



¿Cómo abordan los proponentes de REDD+ los problemas de tenencia?

Evidencia de Brasil, Camerún, Tanzania, Indonesia y Vietnam

William D. Sunderlin

Anne M. Larson

Amy E. Duchelle

Ida Aju Pradnja Resosudarmo

Thu Ba Huynh

Abdon Awono

Therese Dokken



¿Cómo abordan los proponentes de REDD+ los problemas de tenencia?

Evidencia de Brasil, Camerún, Tanzania, Indonesia y Vietnam

William D. Sunderlin

Center for International Forestry Research

Anne M. Larson

Center for International Forestry Research, Lima, Perú

Amy E. Duchelle

Center for International Forestry Research, Río de Janeiro, Brasil

Ida Aju Pradnja Resosudarmo

Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia

Thu Ba Huynh

University of Melbourne, Melbourne, Australia

Abdon Awono

Center for International Forestry Research, Yaoundé, Camerún

Therese Dokken

University of Life Science, Ås, Noruega

Sunderlin, W. D., *et al.* 2013. How are REDD+ Proponents Addressing Tenure Problems? Evidence from Brazil, Cameroon, Tanzania, Indonesia, and Vietnam. Artículo publicado en prensa. *World Development*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.013> ha sido traducido con el permiso de Elsevier.

© 2013 Center for International Forestry Research
Todos los derechos reservados

Sunderlin, W. D., Larson, A. M., Duchelle, A. E., Resosudarmo, I. A. P., Huynh, T. B., Awono, A. y Dokken, T. 2013
¿Cómo abordan los proponentes de REDD+ los problemas de tenencia? Evidencia de Brasil, Camerún, Tanzania, Indonesia y Vietnam. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Fotografías: Ollivier Girard/CIFOR
Industria maderera, río Congo, RDC.

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgjar.org

cifor.org

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

Índice

Resumen	v
Reconocimientos	vi
Lista de los autores	vii
1 Introducción	1
2 Metodología	4
3 Resultados	7
(a) Pregunta 1: ¿Cuáles son las condiciones de tenencia forestal en los sitios de proyecto desde el punto de vista de los miembros de la comunidad?	7
(b) Pregunta 2: ¿Qué acciones ha tomado el proponente para abordar los problemas de tenencia?	11
(c) ¿Cuáles son los factores a nivel nacional que afectan la seguridad de la tenencia en los sitios de proyecto y cómo están respondiendo los proponentes?	13
4 Discusión	17
(a) Atención a las cuatro razones por las cuales la tenencia es importante en REDD+	17
(b) Participación de la población local a través del CPLI y educación	19
(c) Acción nacional en materia de tenencia e integración de los esfuerzos a nivel nacional y de proyecto	20
5 Conclusiones y recomendaciones de políticas	21
(a) Acción en materia de tenencia a nivel nacional	21
(b) Integrar esfuerzos nacionales y locales	22
(c) Esclarecer la política REDD+	22
(d) Anticipar los problemas	22
6 Referencias bibliográficas	23
7 Notas	26

Lista de cuadros

1	Países REDD+, sitios de proyecto y organizaciones proponentes	5
2	Percepciones de la seguridad de la tenencia en comunidades de 19 sitios de proyecto	8
3	Usos externos de los bosques comunitarios por tipo de uso y permiso otorgado	9
4	Percepción y nivel de éxito de la implementación de los derechos de exclusión en comunidades de 19 sitios de proyecto	10
5	Inseguridad de la tenencia, uso externo del bosque, intentos de excluir a usuarios externos y nivel de cumplimiento de las normas forestales locales clasificados por país	10
6	Percepciones de los proponentes acerca de los desafíos de tenencia en 19 sitios de proyecto	12
7	Factores nacionales relacionados con la implementación de REDD+ en los sitios de proyecto	14

Resumen

Este documento evalúa las actividades de proponentes orientadas a abordar la inseguridad de la tenencia a la luz de las acciones requeridas para una implementación efectiva y equitativa de REDD+. El trabajo de campo se llevó a cabo en 19 sitios de proyecto y 71 comunidades en Brasil, Camerún, Tanzania, Indonesia y Vietnam. Los resultados muestran que los proponentes abordaron la inseguridad de la tenencia mediante la demarcación de los límites de las comunidades y los bosques, así como la identificación de los titulares legales de los derechos pero que se vieron limitados en su capacidad de resolver los problemas de tenencia a nivel local

que tenían origen y ámbito nacionales. Todavía es necesario llevar a cabo acciones en materia de tenencia a nivel nacional, promover una integración de los esfuerzos nacionales y locales en materia de tenencia, esclarecer las políticas REDD+ nacionales e internacionales y establecer mecanismos de resolución de conflictos.

Palabras clave - deforestación, degradación de los bosques, cambio climático, REDD+, seguridad de la tenencia, derechos de propiedad, medios de vida, equidad.

Reconocimientos

La investigación contó con el financiamiento de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD), la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AUSAID), el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido y el Programa sobre Bosques (PROFOR). Quisiéramos agradecer a los proponentes de los proyectos REDD+ por su disposición para participar en la investigación y revisar este documento. Nuestra gratitud a los encuestados en las comunidades REDD+ por su paciencia y comprensión. Nuestros

colegas Made Agustavia, Andini Desita Ekaputri y Mrigesh Kshatriya nos proporcionaron apoyo en el ingreso, limpieza y análisis de datos. El Centro de Tenencia de la Tierra de la Universidad de Wisconsin organizó, de manera muy competente, nuestra participación en este número/sección especial sobre tenencia y REDD+ mediante un proceso de revisión anónima y un taller en octubre de 2011. Maggie Holland contribuyó con valiosos comentarios al borrador. Cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores.

Lista de los autores

William D. Sunderlin¹

Center for International Forestry Research
Jalan CIFOR, Situ Gede, Bogor Barat 16115, Indonesia
w.sunderlin@cgiar.org

Anne M. Larson

Center for International Forestry Research, Lima, Perú
a.larson@cgiar.org

Amy E. Duchelle

Center for International Forestry Research, Río de Janeiro, Brasil
a.duchelle@cgiar.org

Ida Aju Pradnja Resosudarmo

Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia
d.resosudarmo@cgiar.org

Thu Ba Huynh

University of Melbourne, Melbourne, Australia
thubat3@yahoo.com

Abdon Awono

Center for International Forestry Research, Yaoundé, Camerún
a.abdon@cgiar.org

Therese Dokken

University of Life Science, Ås, Noruega
therese.dokken@umb.no

¹ Autora para correspondencia; Tel.: +62-251-862-2622;
Fax:+62-251-862-2100

1 Introducción

REDD+ promete mitigar el cambio climático mediante la aplicación de incentivos condicionales a fin de proteger y aumentar las funciones de captura de carbono de los bosques. En este sentido, es ampliamente reconocido que la inseguridad, ambigüedad y las contradicciones de la tenencia son aspectos que deben ser abordados temprano para que REDD+ pueda cumplir con este objetivo de manera efectiva (Stern 2006, Eliasch 2008, Westholm *et al.* 2011). En este documento explicamos cómo los proponentes de REDD+ están abordando el problema de la tenencia, información que a la fecha no ha sido documentado en forma sistemática. Explicamos las razones por las cuales es importante abordar la inseguridad de la tenencia con antelación, cómo hacerlo y evaluamos los primeros esfuerzos llevados a cabo por proponentes en relación a estos criterios. Hacemos hincapié en la tenencia de las personas que viven en los bosques ya que serán ellas las que tengan a su cargo la implementación de REDD+ en el campo y las que se beneficien, o no, de su metodología de implementación.

Existen en la actualidad varias razones a nivel institucional que incentivan una atención temprana al tema de la tenencia en REDD+. Este interés responde en parte a un consenso amplio entre los donantes, que antecede a REDD+, según el cual es importante esclarecer las cuestiones generales de tenencia (no específicamente la relacionada con los bosques) para lograr una amplia gama de objetivos tanto de desarrollo como ambientales que incluyen la reducción de la pobreza, el crecimiento económico regional y la inversión en la tierra y los recursos por parte de los propietarios (FAO 2002, Deininger 2003, DFID 2007, SIDA 2007). Más recientemente, las instituciones relacionadas con REDD+ están formalizando un llamado para que se le preste más atención a la tenencia. Existen mandatos para esclarecer la tenencia a través de los principios de salvaguardas sociales de preparación para REDD del Banco Mundial (a través del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques) y del Programa ONU-REDD de las Naciones Unidas; la certificación a través de terceros de la Alianza para el Clima, la Comunidad y la Biodiversidad (CCBA 2008, CCBA y CARE 2010) y los gobiernos nacionales

que participan en la preparación para REDD. Sin embargo, estas instituciones no detallan las razones por las cuales es tan importante resolver temprano la inseguridad de la tenencia ni tampoco cómo hacerlo.

Primero describimos el contexto de la tenencia dentro del cual REDD+ se está introduciendo y los tipos de intervenciones que los proponentes tienen planeado implementar en ese contexto. Luego explicamos por qué la resolución de la tenencia es tan importante y recomendamos acciones específicas que los proponentes deben tomar para que REDD+ pueda ser implementado de manera efectiva y equitativa. Planteamos tres interrogantes, abordadas en este estudio, orientadas a evaluar la atención que los proponentes brindan a esas acciones.

En los países en desarrollo, las condiciones de la tenencia forestal tienden a ser cuestionadas, superpuestas e inseguras (White y Martin 2002, Sunderlin *et al.* 2008, RRI 2008). Estas condiciones difíciles tienen su origen siglos atrás cuando el Estado se apropió de los bosques. En 36 de los países del mundo con mayores áreas forestales, que representan el 85% de los bosques mundiales, los gobiernos nacionales tienen propiedad estatutaria (RRI 2012a) sobre el 60% de las áreas forestales. La falta de control local sobre el uso y las decisiones de manejo del bosque es un legado de la apropiación del Estado (Ellsworth y White 2004). El dominio del control del Estado varía entre regiones. Los gobiernos controlan oficialmente cerca de un tercio de los bosques en América Latina, cerca de dos tercios en Asia y virtualmente toda el área forestal en África (RRI e ITTO 2011, RRI 2012b). Las poblaciones indígenas y tradicionales así como otras comunidades forestales tienen reclamos de tenencia consuetudinarios sobre vastas áreas de bosque que son propiedad del Estado. Las demandas superpuestas sobre tierras y recursos forestales abundan y se dan no solamente entre los gobiernos y las poblaciones locales, sino también entre ministerios de gobierno, entre el gobierno y los inversionistas del sector privado, entre inversionistas del sector privado y poblaciones locales y entre las comunidades locales (vease Holland *et al.* este número). Aunque se ha podido apreciar una tendencia general hacia la reforma forestal en las

últimas décadas, la que en ocasiones ha legitimado los reclamos consuetudinarios y devuelto la gobernanza de los bosques a las poblaciones locales (Larson *et al.* 2010a, Larson *et al.* 2010b), esta ha sido lenta y muy desigual entre países y no ha estado a la altura de la urgente necesidad de abordar la inseguridad de la tenencia forestal (Larson 2010).

En casi todos los proyectos REDD+ del tipo de proyecto seleccionado para este estudio, los proponentes tienen como objetivo restringir el acceso a los bosques que serán protegidos y serán la fuente de adicionalidad de carbono y de ingresos. Los residentes locales son compensados por el acceso restringido con incentivos positivos, como apoyo a los medios de vida y participación en el flujo de financiamiento de carbono cuando se apliquen los (pagos de) incentivos condicionales REDD+. Y lo que es crucial, los proponentes suponen que los actores locales tienen un rol que desempeñar en el manejo forestal en el marco de REDD+ y que el esclarecimiento y la mejora de la seguridad de la tenencia local son vitales para cumplir ese rol.

Ante las problemáticas condiciones de tenencia y las intervenciones propuestas por los proponentes, identificamos cuatro razones por las cuales es necesario abordar el problema de la tenencia antes de iniciar REDD+:

- *Identificar al titular del derecho.* La esencia de REDD+ es recompensar a aquellos que mantienen o mejoran la captura de carbono de los bosques; por ello, es necesario determinar con antelación quiénes son los titulares del derecho a ese flujo de beneficios¹.
- *Identificar a la parte responsable.* Otra característica de REDD+ es que los titulares del derecho de carbono deben rendir cuentas en el caso que no logren cumplir con su obligación (esta es la parte “condicional” de los incentivos).
- *Prevenir una fiebre por los recursos.* Los derechos y responsabilidades en REDD+ (1 y 2 arriba) deben ser claros y legítimos para asignar el flujo de beneficios de manera justa y prevenir una fiebre por los recursos cuando REDD+ le otorgue un valor a un nuevo bien (el carbono forestal)².
- *Proteger los derechos y medios de vida existentes.* Inevitablemente, REDD+ va a prohibir ciertos usos de los recursos forestales. Esto debe hacerse de tal forma que no se violen los derechos de acceso y manejo existentes al igual que los medios de vida sin el debido proceso.

Por ello, en este artículo se concibe la resolución apropiada de la inseguridad de la tenencia como suficiente para determinar quiénes son los titulares de los derechos y las responsabilidades, proteger sus derechos, evitar una fiebre por los recursos y para proteger los medios de vida y los derechos locales del impacto de las restricciones sobre los usos del bosque. En este sentido, las necesidades de REDD+ y las necesidades de la población local deberían ser equilibradas adecuadamente, en el interés no solo de la ética y la equidad sino también de la legitimidad y la sostenibilidad a largo plazo de REDD+, que necesita el apoyo y reconocimiento local (Larson y Petkova 2011). Por ello, la investigación reconoce a los pobladores de las comunidades en los sitios de proyecto REDD+ como los principales titulares de los derechos, y los datos presentados en este artículo empiezan con el problema de la seguridad de su tenencia.

Argumentamos que existen tres tipos de acciones relacionadas con la tenencia que los proponentes deben llevar a cabo para asegurar que las iniciativas de REDD+ sean efectivas y equitativas. Primero, los esfuerzos de los proponentes deben abordar las razones, delineadas arriba, por las cuales es importante esclarecer el problema de la tenencia: identificar a los titulares de los derechos que serán los receptores de los beneficios del proyecto y aquellos que tienen la responsabilidad de garantizar que los objetivos del proyecto se cumplan, prevenir una fiebre por los recursos, y proteger los derechos y medios de vida existentes. Esto incluye el esclarecimiento de los problemas de tenencia (ya sean dificultades para llevar a cabo acción colectiva internas a la comunidad o demandas externas sobre las tierras forestales), anticipar la emergencia de actores en el curso de la implementación de las intervenciones REDD+ y los sistemas de distribución de beneficios REDD+, y esclarecer la tenencia no solo referida a los bosques sino también la tenencia del carbono forestal³. La resolución de los problemas de tenencia antes de la implementación de REDD+ supone que los titulares de los derechos pueden excluir con éxito usos de tierra en competencia. De hecho, este es un requisito fundamental para que REDD+ pueda alcanzar su objetivo (Wunder, 2009). Por lo tanto, es importante poner especial énfasis en garantizar que los derechos locales de tenencia sean lo suficientemente claros y sólidos a fin de disuadir reclamos externos sobre los bosques locales. Cabe resaltar que incluso en casos donde las comunidades forestales tienen acceso estatutario o derechos de propiedad, en

ocasiones esos derechos no son aplicados o respetados (Sunderlin *et al.* 2008, RRI 2012a). La capacidad de excluir a terceros será más difícil en los años y décadas venideras a medida que la presión sobre los recursos de la tierra (incluyendo pero no limitados a los bosques) vaya incrementándose conforme van aumentando la escasez de tierra y los usos en conflicto (alimentos, combustibles, fibra) (Smith *et al.* 2010, World Bank 2010, Cotula, 2011).

En segundo lugar, para superar por completo el legado de marginación en el manejo de los bosques, y para garantizar que las acciones tempranas de tenencia sean apropiadas para el contexto local, es necesario incluir a la población local en la toma de decisiones sobre REDD+ mediante la implementación del consentimiento libre, previo e informado (CLPI)⁴. En REDD+, el CLPI se realiza generalmente educando a las comunidades del proyecto sobre la relación entre deforestación y degradación de los bosques y el cambio climático, explicándoles los objetivos del proyecto, discutiendo el posible rol de los pobladores de las comunidades en la implementación del proyecto y finalmente solicitando permiso a los pobladores para que el proyecto pueda ser ejecutado. Debido a que las condiciones previas de tenencia influyen sobre los resultados de REDD+ y como estos resultados pueden a su vez afectar los derechos y medios de vidas locales (véanse la tercera y cuarta razón para prestarle atención al problema de la tenencia en REDD+), la población local debe ser plenamente informada y dar su consentimiento a las actividades de proyecto e intervenciones. Solo así se puede garantizar que la población local tenga participación en torno a la pertinencia de los esfuerzos de clarificación de la tenencia y el reconocimiento de los derechos.

En tercer lugar, los problemas de tenencia que enfrentan los proponentes se ven afectados no solo por las condiciones locales sino también por las condiciones prevalentes a nivel nacional, de modo que las intervenciones y actividades locales deben formar parte de los esfuerzos orientados a abordar esas condiciones. Es necesaria acción a nivel nacional en materia de tenencia porque la fuente de la inseguridad de la tenencia forestal reside en los patrones y procesos históricos que no pueden ser reducidos o resueltos satisfactoriamente a nivel local. Debido a la inseguridad de la tenencia del bosque, generalizada en la mayor parte de actores locales,

los proponentes reconocen que con frecuencia es necesario llevar a cabo acciones a nivel nacional, como la resolución de las clasificaciones de uso de tierra en conflicto entre diferentes ramas del gobierno, la implementación de sondeos catastrales, la adjudicación de demandas territoriales a los pueblos indígenas, la regularización del estado de tenencia y la tenencia forestal, para complementar las acciones llevadas a cabo a nivel local. Del mismo modo, es necesario prestar atención a un amplio espectro de factores de gobernanza incluyendo, pero no limitándose, a aquellos que afectan las condiciones de la tenencia a nivel local (FAO e ITTO 2009, RRI e ITTO 2011)⁵. Las causas subyacentes de la deforestación y la degradación de los bosques no solo amenazan la integridad de los ecosistemas locales sino también la seguridad de la tenencia. Se necesitan políticas y medidas REDD+ a nivel nacional para abordar las causas subyacentes de la deforestación y la degradación de los bosques ya que con frecuencia estas tienen su origen fuera de los límites del proyecto (Wertz-Kanounnikoff y Angelsen 2009, Sunderlin e Atmadja 2009). Además, es importante abordar la corrupción e ilegalidad porque a menudo incentivan y sostienen la tala a gran escala de bosques (World Bank 2006, Alley 2011) y representan una amenaza directa a la implementación de REDD+ (Tacconi *et al.* 2009, Barr 2011). Varios observadores aseveran que para abordar con éxito los derechos en conexión con el cambio climático y REDD+, es necesario trabajar a escalas locales y nacionales de gobernanza (Sikor *et al.* 2010, Doherty y Schroeder 2011, FAO 2011).

Este documento tiene como objetivo analizar cómo los proponentes están abordando la inseguridad de la tenencia a la luz de estos tres criterios. De acuerdo con los datos recolectados en 19 sitios de proyecto y 71 comunidades durante el periodo 2010-2012 en cinco países (Brasil, Camerún, Tanzania, Indonesia y Vietnam), nos planteamos tres interrogantes específicas de investigación:

1. ¿Cuáles son las condiciones de tenencia forestales en los sitios de proyecto desde el punto de vista de los pobladores de las comunidades?
2. ¿Qué medidas han tomado los proponentes en relación a los problemas de tenencia?
3. ¿Qué factores afectan la seguridad de la tenencia a nivel de proyecto y cómo los están abordando los proponentes?

2 Metodología

El Estudio global comparativo sobre REDD+ (GCS-REDD) del Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) es un proyecto de investigación de cuatro años (2009-2013) que tiene como objetivo proporcionar orientación política y técnica a los actores de REDD+. La investigación presentada aquí se realizó en el marco del componente 2 del estudio, centrado en los sitios de proyecto REDD+ a nivel subnacional⁶. El componente 2 tiene como objetivo evaluar el desempeño de los proyectos REDD+ en términos de las llamadas 3E (efectividad, eficiencia, equidad) y los beneficios colaterales (capacidad de REDD+ de mantener y mejorar los medios de vida y el bienestar, la gobernanza y los derechos y servicios al ecosistema). El objetivo del equipo de investigación del componente 2 (incluyendo los coautores) es proporcionar evidencia empírica sólida del desempeño de REDD+ utilizando el diseño BACI (*before-after-control-impact*) y traducido al español como ACDI (antes-después/control intervención; Jagger *et al.* 2010). El desempeño de las comunidades de intervención (REDD+) y control (no-REDD+) será comparado tanto antes como después de la introducción de los incentivos condicionales REDD+ basados en el desempeño. Este artículo reporta algunos de los resultados tempranos (antes) en las comunidades intervenidas.

Inicialmente se seleccionaron seis países de estudio en función de los siguientes criterios: países con vastos bosques tropicales donde REDD+ es pionero y que tienen muchos sitios de proyecto (Brasil, Indonesia); diferentes etapas de la transición forestal (p. ej., altas tasas de deforestación en Indonesia y bajas en Vietnam); CIFOR cuenta con una oficina de representación (Bolivia, Brasil, Camerún, Indonesia, Vietnam), y gran interés de los donantes (Brasil, Indonesia, Tanzania). Bolivia tuvo que ser eliminado del estudio cuando el gobierno dejó de estar involucrado en REDD+. Los cinco países restantes (Cuadro 1) representan un subconjunto de los nueve países del proyecto GCS-REDD (los otros cuatro son Bolivia, Perú, República Democrática del Congo y Nepal).

El estudio global comparativo REDD se centra en proyectos REDD+ que tienen la posibilidad de

generar la mayor cantidad de beneficios de carbono como resultado de una reducción en las tasas de deforestación y degradación o la implementación de actividades de conservación, restauración y gestión del bosque en lugar de actividades de forestación y reforestación fuera de los bosques existentes. Además, nos centramos en sitios de proyecto que tenían como objetivo cuantificar sus actividades mediante el monitoreo, reporte y /o transacciones de reducciones de emisiones de carbono o aumentos en las reservas de carbono, habían definido sus límites al principio del trabajo de campo en 2010, no tenían previsto introducir incentivos condicionales antes de que los datos de la situación anterior fueran recolectados, y tenían buenas probabilidades de durar en el tiempo. Los proyectos orientados a las poblaciones indígenas de Brasil y los proyectos liderados por el sector privado están subrepresentados en nuestra muestra debido a sensibilidades de orden político en el primer caso y la falta de interés en participar en el proyecto en el segundo caso. Todos los sitios de proyecto en nuestra muestra en Brasil, Camerún, Indonesia y Vietnam se encuentran en una zona forestal húmeda, donde el contenido de carbono tiende a ser relativamente alto, mientras que los sitios de Tanzania están localizados en bosques más secos donde el contenido de carbono tiende a ser menor.

Los sitios de proyecto no son todos representativos de las condiciones de tenencia en los cinco países. Los sitios en Bolivia y Vietnam son representativos en el sentido de que estos dos países tienen un área relativamente pequeña de sus bosques bajo uso o propiedad comunitaria (RRI e ITTO 2011, Dahal *et al.* 2011), y esto es válido para todos los sitios de proyecto. En Camerún y Tanzania, cerca del 5-10% del área boscosa es manejada por comunidades (RRI e ITTO 2011); sin embargo, todos nuestros sitios de proyecto involucran derechos de uso comunitario. Aunque no es representativo de sus respectivas condiciones nacionales, nuestros sitios en Camerún y Tanzania ofrecen valiosa información para proponentes REDD+ que consideran a la forestería comunitaria como base para su participación. Según los patrones mundiales, Brasil tiene gran parte de sus bosques bajo uso o derechos de propiedad indígenas o comunitarios; sin embargo, todos nuestros sitios de proyecto tienen

Cuadro 1. Países REDD+, sitios de proyecto y organizaciones proponentes

País	Ubicación del proyecto	Nombre abreviado	Organización Proponente
Brasil	Sistema de incentivos para servicios ambientales del Estado de Acre	Acre	Gobierno del Estado de Acre
	Proyecto piloto REDD del noroeste de Mato Grosso	Mato Grosso	Instituto Centro de Vida
	Deforestación evitada en propiedades rurales pequeñas en la región de la carretera Transamazónica	Transamazonia	Instituto de Investigación Ambiental de la Amazonia
	Programa REDD+ Central Xingu	Central Xingu	The Nature Conservancy Brasil
Camerún	Pagos comunitarios por servicios ecosistémicos en la Cuenca del Congo, sitios piloto Nkolonyeng y Nomedjoh, regiones este y sur de Camerún	CED	Centro para el Medio Ambiente y el Desarrollo
	Proyecto REDD Monte Camerún, región suroccidental de Camerún	GFA	GFA-Envest
Tanzania	Mecanismos comunitarios REDD para el manejo forestal sostenible en áreas semiáridas	TaTEDO	Organización de Desarrollo de Energía Tradicional y de Medio Ambiente de Tanzania
	Haciendo que REDD funcione para comunidades y conservación del bosque en Tanzania: Distrito de Kilosa	TFCG Kilosa	Grupo de Conservación Forestal de Tanzania
	Haciendo que REDD funcione para comunidades y conservación del bosque en Tanzania: Distrito Lindi	TFCG Lindi	Grupo de Conservación Forestal de Tanzania
	HIMA – Trabajo piloto REDD en Zanzíbar a través del manejo forestal comunitario	HIMA	CARE
	Construyendo REDD Readiness en el área piloto del ecosistema Masito Ugalla en apoyo a la estrategia nacional REDD de Tanzania	JGI	Instituto Jane Goodall
	Combinando REDD, PFM y certificación FSC en el sudeste de Tanzania	MCDI	Iniciativa de Conservación y Desarrollo Mpingo
Indonesia	Reducción de emisiones de carbono de la deforestación en el ecosistema Ulu Masen – un proyecto de triple beneficio	Ulu Masen	Gobierno de Aceh
	Reservorios de carbono de la comunidad Ketapang	FFI	Fauna y Flora Internacional, Indonesia
	Kalimantan Forests and Climate Partnership (KFCP)	KFCP	Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AusAID)
	Proyecto de reserva de biodiversidad Rimba Raya	Rimba Raya	Infinite Earth
	Proyecto Katingan de restauración y conservación de turberas por PT. Rimba Makmur Utama en colaboración con Starling Resources	Katingan	Starling Resources
	Berau Forest Carbon Program	Berau	The Nature Conservancy
Vietnam	Proyecto REDD de paisaje pro pobre Cat Tien	Cat Tien	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV)

Fuente: investigación de campo, GCS REDD, CIFOR, 2010-2011

un sistema individual de derechos de uso. Los cuatro sitios de proyecto en Brasil incluyen residentes en proyectos de asentamiento de la reforma de la tierra, que representan un objetivo primordial de estas iniciativas REDD+.

Se seleccionaron cuatro comunidades en cada sitio de proyecto⁷. Estas comunidades fueron elegidas de un marco de muestreo de 16 comunidades de intervención. Utilizando la metodología ACIDI se emparejaron estadísticamente 16 comunidades de intervención y 16 comunidades de control utilizando un conjunto de variables que se consideró importante para entender los efectos de REDD+ en los medios de vida y la conservación (Sunderlin *et al.* 2010).

Las unidades de análisis en este documento son el sitio de proyecto y la comunidad intervenida. Véase Duchelle *et al.* y Resosudarmo *et al.* (este número) para un análisis más detallado de los casos de Brasil e Indonesia.

La investigación se desarrolló mediante la realización de entrevistas formales con el personal técnico de las organizaciones proponentes y los encuestados de las comunidades. Se utilizaron dos cuestionarios para las encuestas con los proponentes: una evaluación del proponente que recababa información general sobre el proyecto y varias cuestiones generales sobre tenencia; y una encuesta más detallada sobre

participación y tenencia. Se entrevistó por lo menos a un técnico por proyecto y se usaron dos cuestionarios con los participantes de las comunidades. La encuesta de las comunidades se llenó primero recolectando datos secundarios de personas que se consideró que tenían conocimientos suficientes sobre la comunidad y llevando a cabo un grupo focal con 10-15 miembros de la comunidad. Una encuesta a hogares se llevó a cabo en 30 hogares seleccionados aleatoriamente en cada una de las comunidades.

En las entrevistas en hogares, la seguridad de la tenencia se definió como la confianza que el encuestado tenía de que el hogar podría continuar utilizando, por lo menos durante los próximos 25 años, sus activos de tierra actuales. La seguridad de la tenencia se define de manera binaria (“segura” o “insegura”) para lograr una mayor claridad analítica. Esta pregunta se complementó con otras relacionadas a las percepciones de los pobladores sobre la inseguridad de la tenencia, el uso de las tierras y los recursos forestales por parte de terceros, derechos de exclusión (en teoría y en la práctica), y el cumplimiento de las normas a nivel local, así como las percepciones de los proponentes sobre los problemas y planes de tenencia. La información referida a las acciones de los proponentes se obtuvo de las encuestas con proponentes, y los factores nacionales se identificaron utilizando literatura secundaria y notas del trabajo de campo.

3 Resultados

(a) Pregunta 1: ¿Cuáles son las condiciones de tenencia forestal en los sitios de proyecto desde el punto de vista de los miembros de la comunidad?

En 39 comunidades (55% de un total de 71 comunidades) los encuestados reportaron que la tenencia de por lo menos una parte de sus tierras (forestales y no forestales) era insegura (véase cuadro 2). Se les preguntó a los encuestados las razones de la inseguridad, pudiendo estos dar más de una razón. Las razones de la inseguridad se clasificaron como: competencia, impugnación, conflicto o invasión relacionada con la tierra (39%), falta de título (27%), facilidad con que los derechos pueden ser revocados (15%), restricciones sobre el uso de la tierra por el gobierno o empresas (11%) y otros (10%). Las razones externas para la inseguridad de la tenencia (p. ej., “competencia por la tierra con una empresa externa”) superaban en número a las razones internas (p. ej., “competencia por las tierras entre pobladores de la comunidad”) en una relación de cinco a uno.

A los participantes en la encuesta de comunidades se les pidió que identificaran los tipos de usuarios externos actuales de los bosques comunitarios y el tipo de permiso otorgado, si ese era el caso, para llevar a cabo estas actividades. En todos los países, las comunidades vecinas fueron identificadas como los usuarios externos más frecuentes (véase cuadro 3). En Brasil, Indonesia y Vietnam los usuarios externos estaban conformados por diversos usuarios pequeños (p. ej., poblador o colono vecino) o grandes (p. ej., empresa maderera, empresa agroindustrial), mientras que en Camerún y en Tanzania, solo se identificaron usuarios pequeños (cuadro 3). En 9% de los casos, las actividades llevadas a cabo por personas ajenas a la comunidad no necesitaban permiso y en 24% de los mismos, los usos externos estaban prohibidos (cuadro 3). Solo el 38% de los casos había obtenido permiso de las comunidades u hogares. Sin embargo, el otorgamiento de permisos para el uso de los bosques por parte de terceros no significa que estos usos estén exentos de problemas. En seis comunidades, la inseguridad de la tenencia

por lo menos en una parte de las tierras comunitarias coincide con un uso forestal por personas ajenas a la comunidad permitido por el gobierno o la comunidad.

A pesar de la existencia de todos estos usuarios externos, el 93% de encuestados en 66 comunidades (del total) consideran que ellos tienen el derecho de decidir quién puede o no usar los bosques locales (cuadro 4). Los pobladores de 15 comunidades (21%) reportaron haber tenido éxito expulsando a personas no deseadas fuera de la comunidad. En 12 comunidades (17%) no se identificaron personas ajenas no deseadas. Estos resultados sugieren que aunque los pobladores suponen, casi de forma absoluta, que tienen el derecho de excluir a personas ajenas de sus propiedades, estos derechos no son ejercidos plenamente.

Con respecto a los usos del bosque y los derechos internos de la comunidad, se les pidió a los encuestados clasificar el cumplimiento por parte de los habitantes de la comunidad de las normas de uso forestal a nivel local. Los resultados fueron los siguientes: cumplimiento “bajo” en 12 de 71 comunidades (17%), “moderado” en 30 de 71 comunidades (42%) y “alto” en 24 de 71 comunidades (34%).

Identificamos tendencias específicas en ciertos países en lo que respecta a los datos comunitarios relativos a la inseguridad de la tenencia, el uso de los bosques por parte de terceros y cumplimiento de las normas forestales (véase cuadro 5). Indonesia es el país más problemático de nuestra muestra, con una tasa muy alta de percepción de la inseguridad de la tenencia (85% de las comunidades de estudio), uso externo de bosques locales (90%) y una tasa relativamente alta en lo que respecta a la incapacidad de excluir a usuarios externos (40%). Al igual que Indonesia, Brasil también presenta una tasa relativamente alta de uso externo de los bosques (69%), mientras que Camerún tiene una alta tasa de inseguridad (100%). Las comunidades de estudio en Tanzania y Vietnam se ubican en la parte inferior del espectro de la inseguridad de la

Cuadro 2. Percepciones de la seguridad de la tenencia en comunidades de 19 sitios de proyecto

País	Sitio del proyecto	Número de comunidades con inseguridad de la tenencia sobre por lo menos una parte de las tierras comunitarias	Razones de la inseguridad (Número de comunidades)				
			Competencia, disputa, conflicto, invasión de tierras	Falta de título	Derechos pueden ser revocados fácilmente	Restricciones sobre el uso de la tierra por gobierno o empresa	Otro
Brasil	Acre	4 de 4	2	2		1	
	Mato Grosso	2 de 4	1	1			
	Transamazonia	0 de 4					
	Central Xingu	2 de 4	3	1			
Camerún	CED	2 de 2	2	2	2	2	
	GFA	4 de 4		2		1	
Tanzania	TaTEDO	1 de 4				1	
	TFCG Kilosa	3 de 5		2			
	TFCG Lindi	2 de 4			1		1
	HIMA	2 de 4			2		1
	JGI	0 de 4					
	MCDI	0 de 4					
Indonesia	Ulu Masen	2 de 4		2			
	FFI	4 de 4	7	3	5	2	
	KFCP	4 de 4	4	4			3
	Rimba Raya	4 de 4	8				1
	Katingan	3 de 4	1		1	1	1
	Berau	Datos no disponibles					
Vietnam	Cat Tien	0 de 4					
Total	TODOS LOS SITIOS	39 de 71 (55%)	28 de 71 (39%)	19 de 71 (27%)	11 de 71 (15%)	8 de 71 (11%)	7 de 71 (10%)

Fuente: Investigación de campo, GCS REDD, CIFOR, 2010-2011

Cuadro 3. Usos externos de los bosques comunitarios por tipo de uso y permiso otorgado

País y categoría de usuario forestal externo	Distribución de usuarios externos del bosque por tipo (número y % de las comunidades de intervención)	Tipo de permiso otorgado (número de comunidades)			
		No necesita permiso	Por el gobierno	Por comunidad u hogar	Prohibidos
Brasil					
Comunidades vecinas	4 de 16 (25%)			4	
Usuarios estacionales	4 de 16 (25%)			4	
Concesión maderera	2 de 16 (13%)		2		1
Madereros de pequeña escala	2 de 16 (13%)			2	
Ganaderos	1 de 16 (6%)				1
Pescadores profesionales	1 de 16 (6%)				1
Pobladores ciudad	1 de 16 (6%)			1	
Cazadores	1 de 16 (6%)				1
Colonos	1 de 16 (6%)			1	1
Otros	2 de 16 (13%)			1	2
Camerún					
Comunidades vecinas	3 de 6 (50%)				3
Tanzania					
Comunidades vecinas	11 de 25 (44%)	3		2	7
Usuarios estacionales	3 de 25 (12%)	1			2
Otros usuarios consuetudinarios	1 de 25 (4%)				1
Indonesia					
Comunidades vecinas	11 de 20 (55%)	2	2	8	1
Usuarios estacionales	7 de 20 (35%)		4	7	
Empresa agroindustrial	7 de 20 (35%)		6	3	4
Concesión forestal	3 de 20 (15%)		3	1	
Colonos	2 de 20 (10%)		2	1	1
Plantación	2 de 20 (10%)		2		
Otro	4 de 20 (20%)	3	1	1	2
Vietnam					
Comunidades vecinas	1 de 4 (25%)			1	
Concesiones madereras	1 de 4 (25%)		1		
Empresa agroindustrial	1 de 4 (25%)		1		
Total general		9 (9%)	24 (24%)	37 (38%)	28 (29%)

Fuente: Investigación de campo, GCS REDD, CIFOR, 2010-2011

Nota: El cuadro incluye datos de todas las comunidades de estudio con excepción de cuatro en Berau, Indonesia.

Cuadro 4. Percepción y nivel de éxito de la implementación de los derechos de exclusión en comunidades de 19 sitios de proyecto

País	Sitio de proyecto	Número y % de comunidades con derecho percibido de exclusión	Número y % de comunidades con intentos exitosos de exclusión	Número y % de comunidades con intentos fallidos de exclusión	Número y % de comunidades donde no se aplica el derecho de exclusión (no hay terceros indeseados)
Brasil	Acre	2 de 4	3 de 4	1 de 4	0 de 4
	Mato Grosso	3 de 4	4 de 4	0 de 4	0 de 4
	Transamazonia	4 de 4	2 de 4	0 de 4	2 de 4
	Central Xingu	4 de 4	0 de 4	2 de 4	2 de 4
Camerún	CED	2 de 2	2 de 2	0 de 2	0 de 2
	GFA	4 de 4	3 de 4	1 de 4	0 de 4
Tanzania	TaTEDO	4 de 4	2 de 4	1 de 4	1 de 4
	TFCG Kilosa	4 de 5	3 de 5	1 de 5	0 de 5
	TFCG Lindi	4 de 4	2 de 4	1 de 4	1 de 4
	HIMA	4 de 4	4 de 4	0 de 4	0 de 4
	JGI	4 de 4	4 de 4	0 de 4	0 de 4
	MCDI	4 de 4	4 de 4	0 de 4	0 de 4
Indonesia	Ulu Masen	3 de 4	0 de 4	3 de 4	1 de 4
	FFI	4 de 4	2 de 4	2 de 4	0 de 4
	KFCP	4 de 4	3 de 4	1 de 4	0 de 4
	Rimba Raya	4 de 4	2 de 4	2 de 4	0 de 4
	Katingan	4 de 4	3 de 4	0 de 4	1 de 4
	Berau	Datos no disponibles	Datos no disponibles	Datos no disponibles	Datos no disponibles
Vietnam	Cat Tien	4 of 4	0 of 4	0 of 4	4 of 4
TOTAL	TODOS LOS SITIOS	66 de 71 (93%)	43 de 71 (61%)	15 de 71 (21%)	12 de 71 (17%)

Fuente: Investigación de campo, GCS REDD, CIFOR, 2010-2011

Cuadro 5. Inseguridad de la tenencia, uso externo del bosque, intentos de excluir a usuarios externos y nivel de cumplimiento de las normas forestales locales clasificados por país

País	Comunidades con inseguridad de la tenencia sobre por lo menos parte de las tierras comunitarias (número y %)	Comunidades con uso externo actual de los bosques (número y %)	Comunidades donde se prohíben usos específicos externos actuales de los bosques (número y %)	Comunidades con intentos fallidos de excluir usuarios externos (número y %)	Comunidades con cumplimiento bajo o moderado de las normas forestales por comunitarios (número y %)
Brasil	8 de 16 (50%)	11 de 16 (69%)	5 de 16 (31%)	3 de 16 (19%)	12 de 16 (75%)
Camerún	6 de 6 (100%)	3 de 6 (50%)	3 de 6 (50%)	1 de 6 (17%)	3 de 6 (50%)
Tanzania	8 de 25 (32%)	11 de 25 (44%)	7 de 25 (28%)	3 de 25 (16%)	13 de 25 (52%)
Indonesia	17 de 20 (85%)	18 de 20 (90%)	5 de 20 (25%)	8 de 20 (40%)	11 de 20 (55%)
Vietnam	0 de 4 (0%)	2 de 4 (50%)	0 de 4 (0%)	0 de 4 (0%)	4 de 4 (100%)
TOTAL	39 de 71 (55%)	45 de 71 (63%)	20 de 71 (28%)	15 de 71 (21%)	43 de 71 (61%)

Fuente: Investigación de campo, GCS REDD, CIFOR, 2010-2011

Nota: Incluye todos los sitios de proyecto excepto Berau, Indonesia

tenencia (32% y 0% respectivamente). Todo parece indicar que Vietnam representa el caso menos problemático, con excepción de la categoría referida al cumplimiento de las normas forestales.

(b) Pregunta 2: ¿Qué acciones ha tomado el proponente para abordar los problemas de tenencia?

Para responder a esta pregunta presentamos primero las percepciones de los proponentes sobre los problemas de tenencia y luego las acciones que han tomado para reducir la inseguridad de la misma. Luego analizamos la implementación del CLPI que indirectamente involucra acción temprana en el ámbito de los derechos de tenencia.

Algunos de los problemas de tenencia descritos por los proponentes son comunes en grupos de los sitios de proyecto (cuadro 6). Once de los 19 sitios, los cuatro sitios de Brasil, CED, GFA, TFCG Kilosa, TFCG Lindi, JGI, KFCP y Cat Tien, mencionaron la falta de claridad legal y/o seguridad de la tierra local y de arreglos de tenencia de los bosques (p. ej., falta de título). La disputa y el conflicto en torno a la tenencia fueron identificados como un problema en diez de los 19 sitios: Mato Grosso, Central Xingu, GFA, TFCG Kilosa, MCDI y los cinco sitios en Indonesia. Cabe destacar que en todos los sitios de Indonesia existían reclamos de concesiones por lo menos en parte de las tierras programadas para llevar a cabo actividades REDD+. Los proponentes en cuatro sitios manifestaron que la falta de claridad en torno al carbono forestal era un problema nuevo: TaTEDO, TFCG Kilosa, TFCG Lindi y Cat Tien. La falta de claridad de los límites de la comunidad, distrito o bosques fue identificada como un problema en cuatro sitios: GFA, TFCG Kilosa, MCDI y Ulu Masen.

Una comparación de las percepciones de las comunidades y los proponentes sobre los problemas de tenencia muestran similitudes pero también importantes diferencias (cuadros 2 y 6). La disputa y el conflicto en torno a la tenencia se identificaron como un problema por los pobladores de la comunidad en ocho sitios y por proponentes en diez sitios, teniendo seis de esos sitios en común: Mato Grosso, Central Xingu, GFA, FFI, Rimba Raya y Katingan. La falta de claridad legal y/o seguridad de la tenencia local (p. ej., falta de título) se identificaron como problemas por los comunitarios en nueve sitios y por los proponentes en 11 sitios,

teniendo seis lugares en común: Acre, Mato Grosso, Central Xingu, GFA, TFCG Kilosa y KFCP. En algunos sitios (Transamazonia, JGI, MCDI, Cat Tien), los encuestados de las comunidades no percibieron ninguna inseguridad en la tenencia ni problemas relacionados con la misma, mientras que los proponentes en todos los sitios identificaron problemas de tenencia que necesitaban ser abordados. En Transamazonia, los proponentes reconocieron la presencia de muchos colonos no oficiales sin documentación que les otorgue derechos a la tierra. En JGI, los proponentes perciben que los derechos comunitarios a la tierra no son claros mientras que en MCDI, los proponentes perciben que tienen que lidiar con una gran cantidad de problemas de tenencia relacionados con la existencia de límites poco claros en la comunidad. En Cat Tien, los proponentes perciben una discrepancia problemática entre los pueblos indígenas y el gobierno en torno a los derechos de propiedad. Como es de suponer, las percepciones de los comunitarios sobre la inseguridad de la tenencia están enmarcadas en el contexto de los efectos de la seguridad en el bienestar y los medios de vida locales y rara vez están vinculadas con planificación de REDD+. En cambio, las percepciones de los proponentes están orientadas activamente hacia problemas de tenencia que no siempre son considerados como problemas a nivel local pero que sin embargo es importante abordarlos como parte de la preparación para la implementación de REDD+. Esto posiblemente explique por qué la falta de claridad en torno al carbono forestal haya sido mencionado cuatro veces por los proponentes pero ni una sola vez por los encuestados de las comunidades.

Algunas de las estrategias utilizadas por los proponentes para resolver la inseguridad de la tenencia son comunes en muchos o la mayor parte de los sitios: identificar las fuentes de la inseguridad de la tenencia y conflicto y abordar sus causas siempre que sea posible; esclarecer los límites de la comunidad y el bosque, e identificar y delimitar los bosques que serán reservados y protegidos. Algunos enfoques son específicos del país. En Brasil, los proponentes están trabajando estrechamente con los gobiernos subnacionales para esclarecer y asegurar los títulos de tenencia. En algunos casos, estas acciones anteceden a REDD+ pero han cobrado importancia para sentar las bases para REDD+ (Duchelle *et al.* este número). La colaboración de los proponentes con los gobiernos nacionales involucra la implementación de catastros rurales ambientales o licencias de tierras ambientales

Cuadro 6. Percepciones de los proponentes acerca de los desafíos de tenencia en 19 sitios de proyecto

País	Sitio del proyecto	Naturaleza del desafío de tenencia
Brasil	Acre	No hay reconocimiento legal de los derechos territoriales en el área prioritaria del proyecto.
	Mato Grosso	Pequeños propietarios rurales sin derechos claros a la tierra. Conflicto en torno a la tenencia. La tierra no cumple con la legislación ambiental.
	Transamazonia	Muchas "invasiones" sin documentación de derechos a la tierra. Es necesario mejorar el sistema de registro de la propiedad con la Agencia Nacional de Reforma Agraria.
	Central Xingiau	Inseguridad y conflicto en torno a la tenencia. Es necesario aplicar varias herramientas para esclarecer la tenencia, p. ej., a través del catastro ambiental rural.
Camerún	CED	Incompatibilidad entre los derechos consuetudinarios y el manejo colectivo.
	GFA	Invasión del parque nacional por parte de pequeños propietarios y empresa agroindustrial. Empresa reclamando tierras de los pequeños propietarios. Conflicto entre pobladores indígenas y migrantes.
Tanzania	TaTEDO	Conflicto entre tenencia consuetudinaria y legal. Falta de claridad en relación a los derechos de las comunidades a los beneficios de los créditos de carbono atribuibles a la tierra comunitaria.
	TFCG Kilosa y TFCG Lindi	Política nacional poco clara respecto a quién es propietario/tiene el derecho a los beneficios del carbono. Gran parte de comunidades no cuentan con certificados de tierra; sin embargo, los necesitan para REDD. Para obtener certificados, los habitantes de las comunidades deben elaborar planes de uso de la tierra. En Kilosa, los límites de la población fueron demarcados hace varios años pero no en forma apropiada, lo que genera conflicto.
	HIMA	Para lograr estabilidad en REDD+ es necesario ampliar el manejo forestal comunitario de 5 a 20 años. Hay necesidad de transparencia. En el pasado, los líderes locales se aprovecharon de la práctica consuetudinaria para otorgar favores a la elite.
	JGI	La propiedad de la tierra de las organizaciones comunitarias no está clara al igual que el marco de tiempo para la tenencia local. La legislación forestal estipula 99 años pero la ley de tierras solo 3.
	MCDI	El gobierno no llevó a cabo un buen mapeo de los límites de la comunidad. Los esfuerzos de mediación no dieron resultados. Hubo una transacción de compra de tierra pero esta fracasó.
Indonesia	Ulu Masen	El área correspondiente a los <i>mukims</i> (subdistritos) está en debate y debe ser revisada. Hay preocupación de que los concesionarios interpongan demandas una vez que REDD+ esté en marcha. Los proponentes desean reunirse con los concesionarios para negociar áreas que se convertirán en REDD+.
	FFI	En 5 de las 9 comunidades existen demandas externas de concesionarios sobre tierras comunitarias. Es necesario obtener el estado <i>Hutan Desa</i> para el área.
	KFCP	La provincia respeta la tenencia consuetudinaria pero no hay resolución de base para la propiedad. La provincia nunca ha tenido un plan de uso de tierra armonizado. Ante ausencia del plan han tenido que volver al plan de uso de tierra de 1983, que es insostenible.
	Rimba Raya	El principal problema de tenencia es el conflicto en torno a la tierra entre las empresas de palma aceitera y la comunidad.
	Katingan	Demandas concurrentes de los gobiernos locales y nacionales. El proyecto no ha obtenido su licencia debido a que 28 000 ha están en bosques de conversión que el Regente tiene programado convertir para palma aceitera.
	Berau	3000 ha han pasado de la clasificación de bosque a no bosque. Hay permiso para palma aceitera a pesar de que se trata de un bosque en buen estado. Muchas personas locales han expresado su oposición. Conflicto debido a que algunas pobladores locales están yendo a las concesiones.
Vietnam	Cat Tien	Discrepancia entre las percepciones de las poblaciones indígenas y el gobierno en torno a la propiedad y tenencia de la tierra. Cierta tala técnicamente ilegal por pobladores de la comunidad. Los derechos de carbono no están claros.

Fuente: investigación de campo de GCS REDD, CIFOR, 2010-2011

así como la regularización de la tenencia de la tierra. En Tanzania, los proponentes de cuatro de los seis sitios están trabajando para fortalecer los marcos legales del manejo forestal comunitario mediante la expedición de certificados de tierra comunitarios. En Indonesia, todos los proponentes enfrentan desafíos manteniendo sus demandas sobre por lo menos parte de su sitio de proyecto o asegurando una licencia de proyecto debido a contrademandas interpuestas por concesionarios (Resosudarmo *et al.* este número). Los enfoques orientados a abordar las demandas externas interpuestas por concesionarios son diversos. Ulu Masen, preocupado de que los concesionarios demanden cuando REDD+ sea puesto en marcha, va a negociar con los concesionarios para decidir dónde se llevarán a cabo las actividades REDD+. FFI ha solicitado al gobierno asegurar el estado de la tenencia del bosque comunitario (*butan desa*) como un baluarte frente a demandas externas. Entre todas las posibles alternativas de tenencia para las tierras forestales del Estado, la figura de *butan desa* les da a los actores locales derechos estatutarios relativamente sólidos.

Más allá de estas acciones, los enfoques son específicos a cada proyecto. Por ejemplo: el registro de propiedad (Transamazonia), mejorar el ordenamiento territorial (Transamazonia, KFCP, Cat Tien), prorrogar el plazo de la tenencia comunitaria de 5 a 20-30 años (HIMA), esclarecer o asegurar la propiedad legal del carbono forestal (FFI, Cat Tien), y llevar a cabo mapeo comunitario y ordenamiento territorial (GFA, KFCP).

Las acciones de los proponentes relacionadas con la tenencia incluyen la delimitación de los bosques a ser protegidos. Con excepción de uno, todos los proponentes tienen la intención de restringir el acceso a cierta parte de los bosques locales. Esto tiene implicaciones para los derechos de acceso y manejo a nivel local, así como también en los medios de vida. Algunos proponentes han optado por identificar, a través de un proceso participativo, los límites de los bosques que van a ser reservados, así como las normas de manejo. Estos proponentes han introducido medios de vida alternativos y prácticas orientadas al ahorro de energía (p. ej., cocinas de leña eficientes) a la par que restricciones sobre el uso de los bosques a fin de minimizar los impactos en los medios de vida. Cuando el trabajo de investigación se llevó a cabo, los proponentes ya habían empezado a restringir el uso del bosque por lo menos en algunas de las comunidades de estudio en nueve de los 19 sitios elegidos.

En lo que respecta al CPLI, los proponentes señalaron, en términos generales, que están muy motivados a llevarlo a cabo y realizar actividades de promoción y educación sobre cambio climático y su proyecto REDD+. Cuando se desarrolló el trabajo de campo entre mediados y finales de 2011, los ejercicios de CLPI ya se habían completado en 15 comunidades, se estaban llevando a cabo en 24, se habían planificado pero no habían empezado aún en 13 y no se habían planificado en 8. El estado del proceso de CLPI era desconocido en 11 comunidades. En seis de los 19 sitios de proyecto (tres en Brasil y tres en Indonesia), los proponentes decidieron posponer la educación sobre REDD+ en sus comunidades y no usar el término “REDD+” en las actividades comunitarias y, en algunos casos, en el nombre del proyecto. Una de las principales razones es que no quieren aumentar las expectativas de la comunidad en caso de que REDD+ nunca se llegue a concretar.

(c) ¿Cuáles son los factores a nivel nacional que afectan la seguridad de la tenencia en los sitios de proyecto y cómo están respondiendo los proponentes?

Para dar respuesta a esta interrogante, utilizamos información secundaria. El cuadro 7 muestra los factores nacionales que favorecen y obstaculizan la resolución de la seguridad de la tenencia en los sitios de proyecto. De los cinco países, Brasil es el único que presenta un alto grado de integración entre los esfuerzos nacionales y locales para resolver los problemas de la tenencia de los bosques (véase Duchelle *et al.* este número). Brasil también es un país donde tanto factores positivos como negativos pueden influir considerablemente en los esfuerzos de los proponentes. Entre los factores que favorecen resultados positivos en los esfuerzos locales de tenencia está el hecho de que el Código Forestal de Brasil (que antecede a REDD+) impone el requisito de identificar a las personas y organizaciones responsables de mantener intacta por lo menos el 80% de la cobertura forestal de sus propiedades en la Amazonia (Sparovek *et al.* 2012). Los proponentes pueden colaborar, y de hecho así lo hacen, con los gobiernos municipales y provinciales para abordar los problemas de tenencia (Duchelle *et al.* este número);⁸ y Brasil es un país innovador en el aspecto de que ha devuelto el uso de los bosques y los derechos a las poblaciones y comunidades indígenas (RRI e ITTO 2011). Sin embargo, la Amazonia brasileña también está plagada de un alto grado de disputa

Cuadro 7. Factores nacionales relacionados con la implementación de REDD+ en los sitios de proyecto

País	Factores nacionales que favorecen o limitan los esfuerzos por fortalecer la seguridad de la tenencia en sitios de proyecto		Integración de los esfuerzos de tenencia nacionales	Tendencia a educar temprano sobre REDD+	Densidad de carbono de los bosques
	Favorecen	Limitan			
Brasil	<p>El Código Forestal exige la identificación de los titulares de la tierra responsables de mantener la cobertura forestal</p> <p>Las herramientas de política a nivel estatal y federal vinculan la reforma de la tenencia al cumplimiento de las normas medioambientales</p> <p>Los proponentes colaboran con los gobiernos municipales para abordar los problemas de tenencia</p> <p>Apoyo relativamente sólido a los derechos de acceso y propiedad comunitarios y de pequeños propietarios</p>	<p>Alto nivel de disputa en torno a las tierras forestales aunque el patrón no es homogéneo a nivel espacial</p> <p>Bosques con alto contenido de carbono = flujo de beneficios relativamente alto y disputa en torno a los derechos de acceso al carbono</p> <p>Problemas con la implementación del Código Forestal debido a que los requisitos de superficie forestal mínima son altamente cuestionados</p>	Alta	Baja ^a	Alta
Camerún	<p>Apoyo del gobierno a los derechos de acceso a través de la forestería comunitaria</p>	<p>Problemas implementando la forestería comunitaria: participación y beneficios comunitarios limitados; mala administración de fondos</p>	Baja	Alta	Alta
Tanzania	<p>Apoyo a los derechos de acceso comunitarios a través del Manejo Forestal Conjunto y el Manejo Forestal Comunitario</p> <p>La comunidad fue reconocida como una entidad importante de gobernanza</p>	<p>Resultados desiguales en la implementación de la forestería comunitaria</p> <p>Coexistencia de tenencia estatal, comunitaria, privada y colectiva en tierras forestales sin derechos de propiedad claros</p>	Baja	Alta	Baja
Indonesia	<p>Julio 2011: el director de la Unidad Presidencial Especial declara que Indonesia debe elaborar un mapa unificado del territorio nacional que sirva como base para la asignación de uso de tierra bajo la moratoria forestal en preparación para REDD+ y debe reconocer, respetar y proteger los derechos consuetudinarios.</p> <p>Decisión del Presidente de dedicar el resto de su mandato a los bosques y el cambio climático</p>	<p>Bajo compromiso del gobierno para abordar los problemas de tenencia a nivel comunitario</p> <p>Gran número de demandas interpuestas por concesionarios en tierras programadas para ser incluidas en REDD</p> <p>Gobiernos nacionales y locales emiten licencias sobre tierras forestales en áreas superpuestas</p> <p>Límites del área forestal poco claros</p> <p>Reticencia a reconocer demandas consuetudinarias y apoyar los derechos de acceso y propiedad locales</p>	Baja	Baja ^b	Alta

continúa en la página siguiente

Cuadro 7. Continuación

País	Factores nacionales que favorecen o limitan los esfuerzos por fortalecer la seguridad de la tenencia en sitios de proyecto	Integración de los esfuerzos de tenencia nacionales	Tendencia a educar temprano sobre REDD+	Densidad de carbono de los bosques
	Favorecen			
	Limitan			
Vietnam	<p>La forestería comunitaria se puso a prueba en Vietnam con lecciones útiles. En algunas áreas se practica la forestería comunitaria.</p> <p>El Inventario Nacional Forestal que esclarecería la tenencia forestal y la propiedad a nivel del hogar, está siendo considerado.</p>	Baja	Alta	Alta

a En tres de los cuatro sitios de proyecto en Brasil, las actividades de educación sobre REDD+ fueron postpuestas

b En tres de los seis sitios de proyecto en Indonesia, las actividades de educación sobre REDD+ fueron postpuestas

Fuente: Investigación de campo, GCS REDD, CIFOR, 2010-2011

y conflicto (con frecuencia violento) (Schmink y Wood 1992, Aldrich *et al.* 2012) y el alto contenido de carbono y la adicional potencial en los sitios de proyecto REDD+ puede alentar más demandas en torno a esos recursos.

El énfasis relativo otorgado a la forestería comunitaria es también una diferencia importante. En este sentido, Brasil y Vietnam destacan, ya que cuentan con sólidos derechos de propiedad estatutarios a los bosques comunitarios, cubriendo un cuarto de sus respectivos bosques (RRI e ITTO 2011,

Dahal *et al.* 2011). Camerún y Tanzania tienen modelos forestales comunitarios que son una fuente de inspiración en África, aunque estos ocupan una superficie pequeña (5% y 10% de los bosques nacionales respectivamente, RRI e ITTO 2011) y enfrentan conocidos problemas de implementación. Indonesia no otorga derechos formales de acceso o propiedad a las comunidades a prácticamente ninguna parte de sus bosques (RRI e ITTO 2011), y el gobierno se ha resistido a reconocer las demandas consuetudinarias a los bosques.

4 Discusión

Teniendo en cuenta las tres acciones, esbozadas en la introducción, que los proponentes deben llevar a cabo, ¿son apropiadas las intervenciones llevadas a cabo por los proponentes de REDD+ para resolver la inseguridad de la tenencia?

(a) Atención a las cuatro razones por las cuales la tenencia es importante en REDD+

Los resultados de nuestras entrevistas sugieren que las organizaciones proponentes han tomado en cuenta los problemas de tenencia seriamente y han empezado a reducir la inseguridad de la tenencia en los sitios de proyecto. En la mayor parte de los casos, esto ha sido hecho junto con actividades de promoción y consulta que incluyen educación, un compromiso serio con el CLPI y una participación sincera de los actores locales en el diseño e implementación del proyecto. Aquí analizamos los resultados de la investigación a la luz de las cuatro razones principales para asegurar la tenencia: garantizar los derechos, establecer las responsabilidades, prevenir una fiebre por los recursos y minimizar los efectos de REDD+ en los medios de vida y derechos existentes. A continuación abordamos cada una de ellas.

Garantizar los derechos de tenencia será sin duda un desafío debido a que se reportó inseguridad de la tenencia en más del 50% de las comunidades (cuadro 2), el uso de los bosques locales por parte de personas ajenas a la comunidad estaba muy extendido (cuadros 3 y 5) y, aunque la gran mayoría de comunidades consideraba que tenía el derecho de excluir a usuarios externos, estos esfuerzos no tuvieron éxito en el 18% de las veces (cuadros 4 y 5).

Los resultados muestran que hay una seria desigualdad en la resolución de la inseguridad de la tenencia. Ninguno de los proponentes considera que el trabajo ha concluido, algunos consideran que han avanzado bastante, otros que todavía les queda por enfrentar grandes desafíos y el resto ha manifestado pesimismo en lo que respecta a asegurar derechos en preparación de REDD+ en áreas dentro de los límites del proyecto. En términos de su satisfacción con los resultados de los problemas relacionados

con la tenencia, de los 19 proponentes, nueve de los encuestados manifestaron estar satisfechos, tres dijeron estar tanto satisfechos como insatisfechos, cinco no estaban satisfechos y dos dijeron que no podían dar una opinión. Los que expresaron estar satisfechos con los resultados (Acre, Central Xingu, CED, GFA, TFCG Kilosa, TFCG Lindi, HIMA, KFCP, Rimba Raya) habían asignado, en su mayor parte, considerables recursos a estos esfuerzos. En la Central Xingu en Brasil, por ejemplo, TNC había estado trabajando con la municipalidad a fin de poder eliminarla de la “lista negra” del Ministerio del Ambiente de Brasil, registrando el 80% de sus tierras que están en necesidad de registro en los catastros rurales ambientales (Duchelle *et al.* este número). El proponente de la Central Xingu considera que las actividades de registro han tenido mucho éxito. Por su parte, el proponente de HIMA en Tanzania confía en que la tenencia es segura y que hay regulaciones para prevenir la marginalización y proteger los bosques.

Sin embargo, incluso aquellos que están satisfechos con los resultados, manifiestan que aún falta mucho por hacer. En la Central Xingu en Brasil, por ejemplo, el proponente reportó que el gobierno estaba a punto de expulsar, por la fuerza, a los pequeños productores, que no tienen dónde ir, de un área indígena ubicada en el norte del municipio. Tanto los proponentes de la Central Xingu e HIMA reportaron la incapacidad de definir los derechos de carbono en sus respectivos países como un problema.

Los que manifestaron estar insatisfechos atribuyen esto a diferentes razones. Algunos consideran que el desafío de la tenencia podría ser eventualmente abordado, mientras que otros expresaron su pesimismo y resignación a la luz de lo que consideran un problema insuperable. Entre las razones que explican la insatisfacción, encontramos las siguientes. En Transamazonia, el proponente está preocupado porque la entidad del gobierno responsable de procesar los catastros rurales esté sobrecargada de trabajo. En JGI existe la preocupación de que el área del proyecto se convierta en “tierra de nadie” (libre acceso) si los problemas de tenencia no son resueltos. En MCDI, el proponente

se ha resignado al hecho de que el problema de la inseguridad no sea resuelto del todo y atribuye la situación a la ineficiencia del gobierno. En FFI, el proponente expresó considerable frustración contra las trabas burocráticas y postergaciones del gobierno para obtener el estado de tenencia *hutan desa* para las comunidades del proyecto.

El establecimiento de responsabilidades y rendición de cuentas depende de la legitimidad local percibida y la aceptación del proyecto REDD+ así como una comprensión plena de los incentivos condicionales. Sin embargo, en seis sitios, no se entendía muy bien el proyecto porque no se había llevado a cabo ninguna campaña de educación acerca de los elementos REDD+ del proyecto, y pocos proyectos tenían un plan claro para la estructura de incentivos (tanto positivos como negativos), el alcance de los incentivos positivos (¿serán lo suficientemente grandes como para motivar el rendimiento de cuentas?) o el establecimiento de un sistema de distribución de beneficios entre actores.

La responsabilidad se basa también en la aceptación y el cumplimiento a nivel local de las normas y reglas de buen manejo forestal local. Si este no es el caso, los problemas de acción colectiva van a socavar los acuerdos locales orientados a restringir el acceso y uso a los bosques y mejorar la protección de los recursos. Sin embargo, el cumplimiento de las normas internas con respecto a los bosques locales en la actualidad es sólido en solo 34% de las comunidades y es débil en 17%.

La puesta en marcha efectiva de los derechos de exclusión es un requisito básico no solo para motivar la responsabilidad y la rendición de cuentas sino también para *prevenir una fiebre por los recursos*. Los esfuerzos de los proponentes todavía no han provisto suficiente evidencia de que sus esfuerzos hayan sido efectivos evitando reclamos externos sobre las tierras locales. Si bien los proponentes tienen la intención de abordar los motores de la deforestación y degradación a nivel local, el origen de estos motores es con frecuencia de ámbito nacional y no se los puede abordar adecuadamente solo a nivel local.

Los resultados del estudio muestran que los miembros de las comunidades tuvieron éxito solucionando los reclamos externos en más de la mitad de las comunidades (61%) y no tuvieron éxito solo en un quinto de las mismas (21%). Aunque estas cifras parecen sugerir un panorama optimista del manejo en el marco de REDD+, este no es

necesariamente el caso por varias razones. En primer lugar, si hay un flujo considerable de ingresos en REDD+, es posible que esto genere nuevas demandas y competencia por la tierra. En segundo lugar, REDD+ podría colapsar si las demandas externas tienen éxito (desde este punto de vista, una tasa de éxito del 61% no es tranquilizadora) y, en tercer lugar, estas cifras no toman en cuenta los conflictos existentes dentro de las comunidades.

Además, los resultados muestran que en nueve comunidades hubo por lo menos un usuario externo que obtuvo acceso a los recursos o la tierra del bosque sin tener ningún tipo de permiso (del gobierno o la comunidad) para usar los bosques locales. Estos usuarios posiblemente no afecten la seguridad de la tenencia de la población local pero son aún relevantes para REDD+ si sus actividades tienen el potencial de desafiar los esfuerzos orientados a proteger los bosques locales que no son utilizados por la población local. Y lo que es importante, esto plantea el problema de los derechos de los usuarios de los recursos estacionales, temporales o nómadas—ubicados con frecuencia entre las poblaciones más pobres— que dependen de estos bosques para sus medios de vida. Otros estudios han destacado que estos actores con frecuencia pierden cuando los derechos de la comunidad local son reforzados, como en el caso de los pigmeos en Camerún (Oyono *et al.* 2006) o los nómadas en Nepal (Banjade y Paudel 2008).

En general, los proponentes del proyecto dirigían su atención directamente al tema de la protección de los medios de vida y los derechos. El objetivo era asegurar de que no se dieran consecuencias inaceptables cuando el acceso a los bosques fuera restringido. Sin embargo, esta actividad se centra con frecuencia en el equilibrio actual entre las restricciones de acceso al bosque y los medios de vida alternativos y no anticipa necesariamente el equilibrio, (posiblemente) más desafiante, que tendrá lugar cuando toda la gama de incentivos condicionales, positivos y negativos, sean implementados. En casi todos los sitios de proyecto aún no se ha determinado el valor financiero del flujo de los beneficios REDD+, la asignación de beneficios entre actores y los acuerdos finales respecto a las restricciones de acceso al bosque. Estos acuerdos eventuales tienen fuertes implicaciones en la capacidad que los proponentes tienen para proteger los medios de vida y los derechos locales y evitar una fiebre por los recursos.

En resumen, se han llevado a cabo importantes esfuerzos para esclarecer y asegurar los derechos de tenencia pero todavía hay serios desafíos. Por ejemplo, incluso si todos los sitios de proyecto tuvieran un buen desempeño, esto no garantiza una plataforma adecuada para los derechos en el momento que los incentivos REDD+ sean introducidos en el futuro. Los gobiernos nacionales no han determinado claramente todavía a quién le pertenece el carbono de los bosques, una decisión que cuando sea tomada podría socavar o no los acuerdos de tenencia existentes en los sitios de proyecto. Un caso que ilustra la importancia de contar con una política nacional de tenencia es el de Papúa Nueva Guinea, donde los derechos de propiedad estatutaria de los bosques son nominalmente fuertes a nivel comunitario (RRI e ITT 2011). Sin embargo, la emisión por parte del gobierno de créditos de carbono forestal en 2009 amenazó con privar de los derechos de propiedad y de carbono a los propietarios de tierra (Dix 2011).

El contenido de carbono forestal por unidad de superficie es, en promedio, dos veces mayor que el contenido de humedad de los bosques secos (Gibbs *et al.* 2008).⁹ Combinados con la densidad promedio de población humana más baja de los bosques húmedos¹⁰, los beneficios de carbono forestal per cápita de los actores locales en estos bosques podrían ser considerablemente más altos. En bosques con contenido per cápita más alto de carbono forestal, posiblemente exista mayor necesidad de esclarecer la tenencia. Un alto contenido de carbono forestal representa (potencialmente) una adicionalidad relativamente mayor e ingresos más altos de la deforestación y degradación evitadas, teniendo los demandantes mayor interés en el recurso carbono en estas áreas. Esto significa a su vez la posible existencia de más dificultades a la hora de determinar los titulares legales de los derechos, garantizar derechos de exclusión efectivos y evitar una fiebre por los recursos y la desestabilización de los medios de vida locales. Por ello, los países en donde el contenido de carbono forestal es relativamente alto, como Brasil, Camerún, Indonesia y Vietnam, posiblemente experimenten problemas más serios de tenencia relacionados con los beneficios de carbono forestal en comparación con Tanzania (cuadro 7).¹¹

Los esfuerzos actuales por abordar el problema de la tenencia en los sitios de proyecto REDD+ se centran en los problemas actuales, como la definición de los límites de la comunidad y del bosque y la resolución de los conflictos de tenencia. Sin duda hay también

un elemento de anticipación en algunas actividades, como la identificación de los posibles titulares de los derechos legales. Sin embargo, como lo mencionamos anteriormente, la idoneidad de las actividades de esclarecimiento solo se hará evidente cuando los incentivos de REDD+ estén en su lugar en los sitios de proyecto, cuando la legislación nacional que especifica los derechos al carbono forestal se promulgue, cuando se hayan establecido los mecanismos de distribución de beneficios y cuando el tamaño del flujo de beneficios sea conocido. La mayor parte de los problemas clave de tenencia local están latentes (porque todavía no han sido puestos a prueba) y solo serán percibidos por todos los actores cuando REDD+ se ponga en marcha en el sentido operativo.

Lógicamente los proponentes están interesados en recibir un flujo grande de beneficios cuando REDD+ arranque de manera que los beneficios condicionales para la protección de los bosques y la captura de carbono sean significativos. Solo si estos beneficios son los suficientemente sustanciales tiene REDD+ una oportunidad de ser costo-efectivo. Los recientes desarrollos de política nacional en Brasil e Indonesia han mostrado que el flujo de financiamiento en REDD+ tendrá que aumentarse considerablemente para poder superar el escenario habitual y garantizar que grandes extensiones de bosque no sean convertidas para otros usos¹². Al mismo tiempo, las restricciones sobre el uso de los bosques podrían ser aplicadas más estrictamente o ampliadas para cubrir un área mayor de bosque a fin de garantizar adicionalidad y proteger los ingresos del carbono forestal (incentivos negativos). Un flujo alto de ingresos a nivel local (incentivos positivos) fomenta la competencia de acceso a los beneficios del carbono forestal. Cuanto mayor sea el flujo de financiamiento en REDD+ y cuanto mayor sea la cantidad de interesados, cuanto más se pondrá a prueba el sistema de tenencia.

(b) Participación de la población local a través del CPLI y educación

Garantizar sistemas de tenencia sólidos requiere la máxima participación de los actores locales a través de una detallada explicación del proyecto; sin embargo, la educación acerca del proyecto se ha pospuesto en tres sitios en Brasil y tres en Indonesia (véase cuadro 7). En la mayor parte de los casos esto se debe a que los proponentes están experimentando problemas en la implementación y se muestran reacios a llevar actividades de promoción con actores

locales hasta que los objetivos del proyecto sean más claros. Ellos no quieren crear falsas expectativas. Harvey *et al.* (2010: 21), en su estudio sobre la implementación del proyecto REDD+, destacan lo siguiente: “Uno de los problemas mencionados con más frecuencia ha sido cómo explicar claramente las iniciativas de carbono forestal a los actores locales, cómo articular los beneficios potenciales –y los riesgos– a los participantes y cómo manejar las expectativas de los actores”.

Desde uno de los puntos de vista, el aplazamiento es inocente y no acarrea problemas. El proyecto se llevará a cabo en el momento adecuado. Desde otro punto de vista, existe la posibilidad de que surjan grandes problemas. Uno de ellos es que dos proponentes que pospusieron la educación REDD+ ya han empezado el proceso de la CPLI. Aparentemente, este proceso no ha involucrado una educación clara y exhaustiva sobre REDD+ y tendrá que ser repetido en un momento posterior cuando y si el proponente tenga la suficiente confianza en REDD+ como para comprometerse con este mecanismo. Pero, en la mayoría de los casos, la educación y el proceso del CPLI son bastante costosos y algunos proponentes han pospuesto estas actividades por falta de fondos. Es fácil imaginar que algunos proponentes posiblemente no cuenten con suficientes fondos para llevar a cabo educación sobre REDD+ a nivel local cuando sea el momento adecuado para hacerlo. Otro problema es que cuando y si se llega a un acuerdo en torno a REDD+, es probable que haya un gran ímpetu por implementar proyectos REDD+ antes de que se acaben los fondos. Muchos sitios pilotos tienen presupuestos con marcos de tiempo limitados, de tres a cinco años. Una lección clara de los esfuerzos de educación y CPLI hasta ahora es que lleva más tiempo del esperado hacerlo bien. Es importante que las asimetrías existentes en torno al conocimiento de REDD+ no lleven a modos paternalistas de manejo que han plagado el sector forestal en décadas recientes.

(c) Acción nacional en materia de tenencia e integración de los esfuerzos a nivel nacional y de proyecto

Nuestros resultados sugieren que en algunos países los problemas de tenencia relacionados con REDD+ ocupan un segundo lugar, después de la reforma de la tenencia a nivel nacional. Los proponentes están interactuando por lo menos en cierto grado con el gobierno distrital y/o provincial o estatal para lograr sus objetivos. Sin embargo, en términos generales, los esfuerzos para esclarecer la tenencia

de los bosques tiende a ser gradual y a nivel local, con poca o ninguna articulación con las estrategias y acción nacionales. Este es un buen ejemplo de la observación realizada por Sikor *et al.* (2010) en el sentido que “hay ya demasiados ejemplos donde intentos bien intencionados por mejorar los derechos de las poblaciones del bosque han fracasado porque no lograron construir un espacio para la toma de decisiones a nivel local, nacional y global y vincular los procesos de decisiones”.

Como mencionamos anteriormente, Brasil es el lugar donde las acciones llevadas a cabo por los proponentes orientadas a regularizar la tenencia están en línea con la política nacional. En otros lugares, las organizaciones proponentes están actuando por cuenta propia, abordando en su mayor parte los problemas de tenencia local (véase cuadro 7). Con esto queremos decir que están haciendo cosas como demarcar los límites de la comunidad y del bosque a través del mapeo, desarrollando planes de uso de tierra, identificando a los titulares de los derechos legales y dando otros pasos para esclarecer y fortalecer la tenencia de los bosques a nivel local por iniciativa propia y con poca ayuda externa. De alguna forma esto es lógico ya que estos esfuerzos piloto se están dando dentro de límites subnacionales bien especificados. Sin embargo, la mayor parte de proponentes está experimentando un desequilibrio considerable entre las herramientas aplicadas y la proporción del problema de tenencia enfrentado. Estos desafíos de tenencia tienen raíces en la historia, son de alcance nacional y sus orígenes se encuentran más allá de los límites del sitio del proyecto. En muchos casos, los mejores remedios no pueden ser esfuerzos esporádicos orientados al esclarecimiento de la tenencia dentro de los límites del proyecto, sino que más bien requieren una reforma amplia del paisaje.

El carácter de la colaboración entre el gobierno y los proponentes es bastante desigual en los países. Esto es evidente cuando comparamos Brasil, donde los proponentes tienden a tener una sólida relación de trabajo con el gobierno para resolver los problemas de tenencia, con Indonesia, donde ese tipo de colaboración está mucho más restringida. Los beneficios potenciales de la colaboración no son solo de tipo logístico (el gobierno puede ejercer presión política mientras que el proponente no puede hacerlo) sino también financiero. Puede haber considerables economías de escala cuando se esclarece la tenencia a nivel de provincia/estado o distrito en lugar de meramente el sitio de proyecto.

5 Conclusiones y recomendaciones de políticas

Este documento ha analizado las acciones realizadas por los proponentes de REDD+ para resolver la inseguridad de la tenencia a la luz de lo que se necesitaría para lograr un mecanismo REDD+ efectivo y equitativo. Desde un punto de vista, las acciones son apropiadas. Todos los proponentes reconocen que la inseguridad de la tenencia forestal de la población local debe ser resuelta para que su proyecto pueda cumplir sus objetivos. Por ello, las organizaciones de proponentes han movilizado considerables recursos para abordar este problema. Sin embargo, en términos generales, las acciones de los proponentes, tal como se las ha concebido e implementado, corren el riesgo de no lograr lo que es necesario y de hecho dan pie para preocuparse. Existe un subconjunto de sitios donde es muy probable que la inseguridad de la tenencia continúe, o que el problema no pueda ser resuelto debido a los altos niveles de conflicto en torno al control de las tierras forestales causado (principalmente) por usuarios externos. En algunos casos, los proponentes van a tener dificultades para identificar con éxito a los titulares de los derechos, motivando responsabilidad, evitando una fiebre por los recursos y garantizando que los medios de vida y los derechos existentes no vayan a verse comprometidos. Estos problemas son más serios en sitios donde las condiciones nacionales impiden lograr la seguridad de la tenencia, donde los proponentes tienden a actuar por cuenta propia, donde la política REDD+ y la incertidumbre del mercado llevan a posponer la educación de REDD+ y donde los bosques con alto contenido de carbono probablemente revelen la existencia de débiles acuerdos de tenencia cuando se introduzcan los incentivos REDD+.

Podemos obtener información específica referida a la capacidad de los países de resolver la inseguridad de la tenencia vinculando los datos a nivel de la comunidad con los datos nacionales. Entre los países, Indonesia representa el país con mayores desafíos debido a las altas tasas de inseguridad de la tenencia, el uso de los bosques por terceros y la falta de éxito excluyendo a terceros y debido al poco compromiso del gobierno para abordar los problemas de tenencia a nivel local/comunitario e integrar los esfuerzos de esclarecimiento de tenencia

nacionales y locales. Brasil y Camerún presentan problemas de nivel medio a nivel de proyecto, pero Brasil destaca entre todos los países por sus esfuerzos orientados a integrar las políticas nacionales y locales para resolver los problemas de tenencia. Cuatro de los cinco países (Brasil, Camerún, Tanzania y, hasta cierto punto, Vietnam) son reconocidos por sus esfuerzos de política para formalizar los derechos de tenencia locales a través de la forestería comunitaria, aunque en algunos de estos países este logro se ve contrarrestado con las deficiencias en su implementación. En Indonesia y Vietnam en particular, las agencias nacionales no muestran suficientes iniciativas para abordar los problemas de tenencia forestal a nivel comunitario.

Aún subsisten varios problemas. Estos involucran principalmente la gran complejidad y ámbito de los problemas de tenencia en algunos de los contextos nacionales, la falta de claridad respecto a dónde REDD+ quiere llegar y el hecho de que las preparaciones actuales a nivel de proyecto no pueden anticipar e incorporar adecuadamente los efectos de REDD+ si y cuando se haga realidad. Proponemos cuatro alternativas de políticas para aminorar la falta de preparación cuando los incentivos condicionales de REDD+ sean introducidos.

(a) Acción en materia de tenencia a nivel nacional

Existen varios tipos de acciones que deben ser llevadas a cabo a nivel nacional. Las más urgentes son: (1) mejorar el desempeño y ámbito de la consulta REDD+ a nivel nacional y local, (2) resolver los reclamos estatutarios y consuetudinarios a las tierras forestales, así como otros conflictos de tenencia forestal, (3) incorporar el mapeo participativo en las instituciones y procesos nacionales y de tenencia de la tierra y, a la inversa, poner a disposición de los actores locales datos nacionales y subnacionales referentes a la tierra, (4) hacer cumplir aquellos aspectos de la legislación y regulaciones nacionales y locales de tenencia que favorecen a los pobres y las comunidades que tienden a ser ignorados, como los derechos de exclusión, y (5) lograr claridad legal en términos de la propiedad del carbono forestal

sin dejar de abordar los temas relacionados con la tierra y tenencia forestal. Los organismos donantes pueden desempeñar un papel importante apoyando el esclarecimiento de la tenencia al destinar fondos para la implementación de REDD+ específicamente para este objetivo. Los costos de asegurar los derechos de tenencia de los actores locales representa una parte pequeña de los costos totales (administrativos, implementación, de oportunidad) de establecer proyectos REDD+, convirtiéndolo de esta forma en una prioridad de política viable (Hatcher 2009).

(b) Integrar esfuerzos nacionales y locales

Un esfuerzo coordinado entre el proponente y el gobierno puede facilitar la efectividad y eficiencia del esclarecimiento de la tenencia. Las economías de escala en la coordinación nacional-local son particularmente importantes en casos donde los proponentes carecen de fondos. La acción coordinada entre el proponente y el gobierno también es necesaria para proteger o compensar a los titulares legítimos de los derechos más allá de los límites de la comunidad que dependen de los bosques locales para sus medios de vida.

(c) Esclarecer la política REDD+

Los acuerdos internacionales alcanzados en materia de REDD+ durante la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas en Cancún (2010) y Durban (2011) representaron pasos importantes hacia la puesta en marcha de proyectos REDD+; sin embargo, todavía hay mucha inercia y falta de claridad. Es fundamental que las próximas reuniones de la COP proporcionen políticas y directrices claras a nivel operativo para los proponentes, entre otras razones para alentarlos a que participen plenamente con los actores locales. Reconocemos que esta recomendación es un arma

de doble filo. El estancamiento de políticas es una bendición pero también una maldición. Es una bendición porque permite que algunos proponentes se tomen más tiempo resolviendo los problemas de participación y tenencia; es una maldición porque fomenta que los proponentes pospongan y reduzcan las actividades de educación y participación. En balance, consideramos que los beneficios del esclarecimiento de políticas supera los riesgos.

(d) Anticipar los problemas

En los cinco países, las circunstancias de la tenencia en algunos bosques son tan serias que es poco probable que las acciones propuestas más arriba puedan resolver los problemas antes de que REDD+ sea puesto en marcha. Casi todos los proyectos del estudio tienen programado introducir incentivos condicionales REDD+ basados en el desempeño durante el periodo 2012-2014. Esto deja muy poco tiempo para abordar de manera adecuada los serios problemas identificados en este estudio. Incluso es posible que los proyectos en Brasil, a pesar de que han avanzado mucho abordando la inseguridad de la tenencia a través de colaboración con el gobierno, necesiten más tiempo para resolver adecuadamente temas conflictivos. Es necesario establecer mecanismos sólidos de resolución de conflictos y querellas. Asimismo es importante llevar a cabo ejercicios de visualización que anticipen las consecuencias de la falta de acción en materia de tenencia forestal y que pronostiquen dónde es probable que surjan problemas de tenencia y equidad cuando REDD+ sea introducido en una escala mayor. Los expertos en tenencia a nivel nacional pueden construir escenarios partiendo de la suposición que cuando REDD+ sea ampliado, con frecuencia será implementado en puntos de conflicto, donde las disputas y falta de claridad de la tenencia son la norma.

6 Referencias bibliográficas

- Agrawal, A., Chhatre, A. y Hardin, R. (2008) Changing governance of the world's forests. *Science* 320, 1460-1462.
- Aldrich, S., Walker, R., Simmons, C., Caldas, M., y Perz S. (2012) Contentious land change in the Amazon's arc of deforestation. *Annals of the Association of American Geographers* 102, 103–128.
- Alley, P. (2011) Corruption: A root cause of deforestation and forest degradation. En: Sweeney, G., Dobson, R., Despota, K., y Zinnbauer, D. (eds.) *Global corruption report: Climate change extract - forestry governance* (pp. 299-311). Transparency International.
- Anderson, P. (2011) *Free, Prior, and Informed Consent in REDD+: Principles and approaches for policy and project development*. Bangkok, Tailandia: Center for People and Forests.
- Banjade, M. R. y Paudel, N. S. (2008) *Improving Equity and Livelihoods in Community Forestry: Suspa Community Forest Users Group, Dokakha*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research. Katmandú, Nepal: Forest Action.
- Barr, C. (2011) Governance risks for REDD+: How weak forest carbon accounting can create opportunities for corruption and fraud. En: Sweeney, G., Dobson, R., Despota, K., y Zinnbauer, D. (eds.) *Global corruption report: Climate change extract - forestry governance* (pp. 329-344). Transparency International.
- CCBA (2008) *Climate, Community and Biodiversity Project Design Standards*. Segunda edición. Climate, Community & Biodiversity Alliance.
- CCBA y CARE (2010) *REDD+ Social & Environmental Standards*. Version 1, Junio de 2010. Climate, Community & Biodiversity Alliance y CARE.
- Congo Basin Forest Partnership (2005) *The Forests of the Congo Basin: A preliminary assessment*. Congo Basin Forest Partnership.
- Corbera, E., Estrada, M., May, P., Navarro, G., y Pacheco, P. (2011) Rights to forests and carbon: Insights from Mexico, Brazil and Costa Rica. *Forests* 2, 301–342.
- Cotula, L. (2011) *The outlook on farmland acquisitions*. Roma, Italia: International Land Coalition.
- Dahal, G. R., Atkinson, J. y Bampton, J. (2011) *Forest tenure in Asia: Status and trends*. Kuala Lumpur, Malasia: EU FLEGT Facility.
- Deininger, K. (2003) *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington DC, USA: World Bank y Oxford University Press.
- DFID (2007) *Land: Better access and secure tenure for poor people*. Londres,: Department for International Development.
- Doherty, E. y Schroeder, H. (2011) Forest tenure and multi-level governance in avoiding deforestation under REDD+. *Global Environmental Politics* 11 (4), 66-88.
- Dix, S. (2011) Hypothetical offsets: Carbon trading and land rights in Papua New Guinea. En: Sweeney, G., Dobson, R., Despota, K., y Zinnbauer, D. (eds.) *Global corruption report: Climate change extract - forestry governance* (pp. 345-346). Transparency International.
- Eliasch, J. (2008) *Climate Change: Financing global forests. The Eliasch review*. Londres, Reino Unido: Office of Climate Change.
- Ellsworth, L. y A. White (2004) *Deeper roots: Strengthening Community Tenure Security and Community Livelihoods*. Nueva York, EE. UU. Ford Foundation.
- FAO (2002) *Land tenure and rural development*. FAO Land Tenure Studies 3. Roma, Italia: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO (2011) *Reforming forest tenure: Issues, principles and process*. FAO Paper 165. Roma, Italia: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO e ITTO (2009) *Forest governance and climate change mitigation*. Policy brief. Rome, Italy: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Yokohama, Japan: International Tropical Timber Organization.
- Foahom, B (2001) Integrating biodiversity into the forestry sector: Cameroon case study. Paper for workshop on "Integration of Biodiversity in National Forestry Planning Programme". 13-16 de agosto. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Gibbs, H. K., Johnston, M., Foley, J. A., Holloway, T., Monfreda, C., Ramankutty, N., y Zaks, D. (2008) Carbon payback times

- for crop-based biofuel expansion in the tropics: the effects of changing yield and technology. *Environmental Research Letters* doi:10.1088/1748-9326/3/3/034001. Consultado el 7 de agosto de 2012.
- Goodland, R. (2004) Free, Prior and Informed Consent and the World Bank Group. *Sustainable Development Law and Policy* 4(2), 66-74.
- Harvey, C. A., Zerbock, O., Papageorgiou, S. y Parra, A. (2010) What is needed to make REDD+ work on the ground?: Lessons learned from pilot forest carbon initiatives. Arlington, Virginia, EE. UU. Conservation International.
- Hatcher, J. (2009) Securing tenure rights and reducing emissions from deforestation and degradation (REDD): Costs and lessons learned. Social Development Papers. Paper No. 120. Washington DC, EE. UU. World Bank.
- Jagger, P., Sills, E. O., Lawlor, K., y Sunderlin, W. D. (2010). *A guide to learning about livelihood impacts of REDD+*. Occasional Paper No. 56. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Larson, A. (2010) Making the 'rules of the game': Constituting territory and authority in Nicaragua's indigenous communities. *Land Use Policy* 27, 1143-1152.
- Larson, A., Barry, D., Dahal, G. R. y Colfer, C. J. P. (eds.). (2010a). *Forests for People: Community Rights and Forest Tenure Reform*. Londres, Reino Unido: Earthscan.
- Larson, A., Barry, D., y Dahal, G. R. (2010b). New rights for forest based communities: understanding processes of forest tenure reform. *International Forestry Review* 12 (1), 78-96.
- Larson, A. y Petkova, E. (2011) An introduction to forest governance, people and REDD+ in Latin America: Synergies and opportunities. *Forests* 2(4), 86-111.
- Oyono, P. R., Ribot, J. C. y Larson, A. M. (2006) *Green and black gold in rural Cameroon: Natural resources for local governance, justice and sustainability*. Working Paper #22. Washington, DC, EE. UU. World Resources Institute.
- Roberts, D. (2009) *Securing finance for biofuels: Where is the money coming from?* Powerpoint presentation. World Biofuels Markets Conference, Bruselas, 16-18 de marzo.
- RRI (2008) *Seeing people through the trees: Scaling up efforts to advance rights and address poverty, conflict and climate change*. Washington, DC, EE. UU. Rights and Resources Initiative.
- RRI (2012a) *What rights?: A comparative analysis of developing countries' national legislation on community and indigenous peoples' forest tenure rights*. Washington DC, EE. UU. Rights and Resources Initiative.
- RRI (2012b) *Turning Point: What future for forest peoples and resources in the emerging world order?* Washington DC, EE. UU. Rights and Resources Initiative.
- RRI e ITTO (2011) *Tropical forest tenure assessment: Trends, challenges and opportunities*. Washington, DC, EE. UU. Rights and Resources Initiative. Yokohama, Japan: International Tropical Timber Organization.
- Saatchi, S. S., Harris, N. L., Brown, S., Lefsky, M., Mitchard, E. T. A., Salas, W., Zutta, B. R., Buermann, W., Lewis, S. L., Hagen, S., Petrova, S., White, L., Silman, M., y Morel, A. (2011) Benchmark map of forest carbon stocks in tropical regions across three continents. *PNAS Early Edition*. www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1019576108. Consultado el 7 de agosto de 2012.
- Schmink, M., y Wood, C. (1992) *Contested frontiers in Amazonia*. Nueva York, EE. UU. Columbia University Press.
- Shumba, E., Chidumayo, E., Gumbo, D., Kambole, C., y Chishshaleshale, M. (2010) Biodiversity of plants. En: Chidumayo, E. N. y Gumbo, D. J. (eds.) *The dry forests and woodlands of Africa: Managing for products and services* (pp. 43-61). Londres, Reino Unido y Washington, DC, EE. UU. Earthscan.
- SIDA (2007) *Natural resource tenure*. A position paper for SIDA. Estocolmo, Suecia: Swedish International Development Cooperation Agency.
- Sikor, T., Stahl, J., Enters, T., Ribot, J. C., Singh, N., Sunderlin, W. D., y Wollenberg, L. (2010) Editorial: REDD-plus, forest people's rights and nested climate governance. *Global Environmental Change* 20 (3), 423-425.
- Smith, P., Gregory, P. J., van Vuuren, D., Obersteiner, M., Havlík, P., Rounsevell, M., Woods, J., Stehfest, E. y Bellarby, J. (2010) Competition for land. *Philosophical Transactions of the Royal Society* 365, 2941-2957.
- Sparovek, G., Berndes, G., de Oliveira Pereira Barretto, A. G., y Fröhlich Klug, I.L. (2012). The revision of the Brazilian Forest Act: Increased deforestation or a historic step towards balancing agricultural development and nature conservation? *Environmental Science and Policy* 16, 65-72.
- Stern, N. (2006) *Stern review: The economics of climate change*.

- Sunderlin, W. D., Hatcher, J., y Liddle, M. (2008) *From exclusion to ownership?: Challenges and opportunities in advancing forest tenure reform*. Washington, DC, EE UU. Rights and Resources Initiative.
- Sunderlin, W. D. y Atmadja, S. (2009) Is REDD+ an idea whose time has come, or gone? En: A. Angelsen (ed.) *Realising REDD+: National strategy and policy options* (pp. 45-53). Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Sunderlin, W. D., Larson, A.M. y Cronkleton, P. (2009) Forest tenure rights and REDD+: From inertia to policy solutions. En: A. Angelsen (Ed.) *Realising REDD+: National strategy and policy options* (pp. 139-149). Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Sunderlin, W. D., Larson, A. M., Duchelle, A., Sills, E. O., Luttrell, C., Jagger, P., Pattanayak, S., Cronkleton, P., y Ekaputri, A. D. (2010) Technical guidelines for research on REDD+ project sites. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Taconi, L., Downs, F. y Larmour, P. (2009) Anti-corruption policies in the forest sector and REDD+. En: A. Angelsen (Ed.) *Realising REDD+: National strategy and policy options* (pp. 163-174). Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Vidal, J. y Carrington, D. (2012). Petition calls on Brazilian president to veto 'catastrophic' forest code. *The Guardian*. <http://www.guardian.co.uk/environment/2012/may/11/petition-brazil-president-veto-forest-code>. Consultado el 28 de julio de 2012.
- Ward, T. (2011) The right to Free, Prior, and Informed Consent: Indigenous peoples' participation rights within international law. *Northwestern Journal of International Human Rights* 10 (2), 54-84.
- Wertz-Kanounnikoff, S. y Angelsen, A. (2009) Global and national REDD+ architecture: Linking institutions and actions. En: A. Angelsen (Ed.) *Realising REDD+: National strategy and policy options* (pp. 13-24). Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Westholm, L., Biddulph, R., Hellmark, I. y Ekbohm, A. (2011). *REDD+ and tenure: A review of the latest developments in research, implementation and debate*. Focali report 2011:02. Gotemburgo, Suecia: University of Gothenberg.
- White, A. y Martin, A. (2002) *Who Owns the World's Forests?: Forest tenure and public forests in transition*. Washington, DC, EE. UU. Forest Trends, Center for International Environmental Law.
- World Bank. (2006) *Strengthening forest law enforcement and governance addressing a systemic constraint to sustainable development*. Report No. 36638-GLB. Washington DC, EE. UU. World Bank.
- World Bank (2010). *Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington, DC, EEUU: World Bank.
- Wunder, S. (2009) Can payments for environmental services reduce deforestation and forest degradation? En: Angelsen, A. (ed.) *Realising REDD+: National strategy and policy options* (pp. 213-223). Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

7 Notas

1. REDD+ supone un serio dilema. Por un lado propone recompensar a aquellos que amenazan a los bosques y aceptan eliminar dicha amenaza. Por otro lado, ¿no se debería recompensar también a los actores que protegen los bosques y no representan amenaza alguna?
2. Nótese que en REDD+ una fiebre por los recursos puede involucrar la competencia entre actores para convertirse en titulares de los derechos y para obtener acceso legítimo al flujo de beneficios del carbono forestal. Esto puede involucrar apropiarse de los bosques, ya sea través de la presencia física en la tierra, convirtiéndose en un demandante en el sistema de distribución de beneficios o ambos.
3. REDD+ debe determinar quién es el legítimo titular no solo de las tierras forestales sino también del carbono forestal. En la mayor parte de países donde REDD+ se está implementando, este proceso legal se está llevando a cabo lentamente. En algunos casos, la tenencia legal sobre el carbono forestal podría ser separada de los derechos a las tierras forestales y los bosques (Corbera *et al.* 2011). Sin embargo, en la práctica, si se separan los derechos al carbono y los bosques, esto supone el riesgo de favorecer a aquellos que capturan rentas del carbono y podría reducir beneficios a la población local (Sunderlin *et al.* 2009).
4. El consentimiento previo, libre e informado (CPLI) es un mecanismo aplicado en el desarrollo de proyectos para garantizar “que las poblaciones indígenas no sean obligadas o intimidadas, que se solicita su consentimiento y que este es otorgado libremente antes de la autorización o el inicio de cualquier actividad, que cuentan con toda la información necesaria acerca del ámbito e impactos de los desarrollos propuestos, y que en última instancia se respeta su decisión de dar o negar consentimiento” (Ward 2011). La consulta con las personas afectadas por el desarrollo es un proceso relativamente nuevo; la participación completa de los actores se hizo mandatoria en los proyectos del Banco Mundial en 1992 (Goodland 2004). El CPLI está reafirmado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas adoptada en 2007. En el contexto de REDD+, los proponentes buscan el consentimiento de todos los actores, no solo las poblaciones indígenas. Los proponentes están motivados no solo por la ley sino también por los estándares de la industria y acuerdos de certificación por terceros que requieren la atención de los derechos locales. La aplicación del CPLI está justificada en REDD+: porque los proyectos afectan no solo a los medios de vida, bienestar e ingresos sino también el orden social, la identidad y la cultura; porque la población local es vulnerable a los riesgos introducidos por enfoque del “aprendizaje a través de la práctica”, característico de REDD+ y porque el respeto a los derechos posiblemente determine el éxito de un proyecto REDD+ (Anderson 2011).
5. La “regularización es el proceso a través del cual los derechos de propiedad informales pasan a un sistema formal y legal de administración de tierras. Generalmente incluye varios pasos: adjudicación, reconocimiento del título y registro de la tierra” (FAO 2002).
6. Entre los factores críticos para una gobernanza forestal efectiva en los países con bosques tropicales se encuentran: “la cuidadosa definición de los derechos y responsabilidades del usuario en los bosques, mayor participación de aquellos que usan y dependen de los bosques, rendición de cuentas hacia arriba y horizontal de los responsables de la toma de decisiones, mejor monitoreo de los resultados en los bosques, aplicación más severa de los derechos de propiedad y los acuerdos de gobernanza e inversiones en las capacidades institucionales a nivel local, regional y nacional” (Agrawal *et al.* 2008).
7. El estudio global comparativo REDD también comprende el componente 1, investigación sobre las políticas y procesos REDD+ a nivel nacional, el componente 3, investigación sobre el monitoreo, reporte y verificación de carbono y el componente 4, divulgación de los resultados de la investigación.
8. Hubo dos desviaciones. En el sitio CED en Camerún solo hay dos comunidades en todo el proyecto; en TFCG Kilosa se eligieron cinco comunidades.

9. En los tres proyectos dirigidos por ONG estudiados en Brasil, los proponentes están trabajando con las agencias de reforma agraria nacionales y/o estatales para documentar oficialmente la propiedad de la tierra dentro del área del proyecto.
10. En Brasil, Camerún, Indonesia y Vietnam la densidad del carbono forestal se ubica en el rango de las 102-158 toneladas por hectárea, mientras que en Tanzania entre las 42-28 toneladas por hectárea (Saatchi *et al.* 2011).
11. En la región de bosque húmedo en Camerún, la densidad de la población humana es de cinco habitantes por km² (Foahom 2001) y en el bosque de la Cuenca del Congo, 14,5 por km² (Congo Humid Forest Partnership 2005). Esta cifra contrasta con las 30-45 personas por km² en los bosques secos y tierras boscosas de África occidental (Shumba *et al.* 2010).
12. Deseamos resaltar la naturaleza hipotética de esta comparación puesto que reconocemos que hay excepciones. Por ejemplo, puede haber gran adicionalidad de carbono incluso en proyectos REDD+ que prácticamente no tienen bosque. Un proyecto cuyo objetivo es la forestación o reforestación en un área árida puede generar importantes beneficios de carbono forestal. Sin embargo, esta excepción no se aplica a nuestra investigación porque todos los sitios del proyecto se centran en la deforestación evitada y la degradación y no así la forestación y reforestación.
13. En 2011, tanto en Brasil como en Indonesia, poderosas entidades interesadas en convertir grandes áreas de bosque para otros usos han ejercido su poder y están amenazando con restringir el ámbito de REDD+. En Brasil, el importante *lobby* del sector agrícola presionó al congreso para que relajen las disposiciones del Código Forestal, que exige que los titulares de los derechos a las tierras forestales reserven un área mínima de bosque en pie (Vidal y Carrington 2012). En Indonesia, vastas áreas de bosque, destinadas para la conversión a otros usos a través de la aplicación de licencias para concesiones, están siendo exceptuadas del decreto presidencial que manda una moratoria en la deforestación y degradación (Murdiyarso *et al.* 2011). Esto significa básicamente que para que REDD+ tenga éxito, el flujo de beneficios nacionales que genere deberá superar los fondos generados por las inversiones del “escenario habitual” que llevan a la conversión de los bosques.
14. Al momento de redactar este documento, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático aún tiene que crear un marco orientador vigoroso para la implementación de REDD+, y todavía no existe un mercado robusto y estable para el carbono forestal.



PROGRAMA DE
INVESTIGACIÓN SOBRE
Bosques, Árboles y
Agroforestería

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

cifor.org

blog.cifor.org



Australian Government
AusAID



Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante investigación orientada a ayudar en el diseño de políticas y prácticas que afectan a los bosques de los países en vías de desarrollo. CIFOR es un miembro del Consorcio CGIAR. Nuestra sede central se encuentra en Bogor, Indonesia, y contamos con oficinas en Asia, África y Sudamérica.

