

Cogiendo atajos

El fondo del Banco Mundial para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques le falla a los bosques y a los pueblos

Kate Dooley, Tom Griffiths, Helen Leake, Saskia Ozinga

Noviembre de 2008



Autores: Kate Dooley, Tom Griffiths, Helen Leake, Saskia Ozinga

Foto de la portada: Las propuestas de muchos gobiernos para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques (REDD) incluyen peticiones de apoyo a las operaciones de explotación forestal para hacerlas «sostenibles», en lugar de pedir apoyo para aclarar los derechos de tenencia de la tierra y reformar el sector forestal. Foto: Carol Yong
Autores de las fotografías: Tom Griffiths, John Nelson, Dorothy Jackson y Carol Yong
Diseño: Daan van Beek



Oficina de FERN en el Reino Unido

1c Fossey Business Centre, Stratford Road, Moreton-in-Marsh, GL56 9NQ, Reino Unido

Oficina de FERN en Bruselas

4 Avenue de l'Yser, 1040 Bruselas, Bélgica

www.fern.org



Programa para los Pueblos de los Bosques

1c Fossey Business Centre, Stratford Road, Moreton-in-Marsh, GL56 9NQ, Reino Unido

www.forestpeoples.org

© FERN / Programa para los Pueblos de los Bosques, noviembre de 2008

Este material se ofrece gratuitamente para uso personal y no comercial, siempre y cuando se haga mención de la fuente. Para fines comerciales o de cualquier otro tipo se debe obtener previamente permiso por escrito de FERN y el Programa para los Pueblos de los Bosques. No se permite alterar, vender ni alquilar este material bajo ninguna circunstancia.

Índice

Resumen	5
Antecedentes del FCPF	6
La importancia de reconocer los derechos de tenencia de la tierra	8
Principales resultados del análisis llevado a cabo por FERN y el FPP	9
Análisis de las diferentes R-PIN	14
Conclusiones	18
Recomendaciones	20
ANEXO I	
Algunas normas y principios operativos fundamentales del FCPF	21
ANEXO II	
Las fases del FCPF	23
Anexo III	
¿Quién escribió las R-PIN?	24

La explotación forestal a pequeña escala para uso local forma parte importante de las economías locales. En África la explotación industrial a gran escala no ha aportado grandes beneficios en lo que se refiere al desarrollo y ha agravado la pobreza.



Resumen

En diciembre de 2007 el Banco Mundial lanzó su Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques con el fin de que sirviera de «catalizador» para fomentar la inversión pública y privada en la REDD (reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques) y para apoyar proyectos piloto de demostración dedicados a elaborar y poner en marcha estrategias nacionales de REDD. Para acceder a los fondos recaudados por esta entidad los países antes de todo tienen que presentar notas sobre la idea del plan de preparación (R-PIN).

Este informe analiza nueve de las 25 primeras R-PIN¹ aprobadas con el fin de intentar evaluar hasta qué punto el fondo está cumpliendo algunos de sus compromisos sociales más importantes establecidos en su Documento Constitutivo, y para determinar si está abordando o no algunos de los problemas más importantes planteados por pueblos indígenas y organizaciones de la sociedad civil en relación con la REDD, incluida la gobernanza, los derechos humanos, la tenencia de la tierra y el consentimiento libre, previo e informado (CLPI)².

En general este análisis lleva a la conclusión de que hasta la fecha el proceso se ha desarrollado de forma precipitada, ha sido dirigido implícitamente hacia una REDD basada en el mercado y ha estado dominado por un gobierno centralizado, sin apenas consultar o sin consultar a los pueblos indígenas, las comunidades locales ni las organizaciones de la sociedad civil. La baja calidad de algunas de las R-PIN aprobadas indica que la unidad de financiación del carbono del Banco está ansiosa por poner en marcha el Fondo lo más rápidamente posible, y como consecuencia de este planteamiento acelerado las R-PIN han sido aprobadas precipitadamente optando por atajos. El análisis demuestra asimismo que el FCPF no está cumpliendo algunos de los compromisos sociales más importantes que adquirió.

Este informe recomienda que, en la siguiente fase de sus operaciones, el fondo tome medidas urgentes para asegurarse de que cumple sus compromisos con los pueblos indígenas, los habitantes de los bosques, las comunidades que dependen de los bosques y el público, y que sigue sus propias reglas.

1 Desde noviembre de 2008 están aprobadas las R-PIN de los siguientes 25 países, que han sido seleccionados como participantes del FCPF abocados a actividades de REDD: América Latina: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú. África: Camerún, Etiopía, Gabón, Ghana, Kenia, Liberia, Madagascar, República del Congo, República Democrática del Congo y Uganda. Asia y el Pacífico: Papúa Nueva Guinea, República Democrática Popular de Laos, Vanuatu y Vietnam.

2 Para obtener más información sobre el CLPI, consulte: http://www.forestpeoples.org/documents/law_hr/bases/fpic.shtml

Antecedentes del FCPF

El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) fue desarrollado por la unidad de carbono del Banco Mundial. El Fondo fue lanzado en medio de una controversia pública internacional en diciembre de 2007 en Bali, principalmente porque el Banco no había consultado adecuadamente a los pueblos indígenas ni a los gobiernos meridionales. En respuesta a esta crítica, en 2008 el Banco Mundial celebró tardíamente reuniones con pueblos indígenas y documentó debidamente sus inquietudes.³ En octubre de 2008 el FCPF también accedió a establecer un fondo de un millón de dólares estadounidenses en apoyo de la participación de los pueblos de los bosques en actividades de REDD respaldadas por el FCPF. La finalidad expresa del FCPF es servir de «catalizador» para fomentar la inversión pública y privada en la REDD y para apoyar proyectos piloto de demostración que desarrollen y pongan en práctica estrategias nacionales de REDD.⁴

Participantes del FCPF

Un país pasa a ser «país REDD participante» una vez que ha presentado una nota en la que explica el concepto de su plan de preparación para la REDD y dicha nota es aprobada por el FCPF. A continuación los países participantes pueden formar parte de los órganos de gobierno del FCPF. Esta nota conceptual inicial se conoce como «nota sobre la idea del plan de preparación» (R-PIN). Desde octubre de 2008 están aprobadas las notas de los siguientes 23 países, que han sido seleccionados como participantes:

- **Latinoamérica:** Argentina, Colombia, Costa Rica, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.
- **África:** Camerún, Etiopía, Gabón, Ghana, Kenia, Liberia, Madagascar, República del Congo y República Democrática del Congo.
- **Asia y el Pacífico:** Papúa Nueva Guinea, República Democrática Popular de Laos, Vanuatu y Vietnam.

Una vez que esté completamente operativo, el FCPF tendrá un máximo de 30 países en desarrollo como participantes.⁵

3 Se celebraron tres talleres desde finales de febrero hasta mediados de marzo en Asia, Latinoamérica y después África. Los informes de los talleres y la respuesta del FCPF están disponibles en <http://carbonfinance.org/Router.cfm?Page=FCPF&FID=34267&ItemID=34267&ft=FeaturedResources&FeatResID=40587>.

4 Banco Mundial. Mecanismo Para Una Cooperación Por El Carbono De Los Bosques: Memorando Informativo. Washington DC: Banco Mundial, 13 de junio de 2008 http://wbcarbonfinance.org/docs/FCPF_Info_Memo_Revised_June_version_Spanish.pdf

5 Banco Mundial. High demand prompts FCPF to expend beyond original 20 developing countries, comunicado de prensa n° 2008/124/SDN. Banco Mundial, 2008.

Fondos del FCPF

El FCPF incluye el Fondo de Preparación y el Fondo del Carbono. El Fondo de Preparación está diseñado para ayudar a los países a elaborar y poner en práctica planes de preparación que derivarán en estrategias nacionales de REDD y sistemas nacionales para supervisar, evaluar y verificar la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en relación con unos niveles de referencia nacionales. Una vez que se considera que un país está «preparado» (es decir, que tiene un estrategia de REDD, unos niveles de referencia y sistemas de monitoreo), puede presentar «programas de reducción de emisiones» (ERP) ante el FCPF. Una vez que estos ERP son aprobados, el Fondo de Carbono pagará el coste de esos programas a los correspondientes países a través de acuerdos de pago de las reducciones (ERPA), que son acuerdos entre los países REDD participantes (es decir, gobiernos nacionales) y el Banco Mundial. A finales de 2008, el FCPF está entrando en la fase en la que los países REDD participantes están empezando a elaborar planes de preparación (véase el anexo II).

La relevancia del FCPF

Si lo comparamos con otros fondos del Banco Mundial, especialmente el futuro Programa de Inversión Forestal, el FCPF es pequeño. Sin embargo sus operaciones son relevantes, porque servirán de catalizador para la elaboración de estrategias nacionales de REDD que podrían moldear durante muchos años las políticas nacionales forestales, al igual que las políticas de conservación y uso de la tierra en los países tropicales con bosques. Estas estrategias y políticas determinarán qué puede y qué no puede pasar en las zonas forestales en el futuro, y como tales sus impactos potenciales en las formas y los medios de vida de los pueblos indígenas y los pueblos que dependen de los bosques es difícil de exagerar.

Normas y procedimientos del FCPF

El FCPF se ha comprometido a aplicar las políticas sociales y medioambientales del Banco Mundial, y a asegurar un proceso «participativo» e «inclusivo» en todas las actividades del FCPF desde «las primeras etapas del proceso». Esto cobra especial importancia si tenemos en cuenta el apoyo del FCPF a las actividades denominadas «de preparación» que prepararán el terreno para los futuros programas nacionales de REDD. **El anexo I detalla algunas normas y principios operativos fundamentales del FCPF.**



El reconocimiento de los derechos de los pueblos locales es un prerequisite para cualquier acuerdo de REDD eficaz. Sin embargo la R-PIN de la República Democrática del Congo ni siquiera reconoce los conflictos debidos a la tenencia de la tierra.

La importancia de reconocer los derechos de tenencia de la tierra

Las diversas iniciativas de REDD, tanto las apoyadas por el FCPF como por otros fondos, podrían ser el mayor cambio que ha habido durante generaciones en las ideas y los métodos de gestión forestal nacional e internacional. Es difícil sobreestimar los impactos potenciales de esta marea de cambios políticos, promesas de fondos y nuevas ideologías para las formas y los medios de vida de los pueblos que viven en los bosques o en sus alrededores y los pueblos que dependen de ellos. Los riesgos sociales y para los derechos humanos son claros y de gran alcance. El mayor valor monetario dado a los recursos forestales existentes y el nuevo crecimiento forestal dejan el paso libre a la corrupción en países cuyo sector forestal ya está gravemente afectado por ella. La planificación centralizada, como la que fomenta el FCPF, en virtud de la cual el gobierno nacional crea planes, recibe pagos y distribuye los nuevos fondos, solo sirve para agravar la marginalización de los pueblos de los bosques. Sin un reconocimiento claro, firme y exhaustivo de los derechos consuetudinarios y colectivos de los pueblos que dependen de los bosques, el proceso de REDD sólo creará incentivos para que otros denieguen estos derechos sobre la tierra y reclamen beneficios para ellos mismos. Sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y el pleno apoyo y participación de comunidades locales, el proceso de REDD repetiría los errores de las estrategias centralizadas de gestión forestal basadas en la aplicación verticalista y forzada de las normas, y conducirían al mismo resultado: mayores niveles de deforestación y corrupción mientras los pueblos indígenas y las comunidades locales se enfrentan a mayores niveles de pobreza y enajenación de sus tierras.

En muchas partes de los trópicos, los bosques intactos y saludables que quedan están ubicados en los territorios de los pueblos indígenas. Esta foto muestra bosques maduros de la costa atlántica de Panamá ubicados en el territorio indígena de Kuna Yala.



Principales resultados del análisis llevado a cabo por FERN y el FPP

La tabla de la página 14 presenta una descripción detallada del contenido de las diferentes R-PIN.

Un análisis de una muestra de nueve notas sobre la idea del plan de preparación (primer paso de las actividades de preparación del FCPF) presentadas por otros tantos países y aprobadas por el FCPF en 2008 indica que la calidad del contenido y la calidad de las revisiones de las R-PIN por parte del Panel de Asesoría Técnica es muy variable. Este análisis revela que no se han tenido en cuenta criterios claves para evaluar la calidad de las R-PIN y aprobarlas, o bien han sido aprobadas sin llegar a evaluarlas. En concreto se han omitido los criterios del FCPF que aconsejan que la «posesión» de estos documentos debe corresponder tanto a los gobiernos como a las «partes interesadas» (ver anexo I). FERN y el FPP llegan a la conclusión de que el FCPF no está siguiendo sus propias reglas y que no ha logrado que las operaciones de su primera fase aborden las inquietudes de los pueblos indígenas y la sociedad civil. Cuestiones concretas identificadas durante el análisis:

El FCPF no cumple con las normas y procedimientos del Banco Mundial

El Banco Mundial cuenta con una serie de normas vinculantes para proteger los derechos de los pueblos indígenas, los bosques y la tenencia de la tierra, así como procedimientos de consulta recogidos en sus políticas sociales y medioambientales. Es más, el Banco ha afirmado públicamente que estas políticas serán «revisitadas» con el fin de mejorarlas para que sean coherentes con la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Sin embargo, durante el desarrollo del FCPF no se ha aplicado ninguna de estas normas y solo han sido integradas parcialmente en las reglas y procedimientos del FCPF. Además las R-PIN aprobadas no se ajustan a los principios, normas y compromisos acordados, detallados en el anexo I. Este análisis del FPP-FERN muestra que la mayoría de las R-PIN revisadas no dan un tratamiento adecuado a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales. La gran mayoría de los pueblos y comunidades indígenas no han sido adecuadamente consultados o no han participado en absoluto en la elaboración de las R-PIN, a pesar de que el Documento Constitutivo del FCPF deja claro que las políticas sociales y medioambientales del Banco Mundial son aplicables y que las operaciones del FCPF deben realizarse con la participación de los titulares de los derechos y las partes interesadas.⁶

Aparentemente el FCPF fomenta el comercio de carbono

En el documento *The role of the World Bank in Carbon Finance: an approach to further engagement* (El papel del Banco Mundial en las finanzas del carbono: un planteamiento para un mayor compromiso) publicado por el Banco Mundial en 2005, este afirma que sus objetivos en este sector son

⁶ Cabe mencionar que en el Memorando Informativo del FCPF, el Banco Mundial especifica que sus políticas de salvaguardia solo son aplicables una vez que un país ha firmado un acuerdo de donación con el banco, lo cual contradice el Documento Constitutivo del FCPF. Utilice el enlace para acceder al Memorando Informativo y el Documento Constitutivo, que es un anexo al memorando.

«ayudar a construir, mantener y expandir el mercado internacional de reducción de las emisiones de carbono y su estructura administrativa». Por lo tanto el planteamiento del Banco Mundial a favor del mercado está claro. El FCPF es más ambiguo en cuanto a los mercados de carbono. En el Documento Constitutivo del FCPF se sugiere que el FCPF es un fondo temporal cuyo fin es impulsar los esfuerzos internacionales para atraer financiación privada y que solo permanecerá operativo hasta 2020, ya que el Banco Mundial tiene previsto que para entonces el mercado de certificados de REDD habrá madurado. No obstante, el Memorando Informativo del FCPF afirma que los «acuerdos de compra de reducción de emisiones» serán el principal mecanismo de pago del Fondo de Carbono y de ese modo situarán los regímenes de comercio de emisiones en el núcleo del FCPF.

No se están abordando los derechos humanos ni la tenencia de la tierra

A pesar de que varios científicos⁷ e institutos de investigación⁸ han señalado que el reconocimiento de los derechos de tenencia de la tierra y la aclaración de los derechos de propiedad son una condición básica para la eficacia de cualquier programa de REDD, solo en unas pocas de las R-PIN revisadas se destaca esta cuestión tan importante o se esboza un proceso para establecer esos derechos. Además, ninguna de las R-PIN menciona normas internacionales relevantes establecidas en virtud de instrumentos de derechos humanos, como la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (UNDRIP). Varios países no reconocieron conflictos existentes en relación con la tenencia de la tierra o, como en los casos de la República Democrática Popular de Laos y la República Democrática del Congo, resaltaron la propiedad nacionalizada de los bosques. La R-PIN de Paraguay afirma que muchas comunidades no tienen asegurada la tenencia de la tierra, y las de Liberia y Vietnam exponen la necesidad de aclarar y reforzar las disposiciones relativas a dicha tenencia, aunque no explican lo que eso supondría en la práctica.

No se exige el consentimiento libre, previo e informado (CLPI)

Aunque reconocido por el derecho internacional como prerequisite para cualquier proyecto o programa que podría afectar a los pueblos indígenas y tribales⁹, el concepto del CLPI no apareció en ninguna de las R-PIN analizadas. Aunque la mayoría de los países reconocieron la necesidad de que en el futuro se consulte a los pueblos indígenas y a las comunidades que dependen de los bosques, ninguno fue más allá de reconocer la necesidad de procurar su consentimiento. La consulta para la elaboración de la mayoría de las R-PIN fue inadecuada, y aparentemente en varios casos se recurrió a consultas previas sobre cuestiones medioambientales generales en lugar de a consultas públicas centradas en la REDD y la R-PIN (p. ej. Panamá y Guyana). Algunos países ni siquiera proponen establecer mecanismos de participación y consulta específicos para la REDD, sino que se servirán de mecanismos existentes. Al mismo tiempo, muchos otros países han reconocido que la consulta es el paso siguiente y solicitan ayuda financiera para ello (Guyana, Paraguay, Liberia, Ghana y Nepal), aunque debido al tiempo que requieren las consultas detalladas a los interesados directos es posible que no se puedan llevar a cabo en los plazos de tiempo del Banco Mundial, y no queda claro cuándo exactamente y en qué fase se llevaría a cabo esa consulta (¿durante la elaboración del

7 Entre otros: CHHATRE, A. y AGRAWAL, A. en *Forest commons and local enforcement/ 13286-13291/PINAS/9* septiembre de 2009/Volumen 105/ Nº 36; *Iniciativa para los Derechos y los Recursos / Seeing peoples through the trees/ sin fecha*; una colección de presentaciones científicas disponible en www.rightsandclimate.org.

8 En particular el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) en sus publicaciones relacionadas con el Programa de Gobernanza Forestal y Aprendizaje, y CIFORin en *Does money grow on trees?*

9 Si desea más información sobre la sentencia más reciente en relación con los derechos de los pueblos indígenas y tribales a la tierra y sobre el CLPI, consulte: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_185_ing.pdf

Plan de Preparación o durante el desarrollo de las estrategias nacionales de REDD?). En Ghana, el acuerdo de cooperación voluntaria (VPA)¹⁰ con la UE ha tenido un impacto positivo sobre el desarrollo de procesos de buena voluntad y consulta enfocados a las comunidades locales. Varias R-PIN mencionaban la cooperación del correspondiente país con el plan de acción FLEGT (Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales)¹¹ de la UE como parte de su estrategia para mejorar la gobernanza de los bosques y poder optar a fondos para REDD.

No se propone ninguna solución clara para los problemas de la gobernanza

Aunque el plan de acción FLEGT de la UE¹² reconoce que la mejora de la gobernanza de los bosques es un prerrequisito esencial para mejorar la gestión de los mismos, el tratamiento de esta cuestión tan importante en las R-PIN es poco uniforme y de calidad variable. Varios países latinoamericanos y asiáticos comentaron el problema de la aplicación de las leyes forestales en zonas muy remotas, y reconocieron los retos que plantea la corrupción entre los agentes forestales (p. ej. Paraguay y la República Democrática Popular de Laos), pero pocos esbozaron estrategias adecuadas para reformar la gobernanza. Algunas R-PIN aplican un concepto muy reducido de gobernanza, p. ej. la R-PIN de la República Democrática del Congo afirmaba que la mayor seguridad de las empresas madereras es un ejemplo de que «la gobernanza ha mejorado».

Ninguna presenta un análisis adecuado de las causas subyacentes de la deforestación

Resulta preocupante que varios países (Panamá, Guyana, Paraguay, República Democrática del Congo, Liberia, Ghana, la República Democrática Popular de Laos y Vietnam) están dirigiendo su atención a la agricultura de corta y quema y la recogida de leña como principales impulsores de la deforestación. Este enfoque se refleja en las R-PIN de todas las regiones globales analizadas en este informe, ya que expresan opiniones negativas sobre los pequeños agricultores y los que mantienen prácticas tradicionales. Eso plantea una gran inquietud en cuanto a posibles violaciones de derechos y el riesgo de políticas de REDD injustas que perjudiquen a los pueblos de los bosques. Solo unas pocas R-PIN prestaron también atención a la agricultura industrial, las plantaciones, la ganadería y el desarrollo humano como impulsores de la pérdida de bosques (p. ej. Panamá, Vietnam y la República Democrática Popular de Laos), y varias identificaron también el efecto negativo de los proyectos de infraestructura, especialmente los de carreteras (Paraguay y Guyana). Sorprendentemente en el caso de Panamá la infraestructura (carreteras, presas, redes eléctricas, etc.) y las minas no han sido identificadas como factores que impulsan la deforestación, mientras que los estudios realizados demuestran claramente que esos son los impulsores en ese país (como en muchos otros).¹³

Aunque las R-PIN hacen referencia a la agricultura de corta y quema y a la agricultura «tradicional», ninguna de ellas trata los diferentes tipos de agricultura o su sostenibilidad en relación con las

10 La UE adoptó el plan de acción FLEGT (Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales) en 2003 para mejorar la gobernanza de los bosques y el control de la tala ilegal. Como parte de este plan, la UE está negociando acuerdos bilaterales con una serie de países que exportan madera – Camerún, Congo, Ghana, Indonesia y Malasia – para ayudarles a mejorar la gobernanza de los bosques, reconocer los derechos de tenencia de la tierra y regular el comercio de la madera.

11 El plan de acción FLEGT de la UE, presentado en 2003 y actualmente en desarrollo, dispone una serie de medidas destinadas a afrontar la tala ilegal mejorando la gobernanza de los bosques, reforzando los derechos de tenencia de la tierra de los pueblos locales, desarrollando un régimen de licencias que garantice que la madera ha sido producida legalmente, y creando un sistema independiente de supervisión. Si desea más información, consulte: www.loggingoff.info y <http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>

12 Conclusiones del Consejo de la Unión Europea del 13 de octubre de 2003, reunión 2534 del Consejo y <http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>

13 ARIAS, M. «An assessment of the implementation of international commitments on traditional forest-related knowledge in Panama». En: IAITPF, Our Knowledge for our survival, volumen II. Chiang Mai: IAITPF, 2005. págs. 3-41.

emisiones y la retención o fijación de carbono a mediano plazo (que según ha demostrado la ciencia suele ser neutral o incluso positiva con el paso del tiempo en el caso de la agricultura de corta y quema y el de los sistemas agroforestales).¹⁴ Tampoco tratan la obligación de proteger las prácticas tradicionales sostenibles, entre ellas la agricultura itinerante, en virtud del Convenio sobre la diversidad biológica (Artículo 10 c del CDB).

En lo que se refiere a la identificación de las causas subyacentes, las R-PIN de varios países africanos mencionan brevemente la expansión por mercados globales como una amenaza para los bosques, ya que fomenta la deforestación. Paraguay considera que los elevados precios de la soja, los productos lácteos y la ternera junto con el alto valor de los mercados de exportación agrícola son factores subyacentes importantes que influyen en la conversión de sus bosques. Igualmente Vietnam reconoce que el creciente valor de las exportaciones de madera es una causa subyacente de que esté exportando cuatro veces la cantidad de madera que tala legalmente en sus bosques.

No obstante, las R-PIN sugieren que los principales marcos políticos para actuar al amparo de estrategias nacionales de REDD no abordarán las causas subyacentes de la deforestación, sino que tenderán a centrarse en reducir factores próximos. Como ya hemos dicho, la forma en que han sido identificados estos impulsores directos es cuestionable tanto desde el punto de vista jurídico como el científico. En la R-PIN de la República Democrática del Congo, por ejemplo, se reconocen factores estructurales cada vez más influyentes, como las carreteras y la reciente compra de tres millones de hectáreas de palmas de aceite por parte de China, pero no son abordados en la respuesta política esbozada.

No hay un análisis riguroso de riesgos ni una identificación de las necesidades de supervisión y la distribución de beneficios

Ninguna de las R-PIN identificaba los riesgos de manera rigurosa, aunque algunas sí trataban los «los desafíos y obstáculos». Muchos países se centran en la necesidad de acceder a imágenes de alta calidad vía satélite para supervisar los bosques, aunque Ghana advierte que dichas imágenes pueden tardar varios días en descargarse en áreas con acceso de banda ancha restringido. Sin embargo, aparte de la R-PIN de la República Democrática del Congo y la de Nepal, pocas tratan la necesidad de supervisar los impactos sociales, aunque algunos países tienen pensado continuar estudios de los medios de vida rurales que sus gobiernos tiene en marcha actualmente (p. ej. Guyana y Paraguay).

Gran parte de las R-PIN revisadas reconocen que los beneficios deben llegar a las comunidades locales, pero la mayoría no dejan claro cómo se haría (Paraguay y Laos) o limitan la participación en los beneficios a beneficios indirectos como la capacitación de comunidades en gestión forestal (Guyana). Varios países mencionan la necesidad de que el público pueda acceder a los datos relativos a la supervisión para que la transparencia sea mayor.

Los sistemas de supervisión también están muy subdesarrollados en las R-PIN revisadas, ya que la mayoría de los países explican solo de manera superficial cómo se llevaría a cabo la supervisión de la reducción de las emisiones. Algunos países indican que los sistemas actuales de supervisión de la

14 Véase COUNSELL, S. Ponencia Monitoring, permanence, and indigenous peoples de la conferencia Derechos, Bosques y Cambio Climático, convocada por la Rainforest Foundation Norway y la Iniciativa para los Derechos y los Recursos, Oslo, Noruega: 15-17 de octubre de 2008.

cubierta forestal (Nepal, Laos y Vietnam) son demasiado infrecuentes e imprecisos para aplicarlos a los planes de REDD que proponen, y solicitan cuantiosas ayudas para desarrollar sistemas de supervisión. Sin embargo, esas presentaciones superficiales de los sistemas de supervisión propuestos apenas incluyen información sobre la supervisión de los riesgos sociales, excepto la R-PIN de Nepal, que reconoce la necesidad de supervisar los sistemas de pago para mantener la corrupción al mínimo.

No se realiza un análisis crítico de los mercados de carbono y se aprecia un desconocimiento de los mismos

Varias R-PIN, como las de Guyana, Panamá y Liberia, manifiestan expresamente su apoyo a la participación nacional en el mercado de carbono y consideran que la fase de preparación es una oportunidad para invertir en actividades que generen créditos comerciables. (La R-PIN de Liberia menciona un plan para invertir en extender la red de zonas protegidas con el fin de generar créditos REDD.) En ninguna de las R-PIN se reconocen las controversias y críticas del mercado de carbono, aunque varios países africanos rechazan el planteamiento de la referencia histórica debido a que sus tasas de deforestación son relativamente bajas.

Siguientes pasos: hay que hacer más consultas

En general los países consideran que el siguiente paso debe ser una fase de consulta amplia, lo cual es alentador teniendo en cuenta que uno de los principales defectos de las R-PIN es que para su elaboración solo se ha consultado a los gobiernos y a las ONG internacionales. La mayoría de las R-PIN revisadas solicitan ayuda financiera para esto, aunque los plazos y mecanismos están vagamente expuestos. También se solicitan fondos para numerosas actividades técnicas y forestales, incluida la actualización de los inventarios forestales nacionales, el establecimiento de niveles de referencia y sistemas de monitoreo. Eso pone de relieve una creciente inquietud ante la posibilidad de que la REDD impulsada por el FCPF pueda conducir a un estrecho planteamiento técnico de monitoreo y la medición de carbono en lugar de a una inversión en reformas jurídicas y una reforma de las políticas de la tierra o a un fortalecimiento de las capacidades de gobernanza.



En una conferencia organizada por la Iniciativa para los Derechos y los Recursos y la Rainforest Foundation Norway (Noruega, noviembre de 2008), los líderes indígenas pidieron un planteamiento de la REDD basado en los derechos. Para obtener más información consulte www.rightsandclimate.org

Análisis de las diferentes R-PIN

País	Derechos humanos (incluidos los derechos indígenas)	Tenencia de la tierra	CLPI y consulta pública sobre la R-PIN	Gobernanza Cuestiones abordadas
Panamá	No se mencionan los derechos humanos. El tratamiento de los pueblos indígenas es superficial y somero.	Las cuestiones de la tenencia de la tierra no son tratadas directamente.	No se menciona el CLPI. Hace referencia a consultas previas sobre cuestiones medioambientales generales en lugar de a consultas públicas centradas en la REDD y la R-PIN. La R-PIN menciona (pág. 14) que el 23 y 24 de abril de 2008 la ANAM celebró un taller sobre la REDD, pero no se ha encontrado ningún informe sobre esta reunión.	Tratada brevemente, señalando que la lejanía de muchas zonas es una barrera para imponer las leyes de protección de los bosques.
Guyana	No se mencionan los derechos humanos, a pesar de que el CERD de la ONU ha declarado que la Ley Amerindia de 2006 infringe los convenios o acuerdos internacionales sobre derechos humanos.	No se trata directamente. No se tratan los actuales conflictos por la tenencia de la tierra ni las reclamaciones de tierra de pueblos indígenas pendientes de resolución en Guyana.	No se menciona el CLPI. En la lista de personas y organizaciones consultadas predominan los organismos públicos y grandes ONG de conservación. La R-PIN afirma que se consultó a los interesados directos, incluidas las comunidades indígenas, cuyas opiniones fueron incorporadas a la R-PIN, pero no se dan detalles.	Se señala que las estructuras de gobernanza existentes «no están enfocadas a controlar la deforestación ni la degradación». Se declara la necesidad de mejorar la «planificación del uso del suelo y la delimitación de zonas». Se propone una «estructura transparente de gobernanza» para gestionar los pagos de incentivos para la REDD (pág. 15).
Paraguay	No se mencionan explícitamente los derechos humanos. Se mencionan brevemente los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra. Los derechos se mencionan pocas veces, incluida una referencia a «derechos comerciables».	Útil tratamiento de la tenencia de la tierra que señala que muchas comunidades indígenas no tienen asegurados sus derechos sobre la misma. Se señala la actual presión externa sobre tierras indígenas, pero no se plantea ninguna solución.	No se menciona el CLPI. Hasta ahora no se ha consultado directamente a los pueblos indígenas, aunque se esbozan futuras consultas planificadas. Organizaciones de pueblos indígenas de Paraguay han presentado quejas en oficinas locales del Banco Mundial por no haber sido consultadas en absoluto sobre la R-PIN.	Tratamiento indirecto y fragmentado. Se reconoce la corrupción ministerial (causante de deforestación) y el riesgo de una administración ineficiente.
República Democrática del Congo	No se mencionan los derechos humanos.	La propuesta deja claro que la mayor parte de la tierra pertenece al Estado, pero no aborda el ejercicio histórico y actual de derechos consuetudinarios por parte de los pueblos indígenas y otras comunidades forestales del país.	No se menciona el CLPI. La R-PIN solicita fondos para crear capacidad con la que consultar a los interesados directos como «punto crucial para definir las políticas de REDD».	El principal compromiso en relación con la gobernanza es aumentar la seguridad de los derechos de los concesionarios forestales (para fomentar la gestión forestal sostenible). Incluye debates abiertos sobre la cooperación con el plan de acción FLEGT. La gestión forestal sostenible (también conocida como explotación forestal industrial de «bajo impacto») es ofrecida como el mejor compromiso entre el desarrollo, la protección de las reservas de carbono y la conservación.
Liberia	Menciona los derechos de las comunidades en referencia a la tenencia de la tierra, pero no menciona los derechos humanos ni los derechos de los pueblos indígenas.	Se reconoce la necesidad de reforzar la tenencia de la tierra, incluidos los derechos sobre el carbono. Sugiere el establecimiento de una Comisión de Tierras para facilitar reformas en la política de suelo y aclarar quién es propietario del carbono. Se está elaborando una nueva Ley de Derechos de las Comunidades que otorgará un papel más activo a las comunidades en la gobernanza de los bosques.	La R-PIN afirma que la explotación forestal comercial requiere una evaluación previa de cuestiones relativas a las comunidades locales, pero no menciona el consentimiento previo. Las estrategias de consulta de la Autoridad de Desarrollo Forestal (FDA) van dirigidas a los habitantes de los bosques.	¿Hay intención de ampliar la capacidad y la presencia de la FDA in situ? Se señala la necesidad de fortalecer la gobernanza, pero se interpreta como fortalecimiento de los departamentos del Gobierno.

Impulsores subyacentes ¿Quién tiene la culpa de la deforestación?	Análisis de riesgos ¿Se abordan los posibles riesgos medioambientales y sociales?	Participación en los beneficios + Supervisión y verificación	Mecanismo de financiación
<p>Se considera que los principales impulsores son la agricultura «tradicional» y mecanizada.</p> <p>También se menciona la ganadería, el desarrollo urbanístico y los bajos niveles de concienciación medioambiental.</p> <p>NO se identifican como impulsores las carreteras, las presas, los proyectos de generación de energía ni los planes de integración regional para infraestructura (Plan Puebla Panamá).</p>	<p>Inexistente.</p>	<p>La R-PIN afirma que la «estrategia REDD» está basada en la «gestión integrada de cuencas hidrográficas» que «tiene como fin asegurar una distribución equitativa de los beneficios».</p> <p>La ANAM declara que apoya el concepto de pagos directos a «los actores que están llevando a cabo las acciones para evitar la deforestación».</p> <p>La R-PIN declara que es necesario que Panamá tenga un sistema permanente de supervisión forestal y acceso a imágenes de «alta resolución» vía satélite. También menciona la necesidad de un «sistema de verificación» de la reducción de las emisiones.</p>	<p>Propone la participación en el «mercado de reducciones de las emisiones» y en los mercados medioambientales internacionales (págs. 2, 11 y 14).</p> <p>No se reconocen los retos ni las controversias del mercado del carbono.</p>
<p>Se identifica la minería, la explotación forestal, la «actividad agrícola» y el desarrollo de infraestructuras (p. ej. carreteras y presas) como causas de la deforestación.</p> <p>La R-PIN afirma que existe una «oportunidad» para reducir la incidencia de la agricultura de corta y quema proporcionando alternativas viables a las comunidades locales.</p> <p>No se tratan los diferentes tipos de agricultura de corta y quema ni los derechos de los pueblos indígenas a practicar la agricultura tradicional.</p>	<p>Inexistente.</p> <p>El debate sobre los «retos» y los «obstáculos» para el éxito (pág. 11) cubre principalmente las dificultades relacionadas con el logro de una gestión forestal sostenible (madera).</p>	<p>La R-PIN señala que las comunidades amerindias «deben beneficiarse de los incentivos para la REDD» aunque aparentemente se limitan a beneficios indirectos (formación en gestión forestal) y no hay recompensas directas por proteger los bosques.</p> <p>Se propone un sistema nacional para supervisar las emisiones con sensores remotos que utilicen imágenes del Landsat y de radares.</p> <p>También se propone supervisar los medios de vida rurales, pero no se menciona la supervisión de otros impactos sociales.</p>	<p>La R-PIN identifica explícitamente el mercado como futuro mecanismo de financiación de la REDD en Guyana. También señala la posibilidad de pagar por los servicios de los ecosistemas.</p> <p>Se solicita financiación para el desarrollo de la tecnología de supervisión y los sistemas de información geográfica, la asistencia del Gobierno a reuniones de la CMNUCC y la mejora del intercambio de información sobre el cambio climático las actividades de REDD.</p>
<p>Los impulsores directos de la deforestación en la región occidental de Chaco son el desmonte para la ganadería y la producción de soja, así como las mejoradas redes de carreteras financiadas por bancos multilaterales de desarrollo.</p> <p>Como principal factor subyacente se menciona el alto valor de los mercados de exportación agrícola (especialmente la ternera, los productos lácteos y la soja).</p> <p>La inseguridad de la tenencia de la tierra es identificada como problema, junto con las leyes forestales y referentes a la tierra (p. ej. la Ley 422/73) que permiten la deforestación y la conversión permanente para usos agrícolas.</p>	<p>No incluye un análisis explícito de riesgos.</p>	<p>La R-PIN es vaga en cuanto a los beneficios para los pueblos indígenas y las comunidades locales, aunque está claramente a favor de pagar a quienes despejan los bosques (grandes agricultores, pág. 15).</p> <p>No se menciona la supervisión de los impactos sociales.</p> <p>SEAM señala que el actual sistema de supervisión en apoyo de la Ley de Deforestación Cero está gestionado por el sector de las ONG medioambientales de Paraguay, que son las que mejor dominan los sistemas de información geográfica y el análisis de imágenes obtenidas por satélites (pág. 4).</p>	<p>No se menciona directamente el comercio del carbono. Está previsto que la REDD sea incorporada al actual régimen de pagos por servicios medioambientales. La R-PIN respalda implícitamente la compra de tierra para su conservación con capital privado.</p> <p>Se solicitan fondos de preparación para lograr la participación de las comunidades indígenas y locales, aunque la mayoría de las peticiones están relacionadas con cuestiones técnicas de la supervisión y fondos para establecer un «grupo de trabajo especial para supervisar la REDD».</p>
<p>Se identifican dos causas principales de la deforestación: la recogida de leña y la agricultura de subsistencia que sigue prácticas itinerantes.</p> <p>La R-PIN culpa a la elevada densidad de la población rural de ejercer presión sobre los bosques.</p> <p>La R-PIN afirma que en la cuenca del Congo nunca ha habido una deforestación industrial masiva y que se desconoce el alcance de la explotación ilegal de los bosques, por lo que no identifica estos factores como impulsores importantes.</p>	<p>En lo que se refiere a los riesgos, únicamente se menciona que no se debería hacer caso omiso del «impacto socioeconómico y se debería planificar la supervisión de estos aspectos».</p>	<p>Reconoce la necesidad de pagos para llegar a los interesados directos locales, pero también admite que es difícil asegurar que dichos pagos lleguen a este nivel local.</p> <p>Sensores remotos de alcance nacional combinados con validación local.</p> <p>Sugiere usar los inventarios forestales de las empresas madereras que cubren zonas amplias, pero también confiar la evaluación de la supervisión y el control de flujos a una entidad independiente y permitir que las ONG accedan a los datos, para garantizar la transparencia y la verificación.</p> <p>Se menciona la necesidad de supervisar los impactos sociales.</p>	<p>La R-PIN rechaza el planteamiento de la referencia histórica, y sugiere que haya un compromiso de buscar la mejor forma de movilizar fondos para la REDD.</p> <p>Se solicita financiación para una unidad directiva que organice las consultas a los interesados directos y establezca inventarios y niveles de referencia.</p>
<p>Los principales impulsores identificados son la agricultura de corta y quema, la recogida de leña, la minería, la migración y la excesiva explotación forestal con fines comerciales durante la guerra civil.</p> <p>Se reconoce el riesgo de que en el futuro la expansión de la economía global someta a presión a los bosques.</p>	<p>No incluye un análisis de riesgos.</p> <p>En lo que se refiere a los beneficios, la R-PIN señala que hay intención de «desarrollar criterios basados en el carbono, la biodiversidad y cuestiones sociales para crear incentivos que den los mejores resultados posibles».</p> <p>No está claro en qué consistiría esta propuesta.</p>	<p>La supervisión de la REDD implicaría sensores remotos, fotografías aéreas y supervisión terrestre, según proceda. Ya se está llevando a cabo una supervisión terrestre con 703 parcelas de toma de muestras.</p> <p>La R-PIN rechaza el uso de una referencia histórica alegando que no sirve para predecir con precisión las emisiones futuras, y sugiere el uso de modelos de las emisiones futuras.</p> <p>También se emplearán incentivos para la REDD con el fin de compensar a las comunidades por renunciar a la explotación forestal.</p> <p>Se considera que la distribución equitativa de los beneficios es importante, pero no se dan ejemplos.</p>	<p>Liberia tiene previsto comercializar créditos generados por la red de áreas protegidas mediante la reducción de las emisiones. La red será financiada mediante el pago de incentivos por adelantado para ampliar las áreas protegidas, sobre todo en áreas singularmente ricas en biodiversidad.</p> <p>Se solicita financiación para una Estrategia y Proceso de Planificación de la REDD, fortalecimiento técnico, incluida la elaboración de inventarios y la supervisión, y para el acercamiento a los interesados directos.</p>

País	Derechos humanos (incluidos los derechos indígenas)	Tenencia de la tierra	CLPI y consulta pública sobre la R-PIN	Gobernanza Cuestiones abordadas
Ghana	No se mencionan los derechos humanos.	La R-PIN reconoce que el establecimiento de derechos claros de tenencia de la tierra es importante para reducir la deforestación. La legislación actual incluye un contrato negociado entre las comunidades y los contratistas madereros sobre la responsabilidad social y los beneficios para las comunidades.	No se menciona el CLPI. La R-PIN propone que el comité directivo del VPA y grupo de aprendizaje de gobernanza forestal se encargue de asegurar un proceso de consulta participativo y ascendente sobre las actividades de preparación de la REDD. Las consultas públicas se organizarán con todos los interesados directos (inc. los habitantes de los bosques) para debatir la estrategia de REDD y la R-PIN.	La R-PIN hace un llamamiento para que aumente la cooperación de los interesados directos en la protección de los recursos forestales. La R-PIN afirma que se ha firmado un VPA con la UE para combatir la tala ilegal como resultado del cual se ha conseguido un progreso estable de la consulta participativa y se han asegurado beneficios para las comunidades.
RDP de Laos	No se mencionan los derechos humanos. No se mencionan los derechos indígenas. No hay datos disponibles sobre los pueblos indígenas en las tierras identificadas para la REDD. Sólo se menciona la «participación voluntaria de los pueblos en planes y actividades de reducción de las emisiones basados en planes de uso del suelo y adjudicación de títulos de tierras».	Toda la tierra es propiedad del Estado. Los bosques junto a pueblos pueden ser adjudicados a los pueblos. El Estado también puede arrendar los bosques a inversores. En el caso de pueblos muy remotos (sin acceso por carretera) se conceden certificados temporales de propiedad de la tierra a los pueblos para fomentar los cultivos, y se les permiten los usos consuetudinarios del bosque.	No se menciona el CLPI. El público no participó en la elaboración de la R-PIN. Hasta la fecha: dos reuniones del Grupo de Trabajo de Donantes del Gobierno sobre Silvicultura, donde se debatió la R-PIN. Planes futuros: los pueblos indígenas y los habitantes de los bosques sólo participarán en las actividades, pero no en la planificación ni en la toma de decisiones. (pág. 12) Se afirma que la consulta (a «todo el mundo») es un área importante en la que se podrían utilizar fondos de preparación.	«La insuficiente aplicación de las leyes y la mala gobernanza son problemas comunes de todos los sectores.» La R-PIN señala la necesidad de incluir no solo el sector forestal sino también acciones generales del Gobierno y una comprensión del sector privado así como su cooperación. Todos los programas propuestos serán dirigidos por un grupo de trabajo de donantes del Gobierno.
Nepal	No se mencionan directamente los derechos humanos, aunque se hace mucho hincapié en el control local y la autonomía local.	El control de la tenencia de la tierra queda bastante protegido mediante «la gestión de los bosques por parte de las comunidades». Se han firmado acuerdos específicos de tenencia de la tierra para: grupos de usuarios de comunidades forestales (CFUG), grupos de arrendatarios (LFUG) y grupos de usuarios de comunidades de zonas de amortiguación (BZCFUG).	No se hace referencia al CLPI. No se han llevado a cabo consultas a todos los niveles sobre la REDD y la R-PIN. Se ha llevado a cabo una consulta con varios interesados directos al mismo tiempo en la que han participado el Gobierno de Nepal y ONG internacionales, pero no las comunidades locales. En el sector de la silvicultura existen vías eficientes para compartir información y realizar consultas (desde 2006/7) con representantes nacionales de grupos locales. También se afirma que en el futuro el «Gobierno de Nepal debe cooperar con comunidades que dependen de los bosques, la sociedad civil y organizaciones locales para incorporar sus opiniones y fomentar la transparencia, la participación de la gente y la equidad». Las federaciones nacionales de pueblos indígenas que hayan sido reconocidas serán invitadas a participar en los procesos de REDD.	La inestabilidad política y la ineficiente aplicación de las leyes existentes son identificadas como riesgos para el planteamiento FLEGT. Se hace mucho hincapié en la puesta en práctica descentralizada. «Las pruebas indican claramente que una vez que la gestión de los bosques sea transferida a las comunidades locales, la degradación y la deforestación se reducirán considerablemente». La gobernanza de grandes bosques deshabitados se ve como un desafío «que define los papeles y poderes de las comunidades, el gobierno local y el Gobierno central».
Vietnam	No se mencionan los derechos humanos ni se hace referencia a los pueblos indígenas, aunque sí a las minorías étnicas.	La R-PIN señala que se debe acelerarla asignación de la tenencia de la tierra a minorías étnicas y rurales, aunque la asignación de la tenencia de tierras forestales comenzó tan sólo en 2006. La R-PIN señala que «la tenencia de tierras forestales corresponde históricamente y de hecho» a las minorías étnicas. La falta de tenencia de la tierra es resaltada como factor que contribuye a la deforestación. Los programas de asignación de la tenencia de la tierra no tienen fondos.	Aunque el programa de REDD se centrará en las tierras altas centrales y en las provincias centrales del Norte, donde la población consiste mayormente en grupos minoritarios, no se han llevado a cabo consultas en estas zonas ni con ninguna otra sección de la población. Se mencionan algunas consultas anteriores sobre la política forestal, pero no se indica qué grupos participaron, ni queda clara su relación con la R-PIN y la REDD. La «actual infraestructura del Gobierno» será utilizada para garantizar que los interesados directos son escuchados. Se establecerá un proceso de consulta para la preparación del plan de REDD (incluyendo solamente organismos del Gobierno central).	La gestión de la REDD correrá a cargo de un Comité Directivo para la Mitigación del Cambio Climático y la Adaptación que formará parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Se hace hincapié en la falta de capacidad para hacer cumplir las leyes. No hay (y hace falta) una supervisión independiente eficiente.

Impulsores subyacentes ¿Quién tiene la culpa de la deforestación?	Análisis de riesgos ¿Se abordan los posibles riesgos medioambientales y sociales?	Participación en los beneficios + Supervisión y verificación	Mecanismo de financiación
<p>Se considera que los principales impulsores son la expansión agrícola (incluidos los cultivos itinerantes y permanentes), la ganadería y la recogida de leña.</p> <p>También se mencionan la presión demográfica y la minería.</p>	<p>Inexistente.</p> <p>La R-PIN menciona brevemente que es necesario evitar las implicaciones sociales negativas que puedan surgir.</p>	<p>La R-PIN señala la necesidad de que la sociedad civil participe en la supervisión de las operaciones para contribuir el cumplimiento de la legislación forestal.</p> <p>En relación con la participación en los beneficios, hay una propuesta clara para desembolsar fondos desde el nivel nacional al nivel de comunidad. (inc. el sector maderero, organizaciones basadas en las comunidades y la sociedad civil).</p> <p>Supervisión nacional de los cambios en la cubierta forestal.</p> <p>Sensores remotos y datos obtenidos vía satélite analizados mediante tecnología de información geográfica, aunque las imágenes de satélite que tardan días en descargarse suponen una barrera para este tipo de análisis.</p> <p>No se menciona la supervisión de los impactos sociales.</p>	<p>Se menciona el pago por planes de servicios medioambientales.</p>
<p>Se identifican cuatro factores de deforestación: la agricultura de corta y quema, las plantaciones comerciales de árboles, la tala ilegal y la infraestructura.</p> <p>Las causas subyacentes identificadas son la pobreza, la demanda de productos de madera por parte de países vecinos, la falta de aplicación de las leyes en vigor (falta de recursos) y la corrupción.</p>	<p>No</p>	<p>Actualmente la cubierta forestal se supervisa en ciclos de 10 años. Se propone cambiarlo pero no queda claro cómo. El plan actual incluye 19 componentes, todos los cuales tendrán diferentes sistemas de supervisión. La REDD es la sección 6 dentro de esas 19, y la supervisión será llevada a cabo por los pueblos participantes «de acuerdo con los planes de reducción de las emisiones acordados».</p> <p>Se distribuirán pagos a todos los programas, ya sean supervisados o no. No se explica cómo se dividirán los pagos.</p> <p>La supervisión de los beneficios para los medios de vida «está siendo realizada por ONG», y la R-PIN afirma que deberían ser supervisados en el futuro, pero no menciona por quién.</p>	<p>Se dan muy pocos detalles. Parece haber un único pago al Comité Nacional (bajo el Gobierno), que luego distribuiría pagos a todos los programas contribuyentes. No se explica el proceso para determinar qué programa contribuyó cuánto.</p>
<p>Se identifican factores diferentes para los bosques a gran altitud y a media altitud. Los factores a gran altitud son la pobreza, la inestabilidad política, la falta de instituciones de gestión apropiadas, incentivos inadecuados para gestionar los bosques, la falta de una estructura claramente definida para la tenencia de la tierra y la tala ilegal para contrabando a través de las fronteras. La deforestación a media altitud es menor debido al «éxito del programa forestal de comunidades».</p> <p>La R-PIN también señala que la nacionalización de los bosques en 1957 condujo a una subida pronunciada de las tasas de deforestación.</p>	<p>Sí, el riesgo social de que la REDD se vea obstaculizada por la corrupción requiere que grupos excluidos sean capacitados para abordar las prácticas discriminatorias en la sociedad para garantizar que los beneficios lleguen a los más pobres.</p> <p>Además, al desarrollar una estrategia nacional para la REDD, el Gobierno de Nepal contaría con la primera generación de actividades piloto de REDD en cuanto a 1) impacto sobre la retención de carbono y 2) implicaciones para la justicia social.</p>	<p>La R-PIN señala que cuando la sociedad civil «capacite a los grupos indígenas minoritarios», estarán mejor preparados para reclamar un reparto justo de los beneficios.</p> <p>Los sistemas de supervisión no están nada claros, es necesario elaborar nuevos inventarios forestales y desarrollar nuevos métodos para exigir responsabilidades y para supervisar. Se menciona el uso de grupos de las comunidades forestales como parte del sistema de supervisión.</p> <p>Los inventarios forestales nacionales se actualizan cada 10 años. Habría que rehacer esta base de referencia.</p> <p>La supervisión también tendrá en cuenta el impacto del proceso de REDD en los medios de vida de las zonas rurales, y, aunque la supervisión local de este impacto es eficiente, habría que desarrollar el cotejo de los datos locales de toda la nación.</p> <p>También se espera que los grupos de gestión forestal de las comunidades locales lleven a cabo la supervisión de la biodiversidad.</p>	<p>No está claro cómo se efectuaría el desembolso y los pagos. Una parte serviría de suplemento de los ingresos directos que las comunidades obtienen como parte de la red de PA.</p> <p>Aparte de eso, la R-PIN afirma que se diseñarán estructuras institucionales dentro del Gobierno para que se hagan cargo de las cuestiones financieras.</p> <p>La R-PIN da a entender que el Gobierno recibiría pagos a gran escala y después los desembolsaría, pero no lo afirma claramente.</p>
<p>Sector comercial de la madera: «Actualmente Vietnam exporta 4 veces más productos de madera procesados en lo que se refiere al volumen que lo que cosecha oficialmente de sus propios bosques».</p> <p>Cultivos de conversión en dinero</p> <p>El desmonte por parte de los pobres, especialmente las minorías étnicas, se agrava debido a la falta de tenencia legal de la tierra.</p> <p>El desarrollo de la infraestructura con fines económicos, incluida la generación de electricidad.</p> <p>[nota: la cubierta forestal está aumentando en Vietnam debido al gran aumento de bosques plantados con una cobertura de baja calidad.]</p>	<p>Inexistente.</p> <p>Sólo incluye una breve descripción de beneficios locales.</p>	<p>La R-PIN afirma que la «REDD contribuirá directamente al cumplimiento de las obligaciones contraídas por Vietnam en virtud de la CMNUCC, el CDB y la CNULD, y al desarrollo económico de las zonas remotas, las tierras altas y las zonas de minorías étnicas».</p> <p>La R-PIN también señala que el sistema de pagos debería exigir un sistema de supervisión independiente y sólido para que los pagos se hagan correctamente.</p> <p>Los actuales sistemas de supervisión están fragmentados y divididos entre varios departamentos del Gobierno.</p> <p>Está previsto que en el futuro la supervisión corra a cargo de grupos de las comunidades locales que aporten datos a las estadísticas nacionales (que serán auditadas por un grupo nacional de REDD) una vez que se haya adjudicado la tenencia de la tierra a las minorías.</p> <p>El sistema de supervisión también debería recibir pagos por sus servicios.</p>	<p>La estrategia nacional de REDD estará abierta a todo el que quiera pujar por ser incluido para desarrollar proyectos secundarios.</p> <p>La estrategia de REDD tiene como fin canalizar pagos a tres grupos: «comunidades rurales que dependen de los bosques, consejos de gestión forestal natural y organismos locales de aplicación de las leyes de protección forestal».</p> <p>El desembolso de pagos a las comunidades dependerá de la contribución a la elaboración de inventarios y del éxito de la REDD.</p> <p>Aparentemente todos los pagos van dirigidos a grupos reconocidos oficialmente (organismos públicos), desde los de ámbito nacional a los de ámbito local.</p>

Conclusiones

- Este estudio indica que el proceso se ha desarrollado de forma precipitada, ha sido dirigido implícitamente a una REDD basada en el mercado y ha estado dominado por un gobierno centralizado, sin apenas consultar o sin consultar a los pueblos indígenas, las comunidades locales ni las organizaciones de la sociedad civil.¹⁵
- El FCPF no está siguiendo sus propias reglas (ver anexo I) y está infringiendo algunas de las políticas de salvaguardia del Banco Mundial.
- Grandes ONG internacionales de conservación han colaborado en la redacción de las R-PIN de la mayoría de los países o han aportado información. Ver anexo III.

La conservación y el uso sostenible deberían ser resultados de la REDD. Asegurar los derechos de las comunidades es un prerrequisito para el uso sostenible y la conservación eficaz.



15 Es el caso de todas las R-PIN evaluadas para este estudio, así como la R-PIN de Perú, que fue aprobada por el FCPF a pesar de ser muy criticada por su propio Panel de Asesoría Técnica, lo que condujo a que varios críticos y varios expertos de dicho panel concluyeran que la toma de decisiones en el FCPF se basa principalmente en consideraciones políticas. Ref.: Banco Mundial. Summary Assessment of the Quality and Completeness of the R-PIN: FCPF External review Form: Perú, 28 de septiembre de 2008 http://wbcarbonfinance.org/docs/Peru_TAP_Consolidated_PIN_Review.doc

- Los planes para futuras consultas son vagos o los países tienen pensado utilizar simplemente mecanismos nacionales existentes (Panamá, Guyana, República Democrática del Congo, República Democrática Popular de Laos y Vietnam).
- Ninguna de las R-PIN trata explícitamente cuestiones relativas a los derechos humanos, solo una R-PIN contiene un análisis superficial de los riesgos sociales (Nepal), y ninguna trata la necesidad de aclarar los derechos de propiedad y de tenencia de la tierra como prerequisite para cualquier acuerdo de REDD.
- Ninguna de las R-PIN trata la cuestión del consentimiento libre, previo e informado.
- Solo unas cuantas R-PIN mencionan las obligaciones y normas internacionales (se centran en las leyes y reglamentos nacionales existentes referentes a los bosques y la conservación) y ninguna menciona el principal instrumento internacional de referencia que protege los derechos de los pueblos indígenas: la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*.
- Casi todas las R-PIN identifican la «agricultura tradicional» y/o la «agricultura de corta y quema o itinerante» como impulsores de la deforestación (Panamá, Guyana, Paraguay, República Democrática del Congo, Liberia, Ghana, Laos y Vietnam), aunque la mayoría de estas prácticas están protegidas por el derecho internacional y suelen ser neutras «en carbono» o incluso positivas con el paso del tiempo, como en el caso de la agricultura de corta y quema y los sistemas agroforestales.¹⁶
- La mayoría de las R-PIN proponen utilizar fondos para la REDD con el fin de detener la «agricultura de corta y quema» y proporcionar «medios de vida alternativos» a las comunidades forestales.
- Los derechos de tenencia de la tierra y los derechos consuetudinarios solo reciben un tratamiento superficial en algunas R-PIN (Panamá, Guyana y República Democrática del Congo), y ninguna habla de los conflictos por tenencia de la tierra ni de las reclamaciones territoriales pendientes.
- La mayor parte de las R-PIN examinadas no explican claramente cómo se beneficiarían los pueblos de los bosques de los futuros programas de REDD, y el control de la distribución de los beneficios parece quedar en manos del gobierno central para distribuir dichos beneficios a través de canales no identificados de acuerdo con criterios no definidos.
- En una nota positiva, por lo menos varias R-PIN proponen una supervisión independiente de la REDD (p. ej. la República Democrática del Congo, Paraguay y Vietnam) y todas proponen alguna forma de consulta futura sobre la REDD a los pueblos de los bosques y la sociedad civil.

16 Véase COUNSELL, S. Ponencia Monitoring, permanence, and indigenous peoples de la conferencia Derechos, Bosques y Cambio Climático, convocada por la Rainforest Foundation Norway y la Iniciativa para los Derechos y los Recursos, Oslo, Noruega: 15-17 de octubre de 2008.

Recomendaciones

El FCPF y las secciones pertinentes del Banco Mundial deben:

- Asegurarse de que las operaciones del FCPF son totalmente coherentes con las normas obligatorias contenidas en las pertinentes políticas de salvaguardia del Banco Mundial (p. ej. la política de pueblos indígenas, la política de bosques y otras) tanto durante la fase II (elaboración del plan de preparación) como durante todas las posteriores.
- Evitar elaborar los planes de preparación precipitadamente y asegurar un tiempo y un espacio adecuados para llevar a cabo una consulta efectiva. El plan de acción FLEGT de la UE ha demostrado que un proceso de consulta apropiado lleva años y no se puede hacer de forma acelerada.
- Solicitar la participación de los titulares de derechos y de organizaciones de la sociedad civil en la elaboración del «plan de consulta y acercamiento» que obligatoriamente debe formar parte del plan de preparación.
- Solicitar la participación informada de pueblos indígenas, comunidades que dependen de los bosques y organizaciones de la sociedad civil en la elaboración y finalización de los términos de referencia para todos los estudios y programas relacionados con la REDD.
- Asegurarse de que los futuros planes y documentos del FCPF abordan plenamente cuestiones críticas, como los derechos humanos, el consentimiento libre, previo e informado, la tenencia de la tierra, medidas para reconocer y respetar los derechos consuetudinarios, la prevención de impactos sociales negativos y la distribución equitativa en los beneficios.

ANEXO I

Algunas normas y principios operativos fundamentales del FCPF

Como resultado de la intensa presión por parte de pueblos indígenas y organizaciones de la sociedad civil, el Documento Constitutivo final del FCPF afirma que:

«El funcionamiento del Mecanismo, incluyendo la implementación bajo los Acuerdos de Donación y los Programas de Reducción de Emisiones deberá: ...**Cumplir con las Políticas y Procedimientos Operacionales del Banco Mundial** tomando en cuenta la necesidad de una participación efectiva de los pueblos indígenas dependientes que puedan afectarlos, **respetando sus derechos** bajo la ley nacional y las **obligaciones internacionales aplicables**». (Principios Operativos, 3.1. d]) (Negrita añadida)¹⁷

El Memorando Informativo del FCPF afirma que:

«El FCPF se regirá por varios principios de compromiso», entre ellos «la inclusión y la participación amplia de los involucrados [...] a nivel nacional o a nivel internacional.» «A nivel nacional, los involucrados relevantes y los tenedores de derecho serán consultados y participarán en el proceso de preparación [...] es fundamental que estos actores participen **en las primeras etapas** de proceso de preparación. Por ejemplo, los países harán esfuerzos especiales para asegurar que los pueblos indígenas dependientes de los bosques y los otros habitantes de los bosques participen en las decisiones que puedan afectarlos directamente y que se respeten sus derechos garantizados en las leyes nacionales y en las obligaciones internacionales aplicables». (Negrita añadida)¹⁸

Criterios de selección de las R-PIN:

El Memorando Informativo del FCPF y el Documento Constitutivo del FCPF (anexado al memorando) disponen una serie de criterios, principios, reglas y normas a seguir por el FCPF. Los criterios del FCPF para aprobar o rechazar las R-PIN son:

“Posesión” de la propuesta tanto por el gobierno como por las partes interesadas

- Coherencia entre las estrategias nacionales y sectoriales
- Totalidad de la información y datos suministrados

¹⁷ No obstante, cabe mencionar que el Memorando Informativo afirma que «sin un acuerdo de donación del Banco Mundial [con el país REDD participante], las políticas de salvaguarda del Banco no aplicarán» (página 31), condición que no se especifica en el Documento Constitutivo. Eso plantea la importante cuestión de qué normas se aplicarán (si es que se aplica alguna) si un país REDD decide obtener apoyo de donantes ajenos al Banco Mundial (p. ej. Indonesia).

¹⁸ Banco Mundial. Mecanismo Para Una Cooperación Por El Carbono De los Bosques: Memorando Informativo. Washington, DC: Banco Mundial, 2008.

- Responsabilidades claras para la ejecución de las actividades de REDD
- Viabilidad y posibilidades de éxito

Consulta sobre el plan de preparación:

La plantilla para el plan de preparación advierte que:

«El FCPF espera que el proceso de elaboración y aplicación del plan de preparación sea un esfuerzo notable, global, progresista y coordinado para consultar a **todas las partes afectadas más destacadas del país sobre sus ideas e inquietudes en relación con la REDD...** Este esfuerzo debería incluir una consulta nacional continua a los interesados directos sobre la REDD **para cada componente del plan de preparación, una revisión de los esfuerzos previos por cambiar prácticas y modelos de uso del suelo, incluida su efectividad y por qué tuvieron éxito o fracasaron, y una identificación conjunta de un juego de medidas planificadas para cambiar el comportamiento, las políticas y la puesta en práctica del uso del suelo en el futuro (p. ej. una estrategia de REDD).**»¹⁹

El FCPF también ha preparado pautas para la elaboración del obligatorio «plan de consulta y acercamiento». Lamentablemente esas pautas no son coherentes con las políticas de salvaguardia ni las mejores prácticas del Banco Mundial para llevar a cabo una consulta pública significativa. Por ejemplo, no cumple las normas obligatorias de consulta dispuestas en la política de pueblos indígenas del Banco Mundial (OP.410)²⁰ ni otras pautas para seguir las mejores prácticas.²¹

Criterios de selección de planes de preparación

Son parecidos a los criterios de selección de las R-PIN, con un criterio adicional consistente en un enfoque amplio e innovador, y deben:

- proponer estrategias o programas innovadores y completos...;
- estar basados en conceptos innovadores y avanzados de monitoreo, informes y monitoreo remoto que incluyan la degradación de los bosques, la protección a la biodiversidad y **los beneficios sociales;**
- Proponer probar nuevos mecanismos y métodos de distribución de las ganancias de REDD;
- proporcionar un liderazgo importante regionalmente...; y
- demostrar enfoques que sean inclusivos y se focalicen en REDD en combinación con la reducción de la pobreza, el fortalecimiento del sustento y/o los derechos de la tenencia de la tierra, incluyendo alternativas para el sector forestal y otros acuerdos de gobernanza.

¹⁹ Plantilla para la R-PIN (página 2, párrafo 6).

²⁰ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,contentMDK:20553653~menuPK:64701637~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html>

²¹ DAVIS, SH y SOEFTESTAD, L.T. Participation and Indigenous Peoples. Social Development Paper N° 9. Washington, DC: Red sobre desarrollo ambiental y socialmente sostenible (ESSD) del Banco Mundial, junio de 1995.

ANEXO II

Las fases del FCPF

Fase I = preparación de la R-PIN (sin disponibilidad de fondos)

Las R-PIN (notas sobre la idea de REDD) tienen como finalidad «proporcionar un resumen del uso del suelo, las causas de la deforestación, la consulta a los interesados directos y las cuestiones institucionales relacionadas con la REDD», y resumir la petición de ayuda por parte del país para preparar su programa de REDD.²²

Fase II = elaboración de un plan de preparación (subvención de hasta 200.000 USD)

El plan de preparación es un documento que dispone los pasos y los «requisitos mínimos» para que un país llegue a estar «preparado». Debe elaborarse sobre la base de la R-PIN y desarrollarla. El plan de preparación debe contener un «plan de consulta y acercamiento» completo, así como un breve análisis de la «evaluación rápida del uso del suelo, la política forestal y la gobernanza». Es crucial que también contenga términos de referencia detallados o resumidos, entre otras cosas, para el establecimiento de un «grupo nacional de trabajo en la REDD», una evaluación de riesgos, una estrategia nacional de REDD, un marco para la puesta en práctica de la REDD y también **términos de referencia para la evaluación del impacto social y medioambiental** de la estrategia de REDD.²³

El Banco no estipula un calendario para la elaboración de los planes de preparación, pero señala que se completarán «en unos meses».

Fase III = puesta en práctica del plan de preparación para producir el paquete de preparación (subvención de entre 1 y 3 millones de USD)

Se trata de actividades para formular y finalizar un paquete de planes detallados que incluya a) una estrategia nacional de REDD, 2) sistemas nacionales de supervisión de la REDD, y 3) unas tasas nacionales de deforestación que sirvan de referencia.

Fase IV = preparación y presentación de uno o varios programas de reducción de emisiones

Fase V = negociación y aprobación de acuerdos de pago de reducción de emisiones (ERPA)

22 Banco Mundial. FCPF Readiness Plan (R-Plan) Template and Guidance: working version 2. 16 de octubre de 2008 <http://carbonfinance.org/Router.cfm?Page=FCPF&FID=34267&ItemID=34267&ft=DoLib&CatalogID=44010>

23 Plantilla para la R-PIN.

Anexo III

¿Quién escribió las R-PIN?

País	Fecha de presentación	Autores
Panamá	Julio de 2008	Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)
Guyana	Julio de 2008	Gobierno de Guyana Conservation International Guyana
Paraguay	Octubre de 2008	SEAM (Secretaría del Ambiente) INFONA (Instituto Nacional Forestal) WWF Nature Conservancy Birdlife International La R-PIN afirma que la principal fuente de información para la R-PIN fue un documento sobre la gestión forestal sostenible publicado en 2006 por WWF.
República Democrática del Congo	Mayo de 2008	Ministerio de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Turismo Equipo de gestión de los recursos forestales: expertos en sistemas de información geográfica (SIG), en legalidad/gobernanza y en bosques Asesor externo Se consultó al centro de investigación Woods Hole y a otros departamentos del Gobierno.
Liberia		FDA (Autoridad de Desarrollo Forestal) Conservación Internacional Se consultó a varios organismos internacionales.
Ghana	Mayo de 2008	The Forestry Commission Especialista en detección remota de la Universidad de Ghana UICN
RDP de Laos	12 de junio de 2008	Grupo de trabajo en la R-PIN organizado en el seno del Departamento de Silvicultura, incluida la Wildlife Conservation Society en Laos, la UICN en Laos, el Proyecto de Desarrollo Forestal y Rural Sostenible (SUFORD; MAF/WB/ Finlandia), el Proyecto de Fomento de la Aplicación de Estrategias Forestales (MAF/JICA/Sida), y el Programa de Desarrollo de la Capacidad de Investigación de las Tierras Altas (MAF/Sida)
Nepal	Abril de 2008	Ministerio de Bosques y Conservación del Suelo y Departamento de Estudios e Investigación Forestal
Vietnam	8 de marzo de 2008	Departamento de Silvicultura y Departamento de Cooperación Internacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MARD) Fauna and Flora International (FFI) – SNV – Asesor independiente – UICN