



Julio 2024

Salvaguardas sociales

¿Apoyan los estándares voluntarios los derechos de las comunidades sobre la tierra, los recursos y el carbono?

Juan Pablo Sarmiento Barletti¹, Nicole Heise Vigil¹ y Anne M. Larson¹

Mensajes clave

- Se han organizado e implementado iniciativas para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques (REDD+) en paisajes en los que los derechos colectivos a la tenencia de la tierra y los recursos y los derechos al carbono no son reconocidos, no están claramente definidos o no se aplican; todos los estándares y directrices de salvaguardas deben abordar estos obstáculos con el fin de lograr un mecanismo REDD+ equitativo.
- A pesar de que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) es mencionada en las decisiones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) relativas a REDD+, incluidas las salvaguardas de Cancún, algunas iniciativas no han dado la importancia debida al amplio abanico de derechos que esta Declaración reconoce; si el respeto de la DNUDPI ocupara un lugar más destacado —con requisitos específicos e indicadores que permitan el monitoreo de su implementación—, los estándares podrían servir como catalizadores de una transformación hacia acciones climáticas que sean más respetuosas de los derechos.
- Los estándares revisados no establecen un vínculo entre los derechos sobre la tierra y los recursos y los derechos sobre el carbono, y suelen reconocer los primeros pero no los segundos; es necesario repensar estas omisiones.
- El consentimiento libre, previo e informado (CLPI) es un requisito común de los estándares, sobre todo en casos de desplazamiento, pero la mayoría no incluye directrices específicas al respecto; esto significa que, en la práctica, existe una gran variabilidad en lo que se entiende por CLPI y en su implementación.
- Transformar las relaciones de poder inherentes a la tenencia de la tierra y los recursos y a los derechos sobre el carbono en los países del Sur Global no es una tarea fácil, pero los estándares pueden ayudar a reducir las desigualdades si proporcionan directrices específicas para “hacerlo mejor” por medio de un diseño y una implementación de REDD+ que tengan en cuenta el respeto de los derechos.

Este folleto forma parte de una serie sobre las salvaguardas para REDD+ y se centra en los derechos y otros temas relacionados a la inclusión social de las mujeres y los hombres de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales (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 los 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 en su monitoreo.

Introducción

Los estándares y directrices de salvavidas pueden cumplir un papel fundamental en propiciar el logro de objetivos sociales y ambientales que respondan al creciente interés político y financiero por “soluciones basadas en la naturaleza” para hacer frente a la emergencia del cambio climático. Esta serie de folletos examina las inquietudes en materia de derechos y justicia relacionadas con el marco para REDD+ de la CMNUCC. Como se analizó en el primer folleto de esta serie (véase Sarmiento Barletti et al. 2021), estas inquietudes se relacionan en gran medida con el acceso de los PI y CL a la tierra y los recursos naturales, su acceso a información sobre las acciones para hacer frente al cambio climático, su participación en procesos de toma de decisiones pertinentes, y su acceso equitativo a los beneficios económicos y de otro tipo derivados de las iniciativas (Barbier y Tesfaw 2012; Aguilar-Støen 2017; Duchelle et al. 2018).

Abordar estas cuestiones es de vital importancia para REDD+, puesto que la mitad de los bosques tropicales del mundo se encuentran en territorios propiedad de los PI y CL y gestionados por estos grupos (Fa et al. 2020). Aunque estas zonas albergan cerca del 25 % del carbono total de los bosques tropicales, lo que representa un gran potencial para acciones de mitigación, también se encuentran entre las más pobres del mundo en términos económicos (Frechette et al. 2018). A pesar de los avances logrados recientemente, los PI y CL siguen enfrentándose a obstáculos legales y políticos para el reconocimiento de sus territorios ancestrales y/o para el respeto de sus derechos sobre tierras reconocidas (Dooley et al. 2022). En ese contexto, las organizaciones que representan a los PI y CL y sus organizaciones aliadas advirtieron desde un comienzo que REDD+ podría contribuir a agudizar las vulnerabilidades existentes si no se abordaba desde una perspectiva estratégica las deficiencias encontradas en las primeras iniciativas basadas en los bosques (Espinoza Llanos y Feather 2011; Larson 2011). Algunos críticos y escépticos pertenecientes a las organizaciones representativas de los PI y CL (por ejemplo, el movimiento “Sin derechos no hay REDD”) centraron su atención en dos asuntos clave: las posibles restricciones en el acceso de los PI y CL a los bosques y los recursos forestales —incluido el potencial acaparamiento de tierras asociado a REDD+ como nueva fuente de ingresos— y el otorgamiento de derechos sobre el carbono que permitirá la comercialización de las reducciones de emisiones (Corbera et al. 2011; Patel et al. 2013). Desde entonces, existe un consenso cada vez mayor sobre el hecho de que aclarar y asegurar la tenencia colectiva es una condición habilitante para el logro eficaz y equitativo de los objetivos de REDD+. Los regímenes de tenencia colectiva son una de las formas más eficaces, eficientes y resilientes de proteger los bosques y a la vez apoyar la mitigación del cambio climático (Ding et al. 2016; RRI 2016; Sunderlin et al. 2018; FAO y FILAC 2021).

Como respuesta frente a esta situación, los proponentes de REDD+ otorgaron mayor importancia, por lo menos en teoría, al reconocimiento de los derechos colectivos sobre la tierra y los recursos. Sin embargo, en la mayor parte de los casos (con algunas excepciones: véase Jodoin 2017), este énfasis no se ha visto reflejado en la práctica; en parte, debido a que en los países del Sur Global se ha organizado e implementado REDD+ en contextos locales en los que los derechos de tenencia de la tierra y los recursos no son reconocidos, no están claramente definidos o no se aplican (Awono et al. 2014; Dwyer et al. 2016). No obstante, el énfasis puesto en la tenencia ha conducido a un consenso que incluye a los PI y CL entre los beneficiarios de REDD+ en los mecanismos de distribución de beneficios (véanse Tamara et al. 2022 sobre el caso de Indonesia y Rodríguez et al. 2022 sobre el caso del Perú). Sin embargo, la falta de claridad existente respecto a los derechos sobre el carbono —que en los marcos jurídicos nacionales suelen estar vinculados a los derechos sobre la propiedad de los bosques— representa un obstáculo para la participación de las comunidades en los procesos de toma de decisiones relacionados a la comercialización de las reducciones de emisiones (RRI y McGill University 2021). Esto incluye las barreras que impiden su participación efectiva en los procesos de toma de decisiones respecto a los créditos de carbono: qué estándares se deben usar para validarlos, a quién venderlos, a través de qué intermediarios y a qué precio, entre otras características de dichas transacciones.

Recuadro 1. ¿Qué contiene la tabla?

La tabla incluye directrices sobre salvavidas de instituciones multilaterales que financian REDD+, así como estándares voluntarios para REDD+. A partir de una revisión de los documentos publicados por cada estándar o institución, presentamos el análisis de un total de 11 directrices/estándares. Las dos primeras líneas de la tabla recogen las calificaciones que asignamos en el primer folleto de la serie a cada directriz/estándar en relación con su reconocimiento y apoyo a los derechos de los PI y CL sobre (a) tierras y recursos y (b) carbono. El resto de la tabla describe los requisitos establecidos por los estándares e instituciones para (c) reconocer los derechos de tenencia, (d) evaluar la tenencia colectiva de la tierra, y (e) evitar y (f) mitigar los impactos negativos sobre el acceso de las comunidades de PI y CL a la tierra y los recursos; abordaremos el acceso de las comunidades a los beneficios derivados de REDD+ en otro folleto. Las directrices/estándares de salvavidas fueron calificados como alineados completamente con el criterio (“sí”), alineados de manera limitada (“parcial”: para aquellos que solo cumplían con algunos aspectos del criterio), o no alineados (“no”).

Los estándares y directrices voluntarios y las correspondientes salvaguardas sociales relacionados con los mercados de carbono ofrecen una vía posible para abordar las inquietudes sobre inclusión y justicia. En el contexto actual, de numerosos compromisos para apoyar el desarrollo con bajas emisiones de carbono y los objetivos de sostenibilidad en los bosques tropicales, los derechos, los intereses y el bienestar de los PI y CL que dependen de los bosques no pueden quedar al margen de ninguna solución relacionada con el cambio climático (Dooley et al. 2022). El presente folleto es el tercero de una serie que examina un conjunto de características (véase el recuadro 1) relacionadas con los derechos de los PI y CL en 11 estándares voluntarios de salvaguardas para REDD+ y directrices de salvaguardas de instituciones financieras multilaterales. Nuestro objetivo es brindar lecciones que sirvan para la implementación de dichos estándares en diferentes contextos nacionales y subnacionales, que permitan a los proponentes de estándares comparar entre sí sus disposiciones relativas a salvaguardas, y para que los implementadores de REDD+ tengan en cuenta las implicancias y los beneficios de apoyar los derechos de los PI y CL.

El primer folleto de la serie presenta un análisis comparativo de los estándares y directrices (Sarmiento Barletti et al. 2021). Los folletos 5 y 7 examinan los mismos estándares y directrices, pero se centran en temas específicos: el género (Sarmiento Barletti et al. 2022) y los derechos de los PI y CL sobre la tierra, los recursos y el carbono (Sarmiento Barletti et al. 2022), respectivamente.

Antecedentes: Los derechos de los PI y CL sobre la tierra, los recursos y el carbono en el contexto de REDD+

La historia de los derechos colectivos e individuales de los hombres y las mujeres de las comunidades que dependen de los bosques es una historia de despojo (Kelly y Peluso 2015; Consejo de Derechos Humanos 2018; Global Witness 2020; Dooley et al. 2022). En este contexto, activistas y académicos advirtieron desde un principio que los incentivos financieros de REDD+ podrían impulsar un acaparamiento de tierras de los PI y CL no tituladas y dejar a un lado sus reivindicaciones de tierras; y que había el riesgo de que los Gobiernos y el sector privado se beneficiaran de esta situación usurpando los derechos de las comunidades sobre el carbono y no incluyéndolas en sus mecanismos de distribución de beneficios (Espinoza Llanos y Feather 2011; Jacob y Brockington 2020). A pesar de la importancia central que tienen los derechos sobre la tierra y los recursos tanto en la DNUDPI —que es mencionada en las decisiones de la CMNUCC relativas a REDD+ y a las salvaguardas de Cancún—, como en el Convenio 169 de la Organización Internacional

del Trabajo (OIT), la mayoría de los países REDD+ no consideran prioritario reconocerlos y respetarlos. Como señalamos en el primer folleto de esta serie, la mayor parte de los estándares voluntarios exigen que se cumpla con lo establecido en la DNUDPI, pero no incluyen directrices claras para hacerlo ni exigen como requisito la presentación de reportes sobre el alcance de los derechos contemplados en la Declaración (Sarmiento Barletti et al. 2021).

Tener claridad con respecto a los derechos sobre la tierra y los recursos cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que en algunos marcos jurídicos nacionales los beneficios de REDD+ están vinculados a la propiedad de los bosques, por lo que las comunidades que carecen de derechos podrían quedar excluidas de la comercialización de las reducciones de emisiones de carbono de sus bosques. No obstante, la iniciativa del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) en la provincia de Kalimantan Oriental en Indonesia incluye entre sus beneficiarios tanto a los pueblos tradicionales reconocidos (*adat*) como a los no reconocidos. Se trata de un avance importante, ya que la mayoría de países tienden a excluir a las comunidades no reconocidas de programas similares.

Sin embargo, aun cuando se incluye a las comunidades en los mecanismos de distribución de beneficios, a menudo no se les otorgan derechos sobre el carbono; tales derechos rara vez aparecen definidos en los marcos jurídicos nacionales, y en los casos en que sí aparecen, por lo general aún no han sido puestos a prueba (RRI y McGill University 2021). Esta incertidumbre constituye un importante obstáculo para lograr un financiamiento equitativo del carbono de los bosques. La poca claridad en la situación jurídica de los derechos sobre el carbono puede dar lugar a reivindicaciones contrapuestas entre las comunidades y actores con mejor acceso a capacidades técnicas, tiempo y recursos (Pham et al. 2013; Loft et al. 2017).

Si no se garantizan los derechos comunitarios sobre la tierra, los recursos y los beneficios asociados al carbono, REDD+ no logrará resultados beneficiosos para las personas, la naturaleza y el clima. Si no se abordan las exclusiones y violaciones de derechos del pasado, es probable que estas desigualdades aumenten o se agudicen. Incluso en aquellos casos en los que las iniciativas basadas en los bosques han tratado de fomentar la inclusión, a menudo lo han hecho atacando los síntomas de la injusticia en lugar de sus causas estructurales (Larson et al. 2021). En el actual contexto de REDD+, un compromiso con las reformas de la tenencia de la tierra y con el reconocimiento de los derechos comunitarios sobre los recursos y el carbono podría catalizar el necesario cuestionamiento de los intereses políticos y económicos dominantes que impulsan la deforestación y la degradación de los

bosques (Sunderlin et al. 2018). Además, para que REDD+ tenga un efecto transformador, es necesario avanzar hacia el reconocimiento y la aplicación de los derechos colectivos sobre el carbono, incluidas las salvaguardas vinculantes que garanticen el CLPI en la negociación de acuerdos sobre el carbono relevantes para las tierras de los PI y CL, y que les permitan beneficiarse (económicamente y de otras formas) del comercio de reducciones de emisiones.

Aunque sin duda habrá actores poderosos que seguirán creando obstáculos a los derechos de los PI y CL, los estándares voluntarios de salvaguardas para REDD+ tienen el potencial de apoyar un cambio. Este esfuerzo podría basarse en las lecciones aprendidas de las iniciativas de REDD+ que han apoyado —de manera directa e indirecta— los derechos comunitarios de tenencia (Jodoin 2017), los acuerdos bilaterales y multilaterales pertinentes

Tabla 1. Salvaguardas sociales: Consideración de los derechos de los PI y CL sobre la tierra, los recursos y el carbono en los estándares voluntarios y las directrices multilaterales para REDD+

	INSTITUCIONES MULTILATERALES DE FINANCIAMIENTO				
	Banco Africano de Desarrollo (BAfD) ¹	Banco Asiático de Desarrollo (BASD) ¹	Fondo Verde para el Clima (FVC)	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ¹	Fondo de Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF)
(a) Derechos sobre la tierra y los recursos	Parcial (solo en caso de reasentamiento involuntario)	Sí (reconocidas o no)	Sí (reconocidas o no)	Sí (reconocidas o no)	Sí (reconocidas o no)
(b) Derechos sobre el carbono	n. a.	n. a.	No	n. a.	No
(c) Requiere evaluación de la tenencia comunitaria	Parcial. Solo para planes de reasentamiento. Se realizan estudios catastrales cuando los habitantes del área de impacto carecen de títulos de propiedad	Sí. Se requiere una evaluación del impacto social, con “especial atención” a los derechos consuetudinarios de los PI	Sí. Se deben identificar los derechos, los acuerdos de tenencia y/o el uso tradicional de los recursos	Parcial. Evaluación de impacto sobre la tenencia/uso de la tierra, los servicios ecosistémicos y los PI y CL	Sí. Evaluación de los regímenes de tenencia de la tierra y los recursos (incluidos derechos consuetudinarios) en la zona del proyecto
(d) Reconoce la tenencia	Parcial. Reconoce las leyes nacionales y las definiciones locales de tenencia de la tierra, los derechos a recursos de propiedad común y las prácticas relativas a la herencia	Sí. Exige el reconocimiento jurídico de las tierras/territorios consuetudinarios ubicados en la zona del proyecto	Sí. Requiere un plan para garantizar el reconocimiento de los derechos	Sí. Debe proporcionar directrices para el reconocimiento de los derechos de tenencia de la tierra	Sí. Debe contar con un plan de acción para el reconocimiento legal de las tierras que los PI hayan poseído tradicionalmente o utilizado/ocupado de manera consuetudinaria
(e) Evita impactos negativos	Parcial. Solo contempla los desplazamientos físicos o económicos. Se deben explorar diseños alternativos de los proyectos, para evitar reasentamientos involuntarios	Parcial. Evita cualquier restricción de acceso a las áreas protegidas y los recursos naturales o desplazamiento de ellos. Requiere el consentimiento de los PI y CL afectados para el desplazamiento físico y económico	Sí. Documenta los esfuerzos para evitar o minimizar las áreas bajo propiedad, uso u ocupación tradicionales. Exige el CLPI y un plan de participación de los PI para las actividades en tierras comunitarias, incluidas aquellas bajo propiedad, uso u ocupación consuetudinarios	Sí. Proceso participativo transparente para la resolución de reclamaciones de tierras contrapuestas; informa a las personas sobre sus derechos y ofrece acceso a asesoramiento imparcial. Considera alternativas para evitar/minimizar el desplazamiento económico/físico	Parcial. Solo para el reasentamiento, el cual solo es permitido luego del CLPI en procesos de consulta con perspectiva de género
(f) Mitiga los impactos negativos	Sí. Consultas y asistencia para el reasentamiento e indemnización por el costo total de reposición cuando se produzcan desplazamientos, incluidas las personas sin títulos de propiedad o derechos reconocidos	Parcial. Cuando hay un reasentamiento, se mejora o por lo menos se restablece el nivel de los medios de subsistencia (no se menciona la participación de la comunidad)	Sí. Indemnización culturalmente adecuada determinada mediante un proceso de CLPI	Sí. Compensa a las comunidades de una manera culturalmente adecuada, para que mejoren o restablezcan sus niveles de vida o sus medios de subsistencia. Debe establecer un mecanismo de quejas y reclamos	Sí. Presenta un plan para mitigar los impactos negativos del desplazamiento físico y económico. Las medidas de compensación deben mejorar o por lo menos restablecer los niveles de vida

Notas: 1 Las directrices de salvaguardas revisadas no eran exclusivas para REDD+, pero las instituciones financian actividades de REDD+ como parte de su cartera. 2 El estándar no se limita a REDD+

que han logrado el reconocimiento de derechos, y las demandas de las organizaciones representativas de los PI y CL. Por ejemplo, la Declaración Conjunta de Intención (DCI) relacionada con REDD+ suscrita por el Perú, Noruega y Alemania —y recientemente ampliada para incluir al Reino Unido y los Estados Unidos de América— incluye la formalización de cinco millones de hectáreas pertenecientes a Pueblos Indígenas en la Amazonía peruana. El interés

por lograr un cambio también se pone de manifiesto en los USD 1700 millones comprometidos para apoyar los derechos de tenencia de los PI y CL en la 26.ª Conferencia de las Partes (COP26) de la CMNUCC. En el actual contexto de REDD+, los estándares voluntarios de salvavidas pueden ser una vía para orientar los proyectos y el financiamiento hacia el apoyo de los derechos de los PI y CL sobre la tierra, los recursos y el carbono; aquí exploramos ese potencial.

ESTÁNDARES VOLUNTARIOS INDEPENDIENTES

Estándar de Excelencia Ambiental REDD+ (TREES) ²	Estándares de Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCB)	Estándar para los Derechos a la Tierra ²	Estándar Plan Vivo	Estándar de Carbono Verificado (VCS)	VCS para REDD+ Jurisdiccional y Anidado
Parcial (no existe un estándar uniforme)	Sí (con indicadores; reconocidas o no)	Sí (reconocidas o no)	Parcial (solo cuando están reconocidas)	Parcial (solo cuando están reconocidas)	Parcial (solo cuando están reconocidas)
No	No	No	No	No	No (conforme a la legislación local)
Parcial. Requiere de un inventario y un mapeo de los derechos estatutarios y consuetudinarios, de conformidad con la legislación aplicable	Sí. Mapeo de los derechos estatutarios y consuetudinarios de tenencia/uso/acceso/gestión de tierras, territorios y recursos	Sí. Requiere de una evaluación de impacto para determinar los derechos sobre la tierra	Sí. Planeamiento participativo (con intervención de la comunidad); se tienen en cuenta la tenencia de la tierra y la gestión de los recursos	Sí. Evaluación de los derechos de tenencia legales y/o consuetudinarios sobre la tierra y los recursos, y ubicación de los territorios y recursos sujetos a uso y/o propiedad colectivo	No
Parcial. Sigue las leyes aplicables para reconocer y garantizar los derechos	Sí. Debe demostrar que se reconocen, respetan y apoyan todos los derechos de propiedad	Sí. Requiere el reconocimiento efectivo de los sistemas consuetudinarios de tenencia, las leyes y/o las estructuras de gobernanza	Parcial. No existen disposiciones para el reconocimiento o la protección de los derechos consuetudinarios cuando no han sido reconocidos formalmente	Parcial. Los proponentes del proyecto deben reconocer, respetar y apoyar los derechos de propiedad de las partes interesadas locales y, cuando sea factible, adoptar medidas para ayudar a garantizar los derechos	Parcial. No existen disposiciones para el reconocimiento o la protección de los derechos consuetudinarios en situaciones en las que no hayan sido reconocidos formalmente
Parcial. Solo en casos de reubicación, la cual solo es permitida con el consentimiento (mediante CLPI) de los PI y CL afectados	Sí. Si corresponde, debe incluir medidas para garantizar los derechos. Deben identificarse y resolverse los conflictos relativos a los derechos sobre la tierra y los recursos. Debe obtenerse el CLPI de las personas cuyos derechos de propiedad se verán afectados por el proyecto	Sí. Respetar, protege y promueve los derechos sobre la tierra, el territorio y los recursos, estén o no legalmente reconocidos	Parcial. Los acuerdos no deben eliminar, reducir o poner en peligro la tenencia legal/reconocida de la tierra de los participantes. Las intervenciones del proyecto deben realizarse únicamente donde exista una tenencia clara y sólida	Parcial. El coordinador del proyecto debe ayudar a los participantes a obtener permisos legales/reglamentarios para las intervenciones del proyecto. Se debe obtener el CLPI si se ven afectados los derechos de propiedad. "Cuando sea factible", deben adoptarse medidas que ayuden a garantizar los derechos	Parciales. El proponente deberá demostrar sus derechos a las reducciones de emisiones de GEI de conformidad con la legislación local y respetar todos los derechos (incluidos los derechos sobre el carbono) de las partes interesadas no gubernamentales, incluidos los PI y CL
Parcial. Reubicación acordada mediante CLPI con las comunidades afectadas	Parcial. Se requiere restitución y/o compensación para los reasentamientos	Sí. Compensación "justa" por cualquier impacto actual y futuro en las tierras y recursos de los PI y CL	No	Parcial. Compensación "justa y equitativa" (no existe una definición ni directrices para el CLPI en la toma de decisiones) cuando se vean afectados los derechos de propiedad	No



Ulet Ifansasti/CIFOR

Conclusiones preliminares: Consideración de los derechos de los PI y CL sobre la tierra, los recursos y el carbono en los estándares voluntarios y las directrices multilaterales para REDD+

Presentamos a continuación nuestro análisis preliminar de los documentos oficiales disponibles para cada estándar o directriz (véase la sección “Documentos sobre salvuardas revisados” al final de este folleto).

A pesar de un reconocimiento amplio y positivo de los derechos de los PI y CL sobre la tierra y los recursos (las respuestas en 11/11 casos fueron “sí” o “parcial”), no ocurre lo mismo en relación con los derechos de las comunidades de PI y CL sobre el carbono. Todos los estándares exigen el respeto de los derechos sobre la tierra y los recursos en virtud de la legislación nacional o local, pero en ellos no se abordan los derechos sobre el carbono. Esto supone un problema debido a que los derechos sobre el carbono siguen sin estar claramente definidos en los sistemas jurídicos en los países REDD+ o se encuentran vinculados a la propiedad de los bosques, la cual tampoco está claramente definida en algunos países y en otros es inalcanzable para los PI y CL. Aunque los estándares suelen hacer referencia a los derechos sobre el carbono (6/11), ninguno menciona el apoyo al reconocimiento de los derechos de las comunidades sobre el carbono.

La mayoría de los estándares (10/11) exigen a los proyectos que, antes de su implementación, realicen una evaluación de los derechos sobre la tierra y los recursos; en uno de esos estándares se limita la evaluación a aquellos casos en los que la implementación del proyecto conlleve el reasentamiento de la comunidad. Los estándares revisados exigen en distinto grado el respeto de los derechos comunitarios sobre la tierra y los recursos; la mayoría (7/11) extienden dicho apoyo a territorios ancestrales de los PI y CL pero que siguen sin ser reconocidos por los marcos jurídicos nacionales.

Los estándares contienen un amplio espectro de requisitos dirigidos a los proponentes de REDD+ con el fin de evitar impactos perjudiciales en los derechos colectivos sobre la tierra y los recursos. Estos impactos por lo general son entendidos en términos del desplazamiento físico y económico de los PI y CL como resultado de un proyecto. La mayor parte de las directrices de las cinco instituciones financieras multilaterales que revisamos exigen a las iniciativas que eviten, “siempre que sea factible”, cualquier tipo de desplazamiento físico y económico, ya sea mediante la exploración de otras alternativas de implementación o considerando la posibilidad de implementar las actividades en otro lugar. La mayoría de esas instituciones (4/5) incluyen disposiciones adicionales, tales como procesos participativos en aquellos casos que impliquen la reubicación de comunidades.

En los estándares voluntarios independientes existe variación considerable en los requisitos para evitar impactos adversos en los derechos comunitarios sobre la

tierra o los recursos. Algunos estándares (3/6) exigen que se respeten y protejan el acceso, el uso y el control de los IP y CL sobre la tierra y los recursos, incluso en aquellos casos en que esos derechos no hayan sido reconocidos de manera formal; en uno de dichos estándares se limita el reconocimiento a la legislación vigente en el país y, por lo tanto, no constituye una norma uniforme ya que el reconocimiento de estos derechos a nivel nacional varía mucho. Solo uno de los estándares (1/6) exige que los proyectos se implementen únicamente cuando exista una tenencia clara y sólida. Otros estándares (2/6) exigen medidas para garantizar la aplicación de los derechos “si corresponde” o “cuando sea viable”; y otro (1/6), que se identifiquen y resuelvan las reclamaciones sobre tierras contrapuestas (aunque no ofrece directrices que indiquen cómo hacerlo), y que las actividades no repercutan negativamente en dichas reclamaciones.

Más de la mitad de los estándares y directrices incluyen requisitos adicionales para aquellos casos que afectan específicamente a los Pueblos Indígenas. En dichos casos, el CLPI aparece como un requisito común para situaciones de desplazamiento (6/11), aunque no todos los estándares cuentan con directrices específicas sobre cómo llevar a cabo los procesos de consulta. Esta falta de especificidad resulta preocupante, dado que existe una amplia variedad de procesos que son denominados de CLPI, y el término es utilizado para referirse a estándares de excelencia muy diferentes.

Las medidas de mitigación (incluidas medidas de compensación y/o restitución) son habituales en aquellos casos en que los derechos sobre la tierra y los recursos se ven afectados debido a situaciones de desplazamiento económico o físico (8/11). Estas medidas se dividen en: requisitos para mejorar o por lo menos restablecer los niveles de medios de subsistencia previos de las comunidades (4/11); y requisitos para realizar un proceso de consulta que determine el nivel de ayuda y compensación para el reasentamiento (4/11). Algunos estándares (6/11) exigen que las evaluaciones de los derechos sobre la tierra y los recursos incluyan tanto a los titulares de derechos legales como a los consuetudinarios, y que se ofrezcan compensaciones a ambos. Al igual que en casos anteriores, la mayoría de los estándares tampoco incluyen requisitos claros sobre cómo llevar a cabo estos procesos, ni definiciones de lo que se considera una compensación “justa”.

Hacia un mecanismo REDD+ transformador en términos de los derechos de los PI y CL

En términos generales, la mayoría de los estándares y directrices revisados exigen el respeto de los derechos de los PI y CL sobre la tierra y los recursos, y muchos de ellos incluso hacen referencia a los derechos reconocidos

en la DNUDPI. Sin embargo, también exigen que los proponentes de proyectos actúen de conformidad con los marcos jurídicos nacionales de cada país, los cuales tienden a limitar el acceso comunitario a la tierra y los recursos y al amplio espectro de derechos reconocidos por la DNUDPI. Se indica en ellos que el desplazamiento físico y/o económico debe “evitarse”, en lugar de prohibirlo, y, en muchos casos, solo se considera que hay una situación de desplazamiento si esta involucra a una comunidad reconocida formalmente. La mayoría de los estándares exigen una compensación o restitución por el reasentamiento, que mejore o por lo menos restablezca los niveles de medios de subsistencia, aunque no todos exigen que se celebren consultas con los grupos afectados para orientar o guiar estos procesos, lo cual, en el caso de los Pueblos Indígenas, infringe sus derechos a la libre determinación reconocidos por la DNUDPI.

Algunos estándares cuentan con protecciones adicionales, que constituyen buenos ejemplos y podrían ser reproducidos por otros estándares. Entre ellas se incluyen la identificación y resolución de conflictos relacionados con tierras y/o recursos antes de la implementación del proyecto; la exigencia, en casos de desplazamiento, del CLPI para todas las comunidades (por ejemplo, no solo para los PI y LC legalmente reconocidos); y la garantía de derechos y/o el reconocimiento legal de los derechos consuetudinarios. Estas disposiciones, sin embargo, deben ser más que sugerencias y no limitarse a su aplicación “cuando sea factible”; el respeto de los derechos sobre la tierra, los recursos y el carbono debe ser una prioridad rigurosamente monitoreada y una condición previa para el desembolso de fondos.

A pesar de algunos avances que apoyan los derechos de los PI y CL, los estándares requieren directrices de implementación y criterios de monitoreo más estrictos para garantizar el reconocimiento y el respeto de tales derechos; hasta el momento, solo se ha prestado tal nivel de atención al monitoreo, reporte y verificación de los aspectos biofísicos de REDD+.

Seguiremos actualizando nuestro análisis como parte del compromiso del Estudio Global Comparativo de CIFOR sobre REDD+ con las salvaguardas, proporcionando recomendaciones basadas en evidencias que permitan avanzar hacia un mecanismo REDD+ respetuoso con los derechos y que beneficie a los bosques y a los hombres y las mujeres encargados de su gestión.

Agradecimientos

Este trabajo se ha realizado en el marco del Estudio Global Comparativo de CIFOR sobre REDD+ (www.cifor.org/gcs). Entre los socios financiadores que han apoyado esta investigación se encuentran la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Norad, subvención n.º

QZA-21/0124), la Iniciativa Internacional de Protección del Clima (IKI) del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania (BMU, subvención n.º 20_III_108) y el Programa de Investigación del CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (CRP-FTA) con apoyo financiero de los donantes de fondos del CGIAR.

Referencias

- Aguilar-Støen M. 2017. Better safe than sorry? Indigenous Peoples, carbon cowboys and the governance of REDD in the Amazon. *Forum for Development Studies* 44(1):91-108. <https://doi.org/10.1080/08039410.2016.1276098>
- Awono A, Somorin A, Eba'a R, Levang P. 2014. Tenure and participation in local REDD+ projects: Insights from Southern Cameroon. *Environmental Science and Policy* 35:76-86. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2013.01.017>
- Barbier EB y Tesfaw AT. 2012. Can REDD+ save the forest? The role of payments and tenure. *Forests* 3(4):881-895. <https://doi.org/10.3390/f3040881>
- Corbera E, Estrada M, May P, Navarro G, Pacheco P. 2011. Rights to land, forests and carbon in REDD+: Insights from Mexico, Brazil and Costa Rica. *Forests* 2(1):301-342. <https://doi.org/10.3390/f2010301>
- Ding H, Veit P, Gray E, Reyta K, Altamirano JC, Blackman A, Hodgdon B. 2016. *Climate Benefits, Tenure Costs. The Economic Case for Securing Indigenous Land Rights in the Amazon*. World Resource Institute, Washington D. C. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2023. https://files.wri.org/d8/s3fs-public/Climate_Benefits_Tenure_Costs.pdf
- Dooley K, Keith H, Larson AM, Catacora-Vargas G, Carton W, Christiansen KL, Enokenwa O, Frechette A, Hugh S, Ivetic N, Lim LC, Lund JF, Luqman M, Mackey B, Monterroso I, Ojha H, Perfecto I, Riamit K, Robiou du Pont Y, Young V. 2022. *The Land Gap Report 2022*. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2023. <http://www.landgap.org>
- Duchelle AE, Simonet G, Sunderlin WD, Wunder S. 2018. What is REDD+ achieving on the ground? *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 32 (junio):134-140. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2018.07.001>
- Dwyer MB, Ingalls ML, Baird IG. 2016. The security exception: Development and militarization in Laos's protected areas. *Geoforum* 69 (febrero):207-217. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.11.002>
- Espinoza Llanos R y Feather C. 2011. *The reality of REDD+ in Peru: Between theory and practice*. Forest Peoples Program; Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana; Central Asháninka del Río Ene; Federación Nativa del Río Madre de Dios y afluentes. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2023. <https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2011/11/reality-redd-peru-between-theory-and-practice-november-2011.pdf>
- Fa JE, Watson JEM, Leiper I, Potapov P, Evans TD, Burgess ND, Molnár Z, Fernández-Llamazares A, Duncan T, Wang S, et al. 2020. Importance of Indigenous Peoples' lands for the conservation of intact forest landscapes. *Frontiers in Ecology and the Environment* 18(3):135-140. <https://doi.org/10.1002/fee.2148>
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y FILAC (Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe). 2021. *Forest governance by Indigenous and Tribal People. An opportunity for climate action in Latin America and the Caribbean*. Santiago: FAO. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2023. <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb2953en>
- Frechette A, Ginsburg C, Walker W. 2018. *A global baseline of carbon storage in collective lands*. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2023. https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2018/09/A-Global-Baseline_RRI_Sept-2018.pdf
- Global Witness. 2020. *Defending tomorrow: The climate crisis and threats against land and environmental defenders*. Global Witness. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2023. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defending-tomorrow/>
- Human Rights Council. 2018. Report of the Special Rapporteur on the rights of Indigenous Peoples. A/HRC/39/17. Nueva York, EE. UU.: United Nations General Assembly. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/SR/A.HRC.39.17.pdf>
- Jacob T y Brockington D. 2020. Learning from the other: Benefit sharing lessons for REDD+ implementation based on CBFM experience in Northern Tanzania. *Land Use Policy* 97 (septiembre):103010. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.10.028>
- Jodoin S. 2017. *Forest preservation in a changing climate: REDD+ and Indigenous and community rights in Indonesia and Tanzania*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kelly AB y Peluso NL. 2015. Frontiers of commodification: State lands and their formalization. *Society & Natural Resources* 28 (5):473-495. <https://doi.org/10.1080/08941920.2015.1014602>
- Larson AM. 2011. Forest tenure reform in the age of climate change: Lessons for REDD+. *Global Environmental Change* 21(2):540-549. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.11.008>
- Larson AM, Mausch K, Bourne M, Luttrell C, Schoneveld G, Cronkleton P, Locatelli B, Catacutan D, Cerutti P, Chomba S, et al. 2021. Hot topics in governance for forests and trees: Towards a (just) transformative research agenda. *Forest Policy and Economics* 131.
- Loft L, Pham TT, Wong GY, Brockhaus M, Ngoc Le D, Tjajadi JS, Luttrell C. 2017. Risks to REDD+: Potential pitfalls for policy design and implementation. *Environmental Conservation* 44(1):44-55. <https://doi.org/10.1017/S0376892916000412>
- Patel T, Dhiaulhaq A, Gritten D, Yasmi Y, De Bruyn T, Paudel NS, Luintel H, Khatri DB, Silori C, Suzuki R. 2013. Predicting future conflict under REDD+ implementation. *Forests* 4(2):343-363. <https://doi.org/10.3390/f4020343>
- Pham TT, Brockhaus M, Wong G, Le ND, Tjajadi JS, Loft L, Luttrell C, Assembe Mvondo S. 2013. *Approaches*

to benefit sharing: A preliminary comparative analysis of 13 REDD+ Countries. Center for International Forestry Research (CIFOR). <https://doi.org/10.17528/cifor/004102>

Rodríguez S, Sarmiento Barletti JP, Larson AM. 2022.

Examining support for the rights of Indigenous Peoples in the context of REDD+ in Peru. Series on Social Safeguards Standards #2. Center for International Forestry Research. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2023. <https://www.cifor-icraf.org/knowledge/publication/8473/>

[RRI] Rights and Resources Initiative y McGill University. 2021. *Status of legal recognition of Indigenous Peoples', local communities' and Afro-descendant Peoples' rights to carbon stored in tropical lands and forests.* Rights and Resources Initiative. <https://doi.org/10.53892/KMMW8052>

Sarmiento Barletti JP, Heise NM, Garner E, Larson AM. 2022. *Safeguards at a glance: Are voluntary standards supporting gender equality and women's inclusion in REDD+?* CIFOR-ICRAF.

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. Infobrief 1. Series on Social Safeguards. CIFOR-ICRAF. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2023. <https://www.cifor-icraf.org/knowledge/publication/8404/>

Sarmiento Barletti JP, Heise NM, Garner E, Larson AM. 2022. Safeguards at a glance: Are voluntary standards supporting gender equality and women's inclusion in REDD+? CIFOR-ICRAF.

Sunderlin WD, De Sassi C, Sills EO, Duchelle AE, Larson AM, Resosudarmo IAP, Awono A, Kweka DL, Huynh TB. 2018. Creating an appropriate tenure foundation for REDD+: The record to date and prospects for the future. *World Development* 106 (junio):376-392. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.01.010>

Tamara A, 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.* Series on Social Safeguards Standards #3. Center for International Forestry Research. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2023. https://www.cifor.org/publications/pdf_files/Flyer/REDD-Safeguards-3.pdf

Documentos sobre salvaguardas revisados (según su orden de presentación en la tabla 1)

Banco Africano de Desarrollo (BAfD)

AfDB. 2013. Integrated Safeguards System – Policy statement and operational safeguards. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2021. https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/December_2013_-_AfDB'S_Integrated_Safeguards_System_-_Policy_Statement_and_Operational_Safeguards.pdf

Banco Asiático de Desarrollo (BAoD)

ADB. 2009. Safeguard policy statement. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2021. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32056/safeguard-policy-statement-june2009.pdf>

[org/sites/default/files/institutional-document/32056/safeguard-policy-statement-june2009.pdf](https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32056/safeguard-policy-statement-june2009.pdf)

Fondo Verde para el Clima (FVC)

GCF. 2017. Terms of reference for the Pilot Programme for REDD+ Results-based Payments. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2021. <https://www.greenclimate.fund/document/terms-reference-pilot-programme-redd-results-based-payments>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

IDB. 2020. Environmental and Social Policy Framework. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2021. <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-110529158-160>

Fondo de Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (Fondo de Carbono del FCPF)

FCPF. 2016. Carbon Fund Methodological Framework. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2021. https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/FCPF%20Carbon%20Fund%20Methodological%20Framework%20revised%202016_1.pdf

Marco Ambiental y Social del Banco Mundial

World Bank. 2017. The World Bank Environmental and Social Framework. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2021. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/837721522762050108-0290022018/original/ESFFramework.pdf>

Estándar de Excelencia Ambiental REDD+ (TREES)

Architecture for REDD+ Transactions. 2021. The REDD+ Environmental Excellence Standard Version 2.0. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2021. <https://www.artredd.org/wp-content/uploads/2021/12/TREES-2.0-August-2021-Clean.pdf>

Estándares de Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCB)

Verra. 2017. Climate, Community & Biodiversity (CCB) Standards. Version 3.1. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2021. https://verra.org/wp-content/uploads/CCB-Standards-v3.1_ENG.pdf

Estándar para los Derechos a la Tierra

Gold Standard Foundation. 2019. Safeguarding principles and requirements, Version 1.2. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2021. <https://globalgoals.goldstandard.org/103-par-safeguarding-principles-requirements/>

Gold Standard Foundation. 2019. Stakeholder consultation and engagement requirements, Version 1.2. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2021. <https://globalgoals.goldstandard.org/102-par-stakeholder-consultation-requirements/>

IPMG, RRI, FPP, GLF. 2021. The Land Rights Standard. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2021. <https://docs.google.com/document/d/1fUaq93M9tRrLDNsDubOtoyBxwxSOMi96Qc4vfhZOXRA/edit>

Estándar Plan Vivo

Plan Vivo. 2013. The Plan Vivo Standard for Community Payments for Ecosystem Services Programmes. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2021.

<https://www.planvivo.org/Handlers/Download.ashx?IDMF=a677d7d1-ce55-4925-aeaa-71b8c95caf1c>

Estándar de Carbono Verificado (VCS)

Verra. 2021. VCS. Version 4.1. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2021. https://verra.org/wp-content/uploads/2021/04/VCS-Standard_v4.1.pdf

VCS para REDD+ Jurisdiccional y Anidado (JNR)

Verra. 2021. VCS Jurisdictional and Nested REDD+ (JNR) Requirements – Scenario 3. Version 4.0. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2021. https://verra.org/wp-content/uploads/2021/04/JNR_Scenario_3_Requirements_v4.0.pdf



cifor-icraf.org

Serie sobre estándares de salvuardas sociales #7
Vea la serie completa aquí: <https://www.cifor-icraf.org/research/topic/multi-stakeholder-platforms/>

Traducción de <https://www.cifor-icraf.org/knowledge/publication/8917/>

Foto por Ulet Ifansasti/CIFOR-ICRAF

CIFOR-ICRAF

The Center for International Forestry Research (CIFOR) and the International Center for Research in Agroforestry (ICRAF) envision a more equitable world where trees in all landscapes, from drylands to the humid tropics, contribute to improving the environment and well-being of everyone. CIFOR-ICRAF are research centers of the CGIAR.

