condicionales.

Eficiencia

- Los derechos de tenencia claros reducen los costos de transacción, tales como el tiempo y los fondos que se precisan para la resolución de conflictos.
- Los derechos de tenencia seguros incrementan las opciones de políticas disponibles, y por tanto permiten a gobiernos y a encargados del diseño de proyectos optar por estrategias de implementación de mayor eficiencia en cuanto a costos.

Equidad

- Cuando la tenencia es poco clara o no está formalizada, las personas que dependen de los bosques pueden verse excluidas de ellos y de participar en

Recuadro 9.1 Papúa Nueva Guinea: derechos consuetudinarios frente a “cowboys del carbono”

Andrea Babon y Daniel McIntyre

Papúa Nueva Guinea es una excepción entre los países REDD+: en torno al 97 % de su superficie y casi todos sus bosques están en manos de propietarios consuetudinarios, y regulados por la costumbre, no por el Estado. La propiedad consuetudinaria de la tierra está consagrada en la Constitución, que estipula que se debe consultar a los propietarios consuetudinarios y que estos tienen que dar su consentimiento informado para cualquier uso que se haga de sus tierras. De hecho, los propietarios de tierras pueden vetar cualquier actividad con la que no estén de acuerdo. En relación al “paquete de derechos”, los propietarios consuetudinarios tienen derecho de acceso, usufructo, administración y exclusión. Sin embargo, las tierras sujetas al derecho consuetudinario no pueden ser “vendidas”.

Estos derechos de tenencia *de jure* aparentemente inviolables de Papúa Nueva Guinea hacen del país un estudio de caso interesante para REDD+. En muchos sentidos, en Papúa Nueva Guinea los propietarios de tierras están en una situación de gran fuerza, como propietarios de los recursos, para participar en REDD+ bajo las condiciones que ellos dispongan. En la práctica, sin embargo, muchos propietarios no conocen sus derechos, por lo que son vulnerables a la explotación. Esto se ha puesto de manifiesto, sobre todo, en la concesión y renovación de permisos de tala, así como en el aumento reciente en las concesiones de Arrendamientos Especiales Agrícolas y Financieros (SABL por sus siglas en inglés) sobre grandes extensiones de tierra. REDD+ no está demostrando ser distinto.

En 2008–2009 empezaron a aparecer en los medios referencias a propietarios de tierras que estaban cediendo sus derechos de carbono a los llamados “cowboys del carbono” –agentes locales poco escrupulosos que a menudo trabajaban para promotores extranjeros de proyectos de carbono– sin apenas conocimiento de lo que hacían y sin marco legal en que actuar. En un caso concreto, uno de los más notorios “cowboys del carbono” afirmó haber negociado unos 90 contratos de carbono con distintos propietarios, pese a no existir una estrategia nacional de REDD+.

El Gobierno de Papúa Nueva Guinea intentó controlar esta fiebre del carbono exigiendo a los grupos interesados en el comercio de carbono que solicitasen autorización escrita para operar en el país y que se inscribiesen en la Oficina de Cambio Climático. Además, el Gobierno instó a los propietarios de tierras a que no firmaran contratos de carbono con promotores extranjeros de proyectos en tanto no se aprobara un marco legal y normativo, ya que los propietarios que así lo hicieran carecerían de recurso legal al respecto.

La confusión y el escándalo en torno a los “cowboys del carbono” pusieron de manifiesto la necesidad de una campaña de sensibilización e información

sobre REDD+ para propietarios de tierras. En consecuencia, el Gobierno y las ONG han celebrado una serie de reuniones provinciales de consulta y han difundido información a través de distintos medios. No obstante, ha resultado difícil hacer llegar la información a las comunidades más aisladas, que son las que habitualmente estaban en el punto de mira de los interesados en proyectos de carbono.

La atención negativa por parte de los medios de comunicación internacionales, junto con la presión ejercida por ONG y donantes, parecen haber puesto el foco de atención en los retos de lograr un programa REDD+ efectivo, eficiente y equitativo en el contexto de la tenencia consuetudinaria de la tierra. Los “cowboys del carbono” han desaparecido prácticamente del escenario de REDD+ en Papúa Nueva Guinea, y en general se considera que los contratos que firmaron carecen de validez. No obstante, las partes interesadas siguen debatiendo la mejor manera de hacer a los propietarios de tierras partícipes en el diseño y la implementación de políticas de REDD+, de lograr un consentimiento libre, previo e informado, y de garantizar que los propietarios de tierras recibirán los beneficios que les correspondan. Abordar todas estas cuestiones de manera efectiva llevará tiempo, algo que los “cowboys del carbono” no entendieron.

los beneficios de REDD+; concretamente, si REDD+ aumenta el valor de los bosques en pie, puede provocar una “lucha de recursos” que pondría en riesgo los derechos de los usuarios actuales.

- REDD+ sin duda prohibirá determinados usos de los recursos forestales; esto ha de hacerse siguiendo los procedimientos adecuados y con las indemnizaciones pertinentes para las personas más pobres que dependen de los bosques, de manera que no se exacerbe su situación.

9.3 REDD+ y la tenencia: evidencias desde el terreno

En cinco de los seis países estudiados, los bosques son en su mayoría de propiedad pública y su administración formal corre a cargo del Estado (Cuadro 9.1). La excepción es Brasil, donde en 2008 el 73 % de los bosques eran de titularidad privada² (personas individuales, empresas, comunidades y poblaciones indígenas); las cifras oficiales indican que casi 200 millones de hectáreas pasaron de titularidad pública a privada entre 2002 y 2008 (Sunderlin *et al.* 2008). Los demás países tienen una extensión de tierras privadas mucho menor. En cinco de los seis países, una parte de las tierras públicas ha sido

2 La “titularidad” o “propiedad” según la RRI y en este trabajo de investigación incluye las tierras con títulos de propiedad y las cedidas sin condiciones bajo mecanismos seguros distintos de los títulos de propiedad (ver Sunderlin *et al.* 2008).

Cuadro 9.1 Distribución de la tenencia de la tierra (datos de 2008, en millones de hectáreas)

País	Pública (millones de ha, %)		Privada (millones de ha, %)	
	Administrada por el Gobierno	Asignada para su uso por comunidades y poblaciones indígenas	Propiedad de comunidades y poblaciones indígenas	Propiedad de personas individuales y empresas
Brasil*	88,6 (21 %)	25,6 (6 %)	109,1 (26 %)	198,0 (47%)
Perú	42,3 (67 %)	2,9 (5 %)	12,6 (20 %)	5,3 (8 %)
Camerún	20,1 (95 %)	1,1 (5 %)	0,0 (0 %)	0,0 (0 %)
Tanzania	31,8 (89 %)	1,6 (4 %)	2,1 (6 %)	0,1 (0 %)
Indonesia	121,9 (98 %)	0,2 (0%)	0,0 (0%)	1,7 (1 %)
Vietnam	9,7 (73 %)	0,0 (0 %)	3,5 (26 %)	0,1 (0 %)

Fuente: Sunderlin *et al.* 2008, excepto datos de Vietnam (Dahal *et al.* 2011)

*Otras fuentes han constatado que el 24 % de la Amazonia brasileña son tierras públicas no clasificadas y que el 13 % comprende proyectos de asentamiento de tierras para propietarios individuales (Börner *et al.* 2010).

cedida para uso temporal a comunidades y poblaciones indígenas, y en Brasil también a personas individuales.

9.3.1 Problemas y políticas a nivel nacional

La investigación a nivel nacional constató graves problemas en relación con la tenencia de la tierra en todos los países estudiados (Cuadro 9.2). Entre las cuestiones más frecuentes se encuentran la superposición de títulos o reivindicaciones, acaparamiento de tierras y apropiación por grupos de élite, y la carencia de registros catastrales o registros no actualizados, entre otras. Más concretamente, en Camerún, Indonesia, Tanzania y Vietnam, y en cierta medida en Perú, hay una diferencia notable entre lo que las poblaciones locales consideran como derechos consuetudinarios y los derechos formales que el Estado les concede. Muchos de los problemas que enfrentan las personas y las comunidades que viven en los bosques o cerca de ellos tienen su origen en la sensación de inseguridad generada por el carácter público de la tierra y de la propiedad de los bosques.

Pese a la aparente importancia de la tenencia de los bosques, las investigaciones llevadas a cabo hasta la fecha sugieren que las estrategias de REDD+ apenas están generando cambios de importancia en el estatu quo. Los análisis basados en los perfiles de país preparados para los países aquí referenciados revelan, en relación con los problemas identificados, escasas iniciativas nuevas de

alguna importancia en cuanto a tenencia. Aunque el 90 % de las Propuestas de Preparación de REDD+ (RPP) y los Programas Nacionales de ONU-REDD destacan la inseguridad de la tenencia como un motivo de preocupación (White y Hatcher 2012), y a pesar de que la tenencia fue un tema muy debatido durante las entrevistas realizadas con las partes interesadas para la elaboración de los perfiles de país, ese debate sigue siendo puramente retórico (ver también Williams *et al.*). Las medidas sobre políticas que se mencionan en el Cuadro 9.2 se refieren en su mayoría a políticas que ya están en marcha y que no bastan para solucionar el problema, o que en algunos casos incluso dan lugar a otros problemas de tenencia. Por ejemplo, las actuales iniciativas de asignación y registro de tierras en ocasiones han generado inseguridad como consecuencia de la carencia de capacidad técnica y recursos financieros, normas y procedimientos poco coherentes, y la falta de armonización de las políticas con la realidad sobre el terreno.

Entre estos casos, Brasil constituye una clara excepción. El Gobierno brasileño ha iniciado un programa amplio de regularización de la tierra (en cuanto a asignación y registro) que vincula la reforma de la tenencia de la tierra con el cumplimiento ambiental en la región amazónica. Además, han reconocido y delimitado las tierras consuetudinarias. Este proceso sigue en marcha, aunque es lento y no está exento de problemas. Los demás países han dado, en el mejor de los casos, pequeños pasos. En Vietnam, el proceso de Asignación de Tierras Forestales (FLA por sus siglas en inglés) ha provocado división de opiniones (Pham *et al.* 2012) y está lejos de reconocer los derechos consuetudinarios (Recuadro 9.2). Lo mismo se puede decir en relación con los bosques comunitarios de Camerún. Un llamado reciente de alto nivel a favor del reconocimiento de los derechos consuetudinarios de los bosques en Indonesia es el primero de esta índole, pero sus efectos en la práctica no están nada claros.

En la mayoría de los países del estudio los temas de gobernabilidad y tenencia por lo general quedan fuera de la cobertura de REDD+ por parte de los medios de comunicación nacionales. El análisis de más de 500 artículos sobre REDD+ publicados en periódicos nacionales entre 2005 y 2009 en cinco de los seis países (aún no hay datos disponibles para Tanzania) demuestra que, en la forma en que se enfocaron los artículos, los asuntos relativos a la gobernabilidad no figuraron de manera destacada en ninguno de dichos países (Figura 9.2).³ Confirmó esta ausencia un análisis más a fondo de los subtemas relacionados específicamente con la reforma de la tenencia y los derechos de carbono, tratados bajo el epígrafe general de “La política y la elaboración de políticas”. Tan solo en Indonesia y en

3 Un marco de medios de comunicación es una “temática estructural amplia para seleccionar, destacar y vincular elementos de una historia que pueden ser los escenarios, los protagonistas, sus actuaciones y la documentación de respaldo” (Bennett 1996, citado en Boykoff 2008:555). En la práctica, el marco es un prisma conceptual que recalca ciertos aspectos de la realidad (y acentúa una manera concreta de entender un tema) mientras que relega otros a un segundo plano.

Recuadro 9.2 Mito y realidad: seguridad de los derechos sobre los bosques en Vietnam

Thu Thuy Pham, Thu-Ba Huynh y Moira Moeliono

El sistema de tenencia de la tierra forestal de Vietnam está regido principalmente por la Ley de Tierras (1993, 2003) y la Ley de Protección y Desarrollo Forestal (2004). La Ley de Tierras concede a las familias agrícolas derechos estables y a largo plazo: 20 años para tierras con cultivos anuales, y 50 años para cultivos perennes. Según la ley, la tierra y los recursos naturales pertenecen a la “población” en su conjunto y son administrados por el “Estado” en su nombre. El Estado, por tanto, tiene derechos exclusivos de ordenación y toma de decisiones sobre los bosques naturales, y asigna derechos de usufructo a la población. Desde 1999 y mediante el Decreto 163, los derechos de usufructo de la tierra, expedidos mediante un certificado de uso de la tierra conocido como Libro Rojo, pueden ser transferidos, hipotecados, arrendados, canjeados o heredados, y son válidos por un periodo de 50 años.

En 2004 se promulgó la Ley de Protección y Desarrollo Forestal, que otorgaba a los usuarios de los bosques derechos de gestión, así como el derecho a generar ingresos y otros beneficios a través de su trabajo e inversiones en tierras forestales. Un aspecto destacado de esta ley es el reconocimiento por parte del Estado del rol y los derechos de las comunidades como un tipo particular de gestor de la tierra forestal.

Estas leyes proporcionan una base legal importante para la implementación futura de REDD+. No obstante, han surgido dos problemas de peso que demandan la atención de encargados de la toma de decisiones y de la elaboración de estrategias de REDD+.

En primer lugar, más del 50 % de los bosques del país, y a menudo los de mayor calidad, son gestionados por empresas estatales y juntas de gestión, mientras que los hogares administran el 18 % y las comunidades tan solo el 1 %, por lo general de bosques degradados y de peor calidad (Hoang *et al.* 2010). Aunque las empresas estatales tienen que arrendar a terceras partes las tierras forestales que gestionan para su protección o uso a más largo plazo, en la práctica estos arrendamientos suelen hacerse con carácter anual. Además, a las comunidades les resulta casi imposible formalizar acuerdos legales, por los requisitos excesivos que exige el Código Civil de 2005 de Vietnam para acreditar su condición legal. En la práctica, por tanto, las comunidades no pueden firmar contratos de REDD+. Esto significa que la financiación futura para REDD+ podría quedar en manos del Gobierno, y que solo un número muy reducido de pagos y de beneficios de carbono llegarían a los hogares y las comunidades que de hecho gestionan los bosques.

En segundo lugar, la experiencia derivada de la implementación de la Ley de Tierras y la Ley de Protección y Desarrollo Forestal, así como de otros programas

nacionales como la Asignación de Tierras Forestales (FLA), arroja resultados muy dispares. En algunos lugares estos programas han tenido consecuencias positivas para los agricultores más pobres, pero en general el efecto no está claro. Los hogares y las comunidades continúan sin controlar sus bosques, porque siguen teniendo que solicitar de las agencias correspondientes permiso para hacer uso de las tierras forestales o de los árboles que han caído. Además, hay tres problemas que menoscaban a los propietarios consuetudinarios o incluso a los legalmente reconocidos, y que podrían de hecho crear condiciones de acceso abierto: i) las diferencias entre las prácticas en el uso de la tierra según la legislación nacional y según la tradición; ii) la acumulación de capital en los hogares que tienen acceso al poder político y a las redes sociales; y iii) la escasa aplicación de las normativas que afectan a la efectividad del programa de FLA. Los terrenos forestales asignados muchas veces son poco fértiles y, en vista de la falta de apoyo financiero y técnico del gobierno, muchas veces las tierras simplemente quedan abandonadas. Y, lo que es más grave aún, las tierras clasificadas por el gobierno como “no utilizadas” suelen estar en realidad bajo tenencia consuetudinaria, cosa que la ley no reconoce formalmente. El programa de FLA no permite la propiedad conjunta a nivel de hogar y de comunidad, y esto limita los derechos de las mujeres y menoscaba los sistemas de producción en tierras altas que se basan en enfoques de propiedad conjunta.

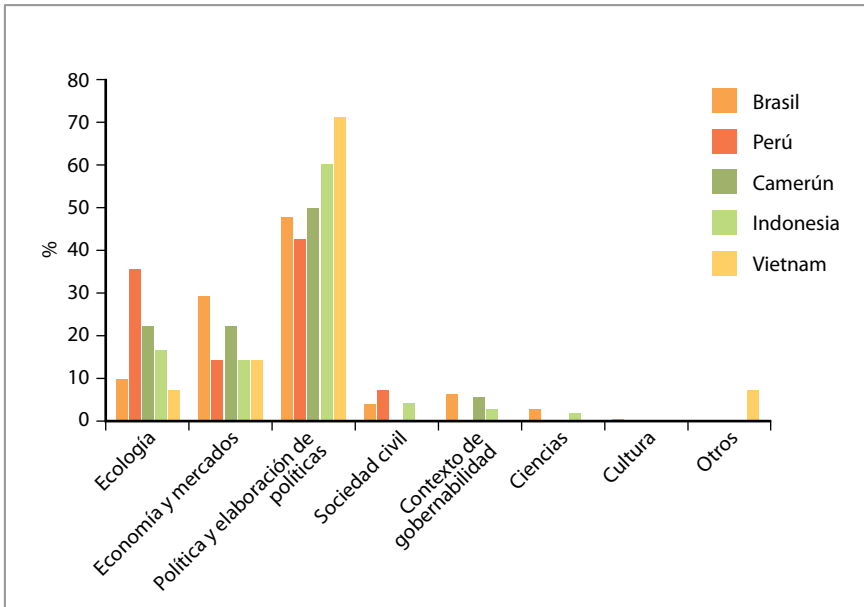


Figura 9.2 Temas destacados en los artículos publicados por medios de comunicación nacionales (porcentaje del total de artículos de prensa, analizados por país)

Cuadro 9.2 Problemas e iniciativas de tenencia a nivel nacional y de proyectos

País	Problemas de tenencia a nivel nacional	Políticas nacionales	Problemas a nivel de proyecto	Iniciativas a nivel de proyecto
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Derechos de tenencia poco claros, derechos parcialmente coincidentes, grandes extensiones ocupadas por asentamientos ilegales (tierras públicas no clasificadas) Presiones sobre zonas indígenas a pesar de existir lindes y derechos claros Grandes incoherencias en la interpretación de la ley, falta de implementación de las normativas Financiación y personal insuficientes para la regularización de la tierra; avances muy lentos 	<ul style="list-style-type: none"> El Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (IN CRA) ha llevado a cabo tres revisiones importantes del catastro de tierras en 1999, 2001 y 2004 Proceso formal de reconocimiento de tierras indígenas El programa Terra Legal (2009) vincula la regularización en la región Amazónica con el cumplimiento ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> Dificultades para llevar a cabo la regularización (grandes extensiones, revisión de reclamaciones anteriores) Concentración de tierras Se precisan títulos y planes de uso de la tierra para la regulación ambiental En la regularización no siempre se respetan los límites consuetudinarios Continúa la inseguridad y los conflictos, a causa de los antecedentes de conflictos sobre tierras Traslado de colonos de las zonas indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo técnico, económico y de otros tipos para la titulación Apoyo para la planificación del uso de la tierra Actividades del proyecto de regularización de la tenencia de la tierra, de acuerdo con las políticas nacionales y en colaboración con instituciones federales y estatales
Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> Leyes contradictorias sobre derechos forestales y de la tierra; no se reconocen los derechos comunitarios consuetudinarios sobre los bosques Límites en los derechos consuetudinarios de usufructo, en favor del uso comercial de los bosques Ausencia de normas y procedimientos para el registro de bosques comunitarios Mapas inexactos Reclamaciones contrarias, disputas sobre lindes e incursión invasiva en los bosques 	<ul style="list-style-type: none"> El presidente del grupo consultivo de REDD+ ha propuesto desligar las tierras rurales y consuetudinarias de los bosques estatales Propuesta de proyecto para unificar todos los mapas de tierras y bosques nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> Conflictos con intereses en el aceite de palma Posibles conflictos con los titulares de permisos de explotación No se reconocen las reivindicaciones consuetudinarias de las comunidades Reivindicaciones en conflicto 	<ul style="list-style-type: none"> Negociación con el gobierno a todos los niveles Diversidad de mecanismos para facilitar una tenencia clara a las comunidades rurales Negociación con los titulares de concesiones Planificación del uso de la tierra

País	Problemas de tenencia a nivel nacional	Políticas nacionales	Problemas a nivel de proyecto	Iniciativas a nivel de proyecto
Vietnam	<ul style="list-style-type: none"> Brechas entre la legislación nacional y la consuetudinaria; no se reconoce la tenencia consuetudinaria Coincidencias parciales en las reclamaciones sobre la tierra de poblaciones indígenas y colonos Falta de recursos humanos y económicos para la asignación de tierras forestales (FLA) Problemas tecnológicos que dan lugar a mapas inexactos Falta de equidad en la asignación de bosques; acaparamiento de tierras Insuficiente comprensión de los derechos y responsabilidades en relación con la FLA por parte de usuarios de bosques 	<ul style="list-style-type: none"> Proceso de asignación de tierras forestales (FLA) (desde 1983) para asignar a los usuarios de la tierra hasta 30 hectáreas de tierras forestales productivas y bosques protegidos por un período de hasta 50 años Ley de Tierras 2003 Inventario Nacional de Bosques, en preparación 	<ul style="list-style-type: none"> Conflictos entre manejo forestal por la comunidad y por los hogares Discrepancia notable entre las percepciones de la población local y del gobierno con respecto a los derechos consuetudinarios Lindes poco claras Derechos ambiguos sobre la tierra e insuficiente comprensión del significado de los títulos del Libro Rojo Deterioro de estilos de vida tradicionales que influyen en mecanismos de tenencia de la tierra 	<ul style="list-style-type: none"> Creación de un grupo técnico de trabajo sobre temas de la tierra a nivel provincial y de distrito Fondo local sobre manejo forestal participativo debatirá la manera de distribuir los pagos Análisis de mecanismos para someter a pruebas formas de integrar la tenencia y el carbono Aportaciones a la planificación del uso de la tierra a nivel de comuna y de distrito
Tanzania	<ul style="list-style-type: none"> El gobierno interpreta las categorías formales de la tierra de tal manera que resulta propietario de gran parte de las tierras rurales Conflictos entre agricultores y comunidades de pastores Conflictos sobre desahucios de comunidades de pastores con fines ambientales Sistemas de tenencia cuestionados y parcialmente coincidentes, y riesgo de captura por grupos de élites 	<ul style="list-style-type: none"> La Ley de Tierras Rurales (1999) reconoce la tenencia consuetudinaria independientemente de que la tierra esté registrada o no El borrador de estrategia nacional de REDD+ clasifica las tierras rurales como tierras estatales ("tierras generales") si no están registradas 	<ul style="list-style-type: none"> No se abordan los derechos de carbono a nivel nacional Las tierras rurales están clasificadas como tierras generales; ausencia de certificados sobre la tierra Disputas sobre lindes entre aldeas Derechos individuales poco claros o inseguros Períodos de tiempo cortos o poco claros para los derechos de gestión 	<ul style="list-style-type: none"> Clarificación sobre lindes Proceso de obtención de certificados sobre tierras rurales Intento de cambiar el período del Manejo Forestal Comunitario (MFC) de cinco a 20 años (Escasa atención prestada a reclamaciones individuales)

País	Problemas de tenencia a nivel nacional	Políticas nacionales	Problemas a nivel de proyecto	Iniciativas a nivel de proyecto
Camerún	<ul style="list-style-type: none"> • Conflictos entre leyes consuetudinarias y formales; la legislación formal limita los derechos locales reduciéndolos al derecho de usufructo • La forestería comunitaria es un intento de establecer una vinculación formal entre comunidades y bosques sin reconocer los derechos consuetudinarios reclamados • Solo los grupos de élite tienen los medios para hacer el registro de la tierra, que es el único derecho de propiedad formalmente reconocido • La zonificación ha creado conflictos continuos entre las partes interesadas • El Estado autoriza derechos y obligaciones superpuestos entre los sectores (bosques, tenencia, minería, agua etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • El proceso de reforma de políticas forestales comenzó en 1993, y abarcó la creación de bosques comunitarios • Proceso de reforma de la ley forestal, en curso • Consultas con las partes interesadas sobre uso de la tierra, incluyendo definición de lindes • Cambio de programas ad hoc a posibles políticas nacionales sobre poblaciones marginadas 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay garantías sobre los derechos de carbono en tierras consuetudinarias • Falta de armonización entre derechos estatutarios y derechos consuetudinarios de bosques comunitarios, que provoca conflictos • Reivindicaciones tradicionales e incursiones invasivas por parte de bantúes • Carácter poco claro de los derechos forestales comunitarios • Conflictos por lindes con el parque nacional • Conflictos entre poblaciones indígenas y poblaciones migrantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda a las comunidades para la preparación de un plan de manejo comunitario y fortalecimiento de las instituciones locales • Implementación de una estrategia de tenencia con partes interesadas, acorde con las políticas nacionales • Apoyo a los esfuerzos por mejorar los derechos comunitarios sobre los bosques (revisión de legislación forestal)
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Las poblaciones indígenas tienen derechos enajenables a la tierra en lugar de derechos inalienables más amplios al territorio • Títulos superpuestos y ausencia de un catastro de la tierra • El estado autoriza derechos y obligaciones superpuestos entre los sectores (bosques, tenencia, minería, agua etc.) • Las reservas y otras categorías de bosques son declaradas en documentos, pero sin determinación de lindes 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobada la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre; a la espera de la reglamentación pertinente 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay mecanismo legal para la obtención de derechos en áreas protegidas • Derechos de exclusión escasos o inexistentes • Contratos de posesión temporales y fácilmente reversibles • Concesiones que se superponen parcialmente, expedidas por las distintas oficinas gubernamentales 	<ul style="list-style-type: none"> • Demarcación y registro de áreas de concesiones

Fuentes: Awono (2011), Dkamela (2011), Dokken *et al.* (2011), Duchelle *et al.* (2012), Indrarto *et al.* (2011b), Indrarto *et al.* (2012), Jambiya *et al.* (2011), May *et al.* (2011b), Pham *et al.* (2012), DAR y CIFOR (2012), Resosudarmo *et al.* (2011), Sunderlin *et al.* (2011); GCS REDD+ Informe de taller y sesiones de aprendizaje del Componente 1, 12 a 14 de abril de 2011, GCS REDD+ Reunión de Barcelona del Componente 2, 8 a 10 de febrero de 2012 (presentaciones), evaluación de responsables de proyectos, encuesta de responsables sobre participación y tenencia.

Brasil se publicaron artículos que trataban explícitamente de estas cuestiones: en Brasil, el tema de “REDD+ y las políticas sobre derechos indígenas” fue propugnado en 11 artículos por representantes de organizaciones defensoras de derechos y actores estatales subnacionales; en Indonesia un artículo se centró en este tema, defendido por un centro de investigación internacional, mientras que un segundo artículo se ocupó de la determinación de los derechos de carbono con el apoyo de un actor gubernamental del nivel nacional. Los análisis preliminares de artículos de Indonesia, Vietnam y Perú publicados entre 2010 y 2011 no muestran cambios significativos.

No obstante, cuando se examinaron las declaraciones sobre actitudes individuales hechas por partidarios o detractores que comentaron los temas suscitados en tales artículos, fue posible constatar una serie de posturas relacionadas con la gobernabilidad. En Indonesia, Brasil y Perú, los actores afirmaron que REDD+ requerirá considerables reformas institucionales y de gobernabilidad. En Indonesia, más del 10 % de todos los puntos de vista expresados (27 de 258) mostró preocupación de que REDD+ podría impedir o reducir el acceso a los recursos forestales y perjudicar a los usuarios tradicionales de los bosques (ver el Capítulo 5). Estas constataciones preliminares indican que, aunque los artículos pocas veces giran en torno a estas cuestiones, hay actores que toman posiciones en cuanto a tales temas.

Las organizaciones que se preocupan por aspectos de la tenencia son principalmente organizaciones no gubernamentales internacionales que trabajan en cuestiones ambientales, así como organizaciones nacionales de la sociedad civil. Sin embargo, un análisis realizado a nivel de actores demostró que otros protagonistas del ámbito de las políticas no perciben a estos grupos como influyentes en la mayoría de las redes nacionales de políticas, donde el centro neurálgico de la toma de decisiones lo ocupan los Ministerios de Asuntos Forestales y otros órganos estatales.

9.3.2 Tenencia a nivel de proyectos

La investigación del GCS valoró los problemas de tenencia a nivel de proyectos y de pequeños poblados mediante entrevistas con los encargados del diseño de proyectos, así como entrevistas en y con grupos de interés. Los encargados de proyectos informaron de los principales retos sobre la tenencia en sus ubicaciones, y los grupos de interés a nivel de aldea respondieron a preguntas acerca de conflictos e inseguridad en la tenencia de la tierra, la presencia de usuarios externos de los bosques y el grado de cumplimiento de la normativa concretamente en su localidad.

En las ubicaciones de investigación de proyectos de REDD+ la mayor parte de la tierra es propiedad formal del Estado. En Indonesia, Camerún y Perú, en las aldeas estudiadas la mayoría de la tierra es propiedad del gobierno y está bajo su administración, aunque el control de facto lo ejercen los hogares y la

Recuadro 9.3 Tanzania: manejo forestal participativo como fundamento institucional para REDD+

Therese Dokken

Desde la década de los noventa Tanzania ha promovido el Manejo Forestal Participativo (MFP) como estrategia para la conservación y el manejo sostenible de sus bosques. Para 2006, una décima parte aproximadamente de las tierras forestales estaban sujetas a un acuerdo de MFP. En la Estrategia Nacional de Tanzania se indica que el MFP constituye un fundamento institucional de REDD+. El acceso a la financiación para REDD+ podría facilitar y agilizar su implementación.

Los objetivos principales del MFP son mejorar los medios de vida rurales, conservar y regenerar los recursos forestales, y promover la buena gobernabilidad. Hay dos enfoques distintos de MFP, que difieren en cuanto al grado de descentralización de derechos y responsabilidades. El primero es el manejo forestal comunitario (MFC). El MFC se desarrolla en tierras que están registradas bajo la Ley de Tierras Rurales (*Village Land Act*) de 1999 y que son gestionadas por el consejo de aldea. La aldea ostenta plenos derechos de propiedad y responsabilidad de gestión, y retiene todos los ingresos forestales. El segundo planteamiento es un enfoque de gestión colectiva, denominado manejo forestal mancomunado, que se desarrolla en reservas forestales del gobierno nacional o local. La propiedad de la tierra sigue en manos del Estado, mientras que la responsabilidad y los ingresos del manejo forestal se reparten entre el Estado y la comunidad, formalizados a través de un acuerdo de manejo forestal mancomunado.

Las evaluaciones realizadas indican que los dos enfoques de manejo forestal participativo contribuyen a mejorar la gestión de los bosques, pero el MFC parece tener más efectividad que el manejo conjunto (Blomley *et al.* 2011). Los derechos de propiedad son de carácter exclusivo y de obligado cumplimiento, lo que proporciona a las comunidades incentivos para invertir en la ordenación a largo plazo. Con el enfoque de manejo mancomunado, en cambio, los derechos están poco claros, y el uso y extracción local de productos forestales se ve muy limitado. Lo mismo es cierto en cuanto a los mecanismos de reparto de beneficios y el aspecto de equidad de los dos planteamientos de manejo forestal participativo. En el manejo comunitario la totalidad de los beneficios se transfieren a la comunidad, pero en el manejo mancomunado no hay consenso sobre la proporción de los beneficios del manejo forestal que deben transferirse a las comunidades participantes. Tanto la efectividad como la equidad son aspectos de importancia a la hora de decidir qué estrategia de MFP se va a aplicar en los proyectos de REDD+. Será preciso mejorar y clarificar la tenencia y los mecanismos de reparto de beneficios, sobre todo en el caso de la gestión mancomunada, para garantizar unos incentivos suficientes que favorezcan el manejo forestal sostenible.

comunidad. En Indonesia surgen problemas por superposición de demandas, entre otras, concesiones forestales abandonadas, tala a pequeña escala e intereses sobre palma aceitera, minería y tala a mayor escala. Los intereses por la palma aceitera presentan una amenaza para varias ubicaciones de proyecto. Camerún y Perú tienen sendos proyectos ubicados en áreas protegidas en que no se permite que las poblaciones locales ostenten derechos estatutarios sobre la tierra. En Camerún hay otro proyecto que afecta a un área designada como bosque comunitario. Entre los problemas relacionados con la tenencia se encuentran el carácter inseguro de los derechos comunitarios (renovables cada cinco años), duplicación de reivindicaciones, y conflictos entre personas de las aldeas que están dentro o fuera del área de bosque comunitario. Los usuarios de la segunda ubicación de proyecto en Perú tienen una concesión a 40 años para la producción de castaña. La política gubernamental es fuente de conflictos, porque las distintas agencias gubernamentales otorgan a distintas partes interesadas concesiones parcialmente coincidentes para la misma zona de bosque (Selaya, comunicación personal).

En Brasil casi todas las tierras de las aldeas estudiadas son tierras estatales asignadas formalmente a personas que residen en proyectos de asentamientos de reforma de la tierra o que ocupan tierras públicas no categorizadas. Dos de las ubicaciones de proyecto se encuentran en zonas con antecedentes de conflictos graves en torno a la tierra y los recursos, pero hace ya varios años que están en marcha proyectos de asentamiento y registro. En la tercera ubicación, la regularización es una nueva actividad en el marco de los programas de preparación de REDD+. Aunque sigue habiendo conflictos, superposición de reivindicaciones y hogares sin derechos o títulos formales, los principales problemas de tenencia se refieren a la logística de la regularización: es un proceso que resulta costoso, lento, burocrático y que a veces no respeta derechos consuetudinarios o legítimos ya existentes en el contexto local (Duchelle *et al.* 2011b).

En Vietnam, en las cuatro aldeas objeto de estudio en una de las ubicaciones de proyecto la mayoría de los bosques han sido concedidos a personas individuales mediante certificados sobre la tierra conocidos como Libros Rojos. Estos certificados han generado problemas, porque los titulares de los derechos no entienden sus limitaciones. Hay un importante mercado ilegal de tierras, además de problemas por unas lindes poco claras (Huynh, comunicación personal). Los derechos consuetudinarios sobre la tierra están muy arraigados, pero hay diferencias notables entre lo que perciben y comprenden tanto el Gobierno como las poblaciones locales.

En Tanzania los proyectos de REDD+ se están desarrollando en zonas en las que una parte importante de la tierra está en proceso de ser asignada a las comunidades, o es ya propiedad de las comunidades (ver el Recuadro 9.3). En las ubicaciones de proyecto, los problemas de tenencia se deben principalmente

a la falta de certificados formales de propiedad para las aldeas en las tierras asignadas, con lo que los terrenos quedan formalmente bajo propiedad estatal y con disputas sobre las lindes.

Los Cuadros 9.3 y 9.4 presentan un resumen de las respuestas de grupos de interés a nivel de aldeas a preguntas sobre clarificación y seguridad de la tenencia. Las preguntas no estaban relacionadas con REDD+ ni con la intervención del proyecto, sino orientadas a abordar la situación general de tenencia antes de la intervención. El Cuadro 9.3 recoge las respuestas sobre la presencia de conflictos sobre la tierra, percepciones de inseguridad y cumplimiento de las normativas sobre bosques por las personas de las aldeas. La incidencia de conflictos es notable, sobre todo en los proyectos objeto de estudio en Camerún (83 %), Indonesia (55 %) y Brasil (44 %), aunque una proporción considerable de las aldeas en Tanzania también experimentan conflictos sobre tierras (24 %). Una pregunta directa sobre inseguridad reveló problemas en un número incluso mayor de las aldeas estudiadas: desde el 100 % en Camerún hasta el 85 % en Indonesia, el 50 % en Brasil y el 32 % en Tanzania. Tan solo en Vietnam no se indicó la existencia de conflictos o inseguridad a nivel de aldea. Sin embargo, el cumplimiento de las normas sobre uso de los bosques presentó problemas en las aldeas estudiadas en todos los países, con un cumplimiento bajo o moderado en el 100 % de las aldeas de Vietnam, el 75 % de las aldeas de Brasil y entre el 50 y el 55 % en los tres países restantes.

Cuadro 9.3 Conflictos sobre tierras, inseguridad y cumplimiento local de normativas sobre bosques en las aldeas estudiadas, por país (número y porcentaje)

País	Aldeas con una extensión disputada de sus tierras	Aldeas con inseguridad de tenencia en al menos una parte de las tierras rurales	Aldeas en que la población tiene un cumplimiento bajo o moderado de las normativas sobre bosques	Número total de aldeas en la muestra
Brasil	7 (44 %)	8 (50 %)	12 (75 %)	16
Camerún	5 (83 %)	6 (100 %)	3 (50 %)	6
Tanzania	6 (24 %)	8 (32 %)	13 (52 %)	25
Indonesia	11 (55 %)	17 (85 %)	11 (55 %)	20
Vietnam	0 (0 %)	0 (0 %)	4 (100 %)	4

Nota: incluye todas las ubicaciones de proyecto, excepto Berau (Indonesia) y Perú

Fuente: Sunderlin *et al.* (2011) y base de datos de encuesta de aldeas

El Cuadro 9.4 aborda derechos de exclusión, es decir, el derecho y la capacidad de excluir a usuarios externos de los bosques. Es interesante observar que casi todas las aldeas dicen que tienen derecho a excluir de sus tierras a personas ajenas (entre el 88 y el 100 %). Lo más destacado, sin embargo, es que en Brasil, Camerún, Tanzania e Indonesia la inmensa mayoría de aldeas indicaron que la base de ese derecho era consuetudinaria, mientras que tan solo entre el 6 y el 20 % de las aldeas de esos países declararon que el derecho se basaba en la legislación formal.⁴ Una vez más, las aldeas de Vietnam se diferenciaron de las demás, pues todas sostuvieron que esos derechos eran de naturaleza formal.

Las tres últimas cuestiones del Cuadro 9.4 se refieren a la presencia de usuarios externos, a si está prohibido el uso por personas ajenas y si se ha intentado sin éxito excluir a esos usuarios externos. Hay usuarios externos en un porcentaje que oscila entre el 44 % (Tanzania) y el 90 % (Indonesia) de las aldeas estudiadas. Este uso externo está prohibido en la mayoría de los casos en Tanzania y Camerún, o incluso en todos, y en cerca de la mitad de los de Brasil. Además, el hecho de que algunos usuarios tengan “permiso” no significa necesariamente que cuenten con el permiso de la aldea. Por ejemplo, aunque solo el 28 % de las aldeas de Indonesia indican que se prohíbe el uso externo, en el 72 % restante los usuarios temporeros o consuetudinarios probablemente poseen el permiso de la aldea, mientras que las plantaciones, las empresas agroindustriales y las concesiones madereras tienen probablemente permiso de algún organismo gubernamental pero *no* de la aldea. Por último, en todos los países excepto Vietnam algunas aldeas han intentado sin éxito excluir a usuarios externos (entre el 16 y el 19 % en Brasil, Camerún y Tanzania y el 40 % en Indonesia).

9.3.3 Soluciones a nivel de proyecto

La práctica totalidad de encargados de proyectos constataron problemas de tenencia en sus ubicaciones, y que para poder avanzar con los proyectos de REDD+ es fundamental encontrar la solución de esos problemas (Cuadro 9.2). En la primera fase actuaron para identificar las fuentes de inseguridad y conflicto y abordar sus causas –en la medida de lo posible– por los siguientes medios: obteniendo títulos sobre la tierra para las partes interesadas locales en los casos en que esto era apropiado y posible; estableciendo lindes de aldeas y de bosques en los casos necesarios; e identificando y delimitando el área de bosque que debía ser reservada (Sunderlin *et al.* 2011). Para garantizar los derechos de tenencia de la tierra en muchos casos ha sido preciso negociar o cooperar estrechamente con las entidades gubernamentales⁵ encargadas de la

4 Al formular cada pregunta el entrevistador leía las opciones posibles, y permitía que se diese más de una respuesta.

5 Se debe tener en cuenta que en una minoría de casos los responsables de proyectos *son* organismos gubernamentales, como sucede en Acre, Brasil.

Cuadro 9.4 Derechos y prácticas de exclusión en las aldeas estudiadas, por país (número y porcentaje)

País	Aldeas con derecho a excluir a personas ajenas	Fundamentos de derecho*		Aldeas con uso externo de los bosques	Aldeas en que se prohíbe el uso externo (% de aldeas que tienen uso externo actual)	Aldeas que no han conseguido excluir el uso externo	Número total de aldeas en la muestra
		Costumbre/ley consuetudinaria	Ley formal				
Brasil	14 (88 %)	14 (88 %)	1 (6 %)	11 (69 %)	5 (45 %)	3 (19 %)	16
Camerún	6 (100 %)	6 (100 %)	1 (17 %)	3 (50 %)	3 (100 %)	1 (17 %)	6
Tanzania	24 (96 %)	19 (76 %)	5 (20 %)	11 (44 %)	7 (64 %)	3 (16 %)	25
Indonesia	19 (95 %)	17 (85 %)	3 (15 %)	18 (90 %)	5 (28 %)	8 (40 %)	20
Vietnam	4 (100 %)	0 (0 %)	4 (100 %)	2 (50 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	4

* Algunas aldeas escogieron las dos opciones

Nota: incluye todas las ubicaciones de proyecto, excepto Berau (Indonesia) y Perú

Fuente: Sunderlin *et al.* (2011) y base de datos de encuesta de aldeas

administración de la tierra, y en ocasiones ha sido necesario también prestar apoyo a esas agencias facilitándoles asistencia técnica o financiación.

Cuando los mecanismos existentes para garantizar los derechos son inadecuados, algunos responsables de proyectos han desempeñado un rol de incidencia: por ejemplo, ejerciendo presión a favor de reformar las concesiones de bosques comunitarios en Camerún, que únicamente otorga derechos por periodos de cinco años. Algunos de ellos promueven estrategias para clarificar los derechos de carbono, y en ciertos casos defienden los derechos de las aldeas. En ubicaciones en que hay importantes demandas parcialmente coincidentes, como sucede con las concesiones de aceite de palma en Indonesia, los encargados de proyectos dedican gran parte de su trabajo a cuestiones de tenencia para resolver estas contradicciones.

Tan solo la mitad, aproximadamente, de los responsables de proyectos entrevistados (9 de 19) se mostraron satisfechos con el resultado de sus esfuerzos por hacer frente a cuestiones de tenencia en sus ubicaciones; tres de ellos dijeron que estaban satisfechos e insatisfechos a partes iguales, y cinco declararon su insatisfacción (dos de ellos no tenían opinión al respecto). Pero incluso aquellos que se revelaron satisfechos indicaron que aún quedaba mucho por hacer. En algunas ubicaciones, como una de Tanzania, el responsable del proyecto afirmó que se habían visto obligados a excluir algunas zonas en las que los problemas de tenencia no tenían solución (Sunderlin *et al.* 2011).

9.4 Superar las barreras

Los problemas de tenencia son una barrera para obtener buenos resultados de REDD+ en cuanto a efectividad, eficiencia y equidad. A nivel de ubicación, la práctica totalidad de los encargados de proyectos han prestado especial atención a la tenencia y dedicado sus mejores esfuerzos a buscar soluciones a los problemas. No obstante, hay una limitación general, porque tienen que trabajar a través de las actuales burocracias gubernamentales y dentro de los márgenes de las políticas existentes. Por tanto, en la mayoría de los casos los esfuerzos se ven circunscritos por la falta de verdadero interés por la tenencia a nivel de las políticas nacionales (ver el Capítulo 6).

Este no es el caso de Brasil, donde la regularización de la tierra fue anterior a REDD+, aunque REDD+ ha generado incentivos adicionales para seguir adelante con las reformas mediante actividades como el apoyo al programa Terra Legal en las ubicaciones de proyecto. Los encargados de proyectos pueden colaborar estrechamente con el gobierno para abordar cuestiones de tenencia (Duchelle *et al.* 2011b). Sin embargo, incluso en Brasil, el sistema de regularización existente no soluciona todos los problemas, y en algunos casos crea otros nuevos.

En la mayoría de los países estudiados parece poco probable que se lleven a cabo reformas de envergadura en las actuales políticas sobre tenencia. En Vietnam, las propuestas para la reforma de las políticas del Libro Rojo han encontrado resistencia. Tampoco parece haber señales de que el enfoque de derechos consuetudinarios adoptado en Tanzania o Camerún sostenga grandes cambios. En Indonesia, las audaces declaraciones de un dirigente gubernamental de alto nivel en apoyo de los derechos de tenencia consuetudinarios sobre los bosques demuestran que la recopilación de pruebas y la movilización de partes interesadas decididas a través de iniciativas de REDD+ han recabado apoyos para nuevas políticas de tenencia. No obstante, pese a que el llamado a la reforma ha emanado de un alto nivel, son muchos los niveles de gobierno y numerosas también las partes interesadas con poder que se han resistido a estas reformas en el pasado.

En tales circunstancias, ¿cómo se puede avanzar con REDD+? Los problemas de tenencia antes descritos pueden agruparse en unas pocas cuestiones principales. El Cuadro 9.5 aporta un resumen de tales temas, sus implicaciones para REDD+ y posibles soluciones. Está claro que algunos problemas precisan regularización o reformas de la tierra, como por ejemplo la falta de claridad en cuanto a propiedad y a demandas parcialmente coincidentes, o la resolución de conflictos entre derechos consuetudinarios y propiedad estatal. Otros problemas son la incursión invasiva de terrenos por parte de actores externos, concesiones múltiples sobre las mismas tierras, el cumplimiento insuficiente de la legislación, problemas con los procesos de regularización de la tierra y representación local sin rendimiento de cuentas. Estos problemas podrían solucionarse mediante reformas institucionales de otros tipos, como fortalecimiento de las instituciones locales y estatales, armonización de políticas estatales y uso de métodos participativos y procesos de consentimiento libre, previo e informado (CLPI).

Cabe destacar que todas estas políticas –estén encaminadas a resolver problemas concretos de tenencia o a hacer avanzar las iniciativas de REDD+ en términos generales– representan un desafío para los intereses económicos y políticos arraigados del “escenario habitual”. El escenario habitual en relación con los bosques se refiere a la multitud de intereses que buscan perpetuar el acceso comercial privilegiado a tierras y recursos forestales, lo que a menudo lleva a la conversión de los bosques. REDD+ constituye un esfuerzo institucionalizado por hacer frente al escenario habitual y poner fin a los procesos de deforestación y degradación, por lo que confronta los mismos retos que la reforma de tenencia de los bosques.

9.5 Conclusiones

Tanto al nivel nacional como de proyectos, es generalmente reconocido que las cuestiones de tenencia tienen relevancia para REDD+. Los responsables del diseño de proyectos han tratado de incrementar la seguridad de los derechos

Cuadro 9.5 Cuestiones de tenencia, implicaciones para REDD+ y posibles soluciones

Cuestiones de tenencia	Implicaciones para REDD+	Posibles soluciones
Falta de claridad sobre propiedad de las tierras, demandas superpuestas	Limitaciones en las opciones de políticas y menor probabilidad de éxito; falta de claridad sobre beneficios y rendición de cuentas para pagos en función del desempeño	Asignar y registrar las tierras (regularización)
Derechos consuetudinarios frente a propiedad estatal	Inseguridad de la tenencia y/o inoperancia de los derechos rurales pueden provocar conflictos, problemas de cumplimiento, condiciones desfavorables locales y reparto de beneficios poco equitativo	Garantizar el CLPI Reconocer los derechos
Decisiones / concesiones contradictorias sobre uso de la tierra en distintos niveles e instituciones del Estado	No se logra una reducción en las emisiones de carbono	Armonizar las políticas estatales Fortalecer las instituciones gubernamentales multinivel
Ausencia de derechos y/o capacidad de exclusión (incluyendo asentamientos en tierras indígenas)	Partes interesadas locales de REDD+ (titulares de derechos / partes que deben rendir cuentas) pueden ser incapaces de cumplir con sus obligaciones operando con mecanismos en función del desempeño; no se logra una reducción en las emisiones	Conceder y hacer cumplir los derechos de exclusión Garantizar lindes de tierras indígenas y rurales (instituciones locales y estatales) Desarrollar oportunidades económicas alternativas para colonos
Bajo cumplimiento de las normativas, poco monitoreo y escasas sanciones; no se implementa la planificación del uso de la tierra	No se logra reducir las emisiones de carbono	Fortalecer instituciones locales y estatales encargadas de planificación y regulación. Implementar procesos participativos de planificación del uso de la tierra, CLPI
Problemas técnicos en los procesos de regularización; falta de armonización entre nuevos derechos formales y derechos anteriores de facto o consuetudinarios	Mapas inexactos causan falta de armonización entre superficies de tierra y propietarios; captura por grupos de élite	Fortalecer instituciones encargadas del registro de tierras Mayor participación de partes interesadas en procesos de mapeo
Representación no democrática de las tierras colectivas; decisiones sin amplio consenso local*	Problemas de cumplimiento; por tanto, no se logran reducciones en las emisiones; captura de beneficios por grupos de élite	Garantizar el CLPI con la inclusión de miembros de la comunidad, y no solo de "representantes"

* Problema no identificado en las ubicaciones de proyecto pero sí en otros casos, como Papúa Nueva Guinea (Recuadro 9.1) y otros lugares.

locales de los bosques, mientras que las actuaciones a nivel nacional se han quedado prácticamente en retórica. Al nivel local, la mayoría de los diseñadores de proyectos están trabajando “por iniciativa propia y con escasa ayuda externa” (Sunderlin *et al.* 2011). Estas intervenciones poco sistemáticas no son suficientes por sí solas para garantizar los derechos locales o abordar la cuestión fundamental de los derechos formales de exclusión, derechos que han sido otorgados a muy pocas de las comunidades de este estudio.

¿Es posible que REDD+ solo pueda avanzar en los casos en que la tenencia es clara y está garantizada? ¿Son infranqueables las barreras para mejorar la tenencia en otros lugares? Es evidente que cuando se consigue solucionar los problemas de tenencia crece enormemente el abanico de opciones de políticas y son mayores las probabilidades de éxito, mientras que si únicamente se trabaja allá donde las cuestiones de tenencia ya están resueltas el potencial de REDD+ se ve seriamente limitado. La tenencia puede considerarse como parte del cambio transformador que se precisa para REDD+ a largo plazo. Mantenemos que solventar los derechos de tenencia no supone un reto mayor que el de las otras reformas de políticas que demostrarían la existencia de un verdadero compromiso con REDD+, y la atención sin precedentes que se está prestando a los temas de tenencia en el contexto de REDD+ deja lugar para el optimismo. Los encargados de elaborar las políticas de REDD+ pueden avanzar aplicando enfoques de nivel macro para eliminar los motores subyacentes de la deforestación, al tiempo que buscan soluciones para problemas concretos de tenencia. El progreso logrado dependerá de la creación de alianzas amplias con las que superar las resistencias.