



Por qué la tenencia es clave para cumplir los objetivos climáticos y éticos de REDD+



William D Sunderlin

Aunque los proponentes de REDD+ se han esforzado en clarificar y cambiar los acuerdos de tenencia en las iniciativas subnacionales, no están cumpliendo su objetivo y necesitan el apoyo de políticas sólidas.



DEBERÍA LEER ESTA NOTA INFORMATIVA SI...

- desea comprender por qué la tenencia es importante en REDD+,
- desea saber por qué ha sido difícil crear unas bases de tenencia adecuadas para REDD+,
- quiere ideas sobre qué hacer para superar los desafíos encontrados.



MENSAJES CLAVE

- Se está estableciendo REDD+ en lugares donde la controversia y el conflicto sobre la tenencia son habituales.
- Los proponentes de proyectos deben prestar una atención prioritaria a la tenencia por cinco razones:
 - » Para crear un incentivo de recompensas basado en resultados.
 - » Para asegurar que las intervenciones de REDD+ no van en detrimento de los derechos y medios de vida existentes.
 - » Para permitir y motivar la custodia de los bosques (más allá de una recompensa basada en resultados).
 - » Para proporcionar una base legal para la exclusión de reclamantes externos.
 - » Para integrar eficazmente la protección forestal en el ordenamiento territorial nacional.
- Han surgido retos considerables al establecer bases de la tenencia para REDD+.
- Son necesarios cambios de política en materia de tenencia para que REDD+ cumpla sus objetivos.



EL LEGADO DE LA TENENCIA FORESTAL EN PAÍSES TROPICALES

REDD+ se está implementando en países donde, con frecuencia, la tenencia forestal está caracterizada por controversias y ausencia de claridad. Esto es debido en parte a que, hace siglos, los Estados se apropiaron del control y los derechos formales sobre los bosques, por motivos como la expansión de la extracción de recursos en la época colonial (por ejemplo: madera), la agricultura y la minería comercial en áreas remotas, y la supresión de actividades de manejo forestal tradicional consideradas "atrasadas". Los instrumentos de control incluyeron la propiedad legal del Estado sobre los bosques y la fiscalidad de la silvicultura (la creación de sistemas catastrales

para la tributación). El legado es una situación en la que el Estado posee formalmente vastas extensiones de bosque, a menudo las reivindicaciones de tenencia consuetudinaria sobre los mismos bosques por parte de la población local no son reconocidas y con frecuencia los habitantes de los bosques se sienten como intrusos en su propio hogar. En los últimos 40 años se ha producido un proceso de devolución de derechos de tenencia forestal a la población local, aunque este ha sido muy desigual entre países y está lejos de ser completo (Sunderlin 2011).



1.º MOTIVO DE ATENCIÓN A LA TENENCIA: CREACIÓN DE UN SISTEMA DE RECOMPENSAS BASADO EN RESULTADOS

Las organizaciones que ejecutan REDD+ sobre el terreno (los “proponentes”) deben identificar quiénes son los titulares locales del derecho para el futuro flujo de recompensas de REDD+ (por ejemplo: mediante la venta de créditos de compensación de carbono forestal). Estos titulares serán los responsables de garantizar que los bosques locales se mantengan en pie o se recuperen. Esta vinculación formal de derechos y responsabilidades es el mecanismo clave de REDD+ basado en resultados (Sunderlin et al. 2014a).

“ Un acuerdo global y vinculante sobre el cambio climático a través de la CMNUCC supondría una fuerte motivación para avanzar en la tenencia. ”



2.º MOTIVO DE ATENCIÓN A LA TENENCIA: ASEGURAR QUE LAS INTERVENCIONES DE REDD+ NO OCASIONAN DAÑOS

Como en los Proyectos Integrados de Conservación y Desarrollo (PICD), el objetivo de REDD+ es restringir el acceso a parte de los bosques locales y su conversión a cambio de beneficios de medios de vida¹. Si el proceso de identificar bosques en reserva no se hace cuidadosamente o en amplia consulta con la población local, se corre el peligro de violar los derechos consuetudinarios existentes y amenazar seriamente los medios de vida y el bienestar locales. Con frecuencia, este proceso de clarificación de la tenencia implica el levantamiento participativo de mapas, la planificación del uso de la tierra y la

discusión de escenarios de medios de vida alternativos. Además, la comercialización de créditos de carbono forestal pretende ser un beneficio para la comunidad, pero es posible que termine siendo una responsabilidad. El acceso a los beneficios del carbono forestal puede fomentar la competencia, y la experiencia demuestra que las elites locales o personas ajenas pueden monopolizar los beneficios cuando se comercializa un nuevo producto forestal (Sunderlin et al. 2014a). Son esenciales normas de tenencia claras y firmes para evitar este resultado.



3.º MOTIVO DE ATENCIÓN A LA TENENCIA: PERMITIR Y MOTIVAR LA CUSTODIA DE LOS BOSQUES, MÁS ALLÁ DE LOS INCENTIVOS BASADOS EN RESULTADOS

Está perfectamente establecido que los derechos de tenencia forestal sólidos a nivel de comunidad pueden ir asociados a una buena custodia de los bosques y, por el contrario, unos derechos débiles pueden asociarse a deficiente manejo forestal y deforestación (FAO 2011). Esta es una de las razones por las cuales los gobiernos han estado devolviendo la tenencia al nivel local en las últimas cuatro décadas (Lawry et al. 2012). Y

es una razón fundamental por la que muchos proponentes de REDD+ desean basar REDD+ en el manejo forestal comunitario (Hagen 2014). En algunas circunstancias, bastará con el reconocimiento y la seguridad de la tenencia local para permitir la protección de los bosques y lograr la mitigación del cambio climático basada en ellos (Stevens et al. 2014).



4.º MOTIVO DE ATENCIÓN A LA TENENCIA: PROPORCIONAR UNA BASE LEGAL PARA LA EXCLUSIÓN DE RECLAMANTES EXTERNOS

Los bosques que REDD+ pretende proteger están amenazados no solo por los interesados locales sino también, en muchos casos, por reclamantes externos. Estos reclamantes externos pueden ser habitantes de comunidades cercanas, migrantes estacionales, colonos, ganaderos y empresas industriales de varios tipos (como de soya en Brasil y de palma aceitera en Indonesia). Los resultados del Estudio Comparativo Global (CGS, por sus siglas en inglés) sobre REDD+, realizado por CIFOR en 71 comunidades de sitios REDD+ en cinco países, mostraron que casi en dos terceras partes de las comunidades había en la actualidad uso externo de los bosques locales, y casi en una quinta parte de ellas se realizaban esfuerzos infructuosos para excluir a los intrusos (Sunderlin et al. 2014a). Es esencial contar con derechos de exclusión aplicables, porque toda la idea de REDD+ se funda no solo en el incentivo sino también en los

medios legales para proteger los bosques frente a personas ajenas. Estos derechos de exclusión también son fundamentales para proteger los medios de vida locales. Se pueden obtener derechos de exclusión a través de instrumentos como títulos legales para los pequeños productores y mediante categorías de tenencia como el *hutan desa* (bosque de la comunidad) (Intarini et al. próximamente) y la Concesión para Restauración del Ecosistema (ERC, por sus siglas en inglés) en Indonesia, utilizada para desviar las pretensiones industriales (Indriatmoko et al. próximamente).

“ Muchos proponentes no han logrado sentar unas bases de tenencia segura para REDD+. ”

1 En los PICD, los beneficios de medios de vida no están sujetos a condiciones. En REDD+, al menos conceptualmente, lo están.



5.º MOTIVO DE ATENCIÓN A LA TENENCIA: INTEGRAR EFICAZMENTE LA PROTECCIÓN FORESTAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL NACIONAL

Los acuerdos de tenencia forestal a nivel de paisaje han tendido a favorecer los intereses de actores que convierten los bosques a usos no forestales. Estos acuerdos reflejan un largo legado de otorgar acceso privilegiado a las tierras y recursos de los bosques a actores poderosos como empresas madereras, agroindustriales, ganaderas y mineras, y de cumplir los imperativos estatales de desarrollo económico y de infraestructura (Sunderlin 2011). Es necesario revisar y corregir

estos acuerdos por razones de conservación de los bosques, mitigación del cambio climático y equidad. Varios países están empezando a abordar las consecuencias destructivas de este legado para el medio ambiente. Algunos ejemplos son el Código Forestal (Tollefson 2011) y el Catastro Ambiental Rural de Brasil (Duchelle et al. 2014), la política One Map de Indonesia (UKP4 2013) y la Moratoria Forestal de Indonesia (Murdiyarto et al. 2011).



LOS PROPONENTES DE REDD+ NO LLEGAN A CUMPLIR LOS OBJETIVOS A PESAR DE SUS ESFUERZOS DECIDIDOS

La investigación de CIFOR muestra que la tenencia es el desafío principal para los proponentes, más incluso que los (actualmente) desventajosos aspectos económicos de REDD+ (Sunderlin et al. 2014b). Esto es lógico no solo porque los proponentes son testigos sobre el terreno del legado de la tenencia forestal en países tropicales, sino también porque son conscientes de las cinco razones principales para abordar la tenencia enumeradas anteriormente. Las motivaciones de los proponentes para abordar la tenencia son fundamentales (medios para un fin) en el sentido de que solo pueden cumplir sus objetivos ambientales si las tienen, y también éticas (un fin en sí mismas).

No obstante, nuestra investigación ha demostrado que, en muchos casos, los proponentes no han logrado sentar unas bases de tenencia segura para REDD+ (Larson et al. 2012, 2013; Sunderlin et al. 2014a; Sills et al. 2014 próximamente). Entre los principales obstáculos para avanzar está el persistente poder de los intereses políticos y económicos (tanto en el sector privado como en el Gobierno) ligados a la conversión de bosques y usos no forestales (Larson et al. 2012). Este es incluso el caso de Brasil, donde la inseguridad de la tenencia es generalizada a pesar de que los proponentes pueden colaborar directamente con el Gobierno en la regularización de esta (Duchelle et al. 2014).



QUÉ DEBE SUCEDER

Es crucial establecer una base de tenencia clara y segura, no solo para cumplir los objetivos de REDD+ de mitigación del cambio climático, sino también, lo que es igual de importante, para proteger los medios de vida y los derechos de sus interesados. Aunque ha habido avances considerables en la creación de esta base, queda mucho por hacer.

Un acuerdo global y vinculante sobre el cambio climático a través de la CMNUCC supondría una fuerte motivación para avanzar en la tenencia. Pero dada la posibilidad de que tal acuerdo no se alcance pronto, y teniendo en cuenta el largo plazo necesario para resolver los problemas de tenencia forestal, es imperativo que los países prosigan y redoblen sus esfuerzos actuales. Dichos esfuerzos deberían incluir:

- reformas de la tenencia forestal como las que se están llevando a cabo en Indonesia²;
- vinculación de la tenencia forestal a mecanismos de cumplimiento ambiental como en Brasil;
- institucionalización del mapeo participativo en la toma de decisiones nacional sobre el uso de la tierra;
- resolución de las prolongadas discrepancias entre reclamaciones de tierras forestales consuetudinarias y legales;
- revisión de las concesiones existentes y planificadas de terrenos forestales industriales, teniendo en cuenta los planes concurrentes de conservación forestal, forestación, reforestación y REDD+;
- clarificación de los derechos al carbono forestal.



REFERENCIAS

Duchelle A. E., Cromberg M., Gebara M. F., Guerra R., Melo T., Larson A., Cronkleton P., Börner J., Sills E., Wunder E., Bauch S., May P., Selaya G., Sunderlin W. D. 2014. Linking forest tenure reform, environmental compliance, and incentives: Lessons from REDD+ initiatives in the Brazilian Amazon. *World Development* 55:53–67.

Ekahurani E. 2013. Indonesia upholds indigenous people's rights to forest. *Alternatives to Slash and Burn*. <http://www.asb.cgiar.org/story/category/indonesia-upholds-indigenous-people%E2%80%99s-rights-forest#sthash.EliRgtoE.dpuf>

[FAO] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2011. *Reforming Forest Tenure: Issues, Principles and Process*. FAO Paper 165. Roma: FAO.

2 En mayo de 2013, el Tribunal Constitucional de Indonesia reconoció a los pueblos indígenas como los propietarios legítimos de una parte de los bosques nacionales (Ekahurani 2013). La aplicación de estos derechos de propiedad aún requiere un seguimiento del procedimiento por parte de funcionarios de los gobiernos nacional y subnacionales.

- Hagen R. 2014. *Lessons Learned from Community Forestry and Their Relevance for REDD+*. Washington DC: Programa USAID-supported Forest Carbon, Markets and Communities (FCMC).
- Indriatmoko Y., Atmadja S., Utomo N., Ekaputri A. D., Komalasari M. (En prensa). Katingan Peatland Restoration and Conservation Project, Central Kalimantan, Indonesia. En Sills E. O., Atmadja S., de Sassi C., Duchelle A. E., Kweka D., Resosudarmo I. A. P. y Sunderlin W. D., eds. *REDD+ on the Ground: A Case Book of Subnational Initiatives around the World*, capítulo 18. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Intarini D. Y., Resosudarmo I. A. P., Komalasari M. y Ekaputri A. E. (En prensa). Ketapang Community Carbon Pools, Ketapang, West Kalimantan, Indonesia. En Sills E. O., Atmadja S., de Sassi C., Duchelle A. E., Kweka D., Resosudarmo I. A. P. y Sunderlin W. D., eds. *REDD+ on the Ground: A Case Book of Subnational Initiatives around the World*, capítulo 19. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Larson A. M., Brockhaus M. y Sunderlin W. D. 2012. Tenure matters in REDD+: Lessons from the field. En Angelsen A., Brockhaus M., Sunderlin W. D. y Verchot L. V., eds. *Analysing REDD+: Challenges and Choices*, pp. 153–76. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Larson A. M., Brockhaus M., Sunderlin W. D., Duchelle A., Babon A., Dokken T., Pham T. T., Resosudarmo I. A. P., Selaya G., Awono A. y Huynh T. (2013). Land tenure and REDD+: The good, the bad and the ugly. *Global Environmental Change* 23(3):678–89.
- Lawry S., McLain R., Swallow B. y Biedenweg K. 2012. *Devolution of Forest Rights and Sustainable Forest Management. Volume 1: A Review of Policies and Programs in 16 Developing Countries*. Burlington, VT: Tetra Tech ARD.
- Murdiyarmo D., Dewi S., Lawrence D. y Seymour F. 2011. *Indonesia's Forest Moratorium: Stepping-stone to Better Forest Governance?* Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Sills E. O., Atmadja S., de Sassi C., Duchelle A. E., Kweka D., Resosudarmo I. A. P. y Sunderlin W. D., eds. (En prensa). *REDD+ on the Ground: A Case Book of Subnational Initiatives around the World*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Stevens C., Winterbottom R., Springer J. y Reyntar K. 2014. *Securing Rights, Combating Climate Change: How Strengthening Community Forest Rights Mitigates Climate Change*. Washington DC: World Resources Institute and Rights and Resources Initiative.
- Sunderlin W. D. 2011. The global forest tenure transition: Background, substance, and prospects. En Sikor T. y Stahl J., eds. *Forests and People: Property, Governance and Human Rights*, pp. 19–32. Washington DC: Resources for the Future.
- Sunderlin W. D., Larson A., Duchelle A. E., Resosudarmo I. A. P., Huynh T. B., Awono A. y Dokken T. 2014a. How are REDD+ proponents addressing tenure problems? Evidence from Brazil, Cameroon, Tanzania, Indonesia, and Vietnam. *World Development* 55:37–52.
- Sunderlin W. D., Ekaputri A. D., Sills E. O., Duchelle A. E., Kweka D., Diprose R., Doggart N., Ball S., Lima R., Enright A., Torres J., Hartanto H. y Toniolo A. 2014b. *The Challenge of Establishing REDD+ on the Ground: Insights from 23 Subnational Initiatives in Six Countries*. Occasional Paper 104. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Tollefson J. 2011. Brazil revisits forest code. *Nature* 476:259–60.
- [UKP4] Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan. 2013. One Map Indonesia. Jakarta: UKP4. <http://www.satgasreddplus.org/download/120905%20ONEMAP%20Midway%20Workshop%202012.pdf>

LECTURAS RECOMENDADAS

- Awono A., Somorin O. A., Eba'a Atyi R. y Levang P. 2013. Tenure and participation in local REDD+ projects: Insights from southern Cameroon. *Environmental Science & Policy*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2013.01.017>
- Cotula L. y Mayers J. 2009. *Tenure in REDD: Start-Point or Afterthought?* Londres: International Institute for Environment and Development.
- Doherty E. y Schroeder H. 2011. Forest tenure and multi-level governance in avoiding deforestation under REDD+. *Global Environmental Politics* 11(4):66–88.
- Dokken T., Caplow S., Angelsen A. y Sunderlin W. D. 2014. Tenure issues in REDD+ pilot project sites in Tanzania. *Forests* 5(2):234–55
- Larson A. 2010. Forest Tenure Reform in the Age of Climate Change: Lessons for REDD+. *Global Environmental Change*. <http://doi:10.1016/j.gloenvcha.2010.11.008>
- Resosudarmo I. A. P., Atmadja S., Ekaputri A. E., Intarini D. Y., Indriatmoko Y. y Astri P. (2014). Does tenure security lead to REDD+ effectiveness? Reflections from five emerging sites in Indonesia. *World Development* 55:68–83.

Esta es la tercera en una serie de notas informativas sobre las salvaguardas de REDD+.
Vea la serie completa aquí: CIFOR.org/safeguards



Esta investigación fue realizada por CIFOR como parte del Programa de Investigación de CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (CRP-FTA). El objetivo del programa es mejorar el manejo y uso de los bosques, la agroforestería y los recursos genéticos de los árboles a lo largo del paisaje, desde bosques hasta plantaciones. CIFOR dirige el programa CRP-FTA en asociación con Bioversity International, CATIE, CIRAD, el Centro Internacional de Agricultura Tropical y el Centro Mundial de Agroforestería.

