



# EL FINAL DE LAS TIERRAS BALDÍAS:

Bosques, conflictos y cambio climático



## LA INICIATIVA DE DERECHOS Y RECURSOS

La Iniciativa de Derechos y Recursos (RRI) es una coalición global que busca promover la tenencia de los bosques, así como políticas y reformas de mercado en el sector forestal y agrupa organizaciones internacionales, regionales y comunitarias que trabajan en conservación, investigación y desarrollo.

La misión de la Iniciativa de Derechos y Recursos es intensificar la acción global en materia de políticas y reformas de los mercados forestales a favor de los pobres a fin de aumentar la propiedad familiar y comunitaria, y el control y los beneficios provenientes de los bosques y de los árboles. RRI opera bajo la coordinación del Grupo de Derechos y Recursos (RRG), organización sin fines de lucro con sede en Washington D.C. Si desea obtener mayor información, visite [www.rightsandresources.org](http://www.rightsandresources.org).

## SOCIOS



## DONANTES



FORD FOUNDATION



*Los puntos de vista presentados en este documento son de los autores, y no necesariamente los comparten los organismos que generosamente patrocinaron el presente trabajo, ni todos los socios de la coalición.*

## UNA MIRADA A LOS DERECHOS Y A LOS RECURSOS 2009 - 2010

Por años, los bosques han sido regiones lejanas, áreas remotas y “atrasadas”, controladas principalmente por actores externos que por lo general provienen de zonas urbanas, y consideran que su única utilidad para el desarrollo de un país, o del mundo es la producción de recursos naturales de poco valor. El año 2009 marca el principio del fin de esa era. El valor de las tierras forestales se ha disparado por la producción de alimentos, combustibles, fibras, y ahora, carbono. Las nuevas tecnologías globales en materia satelital y de comunicaciones permiten al mundo mirar y evaluar a los bosques desde cualquier rincón del planeta, y brindan la posibilidad de controlarlos. Más que nunca, los bosques son hoy moneda de cambio en las negociaciones y mercados climáticos globales.

Tal exposición y presión sin precedentes, y el riesgo que representan para los bosques y sus habitantes, se abordan actualmente mediante niveles inusitados de organización local e influencia política, hecho que ofrece a las naciones, y al mundo en general, la enorme oportunidad de enmendar errores históricos, promover el desarrollo rural, y salvar a los bosques.

Sin embargo, el caos de la COP15, llevada a cabo en Copenhague, reveló las crisis inquietantes que enfrentará el mundo si persistimos, en el 2010, en desatender a aquellas tendencias a largo plazo que ignoran los derechos, el hambre, y el cambio climático. Si bien la era de las tierras baldías se acerca a su fin, aún no queda claro cuál será el futuro de los bosques. En el 2010, se atenderá e invertirá en los bosques como nunca antes en la historia de los países y del mundo, ¿Pero quién promoverá la agenda y quién tomará las decisiones? ¿Se seguirán controlando las áreas forestales desde fuera? ¿Quién impondrá las condiciones para integrar las regiones remotas a los mercados y políticas globales?

Este informe presenta un balance de la situación actual de los derechos de tenencia de las tierras forestales en el mundo, evalúa cuestiones y tendencias claves en el 2009, e identifica las principales preguntas y desafíos que se enfrentarán en el 2010.

## **AGRADECIMIENTOS:**

El presente informe se basa en la labor de la Iniciativa de Derechos y Recursos y fue elaborado por el personal del Grupo de Derechos y Recursos con la colaboración de Liz Alden Wily, David Rhodes, Madhu Sarin, Mina Setra y Phil Shearman y las observaciones de los Socios de RRI, incluidos The Center for People and Forests (RECOFTC), Forest Peoples Programme (FPP) y World Agroforestry Centre (ICRAF).

Fotografía de portada: Ben Powless, defensor y gestor independiente de los derechos indígenas. Manifestación durante las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en Copenhague, Dinamarca, en diciembre del 2009.

Diseño y formación: Lomangino Studio.

# ÍNDICE

<b>CONFLICTO, CAMBIO CLIMÁTICO Y COMUNIDADES</b>	<b>4</b>
<b>SITUACIÓN ACTUAL DE LA TENENCIA FORESTAL: SE HA AVANZADO PERO NO MUCHO</b>	<b>7</b>
<b>MÁS ALLÁ DE LAS ÁREAS BALDÍAS: CUESTIONES Y TENDENCIAS CLAVES QUE CONFORMAN UNA NUEVA ERA</b>	<b>10</b>
Pasos legales positivos: reconocimiento de los derechos de las comunidades y los pueblos indígenas	10
Disturbios y conflictos: “La Constitución es de papel, la bayoneta es de acero”	12
REDD: una fruta al alcance de la mano pero difícil de comer	13
¿Quién es dueño del carbono? Confusión, corrupción y comunidades	15
Apropiación global de tierras y hambre: llegaron para quedarse, y hay más por venir	18
Los bosques y sus habitantes bajo vigilancia satelital: espiando la “cocina” de Mina	20
<b>CON LA MIRADA HACIA EL 2010: POTENCIAL EXTRAORDINARIO, RIESGO SIN PRECEDENTES</b>	<b>21</b>
¿Habrà un acuerdo legal sobre el cambio climático y realmente se podrá cumplir?	22
¿Podrà REDD realmente lograr la reforma de la gobernanza forestal?	22
¿Cuál es el futuro probable del Banco Mundial y el de los donantes de los proyectos de desarrollo?	23
Lo más importante es saber quién impulsa y quién decide	24

# CONFLICTO, CAMBIO CLIMÁTICO Y COMUNIDADES

El año 2009 será recordado por la recesión económica global y los intentos caóticos por prestarle atención al cambio climático. Sin embargo, posiblemente también se recuerde como el año en el que fueron depuestos varios gobiernos por ignorar los derechos de tenencia de tierra de las comunidades locales; y por ser cuando finalmente se entendió, de manera generalizada, la necesidad de confrontar situaciones a largo plazo no-resueltas con relación a los bosques y a la tenencia de tierra para poder resolver crisis globales tales como la seguridad alimentaria, la guerra, y el cambio climático. En marzo fue destituido el gobierno de Madagascar, suceso que se aceleró debido a la resistencia generalizada a la decisión gubernamental de entregar la mitad de las tierras cultivables de la isla a una corporación surcoreana. Tal situación creó conciencia en muchas personas sobre las consecuencias políticas reales, inherentes, e imprevisibles, de combinar la inseguridad de los derechos sobre la tierra, y el persistente control gubernamental sobre los bosques con la creciente demanda de productos básicos como alimentos, combustibles y

---

## 1 | LIBERIA: UN GRAN PASO HACIA DELANTE, PERO VARIOS PASOS HACIA ATRÁS

Tras varios años de debate hostil, el Presidente de Liberia aprobó en octubre del 2009 la Ley sobre Derechos Comunitarios, hecho memorable desde muchos puntos de vista, no sólo para ese país, sino para el resto de África. La Ley sobre Derechos Comunitarios es la más progresista de la región, y emplea un lenguaje fuerte para reconocer con toda claridad los derechos comunitarios a los bosques. Sin embargo, la excesiva reglamentación y la inclusión de disposiciones que dan poder a las élites políticas locales han minado significativamente su avance. También resultó desconcertante que varias semanas antes de pasar la ley, el Presidente aprobó muchas concesiones nuevas de tala industrial para financiar la guerra civil del país, a costa de los intereses locales, a pesar de las reconocidas irregularidades del proceso de licitación, las inconsistencias de la ley arriba mencionada, y críticas sobre si existen condiciones para la tala industrial de los bosques, que por años han sido considerados de alta calidad. El 2010 será crítico por dos razones: por la manera en que se implantará la Ley sobre Derechos Comunitarios y si el programa de REDD respaldará los derechos locales, o a la industria de tala convencional y a los modelos conservacionistas. La buena noticia es que actualmente la sociedad civil y el gobierno elaboran ambiciosos planes para lidiar con estos asuntos. La mala es que el camino es cuesta arriba.

---

carbono forestal, sujeto a especulación. Por otro lado, el 2009 se caracterizó por haber dejado al descubierto las inminentes crisis resultantes de los conflictos, el hambre y el cambio climático: las mismas que enfrentaremos de nuevo a menos que se atiendan con la debida urgencia las cuestiones sobre los derechos locales y el empoderamiento político.

De hecho, resulta irónico que la cumbre de Copenhague haya capturado las contradicciones y desafíos del año. A pesar de la poca claridad y las limitaciones de sus resultados, se puede considerar la COP15 como uno de los ejercicios de negociación global más importantes hasta a la fecha. Allí se dieron cita líderes indígenas y de otras comunidades para organizarse y exponer sus puntos de vista, y con ello influir en las decisiones sobre el futuro del planeta. A pesar de esto, al finalizar la reunión, estos líderes regresaron a sus casas ya sus bosques, en donde muchos de ellos no gozan del reconocimiento gubernamental a su derecho a las tierras y a los bosques que han utilizado por generaciones. El flujo de divisas prometido a sus gobiernos para ayudarles a mantener los bosques tropicales y asegurar carbono adicional (aproximadamente unos \$3500 millones de dólares americanos, cantidad que representa el doble de la actual Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) destinada a los bosques), como resultado de la reunión, ejerce nuevas presiones, sin precedentes, sobre las tierras forestales, a la vez que crear oportunidades, también sin precedentes, para asegurar los derechos y el desarrollo de las comunidades locales.

*En la Cuenca del Congo, el área forestal asignada a las concesiones industriales es 46 veces mayor a la asignada a las comunidades locales*

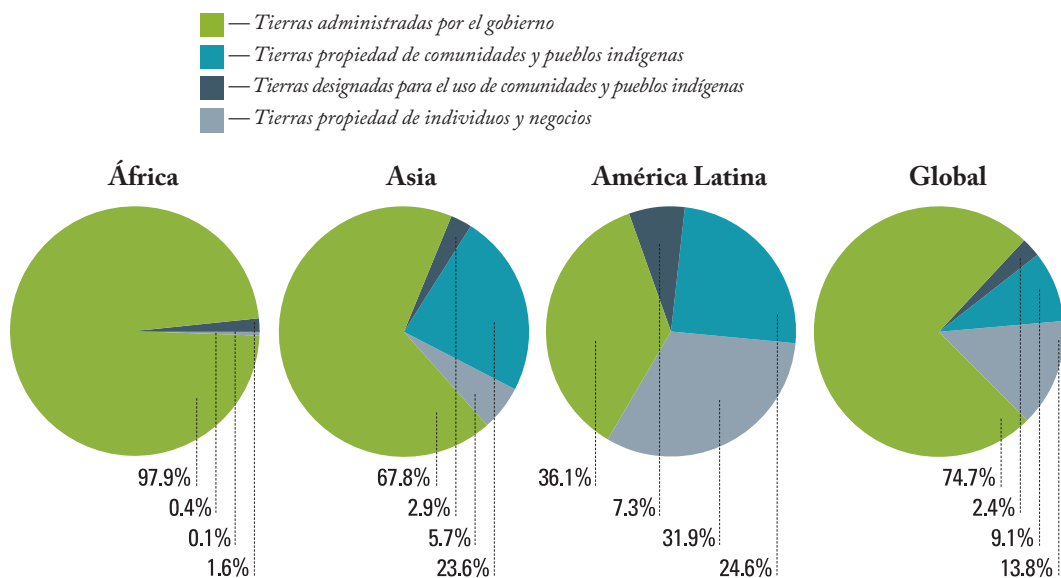
Al menos para la Prensa, la preocupación por la apropiación de tierras a escala global se centra en tierras agrícolas. Sin embargo, los problemas de falta de reconocimiento de los derechos indígenas, y del derecho consuetudinario a la tierra, y el control que ejerce el gobierno o las corporaciones, ha plagado por años a los bosques, las tierras secas y los humedales, en la mayoría en países en vías de desarrollo. La falta de reconocimiento de los derechos colectivos es la causa primordial de la generalización de la pobreza, del abuso de los derechos humanos, la desigualdad y la exclusión política. Por tanto, quizás ya no sorprenda que dos terceras partes de los conflictos violentos no resueltos de la actualidad se deriven de reclamos impugnados sobre la tierra y sus recursos.<sup>1</sup>

Desde tiempos de la coloniales, el Estado ha controlado y menospreciado las complejas prácticas comunitarias de utilización de los bosques rurales, tierras secas y humedales, y ha re-asignado estas áreas para sus propios fines comerciales o de extracción. Tanto gobiernos, como organismos de desarrollo,

han ignorado la gran necesidad de efectuar reformas a la tenencia de tierra que reconozcan los derechos colectivos y el derecho consuetudinario sobre los recursos naturales. El desequilibrado papel de los gobiernos, y de los intereses que protegen, ha afectado a las economías locales. En vez de mantener los como bienes públicos de los países, se han registrado numerosos casos de sobreexplotación, incluyendo episodios de deforestación, degradación, sobre-pastoreo y exceso de extracción de los mantos acuíferos. En la Cuenca del Congo, el área forestal asignada a las concesiones industriales es 46 veces mayor a la asignada a las comunidades locales. Por tanto, no sorprende que la enorme mayoría de las emisiones de carbono globales originadas en los bosques provengan de áreas reclamadas por los gobiernos.<sup>2</sup> Las comunidades forestales han luchado por años para poder ejercer mayor control sobre sus bosques. Hoy por hoy, la aclaración de asuntos de tenencia y gobernanza forestales se ha convertido en prioridad para algunos líderes globales, e incluso de quienes comercian con carbono. La disposición de actores locales, nacionales y globales a abordar estas cuestiones, y la manera de en que lo hagan, determinarán el futuro de las áreas boscosas.

Si el mundo no entiende la gestión y la tenencia de los bosques, correrá el riesgo de seguir fracasando en la detención de la deforestación y en la promoción del desarrollo rural.

**FIGURA 1: TENENCIA FORESTAL POR REGIÓN, 2008**



FUENTES: Sunderlin y cols. 2008; ITTO/RRI 2009. Los datos incluyen a 36 de los países con mayor número de bosques, los cuales representan el 85% de los bosques de todo el mundo.<sup>3</sup>



---

## 2 | CHINA: LA MAYOR REFORMA DE TENENCIA FORESTAL DE LA HISTORIA, PERO TODAVÍA QUEDA MUCHO POR HACER

La reciente reforma forestal de China se inició a principios de la década del 2000, pero no se percibió su impacto hasta el 2009, año en que concluyó una encuesta nacional. En lo que respecta a la tenencia de la tierra, se dice que esta reforma es la mayor de la historia, ya que afecta a más de 400 millones de terratenientes y a 100 millones de hectáreas de bosques. Las disposiciones de la reforma han permitido que propietarios colectivos de las áreas boscosas puedan optar por conservar su derecho colectivo de uso, o reasignarlo a los hogares. Nuevos estudios de investigación revelan que sólo hubo un pequeño cambio, aunque significativo, hacia el régimen de tenencia de los hogares, mientras que otros optaron por la gestión colectiva. La tenencia individual aumentó ligeramente en 7 de 8 provincias encuestadas, hecho que produjo un incremento en los ingresos de los agricultores y en los árboles plantados.<sup>4</sup> Así mismo, el estudio encontró que los propietarios colectivos ajustaron sus regímenes de tenencia a las condiciones económicas y sociales cambiantes, situación que sugiere que las reformas permitirán que las comunidades locales se adapten al cambio climático. Resulta evidente que queda mucho por hacer. Esto incluye los esfuerzos por asegurar el respeto a la tenencia y los derechos de los grupos étnicos dentro de los sistemas del uso tradicional de la tierra, y establecimiento de mecanismos para la implantación de reglamentaciones y compensaciones legales que rijan el mercado de la tierra, y protejan contra las acciones de las élites que busquen beneficiarse de los recursos comunales. Las experiencias de China en torno a la reforma constituyen importantes lecciones para otros países que en la actualidad consideran la posibilidad de reconocer los derechos colectivos a la tierra.

---

## SITUACIÓN ACTUAL DE LA TENENCIA FORESTAL: SE HA AVANZADO, PERO NO MUCHO

Hoy en día, los gobiernos dicen poseer alrededor del 75% de los bosques del planeta, mientras que las comunidades y pueblos indígenas poseen, legalmente, poco más del 9%.<sup>5</sup> Tal desequilibrio en la tenencia de tierra, derivado de estatutos legales, sigue prevaleciendo particularmente en África. En la Figura 1 se muestra el grado en que los gobiernos han reconocido los derechos de tenencia de comunidades y pueblos indígenas en las regiones de África, Asia y América Latina, de entre las cuales sobresale esta última por ser la que más se ha esforzado por reconocer legalmente los derechos de tenencia de sus pueblos indígenas y comunidades forestales. A la fecha, África y Asia

no registran avances similares; de hecho, si los cambios siguen sucediendo a la velocidad actual, se requerirán 270 años para que la distribución de tenencia en la Cuenca del Congo se equipare a la Amazonía.

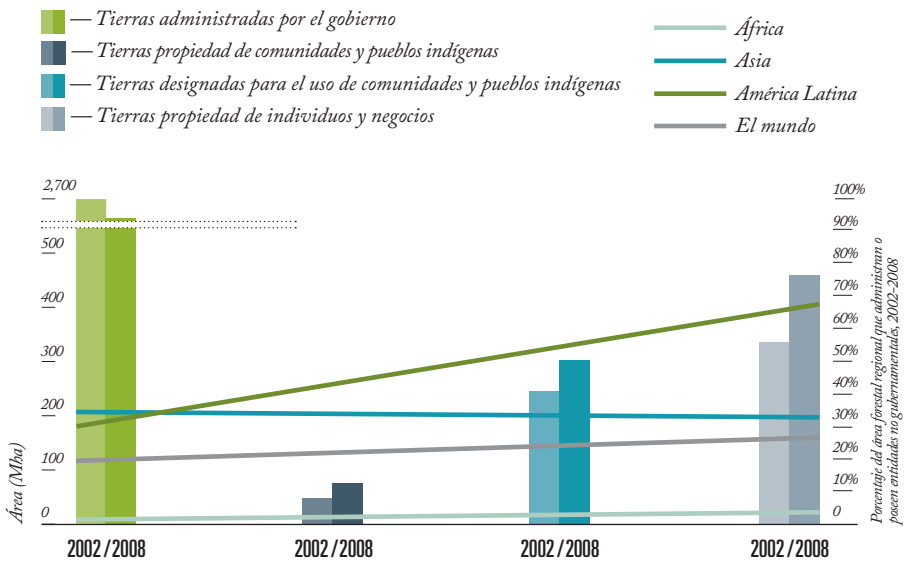
La Figura 2, muestra que la tenencia mostró una tendencia al cambio entre el 2002 y el 2008, cuando se registra una transición: los gobiernos dejan de ser los únicos propietarios de las tierras forestales para ceder el paso a un

*Si los cambios siguen sucediendo a la velocidad actual, se requerirán 270 años para que la distribución de tenencia en la Cuenca del Congo se equipare a la Amazonía.*

mayor reconocimiento de la tenencia y gestión de comunidades, hogares y compañías privadas. El porcentaje de casos en que los gobiernos devuelven a las comunidades y a los individuos la propiedad de los bosques varía mucho de una región a otra, entre las cuales sobresale América Latina, donde se registró el cambio más positivo en ese período (2002 a 2008).

Dicha transición en la tenencia, del Estado a las comunidades y a los hogares, representa tanto el re-establecimiento de esquemas de gobernanza

**FIGURA 2: CAMBIOS EN LA TENENCIA FORESTAL GLOBAL DEL 2002 AL 2008**



FUENTES: Sunderlin y cols. 2008; ITTO/RRI 2009. Los datos incluyen a 36 de los países con mayor número de bosques, mismos que representan el 85% de los bosques de todo el mundo.<sup>3</sup>

tradicionales, como un moderno avance hacia una mayor equidad en la gobernanza, el estado de derecho y la defensa de los derechos humanos. La población de países en vías de desarrollo empieza a exigir sus derechos a la tierra y a los recursos como resultado del presente acercamiento de las economías locales a la mundial.

Tal transición puede ser pacífica y gradual, aunque en la mayoría de los casos ha generado confrontaciones. Por ejemplo, la revolución de México de principios del siglo XX, o la de China de la década de los 50, lograron que se transfiriera el control de la mayoría de los bosques del Estado y de los grandes terratenientes, a los ejidos y familias rurales. En Europa y los Estados Unidos, las comunidades y los hogares son propietarios de la mayoría de las áreas boscosas, mientras que Nueva Zelanda y Canadá existen largos procesos legales por parte de los Maorí y de las Primeras Naciones para exigir sus derechos forestales (*ver Recuadro 7*). En América Latina, algunos pueblos indígenas han obtenido la tenencia legal de algunos territorios. Demandas y negociaciones en curso entre comunidades indígenas y poblaciones de inmigrantes muestran que las cuestiones de derechos sobre la tierra nunca terminan por resolverse. En la mayoría de los países en vías de desarrollo el dominio del Estado sobre los recursos, instituido durante el periodo colonial, no ha permitido el establecimiento de modelos alternativos, y la legislación post colonial continúa asignando derechos a los gobiernos a costa de los habitantes locales. Aún en países donde los gobiernos han iniciado reformas, su implantación es lenta y con una falta crónica de recursos. Más aún, deben enfrentarse frecuentemente a secretarías de estado obstinadas (*ver Recuadro 5*).

Los datos sobre la tenencia de tierras gubernamentales se deben considerar con cuidado debido a la lentitud de los avances de las reformas, y a que las estadísticas oficiales tienden a minimizar en sus informes los casos de avance significativo. Así mismo, los datos oficiales tienden a ignorar la diferencia que existe entre el concepto de “bosque” y el de “predio agrícola.” Muchos bosques oficiales son en realidad predios agrícolas y viceversa. Por otra parte, los términos “tenencia” y “transición” pueden resultar aún más confusos por sugerir la posibilidad de avances positivos unidireccionales y con ello ocultar el hecho de que pueden existir, y a menudo este es el caso, reverses o reglamentaciones simultáneas que limitan los efectos reales de las reformas de tenencia. Los gobiernos pueden reconocer los derechos, o negarlos (legal o ilegalmente), y por tanto las comunidades locales pueden quedar sin la posibilidad de defenderlos, utilizarlos eficazmente o beneficiarse de ellos. Los requisitos para su ejercicio llegan a ser tan abrumadores que terminan por anularlos.

---

### 3 | “DEMASIADO PARA TAN POCOS”: ¿PARA QUIÉN PREVALCERÁN LOS DERECHOS EN EL PERÚ?<sup>6</sup>

El 5 de junio del 2009, a lo largo de los caminos de la selva amazónica del Perú, se enfrentaron violentamente manifestantes indígenas con la policía militar, con un saldo de casi 100 muertos.<sup>7</sup> La “Masacre de Bagua” dirigió la atención mundial a un enardecido conflicto por el derecho a los recursos del bosques donde los títulos de propiedad de tierras ancestrales de los grupos indígenas se traslapan con casi 45 millones de hectáreas otorgadas a contratistas para la explotación de gas y petróleo.<sup>8</sup> Una coalición de grupos indígenas ocuparon las instalaciones petrolíferas y caminos de importancia clave para protestar contra los decretos presidenciales que socavaban sus derechos a las tierras ancestrales forestales, que habían ganado anteriormente con grandes esfuerzos. Tras 57 días de ocupación, y escudándose tras el infame axioma de “demasiada tierra para tan poca gente”,<sup>9</sup> el presidente Alan García desplegó al ejército, desalojó violentamente a los manifestantes, y mantuvo los decretos a pesar de que Perú había ratificado el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Sin contar con recursos legales para exigir compensaciones por los incalculables daños ocasionados a sus vías fluviales, flora, fauna y subsistencia por la extracción de petróleo y gas, los líderes indígenas desafían esa generalizada hipocresía legal, y han empezado a establecer los parámetros del debate en distintos lugares, no sólo en el Perú.

---

## MÁS ALLÁ DE LAS TIERRAS BALDÍAS: CUESTIONES Y TENDENCIAS CLAVE QUE CONFORMAN UNA NUEVA ERA

En el 2009, se registraron acciones relacionadas a los derechos y tenencia forestales sin precedentes que recibieron gran atención. La tenencia, en particular, jugó un papel clave en muchos de los temas del año. Sobre este tema se plantearon asuntos y tendencias globales que empiezan a conformar el futuro de las áreas forestales. Se evaluaron los avances y retrocesos reconociendo que habrán ganadores y perdedores, y que la manera en que se resuelvan las cuestiones de tenencia forestal y rural en el 2010 determinará la forma y dirección de la gobernanza y el uso de los bosques en las décadas venideras.

## PASOS LEGALES POSITIVOS: RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS

*“Nuestros ancestros pelearon y se liberaron de la esclavitud... Nosotros luchamos y ganamos nuestra batalla por el reconocimiento legal, control y gestión de nuestro territorio.”*

– S. Hugo Jabini, representante del pueblo Saramaka y ganador del Premio Ambiental Goldman, 2009 <sup>10</sup>

En su conjunto, el 2009 fue un buen año para los derechos y la tenencia de las tierras forestales. En la actualidad muchos países priorizan la reforma de la tenencia por el valor que tiene para todos los sectores sociales, entre ellos el sector privado. Violentos retrocesos y episodios de intransigencia se siguen registrando en algunos lugares como en el Perú (*ver Recuadro 3*), pero el nuevo reconocimiento global de los problemas y el nivel sin precedentes de la organización indígena y comunitaria han comenzado a producir resultados. El avance sustancial logrado al insertar la agenda de derechos en el debate sobre el programa de Reducción de Emisiones de Carbono Generadas por la Deforestación (REDD, por sus siglas en inglés) es testamento de la larga y ardua labor de muchos defensores y gestores

---

#### 4 | PAPUA NUEVA GUINEA: LOS VAQUEROS DEL CARBONO Y LA CORRUPCIÓN

En el 2005, Papua Nueva Guinea apareció en las noticias del mundo por alentar a los “países de selvas tropicales” a organizarse con el fin de recibir apoyo financiero para preservar sus bosques. Sin embargo, para el 2009, frecuentemente se citaba este país como ejemplo a evitar al implantar las actividades de REDD. De hecho, el comercio del carbono en Papua Nueva Guinea se inició sin la aprobación ni la supervisión del poder legislativo, incluso sin contar con mercados formales para ello. A pesar de la supuesta reglamentación de la Oficina de Cambio Climático y Sustentabilidad Ambiental (OCCES, por sus siglas en inglés) en el 2009, los agentes comerciales del carbono comenzaron a vender productos derivados, acciones e inversiones. El grado de corrupción varía mucho de un lugar a otro. Por ejemplo, unos estafadores que buscaban beneficiarse de los bosques locales recorrían los campos del país cobrando unos \$3 dólares americanos por persona a cambio de derechos de carbono. En otro caso, se dice que compañías respaldadas por Australia obligaron, incluso a punta de pistola, a algunos terratenientes a firmar acuerdos derivados del REDD; por otra parte, obtuvieron permisos oficiales y acreditación de compañías internacionales, que les permitieron acumular millones de dólares en acuerdos accionarios basados en la predicción de ingresos.<sup>11</sup> Adicionalmente, se emitieron títulos respaldados por el Estado que aparentemente fueron vendidos por intermediarios dentro del mercado voluntario internacional de captura de carbono. Más aún, los compromisos derivados de REDD parecen no haber tenido efecto en la gestión forestal ni en las prácticas de tala comercial. Se han otorgado más de 2 millones de hectáreas de bosques en forma de contratos de arrendamiento agrario, de 99 años de duración, que permiten la tala al ras. En otras palabras, se siguen otorgando concesiones a la industria de la tala.

---

de derechos en todas partes del mundo.

En el 2009, los pueblos indígenas lograron con éxito dar nuevos pasos hacia el reconocimiento legal del derecho a territorios importantes, especialmente en América Latina. Tras décadas de cruentos enfrentamientos entre los habitantes indígenas y los hacendados y mineros usurpadores, la Suprema Corte de Brasil dictaminó en marzo del 2009 que seguía vigente el derecho sobre la tierra otorgado en el 2005 a la reserva indígena de Raposa Serra do Sol, y con ello marcó un posible cambio tendiente a la mayor regularización por parte del Estado de reclamos sobre los derechos consuetudinarios de los grupos indígenas, incluso ante la oposición política local.<sup>12</sup> Más aún, se han observado pasos positivos para aclarar en quién recae la propiedad del carbono. Mediante un minucioso estudio legal comisionado por la organización Forest Trends, se encontró que el pueblo Surui es el propietario legal de los derechos de carbono forestal asociado a sus tierras en Rondonia, Brasil, conforme a las leyes brasileñas e internacionales.<sup>13</sup>

En Surinam, el pueblo Saramaka, una reconocida comunidad de descendientes de esclavos, recibió el Premio Ambiental Goldman por su lucha para la protección de sus tierras forestales, hecho que dio como resultado que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sentara precedente al emitir un veredicto de obligatoriedad legal que reconocía las tierras colectivas de los Saramaka (*ver Recuadro 8*).<sup>14</sup>

## **DISTURBIOS Y CONFLICTOS: “LA CONSTITUCIÓN ES DE PAPEL, LA BAYONETA ES DE ACERO”**

Este antiguo proverbio haitiano nos recuerda claramente, con horror, la fragilidad de la ley y el poder de la violencia. Los conflictos que surgen entre comunidades forestales e intrusos (taladores, mineros, cazadores) no son un fenómeno nuevo. Los registros históricos revelan que años atrás los conflictos solían ser pocos y breves, porque las comunidades forestales eran subyugadas rápidamente por los poderes externos. En el 2009, el panorama era diferente. Cuando los poderosos inversionistas globales y los gobiernos nacionales se dieron cuenta de la enorme posibilidad de lucrarse de las selvas tropicales que quedan en el planeta, surgieron con renovada furia violentos conflictos dentro de los bosques con el fin de adquirir control sobre los mismos. De estos sobresalen los letales enfrentamientos en el Perú (*ver Recuadro 3*) y la represión de una prolongada insurgencia en la India (*ver Recuadro 5*). Más aún, disputas locales sobre el derecho a los recursos que habían sido ignoradas por años han generado conflictos internacionales en Afganistán y en el delta del Río Níger, desde donde el movimiento insurgente comienza a extenderse a lo largo de la

---

## 5 | INDIA: DERECHOS, ARMAS Y DEMOCRACIA <sup>15</sup>

En el 2009, la sociedad civil de la India observó con atención la implantación de una nueva ley de derechos forestales. En el 2006, la promulgación de la Ley sobre Tribus Registradas y Otros Habitantes Tradicionales de los Bosques (Ley sobre el Reconocimiento de los Derechos Forestales) fue aclamada como un suceso excepcional en la prolongada lucha de esos grupos poblacionales. El estado de ese país admitió haber cometido una injusticia histórica al negar los derechos de los habitantes de los bosques, y se comprometió a enmendar sus acciones con medidas específicas.

Los informes de campo revelan que ha habido pocos cambios reales. Se ha hecho muy poco para concientizar a los habitantes de esas regiones sobre las disposiciones de la ley, y muchos no han tenido la oportunidad de presentar sus reclamos. Quienes lo han hecho, y han obtenido títulos de propiedad, han recibido solamente una fracción del área que ocupan y cultivan debido a la interferencia del departamento de asuntos forestales. No se les ha dado la oportunidad de apelar tales decisiones, a pesar de que la legislación protege ese derecho. El mayor defecto de la implantación es la total desatención a los derechos comunitarios. A la fecha, sólo se ha reconocido estos derechos en dos poblaciones del estado de Maharashtra.

Todo ello sucede en el contexto de una intensa confrontación entre los rebeldes maoístas y el gobierno. Este último aglutinó a miles de fuerzas paramilitares a mediados del 2009, al parecer para erradicar a los primeros. El distrito de Bastar, donde empieza a cobrar fuerza el operativo llamado “cacería verde”, ha comenzado a diseminar relatos sobre el asesinato, violación y tortura de *adivasis* (indígenas de la India) comunes y corrientes a manos de las fuerzas de seguridad. Líderes y organizaciones de la sociedad civil se esfuerzan lo más posible por evitar que el gobierno provoque un posible baño de sangre; sin embargo, la situación es inquietante. Muchos creen que el verdadero objetivo es desalojar a los *adivasi* de las tierras ricas en minerales para entregarlas a las corporaciones.

---

costa de África Occidental.<sup>16</sup> Dichos ejemplos señalan que habrán más conflictos en el futuro. A medida que aumenten las exigencias para controlar los recursos forestales, aumentarán también los conflictos por esos valiosos recursos.

## REDD: UNA FRUTA AL ALCANCE DE LA MANO PERO DIFÍCIL DE COMER

*“Sabemos que REDD requerirá de nuevas leyes, de reforma agraria y de nuevas instituciones, pero si los países no cumplen su parte, no serán remunerados. Esa remuneración es un pago por sus servicios. Si fallamos, las consecuencias serán enormes.”*— Hans Brattskar, Director de la Iniciativa Internacional sobre el Clima y los Bosques desarrollada por el gobierno de Noruega.<sup>17</sup>

Al tiempo que las cosas vuelven a la normalidad después del caos de Copenhague, queda claro que REDD sigue avanzando con un patrocinio adicional de por lo menos \$3500 millones de dólares americanos, cantidad que representa más del doble de la actual Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) destinada a los bosques, pero este carece de un marco o estándares que lo guíen de manera responsable, hecho que sugiere que estamos ante una fase de incertidumbre y posiblemente de mayor especulación en el corto plazo. La combinación de dinero nuevo y controles limitados incrementa dramáticamente los riesgos y las presiones sobre los bosques y la gente que los habita. La actual falta de una arquitectura integral para REDD significa que el mercado de carbono y su financiamiento serán globales, pero que la justicia y la compensación legal se tendrán que dispensar a nivel local.

REDD siguió siendo uno de los puntos excepcionales de consenso en Copenhague. Lo promueve el “norte global” por la posibilidad de reducir emisiones de manera fácil y barata, así como de lograr compensaciones de bajo costo. Lo respalda también el “sur global” por el atractivo de recibir financiamiento e inversiones. Los programas internacionales como el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés), REDD de la ONU, y el Programa de Inversión Forestal del Banco Mundial se crearon para tener resultados piloto a tiempo para la COP15. Sin embargo, a medida que se inició la obtención de dichos resultados, todas las complicaciones inherentes a los programas para detener la deforestación se apreciaron más claramente. No ha sido fácil implantar REDD con efectividad. La FCPF y REDD de la ONU han recibido donativos y garantías de más de \$186 millones de dólares americanos de parte de unos cuantos gobiernos; pero como muestra de lo difícil que resulta transformar las garantías en menos emisiones, a la fecha sólo una pequeña fracción del dinero se ha asignado a acciones en el campo.<sup>18</sup>

*¿Reforzará REDD la noción errónea y duradera de que se debe culpar a los pobres por la deforestación?*

Más aún, gran parte del discurso internacional en torno REDD se ha centrado en la necesidad de financiamiento, cuando es un hecho conocido que la deforestación es promovida en gran parte por las decisiones gubernamentales de talar o arrasar con los árboles. La voluntad política es la principal limitante, no el financiamiento. A pesar de ello, generalmente se presume que la respuesta a dicho problema es contrarrestar los costos de los programas que evitan la deforestación. Sin embargo, quedan todavía muchas preguntas por responder en el 2010. ¿Dejarán los gobiernos de promover la deforestación y la tala industrial no sostenible? ¿Reforzará REDD la noción errónea y duradera de que se debe culpar a los pobres por la deforestación?

A pesar de las dudas que todavía plagan REDD, las organizaciones



existentes preparadas para su implantación han recibido elogios por sus innovadoras estructuras de gobernanza, las cuales incluyen a representantes de los pueblos indígenas y la sociedad civil. Ejemplos de esto son el Consejo de Políticas de REDD de la ONU, las Reuniones de Socios de la FCPF, y el Programa de Inversión Forestal. Tal avance no puede obviarse puesto que apunta a cuestiones reales que enfrentará REDD durante su implantación. A pesar de esto, aún después de conocerse dicha situación, la capacidad operativa para incluir la participación local y garantizar el reconocimiento de los derechos dentro del programa es bastante limitada, hecho que sugiere que al mundo todavía le falta mucho para estar “listo para REDD”.

## ¿QUIÉN ES DUEÑO DEL CARBONO? CONFUSIÓN, CORRUPCIÓN Y COMUNIDADES

*“Suena la alarma. Sencillamente, es demasiado grande para monitorearlo. La posibilidad de cometer delitos es enorme y quienes crearon el mercado no la han tomado en cuenta. Los sindicatos del crimen organizado tienen la mira en el incipiente mercado del carbono forestal. Informaré al banco que los esquemas del REDD son vulnerables a abusos generalizados.”*

—Peter Younger, especialista en delitos ambientales de la Interpol <sup>19</sup>

---

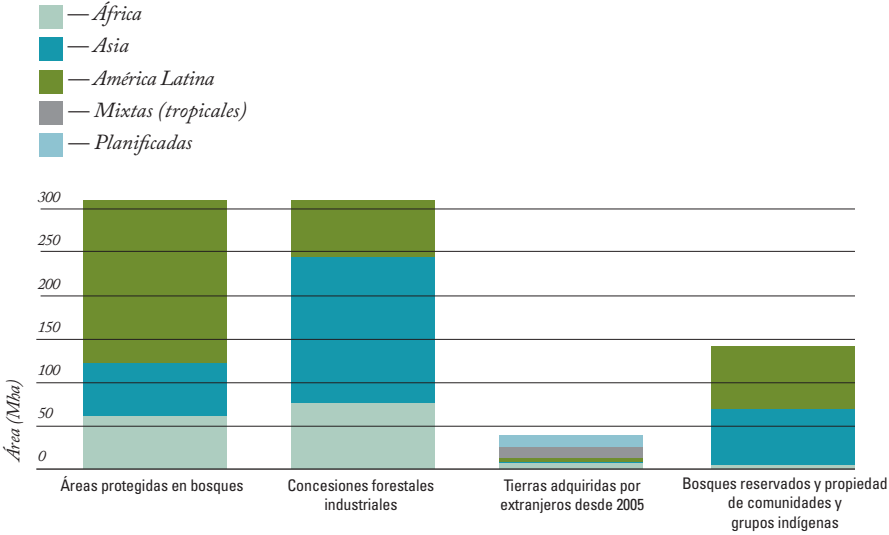
### 6 | AFGANISTÁN: LA TENENCIA DE LOS RECURSOS SE VUELVE EL CAMPO DE BATALLA <sup>20</sup>

Con tan sólo 7% de tierras fértiles, utilizarlas para pastoreo (más de la mitad de la superficie) resulta crítico para la subsistencia de poblaciones rurales de Afganistán. Si bien el país se ocupó parcialmente del asunto de la propiedad feudal de tierras agrícolas en los años 1960 y 1970, se dejó empeorar una cuestión relacionada con el derecho a la tierra que resultaba todavía más preocupante: ¿Quién es dueño de los pastizales? (En muchos sentidos, después del agua, esas tierras constituyen el recurso natural más importante de Afganistán.) Por años, el gobierno, de mayoría pashtún, ha reclamado los pastizales como propiedad estatal y se les ha reasignado consistentemente a los nómadas de dicha etnia. La población sedentaria de Hazara reclamó esas tierras durante la guerra civil (1978-2001) por considerarlas suyas por derecho consuetudinario. Aunque el gobierno se ha comprometido a reconocer que por lo menos algunos de esos pastizales no son de su propiedad, la lentitud para actuar ha provocado la adición de un nuevo frente a la guerra contra la insurgencia. Desde el 2007, los nómadas pashtún disfrutaban abiertamente del apoyo del Talibán. Los chiítas sedentarios de Hazara amenazan con solicitar el apoyo de Irán. Cientos han sido asesinados desde el 2007 a medida que los pastizales de altura se abren al pastoreo de primavera y verano. Se ha empezado a implantar una estrategia de arbitraje legal específica para limitar esa situación, aunque ahora se requiere del apoyo de fuerzas

locales y de la coalición. Mientras tanto, una parte significativa de los que de por sí son escasos recursos forestales (menos del 2% de la superficie de tierra) se ha perdido durante los últimos 8 años debido a la tala o a los bombardeos, especialmente en la zona fronteriza con Pakistán. Actualmente se encuentran en proceso de promulgación las leyes para la gestión forestal comunitaria, las cuales no contemplan la transferencia de tenencia legal, a pesar de no existir duda de que por derecho consuetudinario las comunidades son las propietarias.

El carbono forestal no representaba mayor valor para los propietarios de bosques hasta el 2009, cuando los países más desarrollados comenzaron a anunciar sus objetivos de emisiones y se volvió factible la probabilidad de establecer un acuerdo de REDD. Cabe señalar que la historia del interés de los gobiernos en el carbono data de años atrás. En el 2002, los propietarios privados de bosques de Nueva Zelanda despertaron un día para enterarse, repentinamente, que el gobierno había decidido que todo el carbono de sus árboles se convertiría en propiedad del Estado para así cumplir con los compromisos nacionales adquiridos dentro del marco del Protocolo de Kyoto.<sup>21</sup> Varios años más tarde, después de grandes protestas, amenazas de

**FIGURA 3: TIERRAS DEDICADAS A LA CONSERVACIÓN, A LA INDUSTRIA Y A LAS COMUNIDADES FORESTALES**



NOTA: "La categoría "Áreas protegidas en bosques" se refiere al total mundial de áreas de bosques protegidos. La información sobre "Concesiones forestales industriales" y "Bosques reservados y de propiedad de comunidades y grupos indígenas" data del 2008, y abarca 14 países tropicales. La categoría "Tierras adquiridas por extranjeros desde el 2005" representa las adquisiciones documentadas de tierras por parte de extranjeros en países tropicales desde el 2005. RRI recopiló la información y realizó referencias cruzadas a partir de varias fuentes. Véase la nota número 22 al final del documento para leer las citas completas.

demandas legales, campañas publicitarias, y restricciones de acceso por parte de la Asociación de Propietarios de los Bosques impuestas a funcionarios de gobierno que deseaban realizar mediciones en los bosques, el gobierno devolvió a la gente la libertad de decidir si aceptarían los créditos de carbono (y sus correspondientes obligaciones).

La historia de Nueva Zelanda parece un presagio de cosas más grandes por venir, tanto por el valor creciente del carbono como por el hecho de que esto se contempla dentro de los marcos legales de muy pocos países en el mundo. El supuesto general es que “el carbono va con los árboles y los árboles con la tierra”, y por tanto, “el carbono va con los árboles y la tierra”, pero la naturaleza confusa y conflictiva de la tenencia forestal en la mayoría de los países del mundo hace que parezca ingenua esa simple premisa lógica.

Donde exista valor y confusión también habrá un alto riesgo de corrupción, y el 2009 se puede llegar a conocer como el primer año de gran corrup-

---

## 7 | COLUMBIA BRITÁNICA Y NUEVA ZELANDA: HACIA LA TENENCIA Y GOBERNANZA DE LOS BOSQUES DE PUEBLOS INDÍGENAS

Al igual que otras jurisdicciones de la Mancomunidad Británica de Naciones, Columbia Británica y Nueva Zelanda han registrado avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. El 4 de julio del 2009 se entregaron a representantes de *iwi* de comunidades tradicionales casi \$500 millones de dólares neozelandeses en activos forestales, incluyendo 176,000 hectáreas de tierras.<sup>23</sup> En Nueva Zelanda, el reconocimiento legal de la tenencia de la tierra del pueblo Maorí ha constituido el punto central de los debates sobre la implantación del Tratado de Waitangi (1840). Como medida para abordar los casos de incumplimiento del tratado ocurridos a lo largo de la historia, se aprobó en el 2008 la *Ley de la Resolución Colectiva sobre las Tierras Forestales del Centro de la Isla Norte* (conocida también como la Resolución Treelord), hecho que puso fin a casi 20 años de disputas legales sobre los derechos de los *iwi* sobre tierras y recursos.

En el 2005, se firmó un acuerdo entre la Columbia Británica y los pueblos de Naciones Indígenas donde se estableció “una nueva relación de gobierno a gobierno basada en respetar, reconocer y poner en orden los derechos y la propiedad - indígena”.<sup>24</sup> Según un artículo que examina la implantación de esa “nueva relación”, la iniciativa de Ley de Reconocimiento y Reconciliación<sup>25</sup> aceptaría los derechos y la tenencia de los indígenas, permitiría la toma de decisiones compartida sobre tierras y recursos, y la firma de acuerdos para compartir ingresos y beneficios, así como rehabilitar la capacidad de las naciones indígenas y establecer un proceso de resolución de conflictos. Lo anterior ejemplifica el reajuste del equilibrio de las relaciones de poder mediante la transferencia de propiedad por parte del gobierno y con ello el aumento de poder de decisión de autoridades indígenas locales sobre cuestiones relacionadas sobre a la tierra y sus recursos.

---

ción en el comercio de carbono. Justo antes de las pláticas del cambio climático en Copenhague, el gobierno de Papua Nueva Guinea disolvió discretamente su Oficina de Cambio Climático y Sustentabilidad Ambiental (OCCES) por haber recibido acusaciones, muy publicitadas y que venían de tiempo atrás, de haber vendido ilegalmente certificados de propiedad de carbono con un valor de \$100 millones de dólares australianos a una compañía también australiana. Lo que causó consternación fue que la oficina olvidó consultar la decisión de vender los certificados con las comunidades forestales, que por ley son las verdaderas dueñas de los bosques del país (*ver Recuadro 4*).<sup>26</sup> La falta generalizada de claridad legal y de aplicación de la ley y el creciente valor global del carbono. Llamó la atención de la Interpol y de expertos internacionales en delitos ambientales en el 2009.

## LA APROPIACIÓN GLOBAL DE TIERRAS Y EL HAMBRE: LLEGARON PARA QUEDARSE Y HAY MÁS POR VENIR

El dominio de áreas públicas protegidas, de concesiones industriales, y el historial de prácticas débiles de gobernanza forestal sugieren que la apropiación de tierras no es algo nuevo (*ver Figura 3*). Ciertamente, las áreas forestales de parques y concesiones constituyen todavía una superficie cuatro veces mayor a la del área propiedad de comunidades o gestionada por las mismas.<sup>27</sup> A pesar de la gran crisis financiera mundial, el 2009 fue un año sin precedentes en términos de apropiación de tierras.<sup>28</sup> La competencia por las tierras más productivas del mundo, incluso aquéllas que se encuentran dentro de los bosques, se ha vuelto una lucha encarnizada.

Se ha calculado que el total de la inversión corporativa en adquisición de tierras durante los últimos 5 años ha alcanzado los \$100,000 millones de dólares americanos a nivel mundial<sup>29</sup>, lo que representa por lo menos 24.8 millones de hectáreas desde el 2005 (*ver Figura 3*). Este fenómeno ha sucedido paralelamente a un incremento dramático en la escasez de alimentos en el mundo; la FAO estima que del 2008 a la fecha existen 100 millones de personas más que padecen hambre, y que más de la mitad de la población de África sufre de desnutrición.<sup>30</sup> Desde junio del 2008 se han reportado para en África más de 180 contratos de compra de tierras o de arrendamiento agrario que cubren 37 millones de hectáreas; 40% de ellos son acuerdos sur-sur.<sup>31</sup>

*Muchos países priorizan ahora la reforma de la tenencia por el valor que tiene para todos los sectores de la sociedad, incluido el sector privado.*

---

## 8 | LOS SARAMAKA: VICTORIA LEGAL, IMPLEMENTACIÓN RETRASADA O IGNORADA

*“Los niños nos vinieron a decir que había unos chinos en los bosques. No sé por qué, pero los chinos fueron directo a mis tierras, en las que había sembrado maní, y pusieron ahí su equipo, sus máquinas y contenedores. No hablaron con nadie, ni conmigo... Teníamos mucho miedo...”<sup>32</sup>*

Sylvia Adjako, miembro del clan (lö) Matjau del pueblo Saramaka, ofreció este testimonio del día en que llegaron concesionarios ilegales a su tierra a talar los bosques que por tradición le pertenecían. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por estar en desacuerdo con la manera en que se ocuparon y utilizaron esas tierras, dictaminó a favor del derecho de los Saramaka sobre su territorio. La corte observó “...la relación especial con sus territorios ancestrales, que requiere medidas especiales conforme al derecho internacional en materia de derechos humanos a fin de garantizar la supervivencia física y cultural de dicho pueblo”.<sup>33</sup> Dicho caso, que constituyó un avance innovador en las reformas de tenencia legal en América Latina, estableció un precedente en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos no-indígenas. Sin embargo, el gobierno de Surinam no ha cumplido todavía con las disposiciones de la corte en lo referente a la delimitación, demarcación y otorgación del título colectivo de las tierras tradicionales del pueblo Saramaka, ni ha cesado toda actividad relacionada con la concesión dentro del territorio de dicho pueblo; aunque todavía cuenta con un año para cumplir con esas disposiciones antes de que se declare que ha violado las disposiciones de la corte.<sup>34</sup> Mientras eso sucede, las concesiones para actividades extractivas y el desarrollo de reservas naturales<sup>35</sup> seguirán robando a los Saramaka los recursos a que tienen derecho y seguirán amenazando su integridad.

---

Los ingresos previstos del mercado de carbono forestal impulsan una demanda renovada por los gobiernos y los grandes terratenientes sobre las áreas públicas protegidas y el derecho al paso a áreas dedicadas a la conservación. Mientras los esfuerzos conservacionistas internacionales adoptan enfoques más sólidos basados en derechos; los gobiernos y otros entusiastas defensores de la conservación retoman viejos modelos en respuesta a esa nueva oportunidad de financiamiento. Quizás la primera apropiación de tierras importante en nombre del cambio climático se registra actualmente en Nepal. En un país orgulloso de sus exitosas prácticas de silvicultura comunitaria y de conservación centradas en el individuo, el gobierno acaba de anunciar la creación de tres nuevos parques que fueron concebidos sin consultar a los usuarios locales de los bosques.<sup>36</sup>

REDD surge en medio de un feroz debate sobre las estrategias apropiadas para combatir el hambre. Unos argumentan que se necesita aumentar la producción mediante el uso de mejor tecnología y la intensificación de la agricultura, apartando las tierras más marginales para los fines de reforestación, mientras que otros proponen aumentar el control local de los sistemas alimentarios y reducir la exposición a la volatilidad del mercado

agrícola global.<sup>37</sup> Ambas opciones requerirán nuevas modalidades de utilización de las tierras forestales. ¿Cómo afectarán el debate las políticas de REDD? ¿Qué impacto tendrán los intentos por detener la deforestación sobre la seguridad alimenticia local?

## LOS BOSQUES Y SUS HABITANTES BAJO VIGILANCIA SATELITAL: ESPIANDO LA “COCINA” DE MINA

En una conferencia internacional realizada a fines del 2008, Mina Setra, Dirigente de Políticas Internacionales de AMAN, preguntó qué derecho tenían el gobierno de Indonesia y expertos financieros internacionales de REDD sobre “su cocina”, es decir, los bosques y tierras naturales que han albergado a su pueblo por generaciones.<sup>38</sup> Hacia finales del 2009, habían surgido cientos de nuevas herramientas GIS, muy poderosas, que se utilizaban para el mapeo, medición y monitoreo de los bosques, y que se conseguían libremente en Internet por ser accesibles a todo el mundo. Entre dichas herramientas se encuentran sistemas de monitoreo de conservación y reforestación de bosques que forman parte del REDD, de los mecanismos del Protocolo de Kyoto de la CMNUCC, y de programas y mercados de carbono voluntario.

*Forasteros y gobiernos pueden utilizar los mapas para acceder a recursos de áreas remotas antes invisibles.*

La organización Forest Carbon Index elaboró un mapa para inversionistas donde se ponderan las áreas boscosas del mundo en términos de viabilidad y rentabilidad como sumideros de carbono. Un consorcio global de 80 gobiernos y 56 organizaciones reúne actualmente estándares y datos mundiales acerca de un Portal de Rastreo de Carbono Forestal, con el fin de apoyar el monitoreo, la elaboración de reportes y la información de verificación que se requieren para el desarrollo de futuros marcos regulatorios de cuestiones climáticas.<sup>39</sup> Así mismo, se elaboran mapas basados en la sofisticada tecnología GPS por y para los habitantes de áreas forestales remotas del Amazonas, la Cuenca del Congo e Indonesia, proceso que les permitirá documentar el uso y ubicación de los bosques que por tradición les pertenecen.

Las nuevas herramientas y tecnologías ofrecen grandes oportunidades para las comunidades que dependen de los bosques y que desean documentar sus modalidades de gestión. A pesar de todo esto, también existe el riesgo de que sus tierras y recursos queden a la vista de cualquier persona, en cualquier lugar del planeta. Según Mina Setra, los habitantes de los bosques tienen muy buenas razones para tener miedo de perder su autonomía y sus derechos; es muy fácil equivocarse y calificar a los sistemas complejos de agrosilvicultura y silvopastoreo como fuentes de degradación forestal cuando son esquemas cíclicos de utilización

de tierras y recursos legítimos y adecuados desde el punto de vista ambiental. Forasteros y gobiernos pueden utilizar mapas para acceder a recursos de áreas remotas antes invisibles. Los ejemplos de los Saramaka y los Surui establecen un precedente porque las comunidades locales tenían su propia base de información y la utilizaban activamente para negociar sus derechos (ver Recuadro 8).<sup>40</sup>

## CON LA MIRADA HACIA EL 2010: POTENCIAL EXTRAORDINARIO, RIESGO SIN PRECEDENTES

El año 2010 será el inicio de una nueva era para la gente y los bosques de países en vías de desarrollo. Con o sin un acuerdo internacional sobre el cambio climático, las áreas forestales del planeta se verán sujetas a tremendas influencias y presiones de los distintos grupos de interés mencionados específicamente en este informe. Aunque dichos grupos se encuentran dispersos por todo el mundo, sus acciones se fusionan a escala local, donde la vida y subsistencia comunitarias corren peligro. Los gobiernos del norte, e inversionistas y comerciantes de todo tipo, inspeccionarán y competirán por tierras forestales, negociando, atrayendo, e incluso sobornando, a los gobiernos de países en vías de desarrollo, propietarios todavía de la mayoría de los bosques, para que firmen acuerdos. La era en que los bosques eran tierras baldías ha terminado. Si bien es cierto que los bosques seguirán encontrándose en regiones lejanas, serán divididos, controlados y utilizados como moneda de cambio en el mercado global con fines políticos como nunca antes vistos, situación que agudizará la posibilidad de conflictos y de violencia.

Sin embargo, las comunidades utilizarán niveles inusuales de organización, capacidad e incluso resistencia, para enfrentar esta presión sin precedentes que sufrirán los bosques. Así mismo, el nuevo tipo de financiamiento y atención creará oportunidades: la oportunidad de aumentar los ingresos, de fortalecer el poder político real de las comunidades forestales y de mejorar el reconocimiento de los derechos. A pesar de esto, como vimos en Copenhague, no podremos aprovechar esas oportunidades sin pelear por ellas. Los intereses creados de compañías de la industrial forestal, las obstinadas agencias gubernamentales, las organizaciones dedicadas a la conservación convencional y el sector agroindustrial, así como los recientes compromisos de emisores de carbono del hemisferio norte, no dejarán que pase de largo ni el dinero ni el momento político.

Pasar de una era en que las tierras baldías se encuentran controladas por agentes externos a una de desarrollo y gobernanza forestal democrática a manos de comunidades locales requerirá cambios sustanciales en los actuales

modelos de negocio, desarrollo y conservación. La posibilidad de que dichas fuerzas convencionales sigan dominando, o de que la gobernanza forestal cambie para respetar y reflejar los derechos y aspiraciones de poblaciones locales, dependerá de cómo responda el mundo en el 2010 a las cuatro cuestiones fundamentales presentadas a continuación.

### **¿Habrá un acuerdo legal sobre el cambio climático y realmente se podrá cumplir?**

La indecisión de Copenhague aumentó la incertidumbre, mientras que la promesa de nuevo financiamiento generará nueva especulación en el mercado. Sin una estructura global, el mercado, al igual que el clima, entrará en caos y proliferará el riesgo de corrupción. ¿Podrán los gobiernos llegar a un acuerdo, o seguiremos promoviendo iniciativas nacionales, acuerdos bilaterales y mercados privados inconexos? ¿Podrán la Interpol y otros agentes dedicados a combatir el crimen internacional controlar la corrupción? ¿De quién serán las reglas que triunfen? Desafortunadamente, sin un acuerdo global, serán remotas las posibilidades de que se haga justicia y se sancionen las violaciones y abusos contractuales que sufren las comunidades locales por la vía legal.

### **¿Podrá REDD realmente lograr la reforma de la gobernanza forestal?**

Se gastó una porción muy pequeña de los fondos destinados para ayudar a los gobiernos a “prepararse para REDD” para la cumbre de Copenhague debido principalmente a la poca voluntad y capacidad política para la implementación de las reformas de gobernanza requeridas para establecer los sistemas de monitoreo forestal adecuados y para hacer cumplir normas y acuerdos. El dinero no ha sido un obstáculo para lograr la participación de los países en esfuerzos reales dirigidos a reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación. Sin embargo, existe actualmente un nuevo compromiso masivo de parte del Norte, que desea no sólo reducir las emisiones de los bosques, sino también buscar formas de compensar a bajo costo sus constantes emisiones. El Grupo Climático para la Protección de los Bosques se reunirá en Noruega a mediados del 2010 para dar los siguientes pasos en la elaboración de normas y estándares para REDD de alcance internacional.

¿Adoptarán los gobiernos las reformas de gobernanza y tenencia requeridas para realmente reducir las emisiones, o existe tal grado de oposición política e intereses perversos en torno a los programas de REDD que se malgastará el dinero? ¿Evitarán los planes nacionales de REDD que los pueblos indígenas y las comunidades locales utilicen técnicas tradicionales para el uso de sus tierras? ¿Tendrá acceso la ciudadanía y el público en general a toda la nueva información que generan los gobiernos? Dada la presión política interna para obtener compensaciones fácilmente y a la luz de



otros asuntos y urgencias geopolíticas de mayor importancia crítica que plantean amenazas inmediatas, ¿Realmente insistirán los gobiernos del Norte en hacer cumplir sus estándares antes de desembolsar los fondos? La respuesta a esas preguntas determinará no solamente si las intervenciones derivadas de REDD promoverán el establecimiento de las reformas de gobernanza requeridas, sino también si dicho programa realmente disminuirá las emisiones de gases invernadero.

### ¿Cuál es el futuro probable de Banco Mundial y el de los donantes de los proyectos de desarrollo?

El Banco Mundial fue creado después de la Segunda Guerra Mundial para financiar la reconstrucción de países europeos. Desde entonces, ha dirigido sus esfuerzos a ayudar a países en vías de desarrollo; al hacerlo, ha elaborado los mecanismos de protección de proyectos y de revisión independiente más avanzados del mundo, para garantizar que su desempeño sea el correcto. Hoy en día, cuando el banco empieza a convertirse en instrumento global para luchar contra el cambio climático, los donantes le exigen que sea mucho más que una institución financiera. De hecho, el banco mismo pregona que ocupa un lugar “esencial” en el mundo.

Las contradicciones resultan evidentes: por un lado, el banco promete respetar la nueva carta de derechos humanos y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y llevar a cabo algunos proyectos progresistas relacionados con bosques comunitarios; pero por otro lado, apoya proyectos que amenazan o menoscaban los derechos y la gobernanza de comunidades locales, y parece incapaz de integrar esos estándares globales a sus propias políticas y mecanismos de protección. Ese comportamiento confuso y en constante conflicto se debe a que es propiedad del gobiernos, con poder y autoridad limitados para llevar a sus países miembros a adoptar estándares globales y debido a su naturaleza burocrática, frecuentemente le resulta más sencillo apoyar el status quo y a la agenda oficial de desarrollo convencional que promover cambios progresistas.

Esencialmente, tanto donantes como grupos de defensa y de gestión de los derechos le piden que no se desempeñe como un banco propiedad del gobiernos, sino como un mecanismo de transferencia financiera que condicione el otorgamiento de fondos de acuerdo a estándares internacionales. Es decir, se le pide y se espera que se convierta en una institución diferente a la que es. La experiencia ha demostrado que el Banco Mundial no canalizará fondos para el programa de REDD u otros esfuerzos climáticos fácilmente ni sin controversias. ¿Qué tipo de Banco Mundial dominará en el 2010, y se harán esfuerzos honestos para rediseñar la arquitectura de desarrollo requerida para apoyar iniciativas locales y salvar al mundo del cambio climático?

## Lo más importante es saber quién impulsa y quién decide

Actualmente, muchos actores poderosos buscan inclinar la balanza a su favor para influir en los acuerdos sobre el cambio climático, los mercados globales y el futuro de los bosques: los emisores de carbono del Norte, los gobiernos de países en vías de desarrollo y los inversionistas que especulan con el carbono, los bienes de consumo y la tierra. ¿Quién decidirá qué se debe hacer o no a escala global, nacional y local? Mientras que el sistema de toma de decisiones de la ONU respecto al cambio climático ha carecido por años de efectividad, los gobiernos han creado grupos para establecer nuevas reglas climáticas. Podría haber una reacción adversa contra el papel de toma de decisiones de la ONU, y contra el muy influyente papel de los pueblos indígenas. ¿Acordarán celebrar los nuevos convenios globales de manera libre, dispuesta, informada y representativa los gobiernos de países en vías de desarrollo? ¿Participarán los representantes de comunidades locales en esas decisiones, o sea, se les consultará sobre lo que se hará en sus tierras o en relación a ellas, y tendrán realmente poder para otorgar o negar su consentimiento? ¿Tendrá el poder Mina de decirle a la gente que se salga de su cocina?

¿Se basará la nueva era en los derechos, y la dirigirán las comunidades locales o se seguirá siendo manipulada por el mismo control externo? La respuesta a esas preguntas determinará el futuro carácter de las áreas forestales del planeta. El mundo vive un momento de grandes oportunidades. Las acciones que realicen comunidades, gobiernos y grupos de defensa, y la gestión en el 2010 podrían provocar un devastador retroceso, o generar un gran cambio positivo. El futuro de los bosques y de sus habitantes está en juego. En las semanas que precedieron a la cumbre de Copenhague, estos grupos demostraron que poseen la capacidad, la disposición y los medios para participar en el diseño de políticas de alcance internacional. Ahora, la contienda regresa al ámbito local y nacional, donde se determinarán las reglas y los beneficios. Los esfuerzos para fortalecer los derechos y organizaciones locales, así como la gobernanza, son hoy más relevantes y urgentes que nunca.

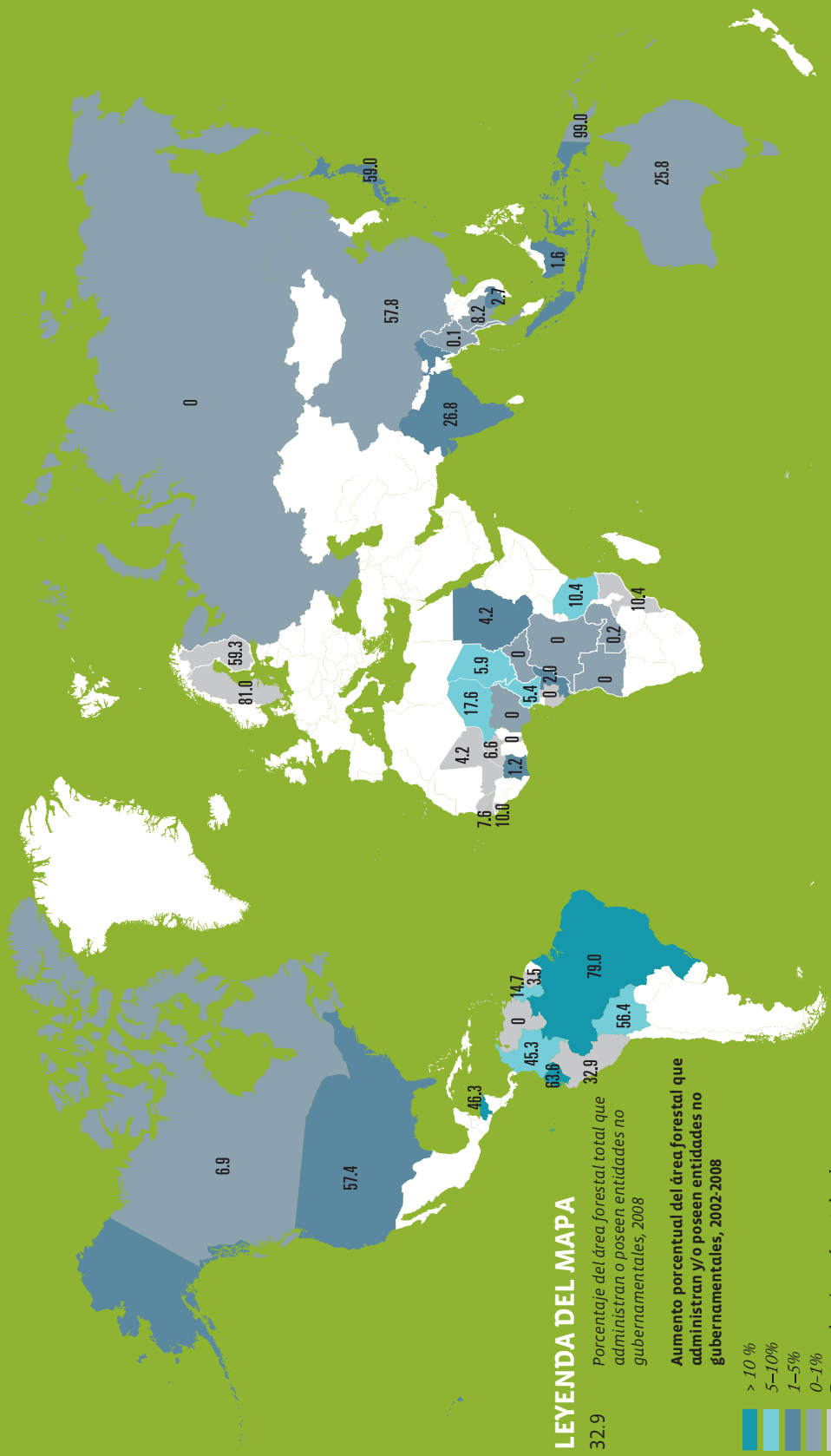
## NOTAS

1. Alden Wily, Liz. 2009. "Fodder for War? Getting to the Crux of the Natural Resources Crisis." Documento presentado en reunión pública del Overseas Development Institute (ODI), Londres, noviembre 26, 2009.
2. Basado en datos de tenencia superpuestos (Sunderlin et al. 2008. *¿De excluidos a propietarios? Desafíos y oportunidades en el planteamiento de reformas a la tenencia forestal*. Washington, D.C.: Iniciativa de Derechos y Recursos) con cálculos de emisiones de carbono nacionales provenientes del uso del suelo y el aprovechamiento comercial de los bosques (*Climate Analysis Indicators Tool*, Version 7.0. 2010. "GHG Emissions from Land-Use Change & Forestry in 2005." Washington, DC: World Resources Institute.)

3. Las figuras 1 y 2 presentan datos de los siguientes países: África—RDC, Sudán, Angola, Zambia, Tanzania, RCA, Congo, Gabón, Camerún, Chad, Nigeria, Costa de Marfil, Níger y Togo (73% de los bosques africanos). Asia—Australia, Indonesia, India, Myanmar, Papua Nueva Guinea, Japón, Tailandia y Cambodia (80% de los bosques asiáticos). América Latina —Bolivia, Brasil, Colombia, Venezuela, Guyana, Surinam, Ecuador y Honduras (74% de los bosques latinoamericanos). Resto del mundo—Rusia, Canadá, Estados Unidos, Suecia, Japón, Finlandia. Administración Forestal del Estado. 2007. *China Forestry Yearbook*. Beijing: China Forestry Publishing House.
4. Xu, J. et al. 2009. *China's Forest Land Tenure Reforms: Impacts and Implications for Choice, Conservation, and Climate Change*. Beijing y Washington D.C.: Universidad de Pekín / Iniciativa de Derechos y Recursos.
5. Sunderlin et al. 2008; Iniciativa de Derechos y Recursos y la Organización Internacional de las Maderas Tropicales. 2009. *Tropical Forest Tenure Assessment: Trends, Challenges and Opportunities*. Yokohama, Japón y Washington, D.C.: ITTO/RR1.
6. Stocks, A. 2005. "Too Much for Too Few: Problems of Indigenous Land Rights in Latin America." *Annual Review of Anthropology* 34: 85-104.
7. Consejo de Derechos Humanos de la ONU. 2009. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya: Adición: Informe sobre la situación de los derechos humanos de los indígenas de Perú*. Consejo de Derechos Humanos de la ONU, agosto 26, 2009. A/HRC/12/34/Add.8.
8. Sunderlin et al. 2008, p.16.
9. En 2008, Hugo Chávez se negó a aprobar una iniciativa de ley que reconocía los derechos territoriales de los pueblos indígenas de Venezuela, comentándole a sus asesores "demasiada tierra para tan poca gente".
10. Premio Ambiental Goldman. "South & Central America 2009: Wanze Eduards and S. Hugo Jabini." <http://goldmanprize.org/2009/southcentralamerica>
11. En una entrevista con el corresponsal senior Brian Thomson de SBS, Abilie Wape, presidente del grupo de terratenientes del área de gestión forestal Kamul Doso de la Provincia Occidental, relata cómo fue secuestrado por la policía y llevado a la habitación donde se hospedaba Kirk Roberts, director y presidente de Nupan (PNG) Trading Corporation, donde se le amenazó con llevarlo a prisión y lo forzaron a punta de pistola a firmar un documento donde cedía a Nupan los derechos de carbono.  
SBS World News Australia. 2009. "PNG climate woes continue." Fecha en la que originalmente se transmitió: diciembre 12, 2009. Disponible en línea en <http://player.sbs.com.au/naca/#/naca/wna/SpecialFeatures/playlist/PNG-climate-woes-continue/>  
Véase también Wilkinson and Cubby 2009.
12. Survival International. 2009. "Indians rejoice as Supreme Court affirms land rights." <http://www.survival-international.org/news/4354>
13. Zwick, Steve. 2009. "Brazilian tribe solidifies claim on carbon." *EcosystemMarketplace.com*, diciembre 10, 2009.
14. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2008. *Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam*. Interpretación de la sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Ser. C, No. 185, agosto 12, 2008.
15. Agradecemos los comentarios de Madhu Sarin, investigador de RRI.
16. da Costa, Gilbert. 2009. "Growing disenchantment threatens Nigeria's peace process." *Voice of America*, diciembre 26, 2009.
17. Vidal, John. 2009. "REDD in Africa: 'How we can earn money from air by harvesting carbon.'" *Guardian.co.uk*, octubre 5, 2009.
18. Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques. 2009. *FY09 Annual Report*. Washington D.C.: Banco Mundial; Programa de REDD de la ONU. 2009. *Marco de Financiación del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples*. Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, octubre 7, 2009, UN REDD/PB3/5.
19. Vidal, John. 2009. "UN's forest protection scheme at risk from organized crime, experts warn." *Guardian.co.uk*, octubre 5, 2009.
20. Alden Wily, Liz. 2008. *Whose Land Is It? Commons and Conflict States: Why the Ownership of the Commons Matters in Making and Keeping Peace*. Washington, D.C.: Iniciativa de Derechos y Recursos.
21. Nueva Zelanda. 2008. *Central North Island Forests Land Collective Settlement Act*. Acto público no. 99, septiembre 29, 2008.
22. Áreas protegidas: Programa Ambiental de las Naciones Unidas y Wold Conservation Monitorin Centre. 2009. Situación de la protección de los bosques del mundo: material complementario. Base de datos pública en línea.  
[http://www.unep-wcmc.org/protected\\_areas/docs/ProtectionOfForestAreaPerEcoregion.xls](http://www.unep-wcmc.org/protected_areas/docs/ProtectionOfForestAreaPerEcoregion.xls).

- Tierras adquiridas por extranjeros: von Braun, Joachim and Ruth Meinzen-Dick. 2009. "‘Land Grabbing’ by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities." *IFPRI Policy Brief 13*. Washington DC: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias; GRAIN. 2008. *Seized: The 2008 landgrab for food and financial security. Annex: The 2008 land grabbers for food and financial security*. Barcelona: GRAIN; GRAIN. 2009. "The new farm owners: Corporate investors lead the rush for control over overseas farmland." *Against the Grain*, octubre 2009. Barcelona: GRAIN; Louembe, Dieudonné et al. 2009. "Problématique des biocarburants en République du Congo." Presentación a nombre del gobierno del Congo en *el taller Biofuels and Sustainable Development in Central Africa*, Libreville, Gabón Nov. 3-5 2009; Schure, Jolien. 2009. "Biocarburants en Afrique Centrale: Analyse et gestion des « trade offs. »" Presentación en *el taller Biofuels and Sustainable Development in Central Africa*, Libreville, Gabón Nov. 3-5 2009. Comunidades y concesiones forestales industriales: Sunderlin et al. 2008.
23. Véase la nota 15.
  24. Gobierno de Columbia Británica. 2008. *The New Relationship*. [http://www.newrelationship.gov.bc.ca/shared/downloads/new\\_relationship.pdf](http://www.newrelationship.gov.bc.ca/shared/downloads/new_relationship.pdf)
  25. Gobierno de Columbia Británica. 2009. *Discussion Paper on Instructions for Implementing the New Relationship*. <http://www.gov.bc.ca/arr/newrelationship/default.html>
  26. Wilkinson, Marian and Ben Cubby. 2009. "Australian firm linked to PNG's \$100m carbon trading scandal." *Sydney Morning Herald*, septiembre 4, 2009.
  27. Sunderlin et al. 2008
  28. Se define el término "apropiación de tierras" como adquisiciones de corporaciones o Estados para inversión agrícola, industrias extractivas que incluyen nuevas concesiones en áreas forestales, expansión de conservación sin mecanismos viables para la protección de los derechos y financiamiento, e inversiones relacionadas con REDD y otros esfuerzos de captura de carbono sin el conocimiento y el acuerdo de las comunidades locales.
  29. GRAIN. 2009. "Land grabbing and the food crisis." Presentación, noviembre 2009. <http://www.grain.org/o/?id=90>
  30. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 2009. *Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2009*. Roma: FAO.
  31. Sharife, Khadija. 2009. "Africa: Land Grabs—New ‘Resource Curse’?" *Pambazuka News* 459, noviembre 26, 2009.
  32. Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Representantes de las Víctimas. 2007. *Declaración rendida ante fedatario público (affidavit) de Silvi Adjako*. Presentada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en apoyo a Doce Clanes Saramaka vs. Surinam, mayo 2, 2007. Página 4, Pregunta D, Respuesta 5.
  33. Corte Interamericana de Derechos Humanos 2008.
  34. McKay, Fergus. 2009. *Comments of the Victims' Representatives on the First Report of the Illustrious State of Suriname in the Case of the Saramaka People* (Ser C No.172 and Ser C No. 185). Correspondencia con el Secretario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, septiembre 12, 2009. Moreton-in-Marsh, Reino Unido: Programa para los Pueblos del Bosque.
  35. Forest Peoples Programme, Lower Marowijne Indigenous Land Rights Commission and Association of Indigenous Village Leaders in Suriname. 2008. "Nature Reserves within the Indigenous Territory of the Kalġia and Lokono Peoples of Lower Marowijne: A review of Suriname's implementation of the CBD Programme of Work on Protected Areas." *FPP Series on Forest Peoples and Protected Areas*, enero 2008, pp. 6-7.
  36. El Parque Nacional Banke, localizado en la zona de conflicto de Terai y las áreas de conservación de Gaurishankar y Api Namba, fue creado sin haber obtenido el consentimiento previo, libre e informado de los habitantes del bosque y a pesar de las duras críticas de FECOFUN, Federación de Usuarios de Bosques Comunitarios de Nepal (Ghan Shyam Pandey, Presidente, FECOFUN, comunicado personal, diciembre 14, 2009.)
  37. Banco Mundial. 2009. *Implementación de la agricultura para el desarrollo: plan de acción del Grupo del Banco Mundial para la Agricultura, ejercicios 2010-2012*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
  38. Setra, Mina. 2008. "Community and Indigenous Rights in REDD: How to Secure Rights at National and Local Level." Documento presentado durante *la Conferencia Internacional sobre Derechos, Bosques y el Cambio*. Climático, octubre 15-17, 2008, Oslo, Noruega. Véase [www.rightsandclimatechange.wordpress.com](http://www.rightsandclimatechange.wordpress.com).
  39. *Forest Carbon Index*. 2009. Recursos para el futuro, para asesores en cuestiones climáticas y para el Instituto Internacional para el Análisis de Sistemas Aplicados. <http://www.forestcarbonindex.org/maps.html> Forest Carbon Tracking Portal. 2009. Grupo de Observación de la Tierra. <http://www.geo-fct.org/home>
  40. Butler, Rhett. 2009. "Ethnographic maps built using cutting-edge technology may help Amazon tribes win forest carbon payments." *Mongabay.com*, noviembre 29, 2009.

**FIGURA 4 : ESTADO DE LA TENENCIA FORESTAL GLOBAL, 2008**



FUENTES: Sunderlin y cols. 2008; ITTO y RRI, 2009.



1238 Wisconsin Avenue NW / Suite 204  
Washington, DC 20007  
*[www.rightsandresources.org](http://www.rightsandresources.org)*