

Documento de referencia para reunión de expertos:

## **Opciones para abordar la tenencia y bosques en el marco de REDD+**

25 - 27 de febrero de 2013, Roma, Italia

Borrador 18 de febrero de 2013

## Tabla de Contenidos:

1. Introducción	3
2. Tenencia bajo REDD+ identificada por los países socios del ONU-REDD y FCPF	5
3. Salvaguardas y Normas sobre la tenencia para REDD+	8
4. Alcance del trabajo de tenencia en el marco de REDD+	11
5. Opciones para abordar la tenencia en el marco de los procesos de preparación de REDD+	13

## 1. Introducción

Abordar la tenencia de tierras en el marco de REDD+, particularmente, obtener claridad sobre la tenencia y el reconocimiento de los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas y comunidades locales sobre la tierra, se vuelve cada vez más urgente. En todos los programas nacionales de REDD+, la tenencia de tierras y bosques está intrínsecamente ligada al debate sobre los derechos de carbono y la distribución equitativa de beneficios a nivel nacional y local. La evaluación de las necesidades de los países llevada a cabo por el Programa ONU-REDD de la FAO, el PNUD y el PNUMA, además del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, auspiciado por el Banco Mundial, analiza el pedido de los países REDD+ de que la tenencia sea priorizada dentro las actividades de preparación de REDD+. Sugiere acciones inmediatas con respecto a *“...marcos legales para apoyar la implementación de REDD+ y para resolver asuntos sobre la tenencia de tierras y los derechos de carbono en el contexto de REDD+, lo cual es necesario en prácticamente todas las estrategias nacionales de REDD+ existentes y emergentes”*.<sup>1</sup>

El término “tenencia” pretende incluir la tenencia de tierras en general, tenencia de bosques, así como el acceso a los recursos naturales (suelo, agua, vegetación). De acuerdo a la FAO: *“Tenencia es la relación, ya sea jurídica o consuetudinariamente definida, entre personas, como individuos o grupos, con respecto a la tierra. La tenencia de tierras es una institución, es decir, reglas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas de la tenencia definen cómo los derechos a la propiedad de la tierra van a ser asignados dentro de las sociedades. Definen cómo se concede el acceso a los derechos de uso, control y transferencia de la tierra, además de las responsabilidades y restricciones asociadas.”*<sup>2</sup>

Existen razones pertinentes por las cuales abordar la tenencia es una tarea clave en la implementación exitosa de REDD+. Ellas incluyen:

- esclarecer y asegurar la tenencia
- reconocer y proteger los derechos de las comunidades locales y pueblos indígenas y la propiedad tradicional de los bosques
- identificar las responsabilidades y beneficiarios de REDD+ así como también establecer sistemas de beneficio del carbón
- mejorar la recolección de datos y el compartir información y experiencia

---

<sup>1</sup> *Evaluación de las Necesidades de los Países sobre la Preparación REDD+ dentro de la Preparación ONU-REDD entre los países miembros de ONU-REDD y FCPF, Programa ONU-REDD y Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, Octubre 2012.*

<sup>2</sup> Citado de *Evaluación de las Necesidades de los Países*

- establecer mecanismos de resolución de conflictos y manejar mejor los riesgos asociados con la implementación de REDD+
- mejorar el manejo sostenible de los bosques y tomar en cuenta las múltiples funciones y beneficios de los bosques y otros ecosistemas
- contribuir a la mitigación del cambio climático
- evitar el desplazamiento de emisiones de un área a otra (fuga).

Todos los países alrededor del mundo han estado en proceso de implementar la regularización de la tenencia, en particular, transformando la ley consuetudinaria y tradicional en legislación reglamentaria y marcos legislativos. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) ha aprobado las *Directrices voluntarias sobre gobernanza responsable de la tenencia de tierras, la pesca y los bosques en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (DV)*. Estas directrices globales fueron diseñadas para apoyar a “...los gobiernos a salvaguardar los derechos de las personas a poseer o tener acceso a la tierra, los bosques y la pesca.”<sup>3</sup>

El abordaje de la tenencia en el marco de REDD+ debe ser visto en el contexto del trabajo general en países sobre leyes de tierras y marcos legislativos para la tenencia de tierras y recursos forestales, incluyendo la tenencia de carbono y los derechos de carbono. Ciertamente, avances como la Ley de Tierras Rurales de Tanzania facilitarán en gran medida el trabajo futuro de tenencia de tierras en el contexto de REDD+ ya que pueden ser determinantes en la implementación de REDD+ a través del manejo forestal basado en la comunidad.

Los esfuerzos actuales de REDD+ están mayormente encaminados hacia la preparación de REDD+ con el objetivo de preparar a los países a estar listos para la mitigación del carbono a través de reducir la deforestación y la degradación forestal, conservar y aumentar las reservas de carbono forestal, y manejar sosteniblemente los bosques.

Existe una limitación de tiempo así como una escasez de recursos humanos y financieros para la fase de preparación de REDD+. La pregunta que surge es qué se puede hacer específicamente en el marco de los programas de REDD+ sobre la tenencia de tierras y bosques para lograr seguridad jurídica de derechos de tenencia de tierras esclarecidos y seguros para inversiones dentro de REDD+ y los pagos eventuales basados en resultados, o un certificado de seguridad jurídica<sup>4</sup> como la base para la distribución equitativa de beneficios. En otras palabras, el trabajo sobre la tenencia en el marco de REDD+ debe coincidir con el alcance del instrumento REDD+ en términos de recursos humanos y financieros además del marco de tiempo para ser finalizado.

---

<sup>3</sup> FAO Centro de Medios, 11.5.2011: <http://www.fao.org/news/story/en/item/142587/icode/>

<sup>4</sup> El sistema de Seguridad Jurídica se usa bajo el Programa para la Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT) y está basado en la norma jurídica FLEGT que establece claramente cuáles leyes del País Socio deben ser cumplidas y provee criterios e indicadores con los cuales probar el cumplimiento de estas leyes.

Esta Reunión de Expertos se titula *Opciones para abordar la tenencia de tierras y bosques en el marco de REDD+* y se inició para reunir a representantes gubernamentales, OSCs y al sector privado, además de las organizaciones internacionales y expertos, para debatir la bastante amplia variedad de posibilidades para trabajar en tenencia para prepararse de manera realista para los pagos basados en resultados REDD+.

Por lo tanto, los objetivos de esta Reunión de Expertos son:

- intercambiar experiencias y aumentar la comprensión entre los países REDD+ y otros actores sobre cómo abordar la tenencia y usar las Directrices Voluntarias en la implementación de REDD+;
- esclarecer los asuntos de tenencia y el ámbito del trabajo sobre tenencia en el marco de REDD+, considerando la variedad de contextos específicos de los países;
- debatir y evaluar diferentes opciones de cómo abordar la tenencia en el marco de REDD+ de acuerdo con los entornos respectivos en las áreas forestales (parques nacionales, áreas de conservación, bosques categorizados y concesiones, etc.) así como en paisajes productivos con bosques, como parte del desarrollo territorial, la agricultura y la gestión del agua;
- esclarecer las interacciones con otras actividades basadas en la tierra, y cómo afecta a los roles, derechos y responsabilidades, en particular, en la interfaz de REDD+ y la agricultura;
- debatir, esclarecer y priorizar acciones para el fortalecimiento de los marcos políticos, legislativos e institucionales relacionados con la tenencia a nivel nacional, sub-nacional o local para una implementación exitosa de REDD+.

Por lo tanto, la reunión de expertos debe proveer un foro para debatir el alcance del trabajo de tenencia en el marco de REDD+ en el contexto de los esfuerzos generales para mejorar la gobernanza de la tenencia en todas las intervenciones basadas en la tierra y aumentar la comprensión común sobre distintas maneras y medios para afrontar la tenencia en el marco del mandato limitado de REDD+.

## **2. Asuntos y necesidades de la tenencia de tierras en el marco de REDD+ identificados por países socios de ONU-REDD y del FCPF**

Las *Directrices Voluntarias* constituyen el primer consenso internacional amplio entre gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector privado y organizaciones y académicos internacionales sobre cómo gobernar la tenencia apuntando a incrementar la seguridad alimentaria nacional y promoviendo el desarrollo sustentable. Dado que las *Directrices*

*Voluntarias* delinear los principios y prácticas para el marco jurídico y la administración de derechos de tierra, pesca y bosques, éstas representan una fuente altamente valiosa de información sobre cómo abordar los desafíos de la tenencia.

La siguiente sección presenta conclusiones, obtenidas del análisis de temas y necesidades sobre la tenencia de tierras identificadas por países con programas nacionales ONU-REDD. La información que ha sido usada para el análisis ha sido recolectada de las Propuestas de Preparación, de los Documentos de Programas Nacionales y de la Evaluación de las Necesidades de los Países<sup>5</sup> (véase tabla en Anexo 1) y organizada alrededor de cuatro temas extraídos de las DVs.

Estos temas incluyen

- (i) Reconocimiento jurídico y asignación de deberes y derechos de la tenencia;
- (ii) Transferencia y otros cambios a los deberes y derechos de la tenencia;
- (iii) Administración de la tenencia;
- (iv) Riesgos/conflicto<sup>6</sup>

La sección (v) REDD+ y reformas de la tenencia ha sido agregada con el fin de evaluar las reformas jurídicas, administrativas y organizacionales sugeridas o iniciadas, mencionadas por los países para abordar la tenencia de tierras como parte de su estrategia nacional REDD+.

- (v) Reformas jurídicas, administrativas y organizacionales.

Prácticamente todos los países ven la inseguridad de la tenencia de tierras como un factor importante que contribuye a la deforestación y consideran la seguridad de la tenencia de tierras como un requisito clave para establecer sistemas eficientes de distribución de beneficios de carbono. Abajo se encuentran las conclusiones del análisis:

Tema (i): Con respecto al primer tema, el reconocimiento jurídico y asignación de los deberes y derechos de la tenencia de tierras, queda claro de que la inseguridad jurídica de la tenencia de tierras es un desafío clave, aunque la mayoría de los países tienen un marco jurídico para registrar y proteger los derechos de tenencia. Algunos obstáculos principales para la clara definición y asignación de los derechos de tenencia de tierras son los textos jurídicos superpuestos o incompatibles, el no exigir el cumplimiento y el no aplicar la ley, los derechos de tenencia conflictivos y en disputa y las necesidades de revisar legados obsoletos. En África, existe la necesidad de aumentar el reconocimiento de los sistemas consuetudinarios de la tenencia,

---

<sup>5</sup> *Evaluación de las Necesidades de los Países sobre la Preparación REDD+ dentro de la Preparación ONU-REDD entre los países miembros de ONU-REDD y FCPF*, Programa ONU-REDD y Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, Octubre 2012.

<sup>6</sup> Conflictos respecto a la tenencia de tierras, la pesca y los bosques es una sección bajo el tema 6: *Respuestas al cambio climático y emergencias en las Directrices Voluntarias*.

mientras que en América Latina existen dificultades con respecto a políticas de distribución de tierras y con respecto a asegurar la certeza de la tenencia de tierras para comunidades indígenas y agrícolas quienes manejan y poseen grandes territorios de manera colectiva. La legislación en algunos países reconoce el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas cuando las actividades y los proyectos se desarrollan dentro de sus territorios.

Tema (ii): El análisis del segundo tema demuestra que la transferencia y otros cambios que se pueden hacer a los derechos y deberes<sup>7</sup> de tenencia están casi excluidos de los programas nacionales ONU-REDD de los países. Sólo siete países mencionaron necesidades referentes a la gobernanza mejorada en áreas tales como la asignación de tierra forestal a minorías étnicas, el establecimiento de asociaciones públicas-privadas y la conversión de la tierra consuetudinaria en tierra disponible para el negocio privado.

Tema (iii): Trece países reportaron dificultades con respecto a la administración de la tenencia. Generalmente reportan una falta de capacidades para ocuparse de la adjudicación y registro de los derechos de tenencia de tierras de manera eficiente, y una falta de capacidad operativa en la administración de tierras, en particular en relación con la política fiscal y la adjudicación de concesiones.

Tema (iv): Es crucial analizar las dinámicas de conflicto en los países REDD+ con el fin de comprender cómo estas pueden afectar y ser afectadas por la implementación de REDD+ y cuáles nuevos riesgos podrían surgir. Aunque trece de dieciséis países han expresado preocupaciones acerca de conflictos en relación a la tenencia, pocos han buscado analizar la naturaleza y el alcance de los riesgos del conflicto en relación con la tenencia y REDD+.<sup>8</sup>

Tema (v): Once países indican que existe la necesidad de, o bien sugieren llevar a cabo, amplias medidas para ser capaces de abordar la tenencia de tierras en REDD+. Esto incluye reformas para la promoción de certeza jurídica para poblaciones locales y pueblos indígenas, el registro de los derechos de tenencia de tierras, el desarrollo de modelos de distribución de beneficios para la asignación clara de derechos del carbono y para establecer derechos y beneficios forestales comunitarios.

---

<sup>7</sup> Dentro de las Directrices Voluntarias *La transferencia y otros cambios a los deberes y derechos de la tenencia de tierras* se refiere a *la gobernanza de la tenencia de tierras, la pesca y los bosques cuando los derechos existentes y sus deberes asociados son transferidos o reasignados a través de maneras voluntarias e involuntarias a través de mercados, transacciones en derechos de tenencia de tierras como resultado de las inversiones, consolidación de la tierra u otros enfoques sobre reajuste, restitución, reformas redistributivas o expropiación*. Véase las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de Tierras, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, 2012, pág. 19.

<sup>8</sup> En algunos países africanos, existe una preocupación específica de que REDD+ pueda desafiar el estado actual de la tenencia de tierras y de esa manera avivar tensiones sociales o el conflicto. Otros temores incluyen el conflicto potencial entre los sistemas de tenencia de tierras consuetudinarios y públicos, así como entre migrantes y comunidades establecidas. Se expresaron preocupaciones también por la exclusión de actores, asuntos de género y capacidades débiles para resolver el conflicto de la tenencia de tierras.

### 3. Salvaguardas y Normas sobre la Tenencia y para REDD+

El acuerdo global que informa y guía la implementación de salvaguardas a nivel nacional son los Acuerdos de Cancún detallados en la Decisión 1/CP.16 del UNFCCC y el Anexo I<sup>9</sup> de esta decisión. Las salvaguardas previstas en el párrafo 2 incluyen, entre otras, “...que las acciones se complementan o son consistentes con los objetivos de los programas forestales nacionales y las convenciones y acuerdos internacionales...” (Párrafo 2 (a)) y “...estructuras nacionales de gobernanza forestal transparentes y efectivas, tomando en cuenta la legislación nacional y la soberanía...” (Párrafo 2 (b)) y “...participación plena y efectiva de actores relevantes...” (Párrafo 2 (d)).

Aunque ellas no mencionan explícitamente la tenencia, las salvaguardas del Acuerdo de Cancún contienen varias disposiciones (estructuras de gobernanza forestal, derechos de los pueblos indígenas, etc.) con relevancia para los sistemas nacionales de tenencia. De la misma manera en que éstas darán forma a la manera en la cual las actividades REDD+ se implementan, las salvaguardas de Cancún también proporcionan el marco global para el trabajo sobre tenencia en el marco de REDD+.

#### Principios y Criterios Sociales y Ambientales de ONU-REDD

Los *Principios y Criterios Sociales y Ambientales* (PCSA) son una guía voluntaria proporcionada a los países ONU-REDD. Los PCSA consisten en cuestiones a considerar con el fin de aumentar los beneficios y evitar los riesgos derivados de la implementación de REDD+. Estas cuestiones incluyen el evitar el asentamiento forzoso (Criterio 5), el desarrollo de sistemas de distribución equitativa de beneficios (Criterio 7), efectividad a largo plazo de REDD+ (Criterio 9) y la coherencia con los objetivos de la política de desarrollo (Criterio 10), entre otros.

La aplicación de estos principios y criterios forma parte de la evaluación y supervisión global de la gobernanza en el marco de los sistemas de medición, reporte y verificación (MRV) apoyados por ONU-REDD. En este sentido, el trabajo sobre la Evaluación Participativa de Gobernanza para REDD+ en el marco de ONU-REDD es directamente relevante a la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en los sistemas de gobernanza sobre la tenencia y la distribución equitativa del beneficio de ingresos de REDD+.

Un enfoque de país sobre los salvaguardas puede estar formado por dos componentes principales que aseguran que los riesgos sociales y ambientales del REDD+ se reduzcan y que los beneficios se aumenten: (1) un conjunto de políticas, leyes y regulaciones nacionales pertinentes a las salvaguardas y (2) un sistema de información de salvaguardas. El Programa ONU-REDD ofrece una amplia gama de herramientas, directrices y metodologías para apoyar a los países en los diferentes pasos comprendidos en el desarrollo de un enfoque nacional sobre las salvaguardas. Por ejemplo, los PCSA así como las *Directrices para la Participación de Actores Relevantes* y las *Directrices para el CPLI*, son recursos útiles para que los países trabajen en definir las metas y el

---

<sup>9</sup> Decisión 1/CP.16 de FCCC 2010 y su Anexo 1.



alcance de sus enfoques sobre las salvaguardas. Otras herramientas como la *Herramienta de Beneficios y Riesgos* y las *Evaluaciones de Gobernanza Participativa para REDD+* pueden ser de ayuda para analizar las políticas, leyes y regulaciones existentes e identificar brechas potenciales en relación con las salvaguardas. La metodología *LEG-REDD+* a su vez asiste a los países en la formulación de reformas y/o de nuevas disposiciones para la implementación de salvaguardas. Al recolectar información sobre salvaguardas, el *Marco para la Evaluación y la Supervisión de la Gobernanza Forestal*, las *Directrices para la Supervisión de los Impactos de REDD+ sobre los Servicios de Biodiversidad y Ecosistemas* (borrador) y la *Guía Práctica para las Evaluaciones de Gobernanza Forestal* (borrador) proporcionan una guía para el diseño de indicadores y una variedad de métodos para la recolección de datos.

#### Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques y Salvaguardas

Para el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, auspiciado por el Banco Mundial, las políticas de salvaguardas de las Instituciones de Bretton Woods llamadas Políticas Operativas (PO) están siendo aplicadas en el contexto de las *Evaluaciones Ambientales y Sociales Estratégicas* (SESA) del FCPF y el subsecuente *Marco de Gestión Ambiental y Social* (ESMF) para la implementación de inversiones en el marco de REDD+. Con respecto a la tenencia de tierras, la PO 4.10 sobre pueblos indígenas así como la PO 4.12 sobre el reasentamiento forzoso, son las más relevantes. La PO 4.36 sobre bosques, la PO 4.04 sobre los hábitats naturales y la PO 4.01 sobre evaluaciones ambientales (entre otras) desempeñan un rol vital de marco para los enfoques de salvaguardas del FCPF para las inversiones REDD+.

#### Herramientas para Ayudar a Implementar las Salvaguardas

Al igual que las notas técnicas arriba mencionadas preparadas por la FAO para la implementación de las Directrices Voluntarias del CFS, el Programa sobre Bosques (PROFOR) del Banco Mundial y la FAO han preparado el *Marco para la Evaluación y Supervisión de la Gobernanza de Bosques* (PROFOR y FAO, 2011) en el cual la tenencia y los derechos a la propiedad desempeñan un rol muy importante. El *Marco para la Evaluación y Supervisión de la Gobernanza de Bosques – Guía del Usuario para una Herramienta de Diagnóstico* (PROFOR, 2012) proporciona una lista de control de indicadores; y con respecto a la tenencia, el material relativo a la ley tradicional y consuetudinaria, los derechos formales e informales así como la resolución de conflictos, desempeña un rol central en determinar una buena gobernanza.

El *Marco de Evaluación de la Gobernanza de Tierras*<sup>10</sup> del Banco Mundial es una herramienta para evaluar la situación de gobernanza en el sector de la tierra. Es de particular importancia ya que se enfoca en la administración de la tierra, que es una dimensión a la cual con gran frecuencia no se le presta suficiente atención. Una administración de la tenencia que funcione y que incluya la protección de los derechos a la tierra y el acceso a los recursos naturales así como el cumplimiento

---

<sup>10</sup> El Marco de Evaluación de la Gobernanza de Tierras: Identificación y Supervisión de la Buena Práctica en el Sector de la Tierra, Klaus Deininger, Harris Selod y Tony Burns, Banco Mundial, Noviembre 2011.

de las leyes, ordenanzas, reglas y regulaciones de parte de todos los actores es un prerrequisito para las inversiones basadas en resultados.

#### Normas Sociales y Ambientales REDD+

Las Normas Sociales y Ambientales REDD+ (REDD+ SES)<sup>11</sup> es una iniciativa voluntaria multi-actores coordinada por la Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCBA) y CARE Internacional. REDD+ SES ha coordinado al respecto principios, criterios e indicadores muy detallados, en particular de la tenencia, derechos a la tierra, territorios y recursos así como la aplicación del consentimiento libre, previo e informado. Estas normas se enfocan en las actividades REDD+ que son específicas para cada sitio y basadas en el proyecto o el programa. Sin embargo, las salvaguardas formulan también indicadores para REDD+ a fin de contribuir a una agenda más amplia de desarrollo sostenible y justicia social, incluyendo mediante la buena gobernanza de tenencia y la distribución equitativa de beneficios dentro de REDD+.

#### Otras iniciativas relacionadas con las Normas

Una evaluación reciente titulada *Normas para las Finanzas Basadas en Resultados de REDD+* (Climate Focus, 2012) compara 23 iniciativas y sus normas y distingue entre esquemas públicos y privados y entre internacionales, nacionales y sub-nacionales, todos ellos con un enfoque y objetivos diferentes. El documento habla de “normas en competencia” impulsadas por la finanza internacional disponible, por la contabilidad del carbón establecida por el Protocolo de Kyoto o por los inversores privados y los requerimientos del mercado voluntarios. La mayoría de las normas del sector privado no mencionan explícitamente la gobernanza de la tenencia, sino la legalidad de cualquier operación como una de las normas más importantes a ser cumplidas, incluyendo la legalidad de los derechos de la tenencia y el acceso a los recursos naturales por parte de los inversores y beneficiarios.

Ya que el enfoque del sector privado y sus normas son muy sitio-específicas y basadas en el proyecto, el *Plan de Acción para la Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT)*, de la Unión Europea, su sistema de seguridad jurídica y los Acuerdos Voluntarios de Colaboración parecen ser muy relevantes para el debate sobre tenencia en el marco de REDD+, con el fin de informar la discusión sobre la preparación jurídica de los países.<sup>12</sup>

En resumen, normas más detalladas sobre la tenencia de la tierra y los bosques tendrán que ser muy específicas a cada país y desarrollarse según cada caso. Las fuentes mencionadas arriba pueden desempeñar un rol importante para informar el desarrollo de los marcos jurídicos nacionales para abordar la tenencia de tierras en el marco de REDD+. Las normas nacionales sobre tenencia deben ser definidas según el marco jurídico actual sobre tenencia de los respectivos países. Además, las normas deben coincidir con el alcance del programa REDD+ y la contribución

---

<sup>11</sup> [www.redd-standards.org](http://www.redd-standards.org)

<sup>12</sup> Véase también: <http://www.euflegt.efi.int>

que el trabajo sobre tenencia en el marco de REDD+ puede hacer al marco jurídico nacional general sobre tenencia.

#### **4. Alcance del trabajo de tenencia en el marco de REDD+**

En el análisis de Climate Focus arriba mencionado, la mayoría de las normas actuales de REDD+ están basadas en proyectos, incluyendo aquellas para el Mecanismo de Desarrollo Limpio (CDM) y las actividades de la Aplicación Conjunta (AC) en el marco del UNFCCC y su Protocolo de Kyoto. Mientras las REDD+ SES incluyen el trabajo a nivel nacional y ven las actividades de REDD+ solamente como una contribución al trabajo general en políticas, desarrollo institucional e implementación, las normas del FCPF y los principios y criterios de ONU-REDD están abiertos a incluir posiblemente todo el sector forestal en la interfaz con la agricultura, la gestión del agua y el desarrollo rural en toda su extensión en los mecanismos de implementación de REDD+.

En este momento, el trabajo de tenencia no ha sido aún establecido en la mayoría de los países REDD+ y por lo tanto, aún es necesario desarrollar las hojas de ruta para el trabajo de tenencia para REDD+ en la mayoría de los países. En segundo lugar, el marco jurídico para la tenencia de tierras está bastante bien desarrollado en muchos países, pero el cumplimiento con las leyes y regulaciones existentes sigue siendo un gran desafío para muchos gobiernos y comunidades. El trabajo REDD+ sobre tenencia debe basarse en un sólido análisis de los marcos jurídicos existentes para la tenencia, en particular a la vista del esclarecimiento de los sistemas de tenencia y la formalización de la tenencia consuetudinaria. En pocas palabras: ¿Qué se necesita específicamente en el mejoramiento de la tenencia para una implementación efectiva de REDD+?

En un estudio reciente, Rights and Resources Initiative (RRI) utiliza un amplio “conjunto de derechos”<sup>13</sup> sobre la tenencia para los pueblos indígenas y comunidades forestales en Asia, América Latina y África. Los hallazgos alentadores, particularmente para América Latina, muestran que muchos de los derechos de este conjunto de derechos son reconocidos e implementados, y en algunos casos se les ha otorgado protección constitucional.

Por otro lado, existen algunos condicionantes importantes como el cumplimiento de las comunidades forestales de los planes de gestión que gobiernos están definiendo. Esta experiencia de los gobiernos y comunidades es de particular interés para el trabajo de la tenencia en el marco de REDD+, ya que los pagos basados en resultados de REDD+ están ligados a los condicionantes y su verificación. Aunque REDD+ pueda crear nuevos valores para los bosques y las comunidades, la competencia por los recursos financieros y naturales podría aumentar en igual medida. En vista de la tenencia del carbono y los derechos de carbono, la relación entre la tenencia de tierras y la tenencia del carbono debe ser esclarecida en la mayoría de los países para la implementación efectiva de REDD+.

---

<sup>13</sup> ¿Qué derechos? Un Análisis Comparativo de la Legislación Nacional de los Países en Desarrollo sobre los Derechos de Tenencia Forestal de la Comunidad y los Pueblos Indígenas – Iniciativa para los Derechos y Recursos, 2012.

En muchos países, el alcance del marco jurídico para la preparación de REDD+ está mucho más enfocado sobre territorios indígenas y comunidades forestales con fronteras geográficas claramente definidas. En otras palabras, estos derechos no se aplican necesariamente a ciudadanos no-indígenas y sus comunidades. El ampliar el alcance del instrumento REDD+ a los paisajes productivos, tendría ciertamente muchas implicaciones para el alcance del trabajo de tenencia en el marco de REDD+.

El Programa ONU-REDD ha publicado un análisis reciente<sup>14</sup> de reformas jurídicas sobre tierras y el manejo de los recursos naturales en países mesoamericanos y define la tenencia de tierras y bosques como un gran incentivo para el manejo sostenible de los bosques también es importante para incrementar la confianza entre los Gobiernos y los pueblos indígenas la cual se está desarrollando basada en derechos de la tierra más seguros. Uno de los aspectos claves de este estudio son las lecciones aprendidas sobre la implementación del Pago por Servicios Ambientales (PSA) en el contexto del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre la tenencia de la tierra y los recursos naturales.

La confianza entre el gobierno y el pueblo indígena tiene impactos positivos en el cumplimiento de las comunidades con los condicionantes y condiciones de los proyectos actuales REDD+. Este análisis plantea, entre otros, un vínculo más cercano entre el financiamiento REDD+ para la preparación con el fortalecimiento de la seguridad jurídica de los territorios indígenas. Esto deberá ser realizado tomando en cuenta de las interacciones entre los marcos jurídicos existentes y los esfuerzos REDD+ en tenencia en regular una tenencia indígena más extensa y establecer o reforzar el manejo participativo de los recursos naturales y los bosques.

El análisis de FOCALI y otros<sup>15</sup> sobre REDD+ y la tenencia propone un enfoque de gestión forestal basado en la comunidad que incluye la gestión de la agricultura y el agua. El análisis, sin embargo, advierte a los creadores de políticas y a los profesionales de REDD+ que la regularización de los derechos de la tenencia no debería apresurarse porque las reformas rápidas en el nombre de REDD+ podrían incluso profundizar las desigualdades más que mejorar la seguridad de la tenencia para los beneficiarios.

En resumen, el alcance del trabajo sobre tenencia en el marco de REDD+ debe ser definido por cada país considerando los costos institucionales, incluyendo los costos del trabajo de tenencia, los costos de la implementación de proyectos así como los costos para la MRV. Sin embargo, el análisis de costo-beneficio de REDD+ en un país dado se determinará en gran medida por el alcance del trabajo de tenencia.

Para evitar discrepancias importantes entre los conceptos REDD+ de los pagos basados en resultados y la implementación real, los costos institucionales y los costos de implementación del programa no deben cubrir un alcance del trabajo de tenencia de tierras más amplio de lo que es

---

<sup>14</sup> Tenencia de los Territorios de Pueblos Indígenas y REDD+ como un Incentivo de Manejo Forestal: el Caso de los Países Mesoamericanos – ONU-REDD 2012/2013 (versiones en español e inglés).

<sup>15</sup> REDD+ y la Tenencia de tierras: Un Repaso a los Últimos Desarrollos en Investigación, Implementación y Debate. L. Westholm, Robin Biddulph, Ida Hellmark y Anders Ekbohm, FOCALI, 2011.

económicamente viable para las inversiones de REDD+. Por lo tanto, el alcance del trabajo sobre la tenencia en el marco de REDD+ será determinado por los recursos financieros y humanos disponibles.

Por otro lado, REDD+ sin duda se beneficiará de la naturaleza integrada de su diseño, formando una parte integral del desarrollo rural en general y beneficiándose de las actuales políticas, procesos, programas y trabajo sobre la tenencia. En este sentido, REDD+ es sólo un elemento de un programa forestal nacional u otros marcos de planificación del sector forestal y por tanto debe solamente contribuir al trabajo general en tenencia en un país dado. Esta contribución ha de ser definida por el alcance de las actividades de REDD+ en el contexto del manejo sostenible de los bosques y en el desarrollo en general.

## **6. Opciones para abordar la tenencia en el marco de REDD+**

Antes de considerar las opciones para abordar la tenencia en el marco de REDD+, el diseño del instrumento REDD+ según lo acordado por los Estados Partes del FCCC en el marco de la Decisión 1/CP.16, párrafo 70 del 2010, debe ser reiterado:

“...Párr. 70. Anima a los Estados Partes en desarrollo a contribuir a las acciones de mitigación en el sector forestal a través de emprender las siguientes actividades, según lo considere apropiado cada Parte y de acuerdo con sus respectivas capacidades y circunstancias nacionales;

- (a) Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación;
- (b) Reducción de las emisiones derivadas de la degradación de los bosques;
- (c) Conservación de los suministros de carbono forestal;
- (d) Manejo sostenible de los bosques;
- (e) Aumento de las reservas de carbono forestal

Este diseño del instrumento REDD+ genera amplias oportunidades para los países REDD+ de incluir más actividades en el marco de REDD+ que lo anticipado inicialmente, primordialmente por medio de la inclusión de enfoques de paisajes y bosques plantados. Al solicitar a los Estados Partes en el marco del párrafo 72 de la misma decisión “... abordar, entre otros, los principales factores que impulsan la deforestación y la degradación forestal, asuntos de la tenencia ...”, la decisión de la Convención sobre REDD+ exige claramente que el trabajo sobre tenencia en el marco de REDD+ debe dirigirse mucho más allá de las fronteras forestales.

Las siguientes opciones sugieren cómo la tenencia podría ser abordada en el marco de REDD+. Cabe destacar, sin embargo, que esta lista de opciones constituye solamente escenarios descritos a grandes rasgos. No son, de ninguna manera, una lista inclusiva o normativa de escenarios.

Las opciones solo deben guiar la reunión de expertos y estimular un debate abierto para lograr un mejor entendimiento común sobre las mejores prácticas, oportunidades y limitaciones para regularizar la tenencia para los propósitos REDD+ dado el plazo para la preparación y los recursos humanos y financieros disponibles para la fase de preparación y más allá.

Ya que el trabajo REDD+ sobre la tenencia está integrado al contexto general del desarrollo sectorial (políticas y legislación, instituciones y gobernanza, inversiones e utilidades/beneficios), siempre debe tenerse en mente qué potencial podría tener REDD+ bajo las diferentes opciones para mejorar la sustentabilidad del bosque y aumentar las utilidades, los ingresos y los beneficios de las inversiones nacionales e internacionales, sean de fuentes ODA, el mercado voluntario o los sistemas de comercio de las emisiones existentes o emergentes y sus mercados obligatorios.

La intención de evaluar las opciones para abordar la tenencia en el marco de REDD+ es que sea un ejercicio de verificación en el terreno y una revisión de la situación real frente a las condiciones marco en términos de los recursos disponibles para la implementación de REDD+.

#### **Opción 1: Instrumento a nivel nacional**

Esta opción considera todos los bosques y paisajes productivos de un país como posibles áreas objetivo para la implementación de REDD+. Esto significa que básicamente todas las comunidades son elegibles para ser incluidas en los esquemas de REDD+. El trabajo de la tenencia es, por tanto, muy amplio.

REDD+ se transformaría en un instrumento a nivel nacional en el marco de los programas forestales nacionales y otros marcos de planificación relevantes. La tenencia en el marco de REDD+ se abordaría llevando a cabo todos los cambios institucionales y legislativos necesarios. Todos los programas forestales nacionales y sub-nacionales deben incluir una revisión de las oportunidades y potencialidades de una gobernanza de tenencia mejorada para el logro de la preparación y la implementación de REDD+. Este instrumento de compensación del carbono se transformaría en una parte integral de las políticas de desarrollo forestal.

Ya que esta opción incluye potencialmente todos los bosques y paisajes productivos de un país dado, incluye la consideración de la agricultura y el desarrollo rural en toda su extensión. En este caso, los asuntos de tenencia no estarían limitados a las comunidades que viven en o alrededor de áreas forestales más grandes, ya sean áreas de conservación, bosques categorizados o clasificados, etc.

Por lo tanto, este enfoque requiere un debate amplio sobre los cambios en las estrategias, legislación, administración de la tenencia y catastro nacionales y, sin duda, requiere mayores

niveles de construcción de capacidad y participación en el marco de REDD+. En particular, la preparación de los países para los pagos basados en resultados REDD+ se extendería para mejorar la gobernanza de tenencia a escala nacional. La meta sería anclar la seguridad en tenencia en un marco jurídico propicio.

Tal enfoque sería una gran inversión a futuro, cubierta principalmente por los presupuestos nacionales y el apoyo internacional a través de ODA. Se basa en la visión de que REDD+ se vuelva un instrumento internacionalmente reconocido del UNFCCC y de mitigación en el marco de la mayoría, o posiblemente, de todos los mercados obligatorios de comercio de emisiones.

El análisis costo-beneficio de esta opción debe considerar las potencialidades para futuras inversiones en el marco de REDD+, en particular con respecto a la seguridad de la tenencia para dar seguridad a los inversores y establecer esquemas futuros de distribución equitativa de beneficios.

Por último, esta opción puede ser particularmente interesante para los países con alta cobertura forestal. Podría ofrecerles potencialmente programas y proyectos con seguridad de tenencia asegurada para bosques grandes. En tales bosques, la seguridad de la tenencia de tierras es esencial para la medición, reporte y verificación (MRV) eficientes y para la implementación de los mecanismos de cumplimiento. La MRV y en particular la gobernanza de la tenencia es, por otro lado, más desafiante en países donde los paisajes productivos con áreas de bosques más pequeñas, esquemas de reforestación y bosques clasificados forman partes más pequeñas del desarrollo territorial porque la agricultura podría ser el uso predominante de la tierra.

## **Opción 2: Enfoque sub-nacional en áreas seleccionadas de intervención**

Al considerar los esfuerzos efectivos de descentralización de muchos países y los derechos crecientes de acceso y manejo de los recursos naturales a nivel sub-nacional (distritos, regiones, estados federales, etc.), REDD+ podría ser establecido como un instrumento para un número selecto de regiones sub-nacionales definidas política o administrativamente. Esta opción se integraría en el marco general de tenencia y las disposiciones legales de un país dado. Las autoridades sub-nacionales (con gobiernos locales, concejos, etc.) podrían establecer normas y regulaciones de acuerdo a su nivel de autoridad para mejorar la seguridad de la tenencia, la cual podría, a su vez, informar el marco general nacional de REDD+.

Esta opción incluye bosques y paisajes productivos en las regiones sub-nacionales seleccionadas de un país dado. Los concejos y gobiernos locales serían responsables política y administrativamente de la preparación e implementación de los esquemas, programas o proyectos REDD+ en su región. REDD+ se volvería un instrumento de la autoridad descentralizada. La selección de las regiones REDD+ sub-nacionales se basaría en las aplicaciones regionales y su

potencial para REDD+, así como un debate a nivel nacional. Se necesitaría un mecanismo nacional para la selección.

Bajo de tal enfoque sub-nacional, los programas y proyectos existentes podrían transformarse en desarrollo climático inteligente en el cual REDD+ proveería el componente climático inteligente así como beneficios adicionales para el desarrollo rural. Un gran número de programas y proyectos en todo el mundo ya han elegido un camino de desarrollo de este tipo para el manejo forestal sostenible y existen experiencias para convertir REDD+ en una herramienta efectiva de mitigación y desarrollo bajo la autoridad local. El trabajo de tenencia estaría enfocado fundamentalmente en las disposiciones jurídicas sub-nacionales de acuerdo con la legislación nacional sobre tenencia así como sobre la descentralización de la autoridad. Es probable también que se necesite trabajar más sobre el marco jurídico nacional.

Esta opción incluye la participación directa de los actores de la sociedad civil, en particular, las minorías étnicas, los pueblos indígenas y las comunidades locales, así como el sector privado, bajo la estructura política y administrativa descentralizada de una región dada. El enfoque de esta opción sobre el contexto descentralizado abriría nuevas oportunidades para los actores de participar en el trabajo de tenencia, el cumplimiento y los mecanismos de resolución de conflictos.

### **Opción 3: Enfoque de paisaje**

El enfoque de paisaje requeriría la identificación de “lugares críticos” con un potencial particular para las inversiones REDD+. Esta opción constituye un enfoque biofísico y geográfico del desarrollo territorial en cooperación con, posiblemente, más de un gobierno local. La naturaleza transfronteriza de este enfoque requiere mayor coordinación y comunicación entre los gobiernos locales y los diferentes actores en los contextos sub-nacionales políticos y administrativos afectados.

La selección de los paisajes REDD+ designados debe posibilitar la implementación efectiva del manejo sostenible del paisaje. De tal manera, REDD+ sería utilizado más como una herramienta de desarrollo rural. Los múltiples beneficios de los bosques servirían una agenda más amplia del manejo sostenible de los recursos naturales y un mayor número de comunidades locales se beneficiarían de un enfoque integrado del ecosistema de REDD+.

Este enfoque estaría integrado al contexto general del marco nacional de tenencia y sería implementado por las autoridades descentralizadas de los gobiernos y concejos locales. Ellos establecerían normas y regulaciones para la tenencia forestal y de tierras similar a la opción 2. La diferencia no es solo geográfica. A través de un desarrollo de paisaje transfronterizo e integrado habría un incremento de los beneficios de REDD+ para las comunidades y el medioambiente, incluyendo la gestión del agua y el micro-clima,. El trabajo de tenencia estaría basado en una cooperación más amplia entre los diversos contextos políticos y administrativos como distritos, etc. y sus actores.



#### **Opción 4: Enfoque de proyecto para las áreas de conservación seleccionadas o bosques clasificados**

En varias publicaciones sobre las mejores prácticas y experiencias en la implementación de REDD+, el argumento en pro de un enfoque de proyecto es la relativa simplicidad del manejo de la implementación y aplicación de los indicadores relevantes REDD+ y los sistemas de medición, reporte y verificación (MRV). Las restricciones de este enfoque, primordialmente el limitar las inversiones para las áreas de conservación claramente definidas, los territorios de pueblos indígenas y los bosques clasificados y categorizados, sirven el propósito de construir sobre intervenciones e inversiones tipo-proyecto bien conocidas.

El trabajo de tenencia se enfocaría sobre las soluciones de tenencia específica a los proyectos, dentro del marco jurídico existente para la gobernanza de la tenencia. Los costos institucionales y operativos son relativamente bien conocidos y la participación de los actores en el trabajo de tenencia podría organizarse de manera eficaz.

Este enfoque requeriría un acuerdo de proyecto tripartito o un pacto jurídicamente vinculante entre el propietario legal de la tierra (con frecuencia el gobierno), las comunidades afectadas bajo diferentes regímenes jurídicos (como comunidades rurales, pueblos indígenas o minorías étnicas) y el inversor.

En muchos países tal enfoque de proyecto podría basarse en la legislación existente con respecto a la tenencia como la Ley de Tierras Tribales de Botsuana, Tierra Forestal Distribuida a las Comunidades de Vietnam o Concesiones Comunitarias como las de Guatemala, por mencionar algunas.

También se argumenta que tal enfoque de proyecto contribuiría eficazmente a la medición, reporte y verificación sin inversiones iniciales importantes a dicho sistema MRV, al menos para finalizar la fase de preparación de REDD+. Esto es particularmente relevante para la seguridad a largo plazo en tenencia y resolución de conflictos. En otras palabras, las inversiones se facilitarían en una etapa más temprana que en el caso de enfoques más amplios anteriormente descritos.

La realidad actual en el marco de REDD+ muestra que las inversiones están mayormente basadas en proyectos y que oportunidades de inversión, incluso en una etapa temprana de la fase de preparación de REDD+, pueden ser posibles. (Véase también Sección 2 sobre salvaguardas).

Además, el enfoque construiría sobre amplias experiencias, no solo en establecer un diseño sólido de proyecto orientado al impacto e integrar las salvaguardas y los elementos climáticamente-inteligentes. Un proyecto, limitado en alcance y participación, ayudaría a facilitar las aclaraciones con respecto a la tenencia y a los derechos del carbono en el marco de REDD+ a través de los acuerdos tripartitos arriba mencionados.

Las experiencias efectivas de REDD+ en uno o más proyectos REDD+ en un país dado podrían llevar a un debate a nivel nacional y sub-nacional sobre qué se requerirá en el futuro para abordar el asunto de la tenencia, la dimensión subsiguiente de los derechos de carbono y la distribución de beneficios provenientes de las inversiones REDD+. Esto significa que las experiencias del proyecto darían lugar a un debate más sólido sobre el marco jurídico de la tenencia de bosques y tierras, considerando los requerimientos REDD+, para un número constantemente creciente de proyectos REDD+.

Esto significaría que el enfoque de proyectos llevaría a un programa REDD+ que sería un instrumento a nivel nacional o al menos un instrumento que se utiliza en paisajes para la distribución de beneficios en el marco de REDD+. La gobernanza mejorada de la tenencia no puede alcanzarse a través de sólo pocos proyectos; podría requerir enfoques nacionales de REDD+.