



Consejo Económico y Social

Distr. general
5 de febrero de 2013
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

12º período de sesiones

Nueva York, 20 a 31 de mayo de 2013

Tema 5 del programa provisional*

**Diálogo amplio con organismos y fondos
de las Naciones Unidas**

Derechos de los pueblos indígenas y salvaguardias en los proyectos de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal

Nota de la Secretaría

En cumplimiento de la decisión adoptada por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en su décimo período de sesiones (véase E/2011/43, párr. 29), Paul Kanyinke Sena, Mirna Cunningham y Bertie Xavier, miembros del Foro Permanente, realizaron un estudio sobre los derechos de los pueblos indígenas y las salvaguardias en los proyectos de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal. Por el presente se transmite el informe al Foro.

* E/C.19/2013/1.



Derechos de los pueblos indígenas y salvaguardias en los proyectos de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal

Resumen

Las actividades relacionadas con la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y de la degradación forestal pueden tener una profunda repercusión sobre los derechos y los medios de subsistencia de los pueblos indígenas. En función de las normas que se encuentren en vigor a nivel mundial y en cada país, en particular las referentes al acceso a la información, el consentimiento libre, previo y con conocimiento de causa y la gobernanza, las repercusiones pueden ser positivas o negativas.

En el presente informe se pretende brindar una síntesis de la situación actual de las actividades realizadas con arreglo al mecanismo REDD+ (reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo y el papel de la conservación, la ordenación sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbón) y sus posibles repercusiones sobre los derechos y los medios de subsistencia de los pueblos indígenas. Se analiza en qué formas se podrían ver beneficiados los pueblos indígenas y de qué manera se podrían obtener dichos beneficios mediante los diversos mecanismos de salvaguardia que se están elaborando.

I. Introducción

1. Con arreglo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se está negociando un mecanismo basado en los resultados, en virtud del cual los países desarrollados compensarían a los países en desarrollo por las reducciones de sus emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la deforestación y la degradación forestal.

2. Los asuntos referentes a las emisiones de gases de efecto invernadero resultantes de la deforestación y las formas de promover y recompensar las acciones dirigidas a evitar la deforestación no se incluyeron en el Protocolo de Kyoto a la Convención Marco debido a su complejidad técnica y operacional y a la ausencia de un consenso político. En cuanto a evitar la deforestación, esta cuestión se incorporó a las negociaciones de la Convención Marco en el 11° período de sesiones de la Conferencia de las Partes, celebrada en Montreal (Canadá) en 2005. Desde 2005, y especialmente desde el 13° período de sesiones, celebrado en Bali (Indonesia) en 2007, la secretaría de la Convención Marco se ha venido planteando la posibilidad de negociar un mecanismo para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (REDD) con arreglo a la Convención Marco, a fin de recompensar a los países que logren reducir los niveles de deforestación y de degradación forestal o que eviten la deforestación.

3. Con arreglo al Plan de Acción de Bali (FCCC/CP/2007/6/Add.1, decisión 1/CP.13), aprobado por la Conferencia de las Partes en la Convención Marco en su 13° período de sesiones, se amplió el concepto de REDD de modo que abarcara los enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo y la función de la conservación, la ordenación sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo (véase FCCC/CP/2007/6/Add.1, decisión 2/CP.13). La ampliación resultante del concepto de REDD supuso un reconocimiento de que los bosques eran más que reservas de carbono y que cualquier mecanismo futuro no debería limitarse a la mitigación del cambio climático sino que también ha de aprovechar simultáneamente las ventajas de la conservación y la ordenación sostenible de los bosques. Este concepto ampliado se ha dado en llamar REDD+.

4. El proceso de acordar un marco metodológico, operacional y financiero para un futuro mecanismo REDD+ con arreglo a la Convención Marco ha resultado ser más lento y complicado que lo previsto inicialmente. Los asuntos referentes al mecanismo han sido objeto de negociaciones en sucesivas sesiones de la Convención Marco celebradas desde 2005, y aún quedan cuestiones pendientes de resolución. Muchos participantes y observadores consideran ahora poco probable que antes de 2020 se encuentre plenamente operativo un mecanismo convenido basado en los resultados y que opere a nivel nacional en los países participantes.

5. Mientras tanto, los tipos y la cantidad de actividades y proyectos relativos a REDD han crecido hasta el punto de que sus repercusiones sobre la mitigación del cambio climático y la conservación de los bosques quizás ya no dependen de los resultados futuros de las negociaciones realizadas con arreglo a la Convención Marco. Entre los tipos de programas y proyectos pertenecientes a la categoría de REDD+ cabe mencionar los siguientes:

- Actividades de “preparación para REDD”: los países con bosques tropicales y que reciben ayuda de organismos y donantes internacionales están llevando a cabo las actividades preparatorias necesarias para crear capacidades nacionales y hacer posible que los países cumplan las reglas y procedimientos del mecanismo futuro
- Preparativos para la entrada en vigor en algunos países desarrollados de legislación sobre comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos, que haga posible la compensación de las emisiones de carbono en países en desarrollo que apoyen el mecanismo REDD+
- Actividades relativas a REDD+ a nivel subnacional correspondientes a asociaciones entre administraciones estatales y provinciales en países desarrollados y en desarrollo
- Proyectos individuales de REDD+: actividades realizadas en zonas forestales determinadas en las que participan comunidades locales y organizaciones no gubernamentales nacionales o extranjeras, empresas privadas u otros tipos de intermediarios, llevadas a cabo en el marco de mercados voluntarios de carbono o en previsión de la entrada en vigor de regímenes reglamentarios de comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos en los países desarrollados

6. Junto con el aumento de las medidas dirigidas a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal, existe también una mayor conciencia de que las iniciativas adoptadas a nivel nacional en materia de cambio climático pueden estar impulsadas por otras prioridades de desarrollo del país. La preocupación por el clima no tiene por qué estar en competencia con el desarrollo, y ambas cosas pueden constituir prioridades normativas complementarias. Ello puede observarse, por ejemplo, en las políticas nacionales agrícolas y de transporte de algunos países. En el caso de los bosques y el clima, el reconocimiento de que la conservación y la ordenación sostenible de los bosques dan lugar a la reducción de las emisiones ha vuelto a situar a la cuestión de los bosques en un lugar destacado de la agenda política internacional.

7. REDD+ puede constituir un mecanismo para alcanzar resultados de desarrollo sostenible beneficiosos para los bosques tropicales y sus poblaciones y que al mismo tiempo contribuyen a la mitigación del cambio climático. Para los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques que pretenden obtener derechos y mejorar los medios de subsistencia sostenibles, REDD+ puede llegar a representar tanto un nuevo y prometedor entorno normativo como el acceso a recursos que permiten hacer efectivos esos derechos y medios de subsistencia. El hecho de que las repercusiones de las políticas y actividades de REDD+ referentes a los pueblos indígenas sean positivas o negativas dependerá mayormente del reconocimiento de sus derechos, de su nivel de participación y de las características y eficacia de las salvaguardias que se aplicarán a nivel internacional y nacional.

II. Deforestación, degradación forestal y mitigación del cambio climático

8. Se calcula que la deforestación y degradación forestal causan el 17% de las emisiones de gas de efecto invernadero a escala mundial. Reducir las tasas de

deforestación y degradación forestal es una forma de reducir las emisiones globales y así limitar los peligrosos aumentos de las temperaturas promedio mundiales. Además de constituir un objetivo en sí mismo, REDD+ es una forma de “ganar tiempo” al reducir a corto plazo el ritmo de los aumentos de las temperaturas promedio mundiales, permitiendo así los complejos cambios estructurales que facilitarían la transición a economías con bajas emisiones de carbono antes de que se alcancen umbrales peligrosos.

9. Los territorios indígenas tradicionales abarcan hasta el 22% de la superficie terrestre y coinciden con zonas que albergan el 80% de la diversidad biológica del planeta. La mayor diversidad de pueblos indígenas ocupa las zonas de bosques tropicales más grandes del mundo, ubicadas en las Américas, África y Asia. Solo el 11% de la superficie forestal del planeta es de propiedad legal de pueblos y comunidades indígenas, lo que genera continuas tensiones ya que se adoptan decisiones sin su participación.

10. Suele darse por sentado que los bosques tropicales constituyen la esfera prioritaria de REDD+. Sin embargo, cada vez resulta más evidente que las emisiones provenientes de las sabanas tropicales, los humedales y las turberas son similares a las emisiones de los ecosistemas de los bosques tropicales. Los países en desarrollo que tienen esos ecosistemas pueden decidir si su programa nacional REDD+ se aplicará igualmente. Ello reviste importancia debido a la cantidad de pueblos indígenas de todo el mundo en cuyos territorios existen dichos ecosistemas.

III. Posibles beneficios y riesgos para los pueblos indígenas

11. Entre los posibles beneficios que la existencia de programas REDD+ bien concebidos y administrados podría generar para los pueblos y comunidades indígenas cabe mencionar los siguientes:

- Reconocimiento en la legislación y las políticas públicas de los derechos de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas y otras comunidades que habitan en los bosques por los Gobiernos que procuran respetar los sistemas de salvaguardia internacionalmente convenidos
- Respeto y aplicación de los sistemas de conocimientos indígenas y de ordenación forestal tradicional
- Generación de ingresos que los Gobiernos, en acuerdo con los pueblos indígenas, pueden destinar a servicios e inversiones que redunden en beneficio de las comunidades que habitan en los bosques
- Mantenimiento de los servicios de regulación proporcionados por los ecosistemas (por ejemplo, normativa ancestral sobre el uso de la tierra, producción de agua, defensa contra las inundaciones o polinización) que aumentan la capacidad de las comunidades de adaptarse al cambio climático
- Mantenimiento de los servicios de aprovisionamiento proporcionados por los ecosistemas (por ejemplo, medicamentos tradicionales y diversificación en el suministro de alimentos), lo que podría amortiguar el impacto que sobre las comunidades podría tener la caída de los rendimientos agrícolas a causa del cambio climático

- Nuevas fuentes de ingresos para las comunidades y habitantes de los bosques, derivadas de la venta de créditos en mercados de carbono, la participación en programas de pago en concepto de conservación, el recibo de sumas en concepto de distribuciones del fondo del carbono, o la prestación de servicios a los procesos de vigilancia de los bosques

12. Por su parte, existe un riesgo de que la valoración de los bosques por su capacidad de mitigación del cambio climático lleve a que las actividades realizadas en el marco de REDD+ menoscaben algunos de los servicios ecosistémicos que proporcionan los bosques y que son de especial importancia para la vida y los medios de subsistencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades que habitan en los bosques. Además, REDD+ podría crear nuevos incentivos para que los gobiernos restringieran el acceso de las comunidades a los bosques. La inseguridad que en materia de tenencia de la tierra sufren muchos pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques puede dejarlos especialmente vulnerables a dichos riesgos, entre los cuales pueden mencionarse:

- Violaciones de los derechos consuetudinarios sobre la tierra, lo que da lugar a la pérdida de acceso a los bosques, a conflictos relativos al uso de la tierra, o al abandono de los bosques
- Marginalización, en la medida en que los gobiernos procuran reservar los ingresos provenientes del carbono para el Estado, lo que podría detener o invertir las tendencias recientes de descentralización de la propiedad de los bosques y las responsabilidades en materia de ordenación en favor de las comunidades
- Desvinculación entre los derechos al carbono forestal y la propiedad de los bosques o los derechos de gestión, impidiendo de esa forma la participación equitativa de las comunidades en los beneficios económicos derivados de los programas de carbono forestal
- Imposibilidad de las comunidades de participar en los programas de pago por conservación debido a que no se les reconocen los derechos de propiedad (ya sea a la propiedad de los bosques o del carbono forestal), a la falta de información, a los elevados costos de implementación o transacción, o, aunque resulte paradójico, a que no tienen derecho a participar en dichos programas debido a sus contribuciones históricas a la labor de conservación
- Contratos de carbono leoninos, en virtud de los cuales las comunidades podrían aceptar sin saberlo cláusulas que les hacen perder los derechos al uso de la tierra, asumir responsabilidad por la pérdida de los bosques, o aceptar pagos inferiores al verdadero costo de oportunidad de las tierras a cuyo uso renuncian
- Sistemas de gobernanza y de salvaguardias deficientes, a raíz de los cuales las ventajas de REDD+ redundan en beneficio de elites locales, funcionarios corruptos o redes delictivas
- Reducción de la producción local de alimentos, lo que genera riesgos para la seguridad alimentaria y da lugar a la pérdida de medios de subsistencia
- Aumento de la tensión entre el reconocimiento de los regímenes de autonomía indígena y la ordenación centralizada de las zonas con arreglo a REDD+

13. En las decisiones adoptadas con arreglo a la Convención Marco y a otros procesos relativos a REDD+ hay un reconocimiento y un acuerdo de que en la aplicación de las medidas REDD, por ejemplo normas y salvaguardias, deben tenerse en cuenta los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales, ha de asegurarse la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques en la toma de decisiones normativas y programáticas, y deben establecerse sistemas de salvaguardia convenida y presentarse información al respecto. También existe acuerdo en respetar los conocimientos y derechos de los pueblos indígenas, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes, entre ellas las que se derivan de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

14. La multiplicidad de iniciativas y programas REDD+ ha dado lugar a la existencia de numerosos conjuntos de normas y salvaguardias. Varias organizaciones indígenas han elaborado directrices y programas de capacitación y han hecho visitas de investigación e intercambio para ayudar a los pueblos indígenas a prepararse para la aplicación de los programas REDD+¹. Resulta urgente asegurar la compatibilidad entre las distintas salvaguardias en los más altos niveles de protección y facilitar su aplicación, para que los gobiernos y otros agentes de REDD+ puedan recibir directrices claras y coherentes para la aplicación y no verse agobiados por la duplicación de requisitos o por requisitos excesivamente burocráticos que no estén en condiciones administrativas de cumplir o que conlleven elevados costos de transacción.

IV. Programas y proyectos realizados con arreglo al mecanismo

15. El objetivo último de las negociaciones en el marco de REDD+ consiste en establecer un sistema de pagos basados en los resultados por las reducciones de las emisiones resultantes de disminuir la deforestación y la degradación forestal. Se trataría de un “pago por resultados”, vale decir, los pagos se harían solo al final del periodo convenido y tras verificarse que se han logrado las reducciones convenidas.

16. Tras la aprobación de los Acuerdos de Cancún en 2010, para que el mecanismo mundial REDD+ con arreglo a la Convención Marco sea plenamente operativo se ha configurado un proceso de tres etapas, a saber:

a) Etapa de preparación, consistente en la formulación de una estrategia nacional REDD+, la creación de capacidad, el desarrollo institucional y actividades de demostración;

b) Etapa de actuación temprana, que abarca la experimentación y ensayo de estrategias, la mejora de la capacidad, el desarrollo de una cartera de proyectos REDD+, el establecimiento de niveles de referencia y la creación de una infraestructura de medición, presentación de informes y verificación;

¹ Leonardo A. Crippa y Gretchen Gordon, “International law principles for REDD+: the rights of indigenous peoples and the legal obligations of REDD+ actors” (Helena, Montana, y Washington, D.C., Indian Law Resource Center, 2012). Puede consultarse en www.indianlaw.org.

c) Pagos basados en los resultados, lo que supone la plena aplicación de REDD+, con reducciones de las emisiones cuantificadas, reducciones de las emisiones certificadas y participación en los beneficios.

17. En virtud del Acuerdo de Copenhague de 2009, los países desarrollados se comprometieron a proporcionar una financiación acelerada por un monto de 30.000 millones de dólares para el período 2010-2012 y a movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales para el año 2020 con el fin de atender a las necesidades de los países en desarrollo. Hacia noviembre de 2012, las asignaciones hechas para la financiación acelerada de las actividades REDD+ ascendían a unos 5.200 millones de dólares, abarcando 731 acuerdos en los que participaban 40 países².

18. Entre los mecanismos para encauzar la financiación acelerada cabe mencionar los fondos de donantes múltiples, como por ejemplo el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo, administrado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); el Fondo para Reducir las Emisiones de Carbono mediante la Protección de los Bosques, administrado por el Banco Mundial, que presta apoyo a 37 países forestales en desarrollo (14 en África, 15 en América Latina y el Caribe y 8 en Asia-Pacífico) en la elaboración de parámetros de referencia, la adopción de una estrategia REDD+, el diseño de sistemas de vigilancia y el establecimiento de mecanismos nacionales de gestión REDD+ en preparación para los futuros sistemas de incentivos financieros para REDD+; y el Programa de Inversión Forestal, adscrito a los Fondos de Inversión en el Clima, del Banco Mundial, que apoya la labor desarrollada en el marco de REDD+ en ocho países en desarrollo.

19. Dichos fondos se proporcionaron con carácter provisional durante la fase de preparación, con la expectativa de que en un futuro serían reemplazados por el Fondo Verde para el Clima. A más largo plazo, aún no se ha decidido cómo se financiará la totalidad de las operaciones del sistema de pagos basados en los resultados (etapa 3). Con arreglo a las decisiones adoptadas en los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes en Durban (Sudáfrica) y Doha, existe la posibilidad de una financiación mediante mecanismos de mercado y no relacionados con el mercado.

20. Hay otra categoría de actividades REDD+ que se llevan a cabo a nivel subnacional, gracias a la labor del Grupo de Trabajo de Gobernadores sobre Clima y Bosques ("Governors' Climate and Forests Task Force"). Se trata de una red del mecanismo REDD+ puesta en marcha en 2008 por el estado de California y en la cual participan actualmente 19 gobiernos de estados y provincias, entre ellos seis de la región amazónica brasileña y seis de Indonesia, así como gobiernos subnacionales de México, Nigeria y el Perú. Este Grupo de Trabajo tiene como prioridad la entrada en vigor del programa de California relativo al comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos, que utiliza un mecanismo de mercado para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En cuanto al volumen de emisiones reguladas, el programa de California solo es superado por el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea.

² www.reddplusdatabase.org.

21. A comienzos de 2013, las reglas del comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos se aplican a las centrales eléctricas y plantas industriales grandes. En 2015, se ampliará su ámbito de aplicación a las distribuidoras de combustible. En esa etapa, el programa se aplicará en unas 360 empresas de toda California y a casi el 85% del total de las emisiones de gases de efecto invernadero del estado. Hasta el 8% de la obligación total de cumplimiento puede atenderse con reducciones compensatorias, que deben ajustarse a los protocolos aprobados por la Junta de Recursos Atmosféricos de California (“California Air Resources Board”) y que en un principio se limitan a los proyectos llevados a cabo en los Estados Unidos de América.

22. Sin embargo, ya existe un marco para la expansión internacional del programa de California, que permitirá las reducciones compensatorias mediante proyectos llevados a cabo en otros países. En 2010, las autoridades de los estados de California, Chiapas (México) y Acre (Brasil) firmaron un memorando de entendimiento para dar inicio al proceso de formular una recomendación de vínculo sectorial REDD de estado a estado, que servirá de base para una futura presentación ante la Junta de Recursos Atmosféricos de California, tal como se define en el programa de California relativo al comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos (art. 3). Es decir que los tres estados crean la posibilidad de que empresas de California sometidas a la legislación relativa al comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos hagan reducciones compensatorias en Chiapas y Acre. Por su parte, Acre ha promulgado por ley un sistema estatal de incentivos a los servicios ambientales con el fin de reducir la deforestación y beneficiar a los grupos indígenas del estado, a las comunidades que se dedican a las actividades extractivas y a los pequeños productores rurales, entre otras cosas mediante reducciones compensatorias con arreglo al programa de California.

23. Una posibilidad similar surge en el contexto de la iniciativa agrícola sobre el carbono (“Carbon Farming Initiative”) de Australia. Se trata de un plan de reducciones compensatorias de carbono que forma parte del mercado del carbono del país y que permite a los agricultores y encargados de la ordenación de la tierra australianos, incluidos los australianos de origen indígena, obtener derechos de emisión almacenando carbono o reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero en el terreno. Los derechos de emisión pueden venderse posteriormente a particulares y empresas que deseen compensar sus emisiones. La iniciativa favorece también al medio ambiente al alentar la adopción de prácticas agrícolas sostenibles y proporcionar una fuente de financiación para los proyectos de restauración de paisajes. Gracias a la iniciativa, las comunidades indígenas pueden reducir las emisiones y generar ingresos sostenibles en el mercado del carbono australiano. Aunque la iniciativa se circunscribe actualmente a los encargados de la ordenación de la tierra australianos, se está estudiando la posibilidad de transferir la metodología y la experiencia en materia de proyectos a encargados de la ordenación de la tierra indígenas en los países en desarrollo.

24. La tercera categoría de actividades REDD+, que tal vez es la categoría en la que las comunidades indígenas tienen la experiencia más directa, consiste en proyectos REDD+ relativos a la reducción de emisiones en zonas forestales específicas. Esta categoría se diferencia de las anteriores categorías de actividades REDD+ nacionales y subnacionales (“REDD+ jurisdiccionales”) por la existencia de

una relación directa entre las comunidades que habitan en los bosques y el promotor de REDD+.

25. Existe una amplia variedad de proyectos locales REDD+ de esas características. En algunos casos la iniciativa del proyecto surge de una decisión adoptada por la comunidad, quizás como forma de financiar sus propias aspiraciones previamente determinadas en materia de ordenación del territorio y desarrollo comunitario. En esos casos, la comunidad quizás tenga la capacidad necesaria para negociar y poner en práctica el proyecto, o cuente con la asistencia técnica de intermediarios dignos de confianza con las competencias y contactos necesarios (por ejemplo, ONG u organismos gubernamentales) para negociar mecanismos de financiación con empresas que, por motivos de reputación, como parte de su política de responsabilidad civil, o en previsión de futuras obligaciones en materia de comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos, estén dispuestas a invertir en actividades REDD+ de carácter voluntario. En esas hipótesis, es probable que el mecanismo quede certificado con arreglo al estándar voluntario de carbono y los requisitos de un consentimiento libre, previo y con conocimiento de causa, y se cumplan las condiciones fijadas de común acuerdo. Por lo tanto, una comunidad indígena reconocida legalmente como tal y que ejerce un control evidente sobre su territorio teóricamente se encuentra en muy buena posición para hacer uso de REDD+ en apoyo de la estrategia definida por su comunidad en materia de desarrollo futuro de los medios de subsistencia, gestión del medio ambiente y supervivencia cultural, si es que decide que esa es la forma en que desea alcanzar sus objetivos a largo plazo.

26. En el otro extremo del espectro, se ha informado de numerosos casos de proyectos REDD+ referentes a comunidades indígenas que al parecer han firmado acuerdos sumamente perjudiciales debido a que no se entendieron bien las consecuencias, a la falta de acceso a asesoramiento o información, a mala fe de parte del promotor de REDD+ y en algunos casos al colapso de los mecanismos de gobernanza comunitaria o a corrupción por parte de funcionarios locales. Entre las cláusulas de los contratos invocados cabe mencionar, por ejemplo, los “acuerdos” en virtud de los cuales la comunidad dejará de usar sus bosques para toda finalidad productiva, incluidas las actividades de subsistencia, caza y recolección. Independientemente del hecho de que la comunidad (o determinados miembros de la comunidad que dicen actuar en su nombre) haya firmado un acuerdo, resulta evidente que no se ha dado el consentimiento libre, previo y con conocimiento de causa de la comunidad y que las condiciones a las que se llegó de común acuerdo no se ajustan a una definición razonable de las mismas. En algunos casos, el documento ha sido preparado en el idioma del promotor sin que se haya proporcionado a la comunidad una traducción fiel. Se han observado casos de esas características en numerosas regiones, entre ellos los países de las cuencas del Amazonas y el Congo, así como los de la región Asia-Pacífico.

V. Salvaguardias y normas

27. El término “salvaguardias” hace referencia a la necesidad de protegerse frente a los perjuicios o daños sociales y/o medioambientales. Suele aludir a las medidas (políticas o procedimientos, por ejemplo) que se adoptan para evitar que las actuaciones o programas tengan consecuencias no deseadas. El establecimiento de salvaguardias puede ser una política eficaz para gestionar los riesgos, puesto que con ellas se garantiza que en los procesos de toma de decisiones se tienen en cuenta

los aspectos medioambientales y sociales, además de ayudar a evaluar y reducir los riesgos y ofrecer un mecanismo de consulta y divulgación de información. Las normas engloban un conjunto de principios, criterios e indicadores, así como un proceso de control, presentación de informes y verificación. Entre los pueblos indígenas, estos términos remiten al respeto y ejercicio de los derechos reconocidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos pertinentes.

28. Gracias a la diversidad de ideas sobre REDD+, este mecanismo se ha podido aplicar ampliamente durante las fases iniciales de las actividades nacionales de preparación y elaboración de proyectos. Para garantizar la sostenibilidad, los objetivos de REDD+ además de la reducción de emisiones, ahora también incluyen las salvaguardias, es decir, maneras de crear normas relativas a los derechos sociales y la diversidad biológica. Hasta la fecha, la forma en la que se ha venido aplicando el mecanismo REDD+ ha permitido poner distinto énfasis en los valores del carbono y de otro tipo, con lo que actores de muy diversos ámbitos pueden interpretar y poner en marcha actividades conexas ajustándose a sus propias prioridades. Los primeros años de REDD+ han puesto de manifiesto que, en el caso de los inversores privados o los gobiernos donantes, la atención se ha centrado principalmente en la reducción del carbono y de los riesgos. Por su parte, las ONG han dado mayor prioridad a los valores no relacionados con el carbono³.

29. También hay grupos de países en desarrollo, por ejemplo la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, que se oponen al mercado del carbono si este no va acompañado de garantías relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas⁴. En las negociaciones de la Convención Marco, los grupos buscan que a) se cumpla con las normas sociales y de diversidad biológica como condición previa a la financiación; y b) se encuentre la manera de abordar y respetar las salvaguardias mediante la creación de mecanismos que velen por su cumplimiento o verificación.

30. Un aspecto fundamental para las orientaciones futuras sobre las salvaguardias relacionadas con REDD+ es la necesidad de que las actividades de información (medidas, presentación de informes y verificación) sean lo suficientemente flexibles y traten de aprovechar y mejorar la capacidad interna existente en el país. Si bien es necesario que haya unas orientaciones internacionales, el sistema de información de salvaguardias REDD+ debe ser específico para los países y ajustarse a las circunstancias nacionales. El grado de información sobre el mecanismo REDD+ y los bosques, y la capacidad de recogida de datos, control e información sobre las salvaguardias varían por países. La disponibilidad de información y las capacidades irán aumentando conforme se vayan aplicando los programas REDD+, pero los primeros requisitos de presentación de informes deberían respetar la situación de cada país. El principal reto es conseguir que los pueblos indígenas participen plena y eficazmente en el proceso.

31. Hay en marcha varios procesos para integrar las salvaguardias en los programas REDD+ nacionales. Si bien todos ellos tienen puntos en común, su

³ Constance L. McDermott y otros “Operationalizing social safeguards in REDD+: actors, interests and ideas”, *Environmental Science and Policy*, vol. 21, 2012.

⁴ Este es el caso de Nicaragua, que no utiliza el término “REDD+” y ha elaborado una propuesta de preparación basada en su estrategia nacional de prevención de la deforestación y respeto de los derechos y la autonomía de los pueblos indígenas.

contenido y enfoque difieren. Se están ultimando las orientaciones sobre salvaguardias sociales y medioambientales de los dos principales programas multilaterales de la iniciativa REDD, que son el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques y el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo, para la planificación (etapa de preparación de REDD) y puesta en marcha de los programas REDD+ nacionales. Se presentó el enfoque del Programa de Colaboración de las Naciones Unidas a su Junta Normativa y el correspondiente al Mecanismo de Asociación para el Carbono Forestal, la evaluación medioambiental y social estratégica, y las orientaciones conexas se recogen en la versión 5 del borrador de trabajo de la plantilla de la propuesta de preparación, que puede consultarse en el sitio web del Mecanismo (www.forestcarbonpartnership.org). Como se ha mencionado anteriormente, otras partes interesadas pertinentes también han elaborado directrices⁵.

32. La necesidad de contar con salvaguardias también se contempla en distintos acuerdos bilaterales recientes. Así, por ejemplo, la Iniciativa Internacional para el Clima y los Bosques del Gobierno de Noruega ha condicionado la aportación de fondos a Guyana e Indonesia a la aplicación de determinados requisitos de gobernanza, cuyo objetivo es poner coto a la deforestación.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

33. El principal sistema de salvaguardias para las actividades nacionales relacionadas con REDD+ es el que adoptaron los Estados partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 2010 y que se recoge en el apéndice I de los Acuerdos de Cancún (FCCC/CP/2010/7/Add.1, decisión 1/CP.16). Por decisión de la Conferencia, se trata de una obligación para las partes en la Convención Marco, por lo que es vinculante, a diferencia de las directrices adoptadas por las iniciativas multilaterales y bilaterales de preparación de REDD+. Como se explicará más adelante, las salvaguardias adoptadas por estas iniciativas se han concebido para que sean compatibles con las de la Convención Marco y las respalden.

34. La Conferencia de las Partes, en su decisión sobre REDD+ aprobada en 2007 (FCCC/CP/2007/6/Add.1, decisión 2/CP.13), reconoció que las necesidades de las comunidades locales e indígenas debían atenderse cuando se adoptaran medidas para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo. El Plan de Acción de Bali exigía que un Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el Marco de la Convención se encargara de examinar distintas cuestiones, como el mecanismo REDD+. Este Grupo de Trabajo debía finalizar su labor en 2009 y presentar sus conclusiones a la Conferencia de las Partes en su 15º período de sesiones celebrado en Copenhague en 2009, a fin de que se aprobaran. Dado que el Grupo de Trabajo no tuvo a tiempo los documentos acordados para presentarlos en Copenhague, la

⁵ Mediante un proceso de múltiples partes interesadas facilitado por CARE International y la Alianza sobre Clima, Comunidad y Biodiversidad también se ha definido una norma internacional de carácter voluntario para el mecanismo REDD+. Está previsto que las normas sociales y medioambientales de REDD+ que surjan se utilicen como parámetro de referencia para los programas encabezados por los gobiernos a escala nacional, estatal, provincial y a otros niveles, y se han diseñado para que vayan más allá de unas salvaguardias mínimas y determinen y definan beneficios.

Conferencia de las Partes aprobó una decisión en la que se proporcionaba orientación metodológica adicional para formular un marco nacional e internacional relacionado con REDD+ y reafirmó la necesidad de recabar la participación plena y eficaz de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la vigilancia y notificación de las actividades relacionadas con el Plan de Acción de Bali y de la contribución que sus conocimientos podían hacer a esa labor (FCCC/CP/2009/11/Add.1, decisión 4/CP.15).

35. En el contexto de los Acuerdos de Cancún, la Conferencia de las Partes aprobó en 2010 un marco dirigido a las partes encargadas de adoptar medidas en relación con REDD+ (FCCC/CP/2010/7/Add.1, decisión 1/CP.16, párrs. 68 a 79). En esa decisión, la Conferencia alentó a los países en desarrollo que fueran partes en ella a que contribuyeran a las medidas de reducción aplicables al sector de los bosques mediante la elaboración de: a) un plan de acción o estrategia nacional; b) un nivel nacional de referencia de las emisiones forestales y/o un nivel nacional de referencia forestal; c) un sistema nacional de vigilancia forestal robusto y transparente en relación con las actividades de mitigación en el ámbito forestal; y d) un sistema para proporcionar información sobre la forma en que se estén abordando y respetando las salvaguardias en todo el proceso de aplicación de las medidas.

36. En la misma decisión, la Conferencia pidió a las partes que son países en desarrollo que, cuando elaboraran y aplicaran sus estrategias o planes de acción nacionales, abordasen: a) los factores de la deforestación y la degradación forestal; b) las cuestiones de la tenencia de la tierra; c) las cuestiones de la gobernanza forestal; d) las consideraciones de género; y e) las salvaguardias que se enuncian en el párrafo 2 del apéndice I de la decisión, asegurando la participación plena y eficaz de los interesados pertinentes, como los pueblos indígenas y las comunidades locales.

37. En el apéndice I de la decisión 1/CP.16 se ofrecen directrices y salvaguardias para la aplicación de las medidas de mitigación en el sector forestal que se indican en la citada decisión. Entre las que figuran en el párrafo 2 están el respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, incluida la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y la participación plena y eficaz de los interesados pertinentes, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales.

38. La Conferencia de las Partes, en su 17º período de sesiones, celebrado en Durban (Sudáfrica) en 2011, aprobó una serie de orientaciones para los países referidas a los sistemas para informar sobre cómo se abordan y respetan las salvaguardias adoptadas en los Acuerdos de Cancún. No obstante, muchos observadores consideraron que esas orientaciones eran poco rigurosas con respecto a las salvaguardias de protección de las comunidades locales, los pueblos indígenas y la diversidad biológica, dado que no aprobaban ningún requisito con respecto a la recogida de datos y la medición de las repercusiones derivadas de REDD+, y exigían a los países que informaran únicamente sobre cómo los promotores ponen en marcha las medidas de salvaguardia. En el mismo período de sesiones, la Conferencia solicitó al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico que lo orientara en su 18º período de sesiones, celebrado en Doha en 2012, sobre el momento de la primera presentación y la frecuencia de las

presentaciones posteriores relativas a cómo se abordan y respetan las salvaguardias y cómo podía garantizarse la transparencia, la coherencia, la exhaustividad y la eficacia cuando los países presenten esa información (FCCC/CP/2011/9/Add.2, decisión 12/CP.17). Sin embargo, en sus sesiones de 2012, el Órgano Subsidiario no pudo llegar a un acuerdo sobre dichas orientaciones, por lo que en Doha no se adoptó ninguna decisión. El Órgano Subsidiario continuará estudiando los sistemas de información sobre salvaguardias en sus sesiones de 2013, con la intención de proporcionar las orientaciones solicitadas a la Conferencia en su 19º período de sesiones, que se celebrará en Varsovia en noviembre de 2013.

VI. Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo

39. El Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo apoya las actividades de preparación del mecanismo REDD+ de los países y presta a) apoyo directo al diseño y la aplicación de programas nacionales previstas en el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas; y b) apoyo complementario a las medidas nacionales concernientes a REDD+ por medio de enfoques comunes, análisis, metodologías, herramientas, datos y mejores prácticas. Hacia julio de 2012, la financiación para las dos vertientes de apoyo a los países ascendía a 117,6 millones de dólares. Las actividades de programación y las políticas del Programa de Colaboración de las Naciones Unidas se rigen por un enfoque basado en los derechos humanos, que es coherente con la declaración de entendimiento mutuo sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la cooperación para el desarrollo y considera que el mandato y la obligación concretos de los Estados, las Naciones Unidas y sus programas son los contenidos en los Acuerdos de Cancún, las directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo relativas a las cuestiones de los pueblos indígenas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio núm. 169).

40. La Junta Normativa del Programa de Colaboración de las Naciones Unidas está compuesta por representantes de los países asociados, donantes de su fondo fiduciario de múltiples asociados, la sociedad civil, los pueblos indígenas y la FAO, el PNUD y el PNUMA, y se encarga de aprobar las asignaciones financieras y de proporcionar orientación estratégica para que el desarrollo general del Programa sea satisfactorio. Entre los cuatro representantes de los pueblos indígenas presentes en la Junta Normativa hay un miembro del Foro Permanente y un representante regional de cada una de las tres regiones del Programa (África, Asia y el Pacífico, y América Latina y el Caribe). Los representantes en activo, cuyo mandato expirará en 2014, fueron elegidos por los grupos regionales de los pueblos indígenas en julio de 2012.

41. El Programa de Colaboración de las Naciones Unidas está elaborando una serie de principios y criterios sociales y medioambientales, con el objeto de: a) proporcionar orientación a los países en la formulación y examen de sus programas nacionales relacionados con REDD+ y en la definición de su marco de control y

presentación de informes; y b) prestar asistencia a los países para que creen sus propios sistemas nacionales de salvaguardias siguiendo los requisitos establecidos en la Convención Marco. El proyecto, que consta de 7 principios y 24 criterios, se ajusta a las salvaguardias adoptadas en los Acuerdos de Cancún, si bien su intención no es abarcar de forma completa todos los elementos que figuran en ellos. No se trata de un conjunto de requisitos jurídicamente vinculante. Esos principios y criterios medioambientales se perfeccionarán para ajustarlos a los acuerdos suscritos con arreglo a la Convención Marco y coordinarlos con las normas y salvaguardias de otras iniciativas, como las del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques o la Alianza sobre Clima, Comunidad y Biodiversidad, y los marcos de normas sociales y medioambientales del mecanismo REDD+ (véase *infra*).

42. En noviembre de 2008 y dentro de las actividades previstas en el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas, el PNUD celebró en Baguio City (Filipinas) una consulta mundial sobre REDD con los pueblos indígenas, en asociación con la Universidad de las Naciones Unidas, la Fundación Tebtebba y la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Los principios y las recomendaciones generales que surgieron de esa consulta, como el llamamiento a la participación, la información y la existencia de un consentimiento libre, previo e informado, sentaron las bases de las directrices operacionales para la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques. El Programa de Colaboración de las Naciones Unidas también ha elaborado unas directrices referentes al consentimiento libre, previo e informado para que sirvan de marco normativo, regulatorio y operacional a los países asociados al Programa y puedan así obtener esa clase de consentimiento cuando sea necesario, conforme lo determine el país en consulta con los titulares de derechos que corresponda.

VII. Programa de Colaboración de las Naciones Unidas y el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques

43. Las directrices que regulan la cooperación de las partes interesadas en la preparación de REDD+ haciendo énfasis en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques son producto del trabajo conjunto realizado por el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas y el Fondo para Reducir las Emisiones de Carbono mediante la Protección de los Bosques, que auspicia el Banco Mundial. Su objetivo es orientar a los países para que fomenten la participación de las partes interesadas en las actividades concernientes a REDD+ que apoyan esas iniciativas a título individual o colectivo. Estas directrices conjuntas, que se basan en orientaciones previas, incluidas las recomendaciones surgidas de la consulta mundial sobre REDD+ celebrada con los pueblos indígenas en Baguio City (Filipinas) en noviembre de 2008, pretenden armonizar lo más posible los procedimientos y el material orientativo del Programa de Colaboración de las Naciones Unidas y el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, a fin de que las acciones de habilitación de REDD+ en los países donde se aplican ambas iniciativas sean más eficientes y estén más unificadas. Esto concuerda con otras acciones de armonización de enfoques en marcha, como la adopción de una plantilla conjunta para la propuesta de preparación, que también integra elementos de las directrices conjuntas. Las directrices conjuntas se actualizarán periódicamente para garantizar su pertinencia y aplicabilidad.

Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques

44. El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques ha adoptado un enfoque común con respecto a las salvaguardias medioambientales y sociales para múltiples asociados en la ejecución, que se ha concebido para proporcionar a estos últimos y al Banco Mundial una plataforma común para la gestión del riesgo y el control de calidad en el proceso de preparación de REDD+, que equivale sustancialmente a las políticas de salvaguardias del Banco Mundial. Si las políticas de salvaguardias medioambientales y sociales de los asociados en la ejecución son más estrictas que las del Banco Mundial, los asociados en la ejecución aplicarán sus políticas y procedimientos propios a las actividades llevadas a cabo con arreglo al Fondo de Preparación del mecanismo.

45. El Fondo utiliza una evaluación medioambiental y social estratégica para que en el proceso de la estrategia nacional REDD+ se tengan en cuenta las cuestiones medioambientales y sociales y que las actividades de preparación previstas en el Fondo cumplan las salvaguardias aplicables. Se prevé que dicha evaluación ayude a los países a respetar las salvaguardias aplicables, al integrar las consideraciones medioambientales y sociales clave pertinentes al mecanismo REDD+, incluidas todas aquellas cubiertas por las salvaguardias aplicables, al inicio del proceso de toma de decisiones, y a formular su estrategia REDD+ de forma tal que se reflejen las aportaciones de los grupos interesados clave y se aborden las principales cuestiones medioambientales y sociales señaladas. La evaluación incluye un marco de gestión medioambiental y social independiente en el que se encuadrará la gestión y mitigación de las posibles repercusiones medioambientales y sociales y los riesgos conexos a los cambios normativos, las inversiones y las transacciones financieras de carbono en el contexto de la futura puesta en marcha de REDD+.

46. Al enfoque común se suman las directrices para que las partes interesadas contribuyan a la preparación de REDD+ haciendo hincapié en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques. Conforme a estas directrices, el enfoque común (que incluye las políticas operacionales del Banco Mundial, concretamente la política operacional 4.10 sobre los pueblos indígenas) y la Carta del Fondo han de regir las actividades previstas por el Fondo que atañen a los pueblos indígenas. La política operacional 4.10 especifica que el Banco Mundial proporcionará financiación únicamente cuando a raíz de unas consultas libres, previas e informadas, el proyecto cuente con el amplio apoyo comunitario de los pueblos indígenas interesados.

47. El Banco Mundial considera que la política operacional es coherente con las disposiciones en materia de salvaguardias de los Acuerdos de Cancún, en concreto el énfasis sobre el respeto por los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y su participación plena y eficaz. En opinión del Banco, la política le permite operar de una forma tal que puede considerarse equivalente, en grado sustancial, al principio del consentimiento libre, previo e informado. Asimismo, a pesar de que la política no prescribe expresamente el consentimiento libre, previo e informado, si el país ha ratificado el Convenio núm. 169 de la OIT o aprobado leyes internas en materia de consentimiento libre, previo e informado, o si el Banco Mundial trabaja en un proyecto con un asociado para el desarrollo que aplica expresamente dicho principio, el Banco apoyará, a cambio, el cumplimiento de ese principio.

48. Las directrices también especifican una serie de principios y orientaciones para potenciar la participación eficaz de las partes interesadas y medidas prácticas para realizar consultas eficaces. A fin de obtener el apoyo del Fondo con respecto a la transición desde la etapa 1 (preparación) a la etapa 2 (actuación temprana), los países deben confeccionar un paquete de preparación, para el que el Fondo está formulando un marco de evaluación. En junio de 2012, el Comité de Participantes del Fondo aprobó una resolución en la que se definía el propósito, el alcance y el proceso de evaluación y aprobación del paquete de preparación en torno a: a) una autoevaluación de múltiples partes interesadas por países; y b) una evaluación por parte del Comité de Participantes. Las directrices contemplan la inclusión y participación activa de los representantes de los pueblos indígenas en el proceso de autoevaluación nacional. Entre los miembros del Comité de Participantes hay un observador que representa a los pueblos indígenas que dependen de los bosques y a las personas que viven en estos entornos.

49. Un aspecto interesante del proceso es que los pueblos indígenas, por medio de un comité mundial, han conseguido que el Banco Mundial apoye una serie de reuniones con ellos con el fin de abrir un diálogo que lo lleve a revisar sus políticas en materia de salvaguardias medioambientales y sociales con respecto a los pueblos indígenas. La primera de las reuniones tuvo lugar en Guna Yala (Panamá) y la última sesión de diálogo se celebró en Doha. En los diálogos participaron representantes indígenas de América Latina, Asia y África, así como de la región ártica y de Norteamérica⁶. Los pueblos indígenas han dejado claro al Banco Mundial que la institución debe tomar en consideración lo dispuesto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, sobre todo en lo que respecta al consentimiento libre, previo e informado y la participación plena y eficaz de estos pueblos.

Mecanismo de Donaciones Específico para Pueblos Indígenas y Comunidades Locales del Programa de Inversión Forestal

50. El objetivo principal del Programa de Inversión Forestal es apoyar las actividades llevadas a cabo por los países en desarrollo dentro del marco REDD, aportando financiación transitoria de forma directa para las reformas de preparación y las inversiones públicas y privadas señaladas mediante iniciativas de creación de estrategia para la preparación nacional del programa REDD de carácter nacional, al tiempo que se tienen en cuenta las oportunidades para ayudarlos a adaptarse a las consecuencias del cambio climático para los bosques y contribuir a múltiples beneficios, como la conservación de la diversidad biológica, la protección de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, la reducción de la pobreza y la mejora de los medios de subsistencia rurales. El Programa de Inversión Forestal se está llevando a cabo en ocho países piloto: Brasil, Burkina Faso, Ghana, Indonesia, México, Perú, República Democrática del Congo y República Democrática Popular Lao.

51. El Programa de Inversión Forestal contempla el establecimiento de un Mecanismo de Donaciones Específico para Pueblos Indígenas y Comunidades Locales, cuya finalidad es conceder ayudas a esos colectivos en relación con actividades piloto nacionales o regionales para apoyar su participación en la formulación de estrategias de inversión, programas y proyectos conforme al

⁶ Indian Law Resource Center, www.indianlaw.org.

Programa de Inversión Forestal. La labor del Mecanismo de Donaciones tiene como meta conseguir avances concretos con respecto a los derechos de tenencia de tierras, la gobernanza forestal y los medios de subsistencia de los pueblos indígenas y las comunidades locales que dependen de los bosques de una manera sostenible que mejore la autonomía local. La estructura de gobernanza del Mecanismo de Donaciones comprende: a) un Comité de Coordinación Mundial; y b) un comité directivo nacional para cada país piloto. La primera reunión del Comité Mundial de Coordinación se celebró en noviembre de 2012.

Iniciativa Internacional para el Clima y los Bosques

52. Al igual que otras iniciativas bilaterales REDD+, la Iniciativa Internacional para el Clima y los Bosques del Gobierno de Noruega apoya las actividades de preparación, el desarrollo de metodología y la realización de proyectos piloto en distintos países. La mayor parte del apoyo financiero de la Iniciativa se canaliza a través de entidades multilaterales, pero entre 2009 y 2012, se distribuyeron unos 110 millones de dólares a través de su plan de apoyo a la sociedad civil. Los destinatarios de esa suma fueron 40 organizaciones de la sociedad civil e instituciones de investigación que realizan proyectos a escala internacional, nacional y subnacional. Dicho plan de apoyo se ha centrado en las salvaguardias, sobre todo de las que atañen a los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, en el desarrollo de las estrategias nacionales relacionadas con REDD+. Los proyectos financiados tienen por objetivo, entre otros, contribuir a la creación de la capacidad de las comunidades locales y los pueblos indígenas para que participen en el debate REDD+ y promover los cobeneficios y la igualdad en el marco del programa REDD+, en concreto, las salvaguardias vinculadas a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, los derechos de género y de las mujeres, la conservación de la diversidad biológica, la lucha contra la corrupción y el control fiduciario.

VIII. Normas relativas al carbono de cumplimiento voluntario

53. Finalmente, como se ha indicado antes, es probable que cada proyecto REDD+ se certifique con arreglo a unas normas relativas al carbono cuyo cumplimiento sea voluntario. Si bien existen normas aplicables, los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques basan cada vez más los proyectos que realizan o en los que participan en los Estándares para el Diseño de Proyectos de Clima, Comunidad y Biodiversidad.

Estándares para el Diseño de Proyectos de Clima, Comunidad y Biodiversidad

54. Estos estándares fueron definidos por la Alianza sobre Clima, Comunidad y Biodiversidad, que se encarga de las normas sociales y medioambientales del mecanismo REDD+. A través de ellos se conoce qué proyectos relacionados con la tierra darán lugar a una reducción considerable y fiable de los gases de efecto invernadero, y producirán, al mismo tiempo, beneficios netos positivos a las comunidades locales y la diversidad biológica. Pueden aplicarse a cualquier proyecto de carbono relacionado con la tierra, lo que incluye tanto los proyectos que reducen las emisiones de gases de efecto invernadero previniendo la deforestación y

la degradación forestal (REDD) y los que eliminan el dióxido de carbono secuestrándolo (por ejemplo, la reforestación, la forestación, la repoblación vegetal, la regeneración forestal, la agrosilvicultura y la agricultura sostenible). Estos estándares son importantes en todas las etapas de la planificación y gestión del proyecto, incluidas las de diseño, puesta en marcha y seguimiento.

55. Los Estándares para el Diseño de Proyectos de Clima, Comunidad y Biodiversidad exigen que quienes presentan proyectos:

- Averigüen qué pueblos indígenas, grupos nómadas y otras comunidades locales viven en la zona del proyecto o sus alrededores, y qué grupos visitan la zona con frecuencia y obtienen sus ingresos, medios de subsistencia o valores culturales gracias a ella.
- Demuestren con consultas y acuerdos documentados que el proyecto no cercenará de forma indeseada la propiedad privada, comunitaria o gubernamental y obtengan el consentimiento libre, previo e informado de las personas cuyos derechos se verán afectados por el proyecto de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Demuestren que el proyecto no conlleva la reubicación involuntaria de personas o las actividades relevantes para los medios de subsistencia y la cultura de las comunidades, de conformidad con las leyes estatutarias y los derechos consuetudinarios.
- Utilicen metodologías adecuadas para estimar los efectos de las actividades planificadas del proyecto en las comunidades, incluidos todos los grupos socioeconómicos o culturales constituyentes, como los pueblos indígenas; para que sean creíbles, esas estimaciones deben tener en cuenta los cambios que las actividades del proyecto puedan suponer en el bienestar de la comunidad y una evaluación de los efectos realizada por los grupos afectados.

56. Todos los proyectos pendientes de aprobación conforme a los Estándares para el Diseño de Proyectos de Clima, Comunidad y Biodiversidad deben validarse para determinar si su diseño se ajusta a las normas. Posteriormente deben verificarse para determinar si se han puesto en marcha satisfactoriamente y generan beneficios netos positivos en el clima, la sociedad y la diversidad biológica gracias a su diseño. Unos 100 proyectos en todo el mundo ya han sido validados o están en proceso de validación conforme a los Estándares CCB.

IX. Actividades de las organizaciones de los pueblos indígenas

57. Desde que se celebró la reunión de la Conferencia de las Partes en Bali, se han realizado grandes esfuerzos para promover los derechos de los pueblos indígenas en la Conferencia. Se obtuvo un éxito bastante significativo en el 16º período de sesiones celebrado en Cancún (México), en el que el respeto por los conocimientos tradicionales y los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales y la participación plena y eficaz de las partes interesadas pertinentes, en concreto de los pueblos indígenas y las comunidades locales, se mencionaron en las decisiones aprobadas. En este sentido, es importante que los pueblos indígenas continúen ejerciendo presión y defendiendo sus intereses hasta alcanzar un acuerdo final sobre

la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo, a fin de velar por el respeto de los derechos de los pueblos indígenas.

58. En relación con el examen de la experiencia y la postura de las organizaciones y las comunidades de pueblos indígenas de todo el mundo en relación con REDD+, existen dos posibilidades:

a) Las organizaciones se oponen radicalmente al mecanismo REDD+, debido, fundamentalmente, a la situación de inseguridad que crea para los derechos de los pueblos indígenas, la fragilidad de los marcos jurídicos nacionales existentes para proteger esos derechos y la incertidumbre de las negociaciones de la Convención Marco sobre REDD+. Estas organizaciones se oponen firmemente al mercado del carbono;

b) Las organizaciones consideran que el modelo REDD+ es una oportunidad para los pueblos indígenas. A pesar de que también abrigan reservas por los riesgos que entraña el modelo si no se reconocen plenamente los derechos de los pueblos indígenas y no se establecen unas salvaguardias sólidas, algunas organizaciones están abiertas a la participación en el mercado voluntario del carbono⁷. Ciertas organizaciones de pueblos indígenas, como la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y algunos de sus asociados proponen su propio modelo REDD+ de los pueblos indígenas, que está en proceso de definición. Varias organizaciones de pueblos indígenas han adquirido los conocimientos necesarios en la materia por medio de actividades de capacitación en distintos ámbitos, como los de medición, presentación de informes y verificación, cartografía comunitaria y defensa de derechos.

X. Conclusiones y recomendaciones

59. REDD+ brinda a los pueblos indígenas la posibilidad de consolidar sus derechos, incluido el de la tenencia de tierras en sus territorios y la aplicación de estrategias de modos de vida dirigidas por las propias comunidades. Los gobiernos pueden prestar su apoyo reconociendo los derechos de los pueblos indígenas y estableciendo salvaguardias.

60. Las negociaciones con arreglo a la Convención Marco para un mecanismo REDD+ mundial futuro, las actividades de preparación que actualmente apoyan los organismos y los donantes, y la mayoría de los proyectos concretos REDD+ siguen normas y salvaguardias que buscan proteger los derechos de los pueblos indígenas y apoyar unos medios de subsistencia sostenibles.

⁷ Con arreglo a una asociación mundial encabezada por la Fundación Tebtebba y con los fondos aportados por la Climate and Land Use Alliance y el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo, 10 organizaciones de pueblos indígenas trabajan a nivel de base en actividades educativas y de alerta temprana sobre cuestiones relacionadas con REDD+, creando capacidad de manera que a algunos de ellos se les ha pedido que sean miembros de las delegaciones oficiales de los gobiernos en los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco. Entre estas organizaciones cabe citar la Nepal Federation of Indigenous Nationalities (www.nefin.org.np), el Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (www.cadpi.org), la Mainyoto Pastoralists Integrated Development Organization (www.mpido.org) y Chirapaq (www.chirapaq.org.pe).

61. REDD+ es una iniciativa con múltiples dimensiones y entre sus objetivos están la mitigación del cambio climático, la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica de los bosques y la protección de los derechos y el progreso de los medios de subsistencia sostenibles de los pueblos indígenas y otros grupos que viven en los bosques. Los aspectos relativos a la diversidad biológica presentes en REDD+, incluida la aplicación de las salvaguardias al respecto, están siendo estudiados con arreglo al Convenio sobre la Diversidad Biológica. Las decisiones adoptadas conforme a él en relación con REDD+ se comunican a la secretaría de la Convención Marco para que se tengan en cuenta en el proceso de toma de decisiones llevado a cabo de conformidad con esa Convención. Al mismo tiempo, esas decisiones sirven como directrices para los países que son partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica para que puedan garantizar que sus medidas de mitigación del cambio climático apoyan el cumplimiento de los objetivos de la Convención y forman parte de sus estrategias nacionales en materia de diversidad biológica.

62. Esencialmente, las salvaguardias son un mecanismo para evitar que se produzcan daños. En el caso de las iniciativas REDD+, la importancia de unas salvaguardias sociales y medioambientales eficaces en relación con REDD+ residen en algo más que cumplir el objetivo de “no ocasionar daños”; la importancia de las propuestas normativas actuales para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal hay que buscarla, más bien, en la oportunidad de obtener cobeneficios positivos y mensurables para los pueblos indígenas.

Recomendaciones

63. Los sistemas de salvaguardias formulados por los fondos para el clima y los donantes que apoyan las actividades de preparación de REDD+ deberían utilizar un planteamiento basado en los derechos que tenga en cuenta los convenios y acuerdos internacionales pertinentes, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio núm. 169 de la OIT.

64. Es necesario incrementar los conocimientos de los pueblos indígenas para consolidar sus intereses y seguir promoviéndolos dentro del marco REDD+.

65. Debe prestarse la debida atención a los esfuerzos realizados por las secretarías del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático para incluir a los pueblos indígenas, y debe estrecharse la cooperación entre esos organismos y la secretaría de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Debería instarse a la secretaría de la Convención Marco a que reforzara la participación de los pueblos indígenas, por ejemplo, mediante su representación en el Foro Permanente y su participación en el Fondo Verde para el Clima. Para que la participación sea plena y eficaz debe reconocerse a los pueblos indígenas como titulares de derechos y como grupo aparte, así como el derecho a disponer de una información coherente con su cultura, a que se les consulte y a poder asistir a las reuniones de los organismos encargados de tomar decisiones, así como a manifestar su opinión y a participar en tales reuniones.

66. El Fondo Verde para el Clima y sus operaciones y actividades deberían guiarse por un enfoque basado en los derechos que evite que las políticas y programas relativos al cambio climático menoscaben los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, merece la pena destacar que en el instrumento que regula el Fondo se

dedica un apartado a las salvaguardias (sección X) y otro a la rendición de cuentas (sección XI).

67. Se insta a la secretaría de la Convención Marco, a sus partes y a los donantes que apoyan su aplicación a que refuercen la participación de los pueblos indígenas en el 19º período de sesiones de la Conferencia de las Partes, a fin de que los potenciales beneficios de REDD+ favorezcan a los pueblos indígenas. Asimismo, deberían respetarse y promoverse los derechos de los pueblos indígenas mediante el continuo desarrollo y la aplicación eficaz de los sistemas de salvaguardias pertinentes.

68. Se solicita a la Conferencia de las Partes que establezca sistemas de información sobre salvaguardias que sienten unas bases de referencia y faciliten la vigilancia de las repercusiones medioambientales y sociales de las actividades nacionales concernientes a REDD+, en lugar de exigir a los promotores que generen informes propios.

69. Los procedimientos de aprobación de los programas de preparación REDD+ y los fondos para el clima exigen el cumplimiento de sus respectivos sistemas de salvaguardias. Como se ha indicado antes, la formulación de estas salvaguardias guarda coherencia con las salvaguardias de la Convención Marco que se acordaron en Cancún y también entre sí.

70. Las organizaciones de pueblos indígenas en los países piloto del Programa de Inversión Forestal pueden utilizar el Mecanismo de Donaciones Específico para crear capacidad y asegurarse de que los nuevos programas nacionales relacionados con REDD+ tienen plenamente en cuenta los derechos y las aspiraciones indígenas. El mecanismo debería aplicarse rápidamente en más países a fin de apoyar los programas REDD+ que atañen a los pueblos indígenas. También debería prestarse apoyo financiero para garantizar su eficacia. Los representantes indígenas también deberían dar a conocer su opinión sobre las decisiones relativas a los programas.

71. Los órganos responsables de REDD+ y los organismos donantes pertinentes deben velar por la participación continuada y eficaz de los pueblos indígenas en los procesos REDD+ ofreciendo orientación sobre cómo aplicar los sistemas de salvaguardia.

72. Los organismos internacionales pertinentes, los donantes y las organizaciones de investigación y especializadas deberían estudiar cómo poner a disposición de los pueblos indígenas y al público general los proyectos REDD+ que afectan a los pueblos indígenas y cualquier información conexa mediante un mecanismo o portal multilingüe especial.

73. Además de apoyar una evaluación mundial de las actividades vinculadas a REDD+ que afectan a los pueblos indígenas y el funcionamiento de los sistemas de salvaguardias, el marco nacional REDD+ debería incorporar plenamente las orientaciones internacionales contempladas en la Convención Marco y los fondos para el clima y otros organismos en la puesta en marcha de las fases de preparación y actuación temprana de sus estrategias vinculadas a REDD+, en plena conformidad con el espíritu y la letra de las salvaguardias aplicables.

74. Una serie de iniciativas climáticas multilaterales y bilaterales ofrecen recursos para la creación de capacidad entre las partes interesadas del mecanismo REDD+, por ejemplo, en materia de salvaguardias, investigación y formulación de políticas, a

fin de garantizar que se obtienen cobeneficios y que en los marcos nacionales relacionados con REDD+ se tiene en cuenta a las comunidades dependientes de los bosques. Se recomienda a los organismos y los donantes que estudien la importancia de esas actividades de creación de capacidad y que apoyen la difusión de las iniciativas de esa índole.
