



World  
Agroforestry



Julio 2024

# Revisión del apoyo a los derechos de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales en el contexto de REDD+ en la RDC, Indonesia y Perú

## Un análisis comparativo con recomendaciones para seguir avanzando

Tamara Lasheras<sup>1</sup>, Juan Pablo Sarmiento Barletti<sup>1</sup>, Anne M. Larson<sup>1</sup>, Ade Tamara<sup>1</sup>, Nining Liswanti<sup>1</sup>, Sandra Rodríguez<sup>2</sup> y Marie-Bernard Dhedy Lonu<sup>2</sup>

### Mensajes clave

- Las salvaguardas de Cancún han sido establecidas con el fin de, como mínimo, evitar los impactos más perjudiciales (“no hacer daño”) en los territorios, los medios de subsistencia y las prácticas socioculturales de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales (PI y CL) que gestionan los bosques en los que se llevan a cabo intervenciones para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono (REDD+). Sin embargo, cada país debe interpretar estas salvaguardas en función de sus propios marcos jurídicos y prioridades en materia de políticas.
- Un análisis comparativo de los derechos de los PI y CL en los marcos jurídicos y las políticas de la República Democrática del Congo (RDC), Indonesia y Perú, tres de los cuatro países con mayor cobertura de bosques tropicales, revela la existencia de diversos grados de reconocimiento y respeto de los derechos de los PI y CL en el contexto de REDD+.
- Los diferentes niveles de compromiso con los derechos de los PI y CL, y sus divergencias con respecto a los derechos reconocidos en virtud de acuerdos internacionales, por ejemplo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), revelan que el proceso de pasar de unas salvaguardas que “no hacen daño” a otras que aspiran a “hacerlo mejor” será complicado y desigual.
- Para “hacerlo mejor”, se requiere de un mayor esfuerzo, el cual debe partir de un replanteamiento de los proponentes de REDD+ como titulares de obligaciones y de las comunidades como titulares de derechos, y con las capacidades y los mecanismos necesarios para hacer que los primeros rindan cuentas (por ejemplo, el monitoreo de las obligaciones en materia de derechos, incluido el acceso a la participación y a los beneficios).
- Es necesaria una mayor reflexión en el ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para decidir si las salvaguardas deben “hacerlo mejor”. Para ello, se requiere fijar niveles de ambición más claros y transparentes, proporcionar directrices precisas y requisitos más estrictos para los países REDD+, así como un monitoreo más riguroso de su cumplimiento.
- La evidencia científica sobre el impacto de los PI y CL como administradores de paisajes forestales con elevada biodiversidad indica que contar con salvaguardas que busquen “hacerlo mejor” mediante el apoyo a su capacidad de autodeterminación y al acceso y control de sus territorios ancestrales no solo será transformador en términos de equidad, sino que además contribuirá al logro de los objetivos más amplios de REDD+.

1 CIFOR-ICRAF

2 Independent consultant

**Este folleto forma parte de una serie sobre las salvaguardas de REDD+ y se centra en derechos y cuestiones relativas a la inclusión social de las mujeres y los hombres de los PI y CL que gestionan bosques en los que se implementan iniciativas para hacer frente al cambio climático.** Los folletos brindan lecciones para su aplicación en diferentes contextos nacionales, presentan evidencia para que los responsables de la toma de decisiones y profesionales puedan evaluar las implicancias y los beneficios de apoyar los derechos de los PI y CL, y fomentan la participación de representantes de los PI y CL en los debates sobre salvaguardas y su monitoreo.

## Introducción

A medida que el marco para REDD+ avanza hacia pagos por resultados, se hace necesaria una revisión de las salvaguardas. En la Conferencia de las Partes de la CMNUCC, celebrada en Cancún el año 2010, se adoptaron siete principios de salvaguardas para la implementación de REDD+, dos referidos a los PI y CL. Las salvaguardas de Cancún disponen que los países deben hacer una interpretación de estos principios, y dejan en manos de la legislación nacional de cada país la decisión sobre lo que se considera “respeto” o “participación” de los PI y CL.

Desde un inicio, académicos y profesionales han mostrado su preocupación por el impacto potencial de REDD+ sobre los derechos de los PI y CL (véase una revisión de este tema en Sarmiento Barletti y Larson 2017). Sin directrices adecuadas, la implementación y la puesta en marcha de las salvaguardas de REDD+ pueden presentar enormes variaciones y repercusiones en los PI y CL (Jodoín 2017). De hecho, la interpretación nacional y la aplicación de las salvaguardas se encuentran condicionadas por las interpretaciones jurídicas específicas de cada país sobre los derechos pertinentes, por su observancia de los acuerdos internacionales sobre los derechos de los PI y CL, y por sus diferentes prioridades económicas y en materia de políticas. Las inquietudes relacionadas con las salvaguardas

se centran en la necesidad de ampliar el reconocimiento de los derechos y eliminar las brechas existentes en el acceso a los derechos reconocidos, incluidos los relativos a la tierra y los recursos, así como a la participación (Savaresi 2013; Wallbott 2014). Por lo general, estos derechos se encuentran muy lejos de la amplia variedad de derechos reconocidos en la DNUDPI, incluido el derecho a la autodeterminación. Esto es relevante porque, aunque las decisiones de la CMNUCC hacen referencia a la DNUDPI, los marcos jurídicos nacionales tienden a ser mucho más limitados.

Dadas la especificidad de los procesos nacionales de interpretación de las salvaguardas y la reconocida importancia de las mujeres y los hombres de los PI y CL para el logro de los objetivos de REDD+ (y los relativos a la protección de la biodiversidad y la lucha mundial contra el cambio climático), en este folleto se presentan los resultados de un análisis comparativo del apoyo a los derechos de los PI y CL en la legislación y las políticas en el contexto de REDD+ en la RDC, Indonesia y Perú (tabla 1). Se trata de actores de importancia clave en el desarrollo y la implementación de REDD+, y están entre los cuatro países tropicales con mayor cobertura forestal en el mundo. El folleto ha sido elaborado a partir de publicaciones de los autores basadas en revisiones de documentos legales y entrevistas con especialistas en asuntos jurídicos de cada país.

**Tabla 1. Un vistazo a los derechos de los PICL en el contexto de REDD+**

Criterios	Calificación		
	RDC	Indonesia	Perú
(1) Grupos reconocidos por la ley	Parcial (PI y CL)	Parcial (comunidades consuetudinarias, locales y tradicionales)	Sí (PI)
(2) Salvaguardas de Cancún / SIS	Parcial	Sí	Sí
(3) Equidad de género / inclusión de las mujeres	Parcial	Sí	Parcial
(4) Derechos de los PI en virtud del derecho internacional	Sí	Parcial	Sí
(5) Derechos sobre la tierra y los recursos	Parcial	Sí	Parcial
(6) Derechos de las comunidades sobre el carbono	Parcial	Parcial	Parcial
(7) Consentimiento libre, previo e informado	Parcial	Parcial	Sí
(8) Mecanismo formal de distribución de beneficios	Parcial	Parcial	No
(9) Mecanismo formal de quejas y reclamos	Parcial	Sí	Parcial
(10) MRV social/de derechos	Parcial	Parcial	No

## Metodología

Este folleto forma parte de una serie sobre las salvaguardas de REDD+ que se centra en los derechos y las inquietudes relativos a la inclusión social de las mujeres y los hombres de los PI y CL que gestionan bosques en los que se implementan iniciativas para hacer frente al cambio climático. Se presenta un análisis comparativo basado en tres casos a nivel de país: la RDC (Dhedy et al. 2022), Indonesia (Tamara et al. 2022) y Perú (Rodríguez et al. 2022). El análisis considera 10 criterios relativos al apoyo a los derechos de los PI y CL en los sistemas jurídicos de los tres países. Estos criterios son los siguientes: (1) reconoce a grupos históricamente subrepresentados; (2) se alinea con las salvaguardas de Cancún; (3) reconoce las desigualdades por razones de género y/o la exclusión de la mujer; (4) reconoce los derechos de los PI y CL en virtud del derecho internacional; (5) reconoce los derechos de los PI y CL sobre la tierra y los recursos; (6) reconoce los derechos de las comunidades sobre el carbono; (7) reconoce el derecho de los PI y CL al consentimiento libre, previo e informado (CLPI); (8) exige mecanismos formales de distribución de beneficios; (9) exige mecanismos formales para recibir quejas y reclamos; y (10) incluye disposiciones para el monitoreo, reporte y verificación (MRV) de los derechos y la inclusión social. Asignamos a cada criterio una calificación en función de si se ajustaba a la legislación de manera total, de manera parcial o si no lo hacía en absoluto.

## Análisis comparativo: Situación del apoyo a los derechos de los PI y CL en el contexto de REDD+

### Grupos reconocidos por la ley (1), y derechos de los Pueblos Indígenas en virtud del derecho internacional (4)

Los tres países cumplen con estos criterios, al menos de manera parcial. El sistema jurídico peruano reconoce a los Pueblos Indígenas en su Constitución de 1993; de los tres países en estudio, Perú es el único signatario del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y algunas de sus leyes nacionales específicas también ponen en práctica este reconocimiento (por ejemplo, la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas). Sin embargo, a pesar de este reconocimiento formal y de los avances logrados, en la práctica no se respetan adecuadamente los derechos de los Pueblos Indígenas, hecho que se pone de manifiesto sobre todo en la expansión de las industrias extractivas y en el acceso restringido a su derecho a la consulta previa (Guevara y Cabanillas 2019). Por su parte, la RDC ha reconocido recientemente a los Pueblos Indígenas con la aprobación de la Ley de Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas Pigmeos, promulgada en noviembre de 2022. Hasta ese momento, los Pueblos Indígenas estaban contemplados dentro de las leyes para las comunidades locales. Está aún por verse si el reconocimiento de los derechos a la tierra y

los recursos, que ocupa un lugar central en la reciente ley, contribuirá a que los Pueblos Indígenas y sus territorios logren una participación equitativa en las iniciativas de REDD+ de la RDC. Indonesia, en tanto, reconoce a las comunidades consuetudinarias, locales y tradicionales, pero no otorga reconocimiento legal a los Pueblos Indígenas en virtud de los convenios internacionales, dado que considera indígenas a todos los indonesios (excepto a los de origen étnico chino) (IWGIA 2021; Simamarta y Sasmitha 2021).

### Salvaguardas de Cancún / SIS (2)

Los tres países han logrado avances en sus interpretaciones nacionales de las salvaguardas de Cancún. Indonesia ha asumido una posición de liderazgo en el desarrollo de su marco de REDD+ (Novyanza et al. 2020), lo que incluye la finalización de su Sistema de Información de Salvaguardas (SIS), el cual fue legalizado en 2017, antes que en la mayoría de los países REDD+. Además, la implementación de REDD+ en Indonesia ha seguido otros estándares y directrices voluntarias de salvaguardas introducidos por instituciones multilaterales de financiamiento (por ejemplo, el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial). Perú, en cambio, completó su SIS en diciembre de 2021, pero aún no lo ha sometido a una prueba piloto. Los especialistas consideran que el retraso en la finalización del SIS del Perú se debe a la debilidad de las capacidades institucionales y organizativas del país (Rodríguez et al. 2022). Por su parte, la RDC sigue trabajando en la elaboración de su SIS con miras a cumplir con los requisitos de los pagos por resultados. En abril de 2022, se presentó un documento preliminar que aún debe difundirse entre las principales partes interesadas a todos los niveles antes de su presentación ante la CMNUCC.

### Equidad de género / inclusión de las mujeres (3)

Indonesia ha realizado grandes avances en materia de equidad de género e inclusión de las mujeres (cumplimiento total de los criterios) en comparación con Perú y la RDC (cumplimiento parcial). Los tres países han ratificado los tratados y convenios pertinentes, lo que ha conducido a la adopción de normas generales para la promoción y protección de los derechos de la mujer, entre ellas la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Aunque Indonesia carece de una ley específica en materia de derechos de la mujer, ha integrado la perspectiva de género en su Plan Nacional de Desarrollo a Largo Plazo para el periodo 2005-2025. A raíz de ello, el Ministerio de Silvicultura emitió en 2011 directrices para la elaboración de planes y presupuestos con perspectiva de género (Siscawati 2020). Quedan aún retos por resolver en cuanto a cómo poner en práctica las regulaciones sobre igualdad de género, cómo abordar las normas culturales que impiden la participación de la mujer en la toma de decisiones sobre mitigación y adaptación al cambio climático, y sobre la necesidad de replantear los programas y las actividades de



Ramadian Bachtiar/CIFOR

desarrollo de capacidades que se dirigen únicamente a los hombres como cabezas de familia (Arwida et al. 2016; Liswanti et al. 2020). En lo que respecta al contexto sobre los recursos naturales en la RDC, hasta la fecha solo la Estrategia Nacional de REDD+ exige una integración transversal de la perspectiva de género en las políticas, la planificación y la implementación de los proyectos de REDD+. La nueva Ley de Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas Pigmeos solo menciona de manera general los derechos de la mujer, sin reconocer que suelen ser marginadas en el acceso a la tierra y a los recursos. Por último, en Perú, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre Perú establece que el Estado, a través del diseño y la implementación de políticas forestales, debe garantizar la igualdad de acceso a los recursos y a las oportunidades de desarrollo, así como a mecanismos de distribución de beneficios con enfoque de género. El género también fue un tema transversal en el proceso nacional de interpretación de salvaguardas. No obstante, siguen existiendo retos en lo que respecta a su implementación y puesta en práctica, dado que su mención en documentos clave de políticas sigue sin traducirse en acciones concretas.

### Derechos sobre la tierra y los recursos (5)

El criterio relativo a los derechos de acceso a la tierra y los recursos se cumple de manera plena en Indonesia y de manera parcial en la RDC y Perú. La Decisión 35/PUU-X/2012 del Tribunal Constitucional de Indonesia, de mayo de 2013, reconoció los derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra y los bosques. También se han transferido derechos a las comunidades que dependen de

los bosques en el marco del programa de Forestería Social. Sin embargo, nuestra investigación reveló que los avances en la promulgación de reglamentos a nivel de distrito para lograr el reconocimiento de los bosques tradicionales no han sido uniformes. El marco jurídico peruano también reconoce los derechos de los Pueblos Indígenas al acceso a la tierra y los recursos, pero de manera parcial. Mientras que diversas leyes otorgan a las comunidades títulos colectivos con derechos imprescriptibles e inalienables, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre establece que las tierras forestales pertenecen únicamente al Estado y que solo se puede acceder a sus recursos forestales mediante un sistema de contratos. En concordancia con esto, los derechos comunales en la Amazonía se otorgan a tierras clasificadas como aptas para uso agrícola, mas no a tierras forestales, para las cuales solo se pueden reclamar derechos de usufructo (Monterroso et al. 2017). En la práctica, las comunidades indígenas acceden y gestionan indistintamente ambos tipos de tierras. En la RDC, la propiedad colectiva de la tierra adquirida en virtud de la ley o el derecho consuetudinario es reconocida por la Constitución (artículo 34). Sin embargo, la propiedad de la tierra se encuentra exclusivamente en manos del Estado y, en la práctica, las comunidades y los individuos solo pueden ser titulares de derechos de disfrute, uso, usufructo, paso y concesiones en tierras estatales. Además, según establece la Ley de Tierras, los derechos de propiedad colectiva deben regularse mediante una ordenanza presidencial, la cual aún no ha sido emitida. Las comunidades locales pueden obtener concesiones forestales con títulos a perpetuidad e imprescriptibles, así como concesiones de conservación, pero los costos procesales y los conocimientos técnicos que se requieren para su gestión suelen ser prohibitivos.

## Derechos de las comunidades sobre el carbono (6)

Ninguno de los tres países ha regulado los derechos a nivel comunitario sobre el carbono. Sin embargo, se pueden hacer interpretaciones basándose en las leyes nacionales de cada país. En la RDC, el Estado es propietario de las reservas de carbono de los bosques, pero reconoce que la propiedad de las unidades de reducción de emisiones corresponde a quienes invierten en REDD+, incluidas las comunidades locales. En Indonesia, los derechos de tenencia también determinan los derechos sobre el carbono. En consecuencia, las comunidades que cuentan con permisos de forestería social pueden beneficiarse directamente de REDD+, como ha ocurrido en el caso de las iniciativas de Plan Vivo (Ditjen PPI 2016). De manera similar, en Perú, los derechos de carbono pueden vincularse a la propiedad y tenencia de la tierra (RRI 2020). Según la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (Ley 30215), los servicios ecosistémicos como el almacenamiento de carbono son componentes inherentes de los derechos de tenencia sobre los bosques, dando a entender que quien posee derechos de tenencia sobre la tierra también posee derechos sobre el carbono.

## Consentimiento libre, previo e informado (7)

Perú cumple con los criterios relacionados con el CLPI por medio de su Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y sus reglamentos. El proceso nacional de interpretación de salvaguardas no contempló un proceso formal de consulta, pero el Subcomité Técnico de Salvaguardas incluyó a organizaciones indígenas. Sin embargo, si bien hubo una promoción activa de la participación e involucramiento de las organizaciones indígenas nacionales con sede en Lima, no ocurrió lo mismo en el caso de las organizaciones regionales y locales (DAR 2019). Indonesia y la RDC cumplen de manera parcial con este criterio. La RDC tiene algunas referencias al CLPI en su Orden Ministerial de 2018 relativa a la aprobación de proyectos de inversión en REDD+, o en la reciente Ley de Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas Pigmeos. Sin embargo, esta última solo exige el consentimiento previo de los Pueblos Indígenas para la creación de áreas protegidas en sus tierras siempre que esto pueda afectar de manera directa o indirecta su forma de vida. En Indonesia, se ha implementado el CLPI como parte de estándares de certificación, pero no existe un marco jurídico específico para este, y los componentes de carácter legal se abordan por separado en diferentes regulaciones.

## Mecanismo formal de distribución de beneficios (8)

También se observan diferencias entre países en cuanto a los mecanismos de distribución de beneficios. Indonesia cuenta con un mecanismo formal que fue desarrollado para el programa del FCPF en la provincia de Kalimantan

Oriental, y para la Iniciativa del Fondo de Biocarbono para Paisajes Forestales Sostenibles en la provincia de Jambi. En este país también se ha creado la Agencia de Administración de Fondos Ambientales, que tiene a su cargo la gestión del financiamiento para la lucha contra el cambio climático, lo que incluye el Acuerdo de Pago por Reducción de Emisiones (ERPA, por sus siglas en inglés) con el FCPF. Por su parte, la RDC ha establecido un mecanismo para definir la distribución de los beneficios derivados de REDD+ de la parte que corresponde al Estado, y exige a los inversionistas en REDD+ que elaboren planes de distribución de beneficios mediante una negociación con las partes interesadas. Este mecanismo no entrará en vigor hasta su publicación en el Boletín Oficial. Por último, aunque Perú no ha finalizado su mecanismo para la distribución de beneficios, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre establece que los titulares de derechos forestales están facultados a recibir los beneficios derivados de los programas de pago por servicios ecosistémicos. Falta aún determinar cómo se incluirá esto en el mecanismo formal.

## Mecanismo formal de quejas y reclamos (9) y MRV de cuestiones sociales/de derechos (10)

Indonesia ya ha implementado su mecanismo de quejas y reclamos para REDD+; Perú ya lo ha completado, pero no lo ha pilotado; y la RDC no lo ha incluido formalmente en su marco de REDD+. El mecanismo formal de quejas y reclamos para REDD+ de Indonesia se ha establecido sobre la base de los sistemas nacionales existentes a nivel de aldea, provincial y nacional. Dicho mecanismo se encuentra vinculado al componente de MRV para REDD+ por medio del SIS de Indonesia. La RDC incluyó un mecanismo de resolución de conflictos y disputas en su marco nacional de REDD+, y se observaron algunas acciones para la resolución de disputas en las primeras iniciativas de REDD+. Por último, Perú diseñó su mecanismo de quejas y reclamos como parte de su Módulo de Información de Salvaguardas (MIS); este mecanismo ha pasado por un proceso participativo con el fin de recibir retroalimentación para mejorar su desempeño.

## Conclusiones

Las salvaguardas de Cancún se introdujeron como el mecanismo principal para evitar los impactos más perjudiciales sobre los territorios, los medios de subsistencia y la vida sociocultural de los PI y CL que gestionan bosques en los que se implementa REDD+. Nuestro análisis muestra que, a pesar de las referencias a acuerdos internacionales relativos a los derechos de los PI y CL en los documentos sobre REDD+ de la CMNUCC, existen grandes variaciones en el nivel de los avances nacionales en cuanto al apoyo y el respeto de dichos derechos. Esto es debido, en parte, a las interpretaciones específicas que hace cada país de los derechos pertinentes.

Nuestra investigación sobre la RDC, Indonesia y Perú revela que aún deben realizarse varias reformas que permitan alinear las salvaguardas con los principios internacionales de REDD+ para que estas alcancen un nivel mínimo de “no hacer daño”.

Tabla 2. Resumen: Situación de los derechos de los PI y CL en la RDC, Indonesia y Perú (Dhedya Lonu et al. 2022; Rodríguez et al. 2022; Tamara et al. 2022)

Criterios	RDC
(1) Grupos históricamente subrepresentados reconocidos por la ley	Ninguna ley consagra de manera formal el concepto de "Pueblos Indígenas"; suelen ser considerados dentro de otras categorías, sobre todo como comunidades locales, a las que a menudo son asimilados. Se prevén avances gracias a la reciente Ley de Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas Pigmeos.
(2) Salvaguardas de Cancún/SIS	En abril de 2022, la RDC validó su SIS con el fin de mejorar su elegibilidad para acceder a pagos por resultados. El SIS debe aún difundirse entre las partes interesadas a nivel nacional y posteriormente presentarse a la CMNUCC.
(3) Cuestiones sobre género y las mujeres	El país ha ratificado convenios y tratados internacionales (CEDAW, etc.) y ha adoptado normas generales para la promoción y protección de los derechos de la mujer. Aunque las leyes pertinentes a los recursos naturales no consagran de manera clara o específica los derechos de la mujer, la Estrategia Marco Nacional de REDD+ exige que se integre la perspectiva de género en todas las políticas, la planificación y la implementación de proyectos de REDD+.
(4) Derechos de los PI y CL en virtud del derecho internacional	La RDC es signataria y ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la DNUDPI; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Convenio sobre la Diversidad Biológica; y el Protocolo de Nagoya, todos los cuales consagran el derecho a la autodeterminación y la promoción y protección de las minorías, incluidos los PI y CL.
(5) Derechos sobre la tierra y los recursos	Reconoce la propiedad colectiva de la tierra adquirida de conformidad con la ley o los usos y costumbres. Sin embargo, dado que la propiedad de la tierra corresponde exclusivamente al Estado, las comunidades y los individuos solo pueden ser titulares de derechos de disfrute, uso, usufructo y concesiones en las tierras estatales. El Código Forestal y los decretos relativos a la forestería comunitaria permiten a las comunidades locales obtener concesiones forestales con títulos a perpetuidad e imprescriptibles. Las comunidades locales pueden obtener concesiones de conservación, por medio de las cuales el Gobierno les confía (en su totalidad o en parte) la explotación y gestión de los recursos forestales y de la fauna silvestre. Sin embargo, la implementación de este tipo de concesiones no es fácil para las comunidades debido a los costos, los trámites y los conocimientos que se requieren.
(6) Derechos de las comunidades sobre el carbono	Aunque los derechos de las comunidades sobre el carbono no están consagrados por la legislación, es posible interpretar, a partir de diferentes normas, que los titulares de derechos sobre la tierra pueden (por lo menos de manera parcial) tener también derechos sobre el carbono.
(7) Consentimiento libre, previo e informado	Existen algunas referencias al CLPI en la Orden Ministerial de 2018 sobre la homologación de proyectos de inversión en REDD+, y en la Ley de Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas Pigmeos.
(8) Mecanismo formal de distribución de beneficios	Una Orden Ministerial establece el mecanismo para definir la distribución de la participación del Estado en REDD+, y exige a los titulares de inversiones en REDD+ que negocien y acuerden con las partes interesadas la elaboración de un plan de distribución de beneficios. El Boletín Oficial de la RDC no ha publicado el decreto hasta la fecha. Por otra parte, la legislación ambiental pertinente y la normativa relacionada llevan varios años en proceso de reforma.
(9) Mecanismo formal de quejas y reclamos	Existen mecanismos de resolución de conflictos y disputas en la Estrategia Marco Nacional de REDD+, pero no han sido consagrados de manera formal en ninguna ley. La Orden Ministerial que establece el procedimiento para la aprobación de inversiones en REDD+ menciona un mecanismo de retroalimentación y apelación, cuyas definiciones se incluyen en el manual anexo a la Orden. Cabe destacar que se observaron acciones para resolver disputas en algunas de las primeras iniciativas de REDD+.
(10) MRV social/de derechos	Finalizó su SIS en 2022, pero este aún no ha sido puesto a prueba.

Indonesia	Perú
<p>La Constitución de 1945 reconoce y respeta los derechos consuetudinarios de las comunidades consuetudinarias, locales y tradicionales. En algunas leyes recientes se define a las comunidades consuetudinarias (por ejemplo, en la Ley de Medio Ambiente y en la Ley Forestal). Los Pueblos Indígenas no se encuentran reconocidos en virtud de convenios internacionales; todos los indonesios —excepto los de origen étnico chino— son reconocidos como indígenas.</p>	<p>La Constitución de 1993 protege la pluralidad étnica y cultural y reconoce el derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras; la personería jurídica de las comunidades campesinas y las comunidades nativas (en los Andes y la Amazonía, respectivamente); su autonomía para organizarse; y la jurisdicción de las comunidades sobre las actividades realizadas en sus territorios. Diversas leyes se encargan de la implementación de estas disposiciones (por ejemplo, la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas).</p>
<p>El SIS de Indonesia consta de 7 principios, 17 criterios y 32 indicadores, dirigidos a orientar a los encargados de la implementación de REDD+ en la realización de autoevaluaciones y la presentación de informes sobre la implementación de sus salvaguardas. El SIS de REDD+ se ha puesto a prueba en las provincias de Jambi y Kalimantan Oriental.</p>	<p>Presentado en diciembre de 2021, el SIS del Perú tiene tres componentes básicos: 1) un portal de salvaguardas; 2) la aplicación MIS, en la que los usuarios pueden registrar cómo las iniciativas de REDD+ están respetando las salvaguardas; y 3) un mecanismo de quejas y reclamos. Su elaboración incluyó un proceso de consulta con las partes interesadas, incluidas organizaciones de los Pueblos Indígenas.</p>
<p>La Constitución de 1945 destaca que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, y el Plan Nacional de Desarrollo a Largo Plazo para 2005-2025 incorpora cuestiones de género. En 2010 se puso a prueba en siete ministerios un sistema de etiquetado de presupuestos con perspectiva de género. En 2011 el Ministerio de Bosques emitió el Reglamento Ministerial P.65/2011 de directrices para la elaboración de planes y presupuestos con perspectiva de género, posteriormente modificado por el Reglamento Ministerial P.31/2017 de directrices para la implementación de la integración de la perspectiva de género en los sectores de medio ambiente y forestería.</p>	<p>La Ley Forestal y de Fauna Silvestre establece que el Estado tiene la obligación de garantizar la igualdad de condiciones de acceso a los recursos, a las oportunidades de desarrollo y a los mecanismos de distribución de beneficios, con un enfoque de género. El Ministerio del Ambiente ha desarrollado un Plan de Acción en Género y Cambio Climático con el fin de incorporar un enfoque de género en las políticas y herramientas de gestión para la adaptación y mitigación del cambio climático. El tema del género es transversal en el proceso de implementación de las NDC y en el proceso nacional de interpretación de salvaguardas, pero aún falta traducirlo en acciones concretas y relevantes.</p>
<p>Indonesia es signataria de la DNUDPI, pero no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, ya que el Gobierno considera que la definición de Pueblos Indígenas del convenio no se adecúa al contexto indonesio.</p>	<p>Perú es signatario del Convenio 169 de la OIT (ratificado en 1994), de la DNUDPI, de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA, y de la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO.</p>
<p>Los bosques consuetudinarios, antes clasificados como bosques estatales, son ahora reconocidos como propiedad colectiva de las comunidades consuetudinarias. Las comunidades locales y los grupos consuetudinarios pueden solicitar permisos forestales sociales. Para acceder a ellos, las comunidades deben contar con una normativa de nivel subnacional que reconozca su existencia como comunidad consuetudinaria. Los avances en este reconocimiento no se han dado de manera uniforme en todo el país.</p>	<p>Se reconocen los derechos colectivos sobre la tierra, que son imprescriptibles e inalienables. Sin embargo, solo se pueden conceder derechos comunales sobre tierras clasificadas como aptas para la agricultura o los pastos, mientras que los Pueblos Indígenas solo pueden reclamar derechos de usufructo sobre tierras clasificadas como bosques. El proceso para acceder a estos contratos es complejo y se encuentra excesivamente regulado; en consecuencia, las comunidades extraen madera de manera informal y son multadas por ello. Además, los derechos sobre los recursos del subsuelo de las comunidades tituladas pertenecen al Estado.</p>
<p>Los derechos sobre el carbono se encuentran en manos del Estado, pero las comunidades podrán acceder a los beneficios derivados de la reducción de las emisiones de carbono. Aún están pendientes de introducción otras normativas relacionadas con la participación de las comunidades.</p>	<p>Se puede interpretar, a partir de las leyes existentes, que todo aquel que posea derechos de tenencia sobre la tierra —ya sea propiedad privada o comunal, o concesiones forestales— también posee derechos sobre el carbono. Sin embargo, dado que las comunidades solo cuentan con derechos de usufructo sobre las tierras forestales, pueden tener derecho a los beneficios, mas no a decidir o a negociar directamente los términos de la comercialización de los créditos de carbono.</p>
<p>No existe un marco jurídico para el CLPI en virtud de los principios internacionales. Sin embargo, es posible encontrar diferentes aspectos del CLPI (por ejemplo, participación, transparencia o acceso a la información) en la legislación sobre derechos humanos y en diversas leyes y reglamentos. El CLPI se ha implementado de manera voluntaria en Indonesia como parte del proceso para la obtención de estándares de certificación sostenible.</p>	<p>Se encuentra legislado en la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y su reglamento, de conformidad con las responsabilidades asumidas por el Perú en virtud del Convenio 169 de la OIT.</p>
<p>El mecanismo ha sido diseñado, pero aún no ha entrado en funcionamiento. En 2019 se creó la Agencia de Gestión de Fondos Ambientales con el fin de gestionar el financiamiento de programas ambientales y de reducción de emisiones. En el contexto del ERPA con el FCPF, se asignarán beneficios como una forma de incentivar a los gobiernos subnacionales y a otros beneficiarios por sus esfuerzos en la reducción de emisiones, y para recompensar a las comunidades consuetudinarias por su labor histórica de protección de los bosques.</p>	<p>Aunque se esperaba que el mecanismo de distribución de beneficios estuviera concluido en 2019, este aún no ha sido presentado. Según la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, los titulares de derechos forestales tienen derecho a recibir los beneficios derivados de los programas de pago por servicios ecosistémicos. Falta aún determinar cómo se incluirá esto en el mecanismo formal de distribución de beneficios de REDD+.</p>
<p>Ha sido elaborado basándose en los sistemas existentes de reparación de reclamaciones a nivel de aldea, provincial y nacional. Se aplican diferentes mecanismos dependiendo del tipo de reclamación, la cual puede ser recibida por el Ministerio de Medio Ambiente y Silvicultura y otros organismos de ejecución, así como por las instituciones de las aldeas y provinciales. La presentación de reclamaciones estará vinculada al SIS nacional.</p>	<p>El Mecanismo de Atención al Ciudadano (MAC-REDD+) fue diseñado como parte del SIS del Perú, y ya ha pasado por un proceso participativo para recibir retroalimentación con el fin de mejorar su desempeño.</p>
<p>El componente de MRV de REDD+ también abarca la implementación de salvaguardas. Con este fin, el Gobierno ha desarrollado herramientas para medir la implementación de salvaguardas. Sin embargo, los reportes de salvaguardas no requieren demasiada especificidad ni una evaluación cualitativa.</p>	<p>Dado que recientemente se ha puesto en marcha el MIS, es aún demasiado pronto para evaluar si existen disposiciones sólidas para la medición, el monitoreo, el reporte y la verificación con respecto a las salvaguardas de REDD+.</p>

En Indonesia, las comunidades reconocidas gozan de amplios derechos de tenencia de la tierra y los bosques (por ejemplo, a través de los regímenes del programa de Forestería Social), pero el conjunto de estos derechos se encuentra repartido de manera fragmentada entre diferentes normativas. A pesar de los avances logrados en el desarrollo de herramientas de apoyo a la implementación de REDD+, incluida la finalización de su SIS, está aún por verse de qué manera se traducirá en la práctica el marco jurídico sobre derechos colectivos y cómo abordará los obstáculos políticos y los intereses de desarrollo relacionados con los bosques y el uso de la tierra.

En Perú, a pesar de que el reconocimiento legal de los Pueblos Indígenas se fundamenta en diversas normas jurídicas internacionales, en la Constitución y en diferentes leyes especiales, se siguen ignorando los derechos de las comunidades en algunas instituciones y en ciertos contextos. Los derechos de los Pueblos Indígenas sobre la tierra y los recursos en Perú están reconocidos legalmente, pero solo de manera parcial, lo que fomenta la inseguridad en un contexto de fuerte presión externa sobre sus tierras colectivas. El recientemente lanzado SIS peruano requiere aún de una hoja de ruta que le permita incorporar los aportes y la retroalimentación de los Pueblos Indígenas si pretende construir y monitorear un sistema justo y transparente de distribución de beneficios.

En la RDC, se prevén avances significativos en materia de derechos sobre la tierra por la reciente aprobación de la Ley de Promoción y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas Pigmeos y el proceso de reforma agraria en curso. Es necesario completar las reformas que se encuentran actualmente en curso y consagrar los avances logrados en forma de leyes, en vez de dejarlos como regulaciones que pueden ser vulnerables a intereses diversos y cambios en las políticas. La implementación y el monitoreo de las salvaguardas de REDD+ deben involucrar a las mujeres y a los hombres de los PI y CL, reconociendo y respetando sus derechos, sus conocimientos y su participación, tal y como se indica en las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) de la RDC.

Las conclusiones de este folleto comparativo y de nuestras publicaciones que examinan el apoyo a los derechos de los PI y CL en los estándares voluntarios para REDD+ (véase Sarmiento Barletti et al. 2021) subrayan la necesidad de contar con directrices más claras para la interpretación e implementación de las salvaguardas de Cancún. Las autodeclaraciones de cumplimiento de las salvaguardas que realizan los países REDD+ deben estar respaldadas por un proceso de monitoreo independiente que garantice que dichas salvaguardas no sean una mera formalidad, sino que se implementen —como mínimo— con el fin de proteger y respetar los derechos de los PI y CL. Para avanzar hacia la meta de “hacerlo mejor”

se requerirá de un mayor esfuerzo que empiece por replantear a los proponentes de REDD+ como titulares de obligaciones y a las comunidades como titulares de derechos con las capacidades y los mecanismos necesarios para hacer que los primeros rindan cuentas. Dado el papel reconocido de los hombres y las mujeres de los PI y CL como administradores de paisajes forestales de elevada biodiversidad, las salvaguardas que permitan “hacerlo mejor” mediante su apoyo al reconocimiento y respeto de sus derechos, incluido el derecho a la autodeterminación, serán transformadoras en términos de equidad y contribuirán a los objetivos de REDD+ en materia de mitigación del cambio climático.

Es necesario un debate más profundo en el marco de la CMNUCC para definir si las salvaguardas deben simplemente cumplir con un nivel mínimo de “no hacer daño” —ampliando un *statu quo* con un historial mediocre en lo que respecta a los derechos de los PI y CL— o si más bien deben apoyar rutas transformadoras para “hacerlo mejor”. Para ello, se deberían establecer niveles de ambición más claros y transparentes, y proporcionar directrices precisas y requisitos más estrictos para guiar a los países REDD+ en el camino de “hacerlo mejor”. Por su parte, los actores del lado de la demanda de los mercados de carbono deben reconocer la importancia de su rol en el apoyo a estas vías de transformación y exigir el mismo nivel de ambición.

Seguiremos actualizando nuestro análisis como parte del compromiso del Estudio Global Comparativo de CIFOR sobre REDD+ con las salvaguardas, proporcionando recomendaciones basadas en evidencia encaminadas a lograr un mecanismo REDD+ respetuoso de los derechos y que beneficie a los bosques y a los hombres y las mujeres que los gestionan.

## Referencias

- Arwida S, Maharani CD, Basnett BS, Yang AL, Resosudarmo DP, Wong GY, Brockhaus M, Madhavan P. 2016. Gender in forestry and REDD+ in Indonesia. CIFOR Factsheet. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Dhedy Lonu M-B, Sarmiento Barletti JP, Larson AM. 2022. Examining support for the rights of Indigenous Peoples and local communities in the context of REDD+ in the Democratic Republic of Congo. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- [Ditjen PPI] Directorate General of Climate Change Control. 2016. Mewujudkan 29 % Penurunan Emisi Karbon Indonesia melalui REDD+ Komunitas. Fecha de consulta: 16 de agosto de 2022. <http://ditjenppi.menlhk.go.id/kcpi/index.php/aksi/redd/implementasi/305-mewujudkan-29-penurunan-emisi-karbon-indonesia-melalui-redd-komunitas-konsorsium-pendukung-sistem-hutan-kerakyatan>
- Guevara Gil A y Cabanillas C. 2019. Mineralizing the right to prior consultation: From recognition to disregard of indigenous peasant rights in Peru. *Global Jurist* 20(1).



- Jodoin S. 2017. Forest preservation in a changing climate: REDD+ and Indigenous and community rights in Indonesia and Tanzania. Cambridge: Cambridge University Press.
- IWGIA. 2021. The Indigenous World 2021: Indonesia. Fecha de consulta: 3 de enero de 2022. <https://www.iwgia.org/en/indonesia/4224-iw-2021-indonesia.html>
- Liswanti N, Tamara A, Djoudi H. 2020. Climate finance and gender on the ground: Insights from mitigation and adaptation interventions in Indonesia. CIFOR Infobrief 306. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Lofts K, Sarmiento Barletti JP, Larson AM. 2021. Lessons towards rights-responsive REDD+ safeguards from a literature review. CIFOR-ICRAF Working Paper. Bogor, Indonesia: CIFOR-ICRAF.
- Monterroso I, Cronkleton P, Pinedo D, Larson AM. 2017. Reclaiming collective rights. Land and forest tenure reforms in Peru (1960–2016). Working Paper 224, CIFOR, CGIAR.
- Nofyanza S, Moeliono M, Selviana V, Dwisatrio B, Liswanti N, Tamara A, Komalasari M. 2020. Revisiting the REDD+ experience in Indonesia: Lessons from national, subnational and local implementation. CIFOR Infobrief 314. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Rights and Resources Initiative. 2021. Status of Legal Recognition of Indigenous Peoples', Local Communities' and Afro-descendant Peoples' Rights to Carbon Stored in Tropical Lands and Forests. Technical Report. Fecha de consulta: 13 de diciembre de 2021. <https://rightsandresources.org/publication/carbon-rights-technical-report/>
- Rodríguez S, Sarmiento Barletti JP, Larson AM. 2022. Examining support for the rights of Indigenous Peoples in the context of REDD+ in Peru. Bogor, Indonesia: CIFOR-ICRAF.
- Sarmiento Barletti JP y Larson AM. 2017. Rights abuse allegations in the context of REDD+ readiness and implementation: A preliminary review and proposal for moving forward. CIFOR Infobrief 190. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Sarmiento Barletti JP, Larson AM, Lofts K, Frechette A. 2021. Safeguards at a glance: Supporting the rights of Indigenous Peoples and local communities in REDD+ and other forest-based initiatives. Bogor, Indonesia: CIFOR-ICRAF.
- Savaresi A. 2013. REDD+ and human rights: Addressing synergies between international regimes. Ecology and Society 18(3).
- Simamarta R y Sasmita T. 2021. Self-determined land rights in Indonesia: A review on various tenure recognition options. Fecha de consulta: 3 de enero de 2022. [https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/Tenure%20options%20-%20Final%20Report\\_English.pdf](https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/Tenure%20options%20-%20Final%20Report_English.pdf)
- Siscawati M. 2020. Gender and forest tenure reform in Indonesia. CIFOR Working Paper 258. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Tamara AR, Liswanti N, Sarmiento Barletti JP, Larson AM. 2022. Examining support for the rights of Indigenous Peoples and local communities in the context of REDD+ in Indonesia. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- [UNDP] United Nations Development Programme. 2021. Gender responsive climate budgeting in Indonesia. Fecha de consulta: 3 de enero de 2022. <https://www.id.undp.org/content/indonesia/en/home/library/others/12292021.html>
- Vásquez R, Pérez R, Olivera I, Zúñiga C, Villena D. 2019. Independent Assessment of Peru's Readiness Package. Executive Summary. Climate Change and Forest Program, DAR.



[cifor-icraf.org](http://cifor-icraf.org)

Serie sobre estándares de salvaguardas sociales #6

Vea la serie completa aquí:

<https://www.cifor-icraf.org/research/topic/multi-stakeholder-platforms/>

Traducción de <https://www.cifor-icraf.org/knowledge/publication/8849/>

Foto por Juan Carlos Huayllapuma/CIFOR-ICRAF

CIFOR-ICRAF

El Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) y el Centro Internacional de Investigación Agroforestal (ICRAF) conciben un mundo más equitativo donde los árboles en todos los paisajes, desde las tierras áridas hasta los trópicos húmedos, contribuyen a mejorar el medioambiente y bienestar de todos y todas. CIFOR-ICRAF son centros de investigación del CGIAR.

