



RESUMEN INFORMATIVO DE USAID

LA TENENCIA DE TIERRAS Y EL REDD+

RIESGOS PARA LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y OPORTUNIDADES PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

ANTECEDENTES

El cambio climático global amenaza con generar un impacto profundo e impredecible en los medios de sustento de millones de las personas más pobres y vulnerables que existen. Además, las respuestas de la sociedad para mitigar las emisiones de los gases de efecto invernadero que dan origen al cambio climático pueden ofrecer oportunidades de crecimiento económico para las poblaciones rurales, o representar peligros para los medios locales de sustento. Este documento se centra en buscar la forma de comprender cómo los esfuerzos de mitigación basados en la reducción de las emisiones y el aumento de la captación de carbono en los bosques (REDD+)¹ pueden interactuar con los derechos de propiedad y, por consiguiente, con la pobreza y el crecimiento económico de los pequeños propietarios².

La deforestación es uno de los elementos que más contribuyen a las emisiones de gases de efecto invernadero que causan el cambio climático, pues ésta equivale a entre el 12 y el 17 por ciento de las emisiones antropogénicas en el ámbito mundial y ocasiona hasta más del 90 por ciento de las emisiones nacionales en diversos países en desarrollo (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [IPCC, por sus siglas en inglés] 2007, van der Werf et al. 2009).

Los bosques desempeñan un papel esencial para combatir el cambio climático, ya que sequestran cantidades masivas de dióxido de carbono y almacenan más de tres cuartos del carbono de la superficie y del subsuelo. Al reconocer estos retos y las oportunidades que surgen cuando se aborda la pérdida de bosques en el ámbito mundial, en diciembre del 2010, las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) afirmaron que un mecanismo internacional para reducir las emisiones y aumentar la captación de carbono en los bosques (el mecanismo REDD+) será un

Dentro de los esfuerzos dirigidos a combatir el cambio climático mediante la reducción de emisiones y el aumento de la captación de carbono en los bosques (REDD+), será necesario que los gobiernos aborden las preocupaciones relativas a la tenencia de tierras y los derechos de propiedad, como uno de los componentes principales para la preparación del REDD+.

Los entes donantes y la sociedad civil deben formar parte del proceso de supervisión para velar por que el mecanismo REDD+ no de origen a una forma de gobernabilidad forestal centralizada que permita la exclusión de los derechos tradicionales de los actores.

¹ REDD+ se refiere a la “reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo, y el papel de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento en las reservas de carbono en los bosques”, bajo las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

² En el resumen informativo de USAID sobre cambio climático, derechos de propiedad y gobernabilidad de los recursos titulado “Emerging Implications for USG Policies and Programming” (Implicaciones emergentes para las políticas y la programación del gobierno de los Estados Unidos) se incluye un debate más amplio sobre el impacto del cambio climático en los derechos de propiedad. El documento está disponible en www.usaidlandtenure.net.

elemento fundamental de la respuesta internacional ante el cambio climático³. El REDD+ incluirá un marco para incentivar la reducción de una serie de emisiones relacionadas con la disminución de las tasas de deforestación y diversas actividades de uso forestal. Es probable que este instrumento se base en los enfoques relativos al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) de la CMNUCC para la repoblación boscosa y la reforestación. En los proyectos del MDL, los encargados de desarrollar proyectos privados emprenden actividades por separado y establecen contratos que describen la distribución de los créditos y los beneficios subsiguientes. A diferencia de esos proyectos, en el caso de la reducción de emisiones del REDD+ bajo un sistema internacional, es probable que se deba dar cuentas de éstas en un ámbito jurisdiccional mucho más grande (probablemente en el plano nacional y posiblemente con espacio suficiente para emprender actividades “imbricadas” en menor escala). Por consiguiente, para ello habrá que contar con planes y estrategias en el plano nacional.

Si bien la estructura del régimen internacional del REDD+ experimenta cambios, los inversionistas privados y los gobiernos nacionales ya han empezado a sentar las bases para este mecanismo en el ámbito nacional, a manera de preparación para el establecimiento de un vínculo con el mercado internacional de carbono, el cual, durante su punto álgido en el 2008, se valoró en \$126,000 millones (Capoor y Ambrosi 2009). Actualmente, las actividades relativas al carbono forestal equivalen a menos del 1 por ciento del mercado, aunque se espera que este porcentaje crezca considerablemente, a medida que surge una clarificación adicional acerca del régimen del REDD+. Los inversionistas están buscando aprovechar estas oportunidades de mitigación del cambio climático al financiar y comerciar créditos por la reducción de emisiones, con el propósito de que se pueda llegar a las metas voluntarias o se cumplan los acuerdos internacionales.

La aplicación de los enfoques del REDD+ a gran escala supondrá el uso de enormes extensiones de tierra, por lo general en pastizales y bosques, en los que a menudo las leyes estatutarias y las normas consuetudinarias que determinan los derechos en muchos países están definidas de forma inadecuada, su cumplimiento es débil y hasta contradictorio, y todo esto podría representar un reto para aquellas personas o comunidades que poseen estos bienes. La claridad de los derechos de propiedad incidirá de forma crítica en la habilidad de las personas y las comunidades para participar en los procesos de toma de decisiones que establecen responsabilidades y derechos relacionados con las actividades del REDD+, al igual que en su habilidad de beneficiarse de éstas. El carbono forestal representa un artículo relativamente nuevo. Podría ser necesario el desarrollo de marcos jurídicos nacionales para clarificar la habilidad de los titulares de los derechos a poseer y a beneficiarse del comercio de las reducciones de emisiones de carbono.

En los países en desarrollo, un posible aumento en el valor de las tierras debido a los pagos para el depósito de carbono y las incertidumbres sobre quién se beneficiará dan origen a un posible conflicto en torno a la tenencia. Se ha marginado de su participación a diversas familias y hasta comunidades enteras. Asimismo, los actores más poderosos hasta las han desplazado de sus tierras, tal como sucedió en el caso del proyecto de reforestación de la Fundación FACE en el Parque Nacional del Monte Elgon en Uganda (Lang y Byakola 2006), al igual que con respecto a las labores anteriores de PROFAFOR en Ecuador (Granda 2005) y el primer proyecto de reforestación con un MDL en la cuenca del Río Perla en China (Gong et al 2010). Sin embargo, no todas las experiencias con los proyectos de carbono forestal han sido negativas; algunos de éstos han trabajado para velar por la tenencia al contribuir a la formalización de los derechos tradicionales, tal como el Proyecto de Regeneración Nacional Asistida en Humbo, a cargo de Visión Mundial en las tierras comunales de Etiopía (véase el recuadro siguiente). A medida que el REDD+ se transforma en un componente sobresaliente de la respuesta internacional al cambio climático, es importante aprender de los esfuerzos existentes sobre la mitigación del carbono forestal para velar por que el REDD+ actúe como fuerza positiva para la gobernabilidad de los recursos rurales, no menoscabe los derechos de propiedad y cree oportunidades económicas para aquellos que poseen estos bienes.

Las experiencias con las actividades a nivel de los proyectos de repoblación boscosa y reforestación, que han sido un componente aceptado en el régimen de mitigación internacional a través del MDL y que posiblemente se incluyan en la definición del REDD+, ofrecen una fuente potencialmente valiosa de datos empíricos sobre las relaciones entre este mecanismo, la tenencia y los medios de sustento de los titulares de derechos rurales.

³ CMNUCC. 2010. “Decisión 1/CP.16: Resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención” Documento No. FCCC/CP/2010/7/Add.1. <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>.

Impactos contrastantes del carbono forestal en los derechos locales – Monte Elgon, Uganda y Humbo, Etiopía

A la fecha, la mayoría de las actividades de mitigación forestal han sido proyectos de repoblación boscosa y de reforestación a una escala que varía entre varios cientos y hasta más de 50,000 hectáreas. La ejecución generalizada de estos proyectos ha sido limitada, lo cual obedece en parte a las preocupaciones sobre la gestión a largo plazo y la inseguridad de la tenencia de tierras. En 1994, la Fundación FACE (una organización holandesa sin fines de lucro) se alió con la Autoridad de Vida Silvestre de Uganda (UWA) para plantar 25,000 hectáreas de árboles, a fin de generar créditos de carbono dentro del Parque Nacional del Monte Elgon. Con el establecimiento del parque en 1993, se desalojó a casi 6,000 personas. Si bien se ejecutó el proyecto de reforestación después de los desalojos, se le culpó parcialmente por incentivar a la UWA a efectuar más desalojos y por el conflicto continuo que surgió en el interior del parque. Desde entonces, el proyecto ha dejado de comercializar créditos de carbono.

En cambio, el Proyecto de Regeneración Natural Asistida en Humbo, Etiopía, generará créditos de carbono a través de un MDL y la obtención de los títulos jurídicos es uno de sus objetivos primordiales. El documento de diseño del proyecto indica que “los funcionarios han mostrado... su presteza para transferir los derechos de propiedad (a través de certificados de la posesión) a las comunidades participantes en el proyecto” y “aquellos que tienen posesiones comunitarias tienen derecho a todos los productos que genera la tierra... lo que incluye la captación de carbono”. Debido a las restricciones existentes en los derechos a la tierra en Etiopía, los certificados de posesión ofrecen a las personas un mayor grado de seguridad de la tenencia, lo que les permite gozar de los derechos de arriendo y de herencia y evita que se tomen las tierras sin indemnización. Este enfoque demuestra un alto nivel de diligencia debida y de comunicaciones que facilitará la generación de un impacto local positivo. Debido a que el proyecto no se validó hasta en el 2009, todavía queda por verse la materialización de sus objetivos.

En años recientes, a medida que ha crecido considerablemente el interés político en el REDD+, también ha aumentado el reconocimiento de que en la mayoría de los países, para lograr mecanismos exitosos relacionados con el REDD+ en el ámbito nacional, será necesario una preparación institucional amplia y coordinada de forma adecuada, al igual que diversas reformas a la gobernabilidad —lo que incluye abordar los derechos de propiedad de estos bienes— a lo cual se hace referencia como la preparación del REDD+. Con \$4,000 millones en fondos internacionales comprometidos para lograr la preparación del REDD+ en el ámbito nacional entre el 2010 y el 2012, el establecimiento de una tenencia segura para la ejecución de este mecanismo representa una alta prioridad. Los entes donantes, tal como USAID, desempeñan un papel muy importante en las labores con los países receptores para elaborar y ejecutar estrategias de preparación del REDD+ y velar por que las actividades afines protejan los derechos de las comunidades locales y de las poblaciones vulnerables. Este documento revisa las experiencias existentes con proyectos de repoblación boscosa y reforestación y los preparativos del REDD+, a fin de examinar tres áreas de interacción entre tal mecanismo y las prioridades descritas para salvaguardar e intensificar los derechos de propiedad de los participantes locales en el establecimiento de un mecanismo muy eficaz para el REDD+.

LA TENENCIA DE TIERRAS COMO BASE PARA EL ÉXITO DEL REDD+

Una cantidad de procesos en el plano internacional (tales como la CMNUCC, el Programa ONU-REDD, el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques [FCPF], el Programa de Inversión Forestal [FIP] y la Alianza Interina sobre el REDD+), al igual que diversos esfuerzos del sector privado (bajo el Estándar Voluntario de Carbono [EVC, o VCS por sus siglas en inglés] y otras normas) han empezado a moldear el panorama institucional relativo a las reglas y las estructuras de gobernabilidad para la ejecución del REDD+. Muchos de los posibles enfoques para el mecanismo se basarán en las cuentas de las emisiones en el ámbito nacional, por lo cual los esfuerzos de monitoreo velarán por que los proyectos aislados no den origen a una “fuga” al simplemente desplazar las presiones de la deforestación hacia los bosques aledaños. El Acuerdo de Cancún hace un llamado para que las actividades del REDD+ se ejecuten “en el contexto del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza” y para que durante el 2011 se elaboren lineamientos sobre las salvaguardas sociales y ambientales, a fin de velar por la “participación plena y efectiva de los interesados” (CMNUCC 2010). Estos requisitos de participación y monitoreo permitirán que la responsabilidad de participar en la fase de preparación del REDD+ recaiga en los gobiernos, a fin de elaborar reglas y desarrollar instituciones para monitorear el cumplimiento y gestionar u ofrecer cierto grado de supervisión en cuanto a la participación y la distribución de beneficios entre los grupos involucrados. Todo proceso internacional relativo al REDD+ reconoce la importancia de clarificar la tenencia de tierras como base para establecer instituciones eficaces del REDD+ y su ejecución sobre la marcha. No obstante, aún en aquellos con derechos claros, las actividades del REDD+ darán origen a nuevas presiones en la tenencia de tierras y la gobernabilidad de los recursos, lo cual generará un impacto aún incierto en los grupos pobres y vulnerables que poseen y utilizan estos bienes.

La tenencia se caracteriza por una serie de derechos, reglas e instituciones que definen el acceso individual o comunitario a la tierra. Entre los derechos esenciales se incluyen los relativos al acceso y al retiro de recursos y su gestión, al igual que los derechos de exclusión, de enajenación (venta de la propiedad) y la autoridad para sancionar (Ostrom y Schlager 1996, USAID 2011). Se reconoce que la falta de una tenencia segura para la población local es uno de los impulsores principales de la deforestación en muchos países en desarrollo (Angelsen 2008). Además, en diversos casos, se obtiene la tenencia de forma consuetudinaria y hasta legalmente a través de la conversión de los bosques en terrenos agrícolas, lo cual ofrece incentivos adversos para la deforestación (Cotula y Mayers 2009).

En consecuencia, por lo general las comunidades locales cuentan con pocos incentivos para cumplir las normas relativas a los recursos forestales cuando sus propios derechos no están protegidos. Por consiguiente, se considera ampliamente que la clarificación y una mayor seguridad de los derechos representan el primer paso en el proceso de preparación del REDD+. Sin embargo, aunque la mayoría de las propuestas nacionales de preparación para el REDD (R-PP, por sus siglas en inglés) reconocen esta necesidad, muy pocas establecen una estrategia para la consecución de estos objetivos (Davis et al. 2010).

La definición de los grupos interesados.

“No hay referencia a estos conflictos que se originan del reconocimiento insuficiente de los territorios indígenas y de la falta de una política adecuada para la titulación de las tierras. La situación actual de la titulación permite que se considere que estos territorios son ‘zonas libres’ para los proyectos del REDD o para la explotación a gran escala. La propuesta para la preparación del REDD (R-PP) no solamente ignora la debilidad del marco peruano con respecto a las tierras y los territorios indígenas, sino que también no menciona que ha habido una serie de graves problemas en su ejecución” (Fundación Rainforest 2010).

Las actividades de mitigación del carbono de los bosques repercutirán en grandes grupos de las poblaciones rurales, muchos de los cuales también pertenecen a los actores tradicionalmente marginados (tales como las poblaciones nómadas o pastoriles, las minorías étnicas y las mujeres). Aún así, la clarificación de los actores o grupos interesados relevantes representa un reto particular en el marco de los proyectos del carbono forestal debido a sus puntos coincidentes con los derechos consuetudinarios y con una gran cantidad de posibles actores. Al centrarse en la preparación del REDD+ en el ámbito nacional, se corre el riesgo de que los gobiernos nacionales simplifiquen la consideración de las complejas instituciones de la tenencia local, por motivos de conveniencia. Debido a las presiones en los gobiernos nacionales cumplen con los requisitos relativos a la preparación del REDD+, existe el incentivo de buscar medios más rápidos o “atajos” para velar por que un tema tal como la claridad de los derechos de propiedad no impida los avances hacia la obtención de beneficios y la plena participación en el REDD+.

Esta simplificación se podría basar en procesos de clarificación de la tenencia por la vía rápida, con lo cual se pasaría por alto o se haría caso omiso a los complejos regímenes consuetudinarios relativos a la tenencia local, y hasta se podrían menoscabar los derechos existentes de propiedad para beneficiar a las élites. Este proceso podría excluir de forma sistemática a ciertas poblaciones si, por ejemplo, los gobiernos nacionales centran su atención en aquellos con un título de las tierras y no toman en consideración las necesidades y los derechos de los titulares tradicionales de los derechos de usufructo, las mujeres y los grupos marginados dentro de las comunidades. En el marco de las actividades de repoblación boscosa y reforestación, se ha observado que no se toma en cuenta un conjunto más amplio de actores, lo cual ha dado origen a la pérdida de derechos y el subsiguiente desplazamiento de pastores y pequeños agricultores —generalmente en tierras que legalmente pertenecen al gobierno pero gestionadas consuetudinariamente por las poblaciones locales (Corbera y Brown 2010; USAID 2011).

Podría surgir una marginación sistemática de los actores nómadas y pastoriles con base en su uso desproporcionado de tierras idóneas para la mitigación del carbono forestal (por ejemplo, pastizales abandonados, degradados o no gestionados, bajo metodologías de repoblación boscosa o reforestación, o bien, tierras cubiertas de bosques en otros proyectos relativos al REDD+). Las praderas degradadas y los bosques naturales evocan imágenes de recursos subutilizados, pero no reflejan los derechos latentes en estas tierras para su uso como pastizales de temporada, barbechos agrícolas a largo plazo o recursos a los cuales recurrir en años difíciles (Unruh 2008). Se observó con frecuencia que en aquellos casos en los que los documentos de diseño de proyectos (DDP) de repoblación boscosa y reforestación que restan importancia o hacen caso omiso al impacto en los derechos de pastoreo, se corre el riesgo de excluir a diversos actores y de reducir el grado de eficacia de las intervenciones. En los proyectos de reforestación de PROFAFOR en Ecuador, la falta de consultas adecuadas con los pastores y el hecho de no considerar los derechos consuetudinarios han representado una causa primordial de la mortalidad de los árboles. Los límites impuestos al pastoreo han obligado a diversas familias a reducir el tamaño de sus rebaños, a colocar una mayor cantidad de cabezas de ganado en los pastizales más pequeños que todavía quedan y/o a adquirir o alquilar

derechos de pastoreo en nuevas tierras —todo lo cual ha dado origen a una serie de efectos negativos en los medios de sustento (Granda 2005). Estas nuevas presiones también podrían generar una “fuga” en el caso que los pastores decidan despejar o desbrozar nuevas tierras para compensar el uso de los pastizales que han perdido. Se debe prestar mayor atención para incluir a todos los actores locales en el proceso de preparación del REDD+, en especial aquellos sin títulos jurídicos de las tierras.

La definición de los derechos.

Por lo general, la preparación y ejecución del REDD+ y de las actividades existentes de repoblación boscosa y reforestación se llevan a cabo en contextos nacionales y locales con derechos consuetudinarios y estatutarios poco claros y coincidentes. Los proyectos sobre la mitigación del carbono no sólo ejercen presión en los derechos existentes, sino que también crean nuevos derechos que deben clarificarse. Dos de los derechos más controversiales (aunque, por supuesto, no son los únicos) que surgen de estas actividades son *el derecho a beneficiarse de las transacciones relativas al carbono* y *el derecho a una participación plena y eficaz* en las actividades de mitigación del carbono forestal.

El derecho a beneficiarse de las transacciones del carbono. El carbono es un nuevo artículo y la relación entre la propiedad de la tierra y la posesión del carbono (y/o el derecho a beneficiarse de su venta) continúa siendo poco claro en muchos países. Los niveles de reconocimiento de este derecho varían grandemente entre los países durante el corto período de tiempo en que han existido los beneficios relativos al carbono. Por lo general, en los proyectos de repoblación boscosa y reforestación, la posesión del carbono y los beneficios asociados con la venta de créditos del mismo se incluyen en contratos y se basan en las leyes nacionales y las negociaciones entre el gobierno, los propietarios de las tierras y los encargados del desarrollo de los proyectos, con ciertas consideraciones sobre otros actores en los que repercuten los proyectos (Baker y McKenzie 2010). En el caso del proyecto para la reforestación en Uchindile, Tanzania, se asigna un porcentaje de los beneficios de las ventas de carbono a las comunidades locales,

aunque la mayoría queda en manos de los encargados del proyecto (Green Resources 2009). En Papúa Nueva Guinea, los abogados han disputado los intentos de los encargados para hacer partícipes a las comunidades locales en un proyecto dirigido a evitar la deforestación, observando que a pesar de la posesión de los bosques por parte de los pueblos indígenas, “el carbono es un bien intangible que no se contempla en ninguna costumbre... y no hay ninguna que aborde tal derecho” (O’Briens 2010). Otros países han empezado a considerar la forma en que se asociará la distribución de varios derechos de propiedad con los beneficios del carbono. Por ejemplo, Brasil ha legislado para que las concesiones de explotación maderera no transfieran los derechos relativos al carbono a los operadores de estas actividades. Por su parte, Costa Rica afirma que las leyes existentes y la experiencia con el pago de servicios de los ecosistemas sientan un precedente para asignar derechos relativos al carbono con base en la posesión de las tierras (R-PP de Costa Rica 2010). No obstante, en muchos países africanos y asiáticos en los que las tierras son propiedad estatal pero las comunidades locales las gestionan *de facto*, podría no resultar práctico tomar la posesión de las mismas como la única base para la concesión de los derechos relativos al carbono.

Aún si estos derechos están bien definidos jurídicamente y se distribuyen de forma equitativa entre los actores legítimos, existen preocupaciones sobre el hecho de que se podría abordar a los titulares de los derechos que no están bien informados para que vendan sus derechos relativos al carbono a especuladores externos, sin que comprendan totalmente las obligaciones coincidentes o el valor de la transacción. Han surgido críticas en aquellos casos en los que los “propietarios (rurales) de tierras... piensan que están conviniendo un trato para absorber oxígeno de los árboles a fin de crear un gran tanque en occidente” (Sydney Morning Herald 2009). En otros casos, los propietarios de tierras podrían estar dispuestos a vender categóricamente sus tierras a los especuladores privados, tal como sucedió en Costa Rica después de la aplicación de la ley de pagos por servicios ambientales en la década de los 90 (Takacs 2009). Si bien esto aún no se ha observado en el REDD+ o en los proyectos de repoblación boscosa y reforestación, sí se ha transformado en una práctica común con relación a la especulación de los biocombustibles en diversos países en desarrollo. Las adquisiciones de tierras privadas por parte de los

El resumen informativo de USAID sobre cambio climático, derechos de propiedad y gobernabilidad de los recursos describe cinco puntos de intersección entre los derechos de propiedad y el cambio climático que tienen la misma relevancia para el REDD+:

1. Cambios dramáticos en el valor de los bienes con base en los recursos naturales y la tierra;
2. El desplazamiento y los movimientos migratorios de las personas;
3. Una mayor marginación de las personas que están privadas de sus derechos;
4. Una transformación de la gestión de los recursos; y
5. Retos en la distribución de los beneficios derivados del carbono.

(Véanse los resúmenes informativos:
<http://usaidlandtenure.net.>)

especuladores de intervenciones relacionadas con el carbono podrían en última instancia permitir que los nuevos propietarios tengan derecho a excluir a otros y limitar los derechos tradicionales de uso. En otros casos, de convenirse tales arreglos mediante un proceso que permita los derechos tradicionales de uso y reconozca prácticas justas para la distribución de los beneficios, los mismos podrían fortalecer las oportunidades económicas para los actores rurales. Para emprender con éxito el REDD+, existe la necesidad de clarificar qué grupos tienen derecho al acceso de los beneficios derivados del carbono y cómo se puede transferir tal derecho. Se ha criticado tanto a las notas conceptuales sobre la propuesta de preparación del REDD+ como a las R-PP desarrollar de forma inadecuada una serie de enfoques para definir los derechos relativos al carbono. Davis et al. (2009) señala que “pocos países abordan la necesidad de clarificar los derechos sobre el carbono dentro de los sistemas existentes de tenencia. Debido al sólido consenso entre los países participantes de que una mejor seguridad de la tenencia es algo esencial para el REDD, será necesario un debate más profundo y práctico sobre la forma en que se pueden resolver estos asuntos”. Debido a este riesgo, es importante que la clarificación de los derechos se realice a través de procesos transparentes y consultivos que tomen en consideración el posible impacto en la variedad de titulares de derechos.

El derecho a una participación plena y eficaz. Si bien la posibilidad de contar con la seguridad de los derechos a la tierra podría ayudar a congregarse a los actores y que éstos tengan acceso a los beneficios que origina el REDD+, la seguridad de la tenencia por sí misma no garantizará que los grupos interesados puedan participar en los procesos para la toma de decisiones. La función de la consulta y el consentimiento dentro del REDD+, especialmente para los pueblos indígenas, ha sido uno de los temas más controversiales en las negociaciones internacionales sobre este mecanismo, puesto que algunos países hacen un llamado a que se haga referencia al lenguaje relativo a un consentimiento “libre, previo e informado” que se utiliza en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Los borradores anteriores del texto de las decisiones sobre el REDD+ bajo la CMNUCC hicieron referencia a una “consulta libre, previa e informada”, un lenguaje que ha utilizado el Banco Mundial, mientras que otros países han destacado el hecho que existe una variedad de enfoques para lograr el objetivo de la participación, sin tener que avalar formalmente un consentimiento libre, previo e informado bajo la Declaración. En el texto final de las decisiones de la CMNUCC, se logró un acuerdo sobre la necesidad de una participación plena y eficaz y, además, se destacó la adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el seno de la Asamblea General de la ONU (CMNUCC 2010).

“No podemos esperar hasta que se aborden todos los asuntos relativos a la tenencia de tierras, la gobernabilidad, la corrupción y la creación de un entorno propicio para la inversión del sector privado antes de proceder con el REDD”. (Respuesta de la República Democrática del Congo a la revisión de la R-PP).

Debido a la probabilidad que el REDD+ se coordine en el ámbito nacional y que se base tanto en una serie de incentivos como de reglamentos, existe sólo cierta garantía de que se tomarán en consideración los puntos de vista y los derechos de las subpoblaciones dentro de las comunidades, en especial de las mujeres. De hecho, existen algunas preocupaciones de que las responsabilidades sobre el REDD+ en el ámbito nacional podrían originar la desposesión de algunas poblaciones o que recaigan obligaciones injustas en ciertos grupos en particular, tales como responsabilidades sobre el cumplimiento o moratorias no compensadas con respecto al uso de los recursos en las propiedades privadas. En consecuencia, existe la necesidad de que

las instituciones nacionales del REDD+ prioricen el reconocimiento y la clarificación de derechos para guiar el proceso de materializar una participación plena y eficaz. En el plano internacional, se deben elaborar lineamientos para que los acaten los países (los cuales, en última instancia, pueden incorporarse en las salvaguardas) y desarrollar las capacidades de monitoreo para promover y velar por que se consulte a las poblaciones y se les ofrezca la oportunidad de participar en la toma de decisiones, como parte de un esfuerzo más amplio para mejorar la gobernabilidad y la aplicación del REDD+.

El establecimiento de responsabilidades.

La participación en las actividades relativas al carbono forestal da origen a nuevas responsabilidades, tanto voluntarias como legisladas, para que los actores generen beneficios. Muchas responsabilidades se impondrán en poblaciones con una capacidad limitada de gestión y algunas de estas obligaciones podrían en última instancia menoscabar la tenencia de tierras o dar origen a restricciones sobre el comportamiento consuetudinario (Larson y Petkova 2010). En el marco del proyecto de reforestación PROFAFOR, los propietarios ecuatorianos inscriben un gravamen de sus tierras como garantía de que cumplirán con los compromisos del proyecto. A la luz de estas disposiciones, se pueden tomar las tierras de los participantes si no cumplen con sus obligaciones relativas a la gestión del carbono forestal (Wunder y Alban 2008). Estas responsabilidades imponen cargas a largo plazo en las poblaciones locales que podrían no contar con todo el conocimiento necesario sobre los riesgos relacionados con esta situación. En las futuras intervenciones del REDD+, se puede prever que si los propietarios de tierras privadas

no logran los objetivos nacionales del REDD+, ello podría originar multas gubernamentales y hasta la expropiación de terrenos bajo los auspicios de las metas nacionales.

En otros casos, muchos grupos indígenas poseen territorios de considerable extensión en el Amazonas, pero tienen un control limitado de su gestión. En Guarayos, Bolivia, las poblaciones indígenas han recibido títulos de casi un millón de hectáreas de tierras, pero debido a la baja densidad de población y a la falta de apoyo estatal, estos pueblos no han logrado mucho éxito en la exclusión de las talas ilegales (Larson et al. 2008). En casos como estos, se podría responsabilizar a los propietarios por la deforestación en las tierras que poseen, a pesar de que no pueden gestionarlas de forma eficaz. Para que los actores puedan velar por el control de los bosques, los mismos necesitan la autoridad y la capacidad, al igual que el apoyo institucional necesario para sancionar a quienes violan las reglas de gestión. Con esto se destaca el considerable desarrollo de las capacidades a todo nivel, algo que es necesario para que los actores puedan gestionar de forma eficaz y activa sus tierras para originar beneficios relativos al carbono forestal, aún después de que estén más claros los derechos y las responsabilidades. Si no se establecen las estructuras institucionales necesarias para prestar apoyo a los primeros esfuerzos de los actores para cumplir con sus responsabilidades, el mecanismo REDD+ no logrará tener éxito. Con base en las amenazas asociadas con la identificación de los actores, la clarificación de los derechos y el establecimiento de las responsabilidades, las nuevas instituciones de gobernabilidad y los marcos jurídicos para los derechos sobre el carbono tendrán que tomar en consideración los diferentes regímenes de tenencia para velar por que el proceso para definir los derechos de participación y sobre el carbono o para establecer las responsabilidades no cree nuevos riesgos que menoscaben las oportunidades para el crecimiento económico. Esto destaca la necesidad de abordar estos temas desde las primeras etapas de preparación del REDD+, al igual que de tomar en cuenta la forma en que las reglas existentes sobre la tenencia podrían aplicarse o modificarse para lograr una mitigación equitativa, eficaz y efectiva del carbono forestal.

PRIORIDADES PARA VELAR POR QUE EL REDD+ CONTRIBUYA A LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA

Para lograr una ejecución coordinada del REDD+ en el ámbito nacional, la preparación del mecanismo busca establecer entornos propicios, lo que incluye marcos jurídicos nacionales; sistemas de monitoreo, de generación de informes y de verificación, e instituciones eficaces para la gobernabilidad local. Las actividades de preparación y ejecución se llevarán a cabo en el marco de una variedad de sistemas de derechos de propiedad que coexisten y se superponen dentro de los países, que van desde la propiedad estatal y privada hasta los derechos consuetudinarios a la tierra y una gestión formal conjunta. Se debe tomar en cuenta cualquier intervención relativa a la gobernabilidad con base en la forma en que la misma contribuirá a los objetivos del REDD+ dentro de estos diferentes sistemas (véase el Cuadro 1). Para que pueda fluir la inversión, los derechos de propiedad deben ser claros y seguros. La seguridad de estos derechos es una de las salvaguardas que ofrecen confianza a los inversionistas de que sus inversiones generarán un reintegro económico. Si no existen estas garantías, será muy poco probable que fluyan las inversiones a largo plazo en los países, lo cual podría dar origen a que la consolidación de las actividades del REDD+ se logre sólo en ciertos países que cuenten con entornos institucionales propicios. Es probable que estos gastos focalizados excluyan algunos de los bosques amenazados más importantes, tales como en la cuenca del Congo y en el sudeste asiático, lo cual generaría el fracaso en la consecución de los objetivos globales del REDD+.

Cuadro 1: Sistemas de tenencia, ventajas y retos del REDD+

Sistema de tenencia	Ventajas para el REDD+	Retos para el REDD+
Propiedad del Estado: La propiedad estatal de la tierra y/o los bosques con base en la legislación nacional.	Podría ser más fácil coordinar la gestión. Existen derechos claros en torno a la posesión y el cumplimiento.	Hay límites en la capacidad relativa al cumplimiento. La relación con los derechos locales de uso. Hay presiones provenientes de los intereses para un uso productivo (madera o biocombustible).
Propiedad privada: La propiedad individual o colectiva con base en la legislación nacional.	Existen responsabilidades y derechos claros.	Los costos de transacción son altos para los pequeños propietarios o los pobres. Podrían originarse responsabilidades nuevas y agobiantes. La posesión podría no ser compatible con las normas consuetudinarias que se superpongan.

Sistema de tenencia	Ventajas para el REDD+	Retos para el REDD+
Sistemas consuetudinarios: Una combinación de derechos individuales y el acceso grupal con base en múltiples recursos y usuarios con límites muy poco claros o coincidentes, por lo general no reglamentados por escrito.	El reconocimiento de los sistemas y los derechos consuetudinarios a la tierra disminuye la posibilidad de que surjan conflictos.	Se podrían disputar en base a relaciones discriminatorias. Un débil reconocimiento jurídico. Al centrarse en los derechos tradicionales de usufructo podrían no abordar una amplia gama de productos de la tierra (en particular el carbono).
Silvicultura o gestión conjunta comunitaria: El Estado transfiere los derechos de gestión (pero no la posesión) a los grupos comunitarios.	Es probable que sea un medio existente para la comunicación entre el nivel nacional y el local.	Los derechos no se extienden a la propiedad de la tierra. Los derechos podrían ser vulnerables a su suspensión, especialmente a medida que aumentan los intereses externos.

Adaptado de Cotula y Mayer 2009.

La necesidad de que el proceso de preparación del REDD+ aborde la inseguridad de la tenencia no debe interpretarse como un llamado a que los países ejerzan el control de los bosques o como una razón para apresurarse a transformar los derechos grupales, tanto formales como informales, en derechos individuales. En vez de ello, habrá que adaptar las intervenciones para abordar las ventajas y los retos que enfrenta cada sistema de tenencia. Por ejemplo, en el caso de la participación de los propietarios en el REDD+, podría ser necesario el establecimiento de derechos colectivos para reducir los costos de transacción a través de una mayor participación y escala, tal como ha sucedido en otros casos mediante arreglos similares (como los fideicomisos de tierras). En los sistemas consuetudinarios, podría ser necesario contar con instituciones formales para ayudar a establecer mapas relativos a los reclamos de las tierras y los recursos, reconocer y garantizar formalmente los derechos consuetudinarios y resolver las disputas pendientes. A lo largo de estos diversos sistemas de tenencia, los países enfrentarán retos en común con respecto al reconocimiento formal del uso y los derechos tradicionales de posesión, el cumplimiento de las salvaguardas y la habilidad de resistir las presiones para centralizar la gobernabilidad relativa al carbono forestal.

La reconciliación de las tendencias de centralización y descentralización forestal.

Existe la probabilidad de que el conteo de las emisiones del REDD+ se efectúen en el ámbito nacional y que los grandes incentivos financieros relacionados con el cumplimiento de las metas trazadas den origen a presiones para centralizar la gobernabilidad de los bosques y la consolidación del poder (y los incentivos) en el plano nacional (Larson y Petkova 2010). Esta presión podría surgir tanto en los países en los que hay grandes propietarios privados como en aquellos en los que se ha descentralizado el control estatal de los bosques. Para los gobiernos centrales podría ser más simple y más eficaz a corto plazo aplicar leyes restrictivas y aumentar el grado de cumplimiento para lograr los objetivos nacionales, en vez de desarrollar mecanismos funcionales para la distribución de beneficios e instituciones encargadas del

“Los pagos de compensaciones del REDD+ a los gobiernos pueden crear un desincentivo para los bosques y la conservación, al igual que para que otras autoridades gubernamentales resuelvan aquellas disputas que han perdurado durante mucho tiempo en las áreas forestales” (Griffiths 2007).

monitoreo y el cumplimiento en el ámbito local y nacional. Esto contrasta de forma directa con los esfuerzos de los donantes internacionales durante las últimas décadas dirigidos a descentralizar la gobernabilidad forestal hacia el ámbito regional y local. Esta paradoja entre el deseo de descentralizar la gestión hacia las comunidades locales — a fin de aumentar los incentivos para lograr una gestión local muy activa de los bosques— y la necesidad de coordinar acciones en el ámbito nacional representa uno de los retos fundamentales del REDD+ (Cotula y Mayer 2009). La experiencia con las intervenciones relativas a la repoblación boscosa y la reforestación ha demostrado que es probable que surjan conflictos de tierras debido a las intervenciones que son o totalmente descentralizadas o completamente centralizadas, y que para que el mecanismo del REDD+ funcione en el ámbito nacional, existe la necesidad de establecer comunicaciones y una mayor coordinación entre los actores nacionales y locales, junto con un mecanismo transparente para la distribución de los beneficios. Sin embargo, el progreso que se alcance en torno a estos temas está supeditado a una clara definición sobre la forma en que los derechos de propiedad

existentes, tanto formales como informales, se relacionan con el derecho a participar en la toma de decisiones del REDD+, al igual que con el derecho a los beneficios originados.

Entre los retos principales que enfrenta la gobernabilidad del REDD+ se encuentran:

- El monitoreo y el cumplimiento;
- La distribución de los beneficios;
- La transparencia y la rendición de cuentas;
- Diversos impulsores antagónicos de la pérdida de los bosques; y
- La capacidad institucional en general.

La seguridad de la tenencia de tierras y los derechos de propiedad incidirán en la habilidad de las actividades de preparación del REDD+ para abordar con éxito cada una de las preocupaciones anteriores sobre la gobernabilidad.

Los enfoques locales descentralizados pueden contribuir a evitar la burocracia central del gobierno y la corrupción, reducir los costos de transacción y aumentar la posibilidad de que se acumulen beneficios en el ámbito local. Estos enfoques no son una panacea y suponen sus propios riesgos, lo que incluye la corrupción y la distribución inequitativa de los beneficios. Si bien el hecho de trabajar estrictamente a través de las instituciones locales podría ser oportuno a corto plazo, esto podría originar el surgimiento de acciones incongruentes con las políticas nacionales y posibles conflictos entre el gobierno y las comunidades, en especial a medida que el gobierno intenta coordinar las actividades de mitigación forestal. En el caso del proyecto de April Salumei en Papúa, Nueva Guinea, los encargados del mismo intentaron firmar contratos con las comunidades locales, sólo para enterarse durante el período de comentarios que el gobierno no reconocería los derechos

relativos al carbono ni permitiría que el proyecto continuara. Se emitieron críticas con posterioridad sobre el hecho de que el proyecto había consultado únicamente a muy pocas comunidades escogidas. En el sur de Sudán, Green Resources ha planificado un proyecto del REDD+ en más de 150,000 hectáreas de tierra, incluidas 23,000 hectáreas de reforestación comercial a través de acuerdos con una comunidad local, lo que destaca que “prácticamente, no hay leyes, políticas detalladas o planes operativos que rijan los recursos forestales de la región” (Green Resources 2010). Si bien estas áreas del proyecto pueden enfrentar un alto riesgo de pérdida boscosa, la falta de seguridad de la tenencia o la garantía que se obtendrá apoyo institucional del gobierno representan un riesgo extremo para la viabilidad a largo plazo del gobierno y limita la probabilidad de que los inversionistas privados estén interesados en financiar las actividades.

A menudo, las iniciativas de repoblación boscosa, de reforestación y del REDD+ que funcionan estrictamente mediante el gobierno central han pasado por alto impacto en las comunidades locales. Si bien es probable que los proyectos que operan a través del gobierno central funcionen sabiendo que los derechos están seguros estatutariamente, lo cual incluye el cumplimiento, los mismos podrían restar importancia al conjunto de derechos consuetudinarios que coexisten en las tierras estatales, tal como el caso de muchos proyectos africanos de reforestación en tierras boscosas nacionales. Estos proyectos también podrían enardecer diversos conflictos históricos en torno a la tierra, tal como en la Iniciativa del REDD para una Alianza sobre los Bosques y el Carbono en Kalimantan, Indonesia, mediante la cual diversas administraciones nacionales sucesivas han concedido derechos coincidentes de gestión a las comunidades, los concesionarios forestales y las plantaciones de aceite de palma en grandes extensiones de tierra. En tal caso, es poco probable que la adición de la nueva agenda del REDD+ produzca cambios significativos en el comportamiento relativo al uso forestal, en ausencia de derechos de propiedad reconocidos jurídicamente, una participación local sostenida y un mecanismo para la resolución de disputas sobre las tierras que pueda reunir a los actores locales, regionales y nacionales (Galudra et al. 2010).

Los gobiernos nacionales deben coordinar las actividades del REDD+ sin centralizar la gestión forestal. Algunos sistemas de pago de servicios ambientales ofrecen un marco que posiblemente sea útil para establecer incentivos positivos para la participación de los propietarios privados y las unidades de gestión comunitaria. En Costa Rica, la aplicación de la Ley Forestal 7575 estipuló que la deforestación en las propiedades privadas era ilegal, pero esta disposición estuvo acompañada de pagos para mantener los bosques, lo cual se percibió ampliamente como algo exitoso. En este caso, el sistema de pagos logró que esta ley restrictiva fuera grata, aún si no compensaba por completo a los propietarios de tierras por los costos de oportunidad que perdían (Pagiola 2008). De forma similar, los pagos estatales a las comunidades locales que poseen derechos de gestión de las tierras (ejidos) en México por la prestación de servicios ambientales han actuado como incentivos sólidos para mejorar la gestión forestal. Esta experiencia destaca la importancia de contar con un sistema eficaz para la distribución de beneficios, a fin de obtener apoyo para la repoblación boscosa, la reforestación y la conservación de los bosques. Los enfoques que distribuyen de forma eficaz los incentivos positivos junto con nuevos entornos reglamentarios pueden ofrecer oportunidades para una exitosa ejecución del REDD+. No obstante, también es claro que desde el nivel local al nacional, los beneficios son propensos a quedarse en manos de las élites; por consiguiente, son necesarios los

mecanismos para la rendición de cuentas y la transparencia, en especial para velar por que las mujeres y otros grupos tradicionalmente marginados no pierdan sus beneficios.

La protección de los derechos tradicionales de usufructo.

A pesar de la necesidad que existe en muchos países de contar con instituciones más fuertes para la tenencia estatutaria y la formalización de los derechos, la confianza depositada sólo en estas soluciones no es algo adecuado para abordar los retos que impone la ejecución del REDD+. Aún cuando este mecanismo cree la voluntad política necesaria para titular las tierras, es probable que si se centra estrictamente en clarificar los derechos estatutarios para satisfacer los criterios del REDD+, no se aborde el conjunto más complejos de derechos consuetudinarios que en la práctica rigen el uso de los suelos en muchos países en desarrollo, en especial si se apresura el proceso. A menos que el proceso de clarificación de la tenencia se diseñe de forma tal que valide los derechos múltiples y coincidentes relativos a los árboles, el agua, los pastos y el subsuelo que reclaman diversos actores, se originará un conflicto y la marginación de los grupos vulnerables y, más importante aún, se negará a muchas personas las oportunidades existentes para adquirir beneficios económicos.

“[Sobre la tenencia,] No es mucho lo que está sucediendo en términos de las plataformas de trabajo en las que hay que basarse y [...] el REDD abre oportunidades para reinventar el rumbo del desarrollo de la RDC, lo que incluye opciones para abordar asuntos relativos a los recursos naturales y la gobernabilidad” (Revisión de la R-PP de la RDC por parte del TAP 2010).

Los conflictos y las contradicciones entre los derechos consuetudinarios y estatutarios son particularmente aparentes en el caso de los proyectos de repoblación boscosa y reforestación, en los cuales el encargado de su desarrollo está obligado a acatar las leyes estatutarias en detrimento de las poblaciones locales. Las intervenciones relativas al carbono forestal introducen el cumplimiento en los lugares donde se ejecutan los proyectos para velar por que se materialicen sus beneficios en torno al carbono, pero estos nuevos regímenes de cumplimiento podrían generar un impacto más amplio en términos socioeconómicos y de la tenencia. En la reserva forestal de Kikonda, en Uganda, un proyecto de la empresa Global Woods AG registró la actividad de 300 personas que estaban recogiendo carbón y a otras 100 que pastaban su ganado. Ambas actividades son ilegales bajo las leyes ugandesas, las cuales no se habían hecho cumplir antes del proyecto. Para velar por que se protejan las zonas reforestadas, la empresa tiene pensado introducir a los guardianes forestales para hacer cumplir los límites de la reserva y excluir a los pastores y a los recolectores de carbón a través de la colaboración con los entes gubernamentales encargados de hacer cumplir las leyes (Global Woods AG 2008). En los casos en que las leyes estatutarias incidan de forma negativa en los derechos tradicionales, las personas cuyos medios de sustento han resultado afectados sólo pueden utilizar pocos recursos para exponer sus quejas. En el marco del proyecto denominado *Forest Again* (Bosques de nuevo) en el bosque nacional de Kakamega, Kenia, se reubicó a los pastores después de la ejecución de un proyecto de reforestación. “El ganado [está pastando] ilegalmente... por consiguiente podría no preverse la indemnización en el ejercicio de la reubicación” (Rainforest Alliance 2009).

Es probable que las actividades del REDD+ encuentren los mismos tipos de conflicto a corto plazo, a medida que los países se ven tentados a aplicar la legislación forestal existente o aplican nuevas leyes que restringen el uso o el acceso, en vez de trabajar con las instituciones consuetudinarias para abordar los elementos subyacentes que impulsan la deforestación. Para muchos países, las áreas protegidas representan la base principal de las presuntas actividades del REDD+ y es probable que los gobiernos estén tentados a excluir o a desalojar a los pobladores de estas zonas. En diversos casos, el uso de las áreas protegidas para los objetivos del REDD+ puede basarse en una serie de derechos debatidos con anterioridad, con relación a la creación de estas áreas. Las actividades que se centran en los pobladores podrían menoscabar la seguridad de la tenencia de los habitantes nómadas de los bosques en muchos países. Recientemente, el pueblo Baaka en República Centroafricana obtuvo el reconocimiento de sus derechos de uso de los bosques, pero todavía podrían ser vulnerables ante la habilidad del gobierno de suspenderlos en interés de la “utilidad pública” (Woodburne y Nelson 2010). También se ha observado la suspensión de los derechos de uso y los desalojos en el bosque Mau de Kenia, donde la reforma a la ley forestal está originando la reubicación de miles de familias que dependen de ese bosque. La combinación de los objetivos del REDD+ con la aplicación de estas leyes —en las cuales a menudo hay historias sociales y políticas más profundas— puede ser peligrosa para la credibilidad nacional e internacional de las actividades del REDD+.

A pesar de la tendencia de confiar en el cumplimiento jurídico, muchos países reconocen la oportunidad que ofrece el REDD+ para instaurar la voluntad política necesaria para abordar las ambigüedades que han existido durante mucho tiempo en los regímenes de tenencia y han destacado la reforma a la misma dentro del paquete de

beneficios positivos que reciben las poblaciones rurales a partir de su participación en el REDD+. En su R-PP y la consiguiente revisión del Banco Mundial, Etiopía admitió que “las prácticas consuetudinarias de gestión forestal se han corroído en el país, a medida que ha aumentado la población y la migración interna y se han reemplazado los derechos consuetudinarios de los usuarios con derechos sancionados por el Estado (...) El apoyo del REDD+ a las políticas que formalizan los derechos tradicionales de los usuarios podría ayudar a preservar y revigorizar estos enfoques” (R-PP de Etiopía 2010). En otros países, el REDD+ podría ofrecer el financiamiento necesario para aplicar las leyes existentes sobre la tenencia de tierras. Por ejemplo, en Argentina, “muchas de las tierras públicas están ocupadas ilegalmente. Los ocupantes pueden legalizar su situación y recibir un título después de permanecer en las tierras durante cierta cantidad de años. Desafortunadamente, en muchos casos, la gente no tiene el dinero para pagar los costos administrativos de la regularización de las tierras” (R-PP de Argentina 2010). En este caso, se podría considerar que la preparación del REDD+ es un posible elemento para financiar la formalización de los derechos de propiedad.

Diversos proyectos de repoblación boscosa y reforestación bajo el MDL y los mercados voluntarios han demostrado la capacidad de lograr estas actividades o la conservación forestal para dar origen a la formalización de los derechos consuetudinarios. Bajo el Proyecto de Reforestación de Tierras de Cultivo y Pastizales en las Comunidades de Bajos Ingresos en Paraguay, los encargados privados prestaron asistencia a los agricultores locales con sus derechos consuetudinarios para que adquirieran certificados de ocupación. El proyecto decidió no prestarles asistencia para que obtuvieran un título pleno debido a los obstáculos administrativos. Esto refleja otro reto en la ejecución de los proyectos con cronogramas breves, en especial cuando un proceso completo de clarificación de la tenencia puede demorar meses y hasta años. En el Proyecto de Regeneración Nacional Asistida en Humbo, Visión Mundial ayudó a siete comunidades locales a recibir certificados de posesión comunitaria de las tierras para las actividades del proyecto, al igual que la clarificación sobre sus derechos relativos al carbono, lo cual sienta un precedente para que los beneficios del carbono vayan de la mano con los derechos consuetudinarios de gestión en Etiopía (Visión Mundial Etiopía 2009).

Si bien esta disposición de ayudar a obtener la seguridad de la tenencia es encomiable, una titulación apresurada para satisfacer los requisitos de validación, tal como sucedió en Paraguay, puede ocasionar que los encargados del desarrollo de los proyectos pasen por alto diversos patrones complejos sobre el uso de los suelos y alienen a las poblaciones locales que tienen derechos tradicionales de usufructo. Esto puede originar nuevos conflictos debido a los títulos emitidos precipitadamente, tal como sucedió después de una titulación reciente de tierras comunitarias en Ecuador, fuera del marco de mitigación del carbono forestal. En esta situación, se obligó a las comunidades vecinas a establecer líneas limítrofes arbitrarias, a pesar de que durante mucho tiempo había existido un uso compartido del bosque entre las comunidades. En otros casos, si los territorios para el REDD+ se gestionan mediante las comunidades a gran escala, los actores con poca relación mutua podrían verse obligados a gestionar el territorio de manera conjunta, tal como sucede en Brasil, donde los pueblos indígenas se reunieron para crear reservas extractivas (Cronkleton et al. 2010). Por consiguiente, si bien la clarificación de los derechos relativos a la tierra es un componente central para la preparación del REDD+, la misma no se debe apresurar sencillamente para cumplir con los plazos establecidos para la presteza de este mecanismo. Se deben emprender esfuerzos para velar por que los derechos tradicionales no se pierdan o se debiliten indebidamente en el proceso de definición de los actores, sus derechos y responsabilidades. A medida que surgen las instituciones estatutarias a través del proceso de preparación del REDD+, se deben abrigar y formalizar los derechos tradicionales, en la medida de lo posible.

Los estándares como herramienta para salvaguardar los derechos en los proyectos sobre el carbono forestal.

El uso de estándares en la generación de créditos por la reducción de emisiones ha sido el enfoque central para velar por que los derechos de los participantes de los proyectos no resulten comprometidos y que la tenencia de tierras esté clara en las actividades relativas al carbono de los bosques. Muchas de estas actividades utilizan estándares para ofrecer acceso a los mercados a través de la generación de créditos por la reducción de emisiones, o demostrar un nivel superior de integridad social y ambiental que ofrece un alto grado de certidumbre a los inversionistas. La experiencia con las actividades de repoblación boscosa y reforestación bajo el cumplimiento y los mercados voluntarios ha demostrado que los estándares pueden ser una fuerza positiva o negativa para la tenencia. Existe una amplia variedad de estándares que han surgido para los proyectos de mitigación forestal, algunos de los cuales son específicos para el carbono y la reducción de emisiones, tales como el Estándar Voluntario de Carbono y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Otros están diseñados para ser estándares complementarios que reflejan las mejores prácticas o lo que se denomina “*carbon plus*” (carbono positivo), tales como los estándares sobre Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCB, por sus siglas en inglés). Otros pueden reflejar estándares fuera de la mitigación del carbono pero que son relevantes para la gestión

forestal, tales como los estándares de certificación del Consejo de Administración Forestal. Aunque en grados diferentes, cada uno de estos estándares necesita que se consideren aspectos relativos a la tenencia de tierras.

Estándares de certificación y tenencia

Todos los estándares relativos a la certificación de la compensación de emisiones de carbono requieren tomar en consideración la tenencia de tierras, pero los mismos varían en la consideración de un impacto más amplio de los actores involucrados. Esta consideración también varía entre las distintas actividades de los proyectos dentro de los sistemas de los estándares. Los siguientes son ejemplos sobre la forma en que se toma en cuenta la tenencia bajo algunos de los estándares principales sobre la compensación de emisiones de carbono con respecto a los proyectos para el uso de los suelos:

- Mecanismo de Desarrollo Limpio: “Una descripción del título jurídico de la tierra, los derechos de acceso al carbono captado, la tenencia de tierras y el uso actual del suelo”. <http://cdm.unfccc.int>
- Estándar voluntario de carbono: “Los participantes de un proyecto deben definir los límites de éste al principio de la actividad propuesta y deben ofrecer las coordenadas geográficas de las tierras que se incluirán... (Son necesarios) los registros sobre la administración y la tenencia de tierras”. <http://www.v-c-s.org>
- Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCB): “La descripción del uso actual de los suelos y los derechos consuetudinarios y jurídicos de propiedad, incluida la propiedad comunitaria... identificando cualquier conflicto en marcha o irresuelto ... y describiendo cualquier disputa sobre la tenencia de tierras que se resolvió durante los últimos diez años”. <http://www.climate-standards.org>
- Plan Vivo: “Se deben afianzar (la tenencia de tierras o los derechos de uso) para que haya una posesión clara, la posibilidad de rastreo y la rendición de cuentas sobre los beneficios de la reducción o la captación de carbono”. <http://www.planvivo.org>

Los estándares ofrecen transparencia y la rendición de cuentas de las actividades basadas en la validación y la verificación de una tercera parte. Con frecuencia, el proceso de validación genera advertencias sobre diversos asuntos relativos a la tenencia de tierras. En el caso del proyecto de reforestación de las sabanas de Uchindile, en Tanzania, “muchos pobladores, según se comunicó en el documento de diseño del proyecto, consideran que Green Resources ha roto las promesas que hizo cuando el poblado decidió ceder sus tierras consuetudinarias al consejo distrital para su asignación a Green Resources” (TUV SÜD 2009). Si bien los estándares existentes sobre la repoblación boscosa y la reforestación, al igual que los estándares emergentes del REDD+, hacen un llamado a una tenencia clara de las tierras y a considerar a los actores, hay diversos riesgos a la par del uso de los estándares de un proyecto de repoblación boscosa, reforestación y el REDD+, especialmente el hecho de centrarse en los resultados en vez de comprender y resolver las ambigüedades existentes en los regímenes de tenencia. Si bien la facilitación de la titulación de los derechos a la tierra por parte de los encargados del desarrollo de los proyectos es algo encomiable (tales como el mecanismo de desarrollo limpio en Paraguay y los proyectos en Humbo, Etiopía), la mayoría de los encargados no son profesionales en el campo de la tenencia y existe el riesgo de que un proceso expedito de consulta para clarificar los diferentes conjuntos de derechos a la tierra pueda ocasionar nuevos conflictos sobre el uso de la misma y en torno a tales derechos, tal como se mencionó en páginas anteriores.

La mayoría de los estándares de certificación que son relevantes para la mitigación forestal requieren de la documentación de las preocupaciones que surgen sobre la tenencia e instan a la clarificación de los tipos de conflictos existentes o posibles. Por ejemplo, a menudo se cita en los documentos de los proyectos la reubicación planificada de las actividades o la compensación de las personas, pero con frecuencia el proceso de lograr resultados no da mayores explicaciones y las soluciones propuestas no necesariamente representan un consenso. Una auditoría de validación sobre la repoblación boscosa y la reforestación en Tanzania dio la siguiente respuesta ante la reubicación de los pastizales afuera de las zonas del proyecto de reforestación y repoblación boscosa: “No obstante, algunos propietarios de ganado no estaban convencidos acerca de las intervenciones sobre la reubicación propuesta, tales como ‘cero pastizales’, la despoblación y la introducción de especies de alto rendimiento, y citaron varias preocupaciones. Según algunos de los agricultores, una especie de alto rendimiento necesita más cuidado y tratamiento, lo cual muchos ya lo han intentado pero han perdido sus existencias debido a su falta de conocimiento sobre cómo manejarlas y por el alto grado de cuidado que necesitan” (Rainforest Alliance 2008). Ciertos estándares de certificación, tales como CCB y el Plan Vivo, requieren de una documentación del proceso, especialmente

aquellos relacionados con las consultas de los actores y la resolución de conflictos, lo cual podría dar origen a una descripción más transparente de la participación.

Por consiguiente, si bien actúan como salvaguardas necesarias para los derechos de los actores, los documentos de diseño de los proyectos y los informes de validación y verificación para los estándares de certificación sólo presentan un panorama parcial de las condiciones de la tenencia. Para proteger adecuadamente los derechos de los actores, se deben modificar muchos de estos estándares para que requieran una mayor documentación del proceso, además de medir los resultados para velar por la transparencia y por que se apliquen las mejores prácticas existentes. Esto representaría una mayor atención a los aspectos sociales de los proyectos, además del impacto de las emisiones, y así se velaría por que los estándares actúen como fuerza positiva para afianzar los derechos de tenencia de las poblaciones locales.

En contraste con los estándares, los cuales, tal como se planteó anteriormente, no tienden a describir procesos para lograr los objetivos, el uso de lineamientos podría adquirir más importancia para los países a medida que intentan generar créditos por la reducción de emisiones a través de los sistemas nacionales del REDD+, mientras demuestran que están trabajando para ayudar a los actores a definir, ampliar y ejercer sus derechos. Todavía queda por ver la forma en que el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (OSACT) de la CMNUCC abordará el desarrollo y la aplicación de salvaguardas del REDD+, las cuales iniciaron en junio del 2011. Algunos países receptores se han pronunciado en contra de que las salvaguardas sean criterios prescriptivos de idoneidad, con lo cual se podría limitar la participación. En vez de ello, estos países hacen un llamado al establecimiento de lineamientos generales. Las directrices voluntarias sobre la gobernabilidad responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que actualmente se encuentran en proceso de elaboración, podrían representar una herramienta útil para ayudar a los países a trabajar mediante un proceso para definir y fortalecer los derechos. Independientemente del rumbo que tome el OSACT para que las salvaguardas sean operativas, existe una necesidad clara de contar con herramientas y lineamientos para ayudar a los países a lograr los objetivos sociales y ambientales del REDD+.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A medida que van surgiendo las reglas que rigen el REDD+ y aumenta el conocimiento sobre los regímenes de tenencias que son específicos en cada país, se someterán a prueba y evolucionarán las instituciones del REDD+ y la legislación afín sobre el carbono. Hay tres resultados probables de este proceso para el futuro de del mecanismo:

1. **La desposesión, la pérdida de derechos y una participación limitada en el ámbito local.** Si los gobiernos centralizan el control de los bosques y el poder de tomar decisiones para satisfacer los criterios relativos a la preparación del REDD+, se podría limitar la participación de las poblaciones locales y las actividades del REDD+ podrían originar menos oportunidades para los medios de sustento (y en consecuencia una mayor inseguridad alimentaria). Todo esto contradice los objetivos de la respuesta internacional al cambio climático.
2. **La resistencia activa en el ámbito nacional e internacional da origen a la imposibilidad de despegar.** Si se ejecuta el REDD+ en el contexto de una inseguridad de la tenencia, o si las nuevas leyes inciden de forma negativa en las poblaciones o las subpoblaciones locales (lo cual generaría el resultado negativo que se expuso en el primer punto), podría aumentar el grado de resistencia local, nacional e internacional frente al REDD+. Ello podría conducir a la pérdida del apoyo político para el mecanismo, el retiro de las inversiones y su consiguiente desintegración.
3. **Una clarificación de la tenencia y un menor grado de conflicto.** Al abordar la tenencia sin rodeos, el REDD+ tiene el potencial de catalizar políticas para la gestión sostenible de los bosques en el ámbito internacional.

En la práctica, estos resultados podrían surgir de forma natural en diversos grados dentro de los distintos países, a medida que los gobiernos y la sociedad civil intentan ejecutar modelos adecuados para el proceso de preparación en el ámbito nacional. Ello podría conducir a que algunos países desarrollen sistemas funcionales para el REDD+, mientras que otros países con bajos niveles de gobernabilidad podrían quedarse rezagados. Aún así, el mecanismo REDD+ ofrece una nueva oportunidad para que los países aborden la tenencia de una forma que fortalezca los derechos de las poblaciones locales y estimule las inversiones a largo plazo en la gestión sostenible de los bosques. Sin embargo, no hay ninguna solución rápida para lograr la claridad de la tenencia y reducir el conflicto en el marco del REDD+. La larga historia de las reformas de la tenencia y la evolución de los derechos de propiedad en el mundo han revelado los retos para superar la corrupción y la manipulación de los mecanismos administrativos

que sólo benefician a unos cuantos. Se debe tener cuidado y monitorear la ejecución y el impacto de las nuevas normas e instituciones, adaptarse y aprender según sea necesario.

A la fecha, las experiencias con las actividades de repoblación boscosa y reforestación, al igual que la preparación del REDD+, ofrecen lecciones valiosas que reflejan tanto los riesgos como las oportunidades de la mitigación del carbono forestal para la seguridad de la tenencia. El desarrollo de las mejores prácticas sobre la definición de los actores, sus derechos y responsabilidades, al igual que la creación de salvaguardas funcionales, la integración de las leyes consuetudinarias y estatutarias y el equilibrio de los procesos de centralización y descentralización serán retos críticos para la preparación del REDD+. Corresponde a USAID y a la comunidad de donantes en general desempeñar un papel muy importante para facilitar estos cambios en la gobernabilidad de los recursos, en parte al adscribirse a las recomendaciones siguientes.

La tenencia es una característica primordial de la preparación del REDD+.

La inversión en el desempeño del REDD+ en situaciones en las que haya poca claridad sobre la tenencia es un desperdicio de recursos. Por consiguiente, las inversiones futuras en proyectos pilotos o procesos de preparación deben estar supeditadas al desarrollo y la ejecución de políticas sensatas sobre la tierra y los avances para lograr una seguridad más generalizada de la tenencia para las poblaciones afectadas. En la mayoría de los países, no será práctico estancar las inversiones hasta que se aborden por completo las preocupaciones relativas a la tenencia. Sin embargo, se deben hacer esfuerzos para definir y establecer una secuencia de las prioridades iniciales sobre la tenencia en los países que participan en la preparación del REDD+, lo cual podría utilizarse como punto de referencia para las futuras inversiones en la preparación del REDD+ y las labores piloto de este mecanismo. La plena incorporación de la tenencia y la gobernabilidad de los recursos en los planes nacionales es un proceso a largo plazo que requiere de un financiamiento paciente y la voluntad de fallar y aprender de los errores cometidos. Existe la necesidad de que los expertos desempeñen un papel primordial en los debates internacionales en marcha para desarrollar estándares sociales sólidos y ejecutables para el REDD+. Estos expertos también deben participar de forma activa en el desarrollo de las estrategias nacionales de preparación.

Es esencial contar con la voluntad política.

Sin la voluntad política necesaria para abordar la tenencia de tierras y la gobernabilidad en el ámbito nacional y local, el REDD+ no podrá desarrollar su pleno potencial. La falta de expansión en el sector de repoblación boscosa y reforestación en muchos países en desarrollo obedece en parte a la falta de una tenencia clara y a la existencia de instituciones débiles. El REDD+ ofrece un marco e incentivos considerables para que los países aborden las preocupaciones relativas a la tenencia y la gobernabilidad. No obstante, si se transfieren fondos antes de que se hagan esfuerzos para abordarlas, es probable que las instituciones corruptas e ineficientes se apropien del mecanismo REDD+ y originen resultados inequitativos.

El REDD+ debe evitar transformarse en un mecanismo para la centralización de la gestión forestal.

La participación en el ámbito nacional, regional y local es necesaria para las actividades relativas a la repoblación boscosa y la reforestación y absolutamente esencial para las intervenciones del REDD+. La preparación de este mecanismo debe ayudar a las instituciones a coordinar el diálogo en diferentes ámbitos y desarrollar las capacidades en todos los niveles de la sociedad, a fin de monitorear y lograr el cumplimiento, al igual que para distribuir los beneficios de forma eficaz. Si bien será necesaria la coordinación de las actividades por parte del gobierno central, al igual que ciertas restricciones a la conducta, todo ello debe enmarcarse dentro de los incentivos positivos que insten al cumplimiento.

La preparación del REDD+ requiere de una clarificación y del fortalecimiento de los derechos.

La clarificación y el fortalecimiento de los derechos de propiedad es un componente esencial para la preparación del REDD+. En especial, este proceso debe documentar e intentar reconciliar los reclamos contendientes con relación a los recursos. En este proceso, se necesitará un mayor reconocimiento del papel de la tenencia consuetudinaria y esto debe formalizarse en los planes de preparación del REDD+ y en las legislaciones afines. Por ejemplo, se deben proteger los derechos comunitarios consuetudinarios de usufructo, a fin de velar por que los mismos no resulten afectados si las actividades se llevan a cabo dentro de las áreas protegidas. Sin embargo, la historia de las últimas décadas sobre los intentos por establecer un mayor grado de seguridad de la tenencia en todo el mundo va en contra de las generalizaciones demasiado fáciles. Las reformas relativas a la tenencia, tales como las que se sugieren en este documento, requieren de tiempo, recursos y voluntad política.

Resulta necesario un mayor grado de integración de la tenencia en los estándares de compensación del carbono y sus lineamientos. También existe la necesidad de centrarse tanto en el proceso como en los resultados.

A la fecha, la validación y la verificación de los proyectos se basan excesivamente en los resultados y no describen

adecuadamente el proceso, en especial para las decisiones sobre quién se considera como actor y quién no, al igual que la forma en que se llegan a tomar las decisiones. La mayoría de los documentos de diseño de los proyectos no son transparentes adecuadamente en términos del ámbito de la participación comunitaria o de los actores y los efectos subsiguientes. Esto destaca la necesidad de modificar los estándares requeridos por la documentación de los procesos y de centrarse más en los lineamientos que ayudan a los países y a los encargados del desarrollo de proyectos a utilizar las mejores prácticas existentes para abordar los temas relativos a la tenencia.

Resulta necesario obtener evidencia más empírica.

Los documentos de diseño de los proyectos y los informes de validación muestran un panorama útil pero incompleto sobre la tenencia y las interacciones de mitigación. Con frecuencia, su enfoque limitado no ofrece un desglose adecuado de los posibles efectos y reflejan una inclinación hacia los intereses de los encargados de los proyectos que se benefician al restar importancia a las incertidumbres y los posibles conflictos sobre diversos asuntos relativos a los derechos de propiedad. Además de los documentos de los proyectos, existe la necesidad de que los investigadores y los especialistas en tenencia ofrezcan descripciones más sólidas tanto sobre las oportunidades como de los riesgos para la tenencia y los derechos de propiedad relativos al REDD+ y las intervenciones de repoblación boscosa y reforestación, en especial para los grupos vulnerables, tales como las mujeres y los pueblos indígenas. A medida que los países van desarrollando sus instituciones para la preparación del REDD+, resulta necesario compartir lecciones tanto de los éxitos alcanzados como de los fracasos experimentados.

Es una responsabilidad primordial de la comunidad adecuadamente coordinada de los entes donantes velar por que las inversiones internacionales en el REDD+ den origen a prácticas y salvaguardas operativas que garanticen los derechos e incidan positivamente en los medios de sustento de quienes participan en el REDD+. USAID puede desempeñar un papel muy importante al aportar su conocimiento especializado y su experiencia a partir de su participación en programas de políticas y administración de tierras en todo el mundo, a fin de ayudar a los países a superar los retos que impone el proceso de preparación del REDD+ y crear un mecanismo eficaz, equitativo y eficiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Angelsen, A. (editor). 2008. "Moving ahead with REDD: Issues, options, and implications." CIFOR. <http://www.cifor.cgiar.org/Knowledge/Publications/Detail?pid=2601>.
- Baker y McKenzie. 2010. "Clean Development Mechanism Rulebook. Forestry." <http://www.cdmrulebook.org/> 534.
- Bleaney, A., L. Peskett, y D. Mwayafu. 2010. "REDD-plus after Copenhagen: What does it mean on the ground?" REDD-NET COP15 Briefing. Enero del 2010. http://www.recoftc.org/site/fileadmin/docs/publications/The_Grey_Zone/2010/COP15Briefing.pdf.
- Capoor, K., y P. Ambrosi. 2009. "State and trends of the world carbon market 2009." World Bank, Washington, DC. http://siteresources.worldbank.org/INTCARBONFINANCE/Resources/State_Trends_of_the_Carbon_Market_2009-FINAL_26_May09.pdf.
- CMNUCC. 2010. "Decisión 1/CP.16: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención". Documento número FCCC/CP/2010/7/Add.1. <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>.
- Corbera, E., y K. Brown. 2010. "Offsetting benefits? Analyzing access to forest carbon." *Environment and Planning A*. 42(7): 1739–1761. <http://www.envplan.com/abstract.cgi?id=a42437>.
- Cotula, L., y J. Mayers. 2009. "Tenure in REDD: Start-point or afterthought?" International Institute for Environment and Development. London: Natural Resources Issues No. 15. <http://www.iied.org/pubs/display.php?o=13554IIED>.
- Cronkleton, P., D. Bray, y G. Medina. 2010. "Community forest management and REDD+: Lessons from Mexico, Brazil, and Bolivia." Presentado durante el Taller del CIFOR sobre Gobernabilidad Forestal, Descentralización y el REDD+ en América Latina y el Caribe. 3 de setiembre del 2010, Oaxaca, México. A publicarse en una edición especial de *Forests* (ISSN 1999-4907) sobre la gobernabilidad forestal y el REDD.
- Davis, C., F. Daviet, S. Nakhooda, y A. Thuault. 2009. "A review of 25 readiness plan idea notes from the World Bank Forest Carbon Partnership Facility." Working Paper. World Resources Institute. Washington, D.C. http://pdf.wri.org/world_bank_readiness_review.pdf.

- Davis, C., A. Williams, L. Goers, F. Daviet, y S. Lupberger. 2010. "Getting ready. A review of the World Bank Forest Carbon Partnership Facility readiness preparation proposals. Working Paper. World Resources Institute. Washington, D.C. http://pdf.wri.org/working_papers/getting_ready_2010-07-13.pdf.
- Galudra, G., M. van Noordwijk, Sunyato, I. Sardi, y U. Pradhan. 2010. "Hot spot of emission and confusion: Land tenure insecurity, contested policies, and competing claims in the Central Kalimantan Ex-Mega Rice project area." Working Paper 98. World Agroforestry Center. Bogor, Indonesia. <http://www.worldagroforestry.org/downloads/publications/PDFs/WP16601.pdf>.
- Global Woods AG. 2008. "Project design document for Kikonda Forest Reserve." http://www.climate-standards.org/projects/files/kikonda/CCBS_KFR.pdf.
- Gong, Y., Bull, G., y Baylis, K. 2010. Participation in the First CDM Project: The role of property rights, social capital and contractual rules. *Ecological Economics* 69(6):1292-1302.
- Granda, P. 2005. "Carbon sink plantations in the Ecuadorian Andes: Impacts of the Dutch FACE-PROFAFOR monoculture tree plantations' project on indigenous and peasant communities." *Acción Ecológica*. Quito, Ecuador. <http://www.wrm.org.uy/countries/Ecuador/face.pdf>.
- Green Resources. 2009. "CCB project design document for reforestation in grassland of Uchindile, Kilombero, Tanzania, and Mapanda, Mufindi, Tanzania." http://www.climate-standards.org/projects/files/tanzania/UFP_MFP_CCBA_02_10_09-1.pdf.
- Green Resources. 2010. "Project idea note for Tindilo REDD project, Sudan." <http://www.greenresources.no/Portals/0/Carbon/PIN%20Tindilo%20REDD%20Project.pdf>.
- Griffiths, T. 2009. "Seeing REDD? Forests, climate change mitigation and the rights of indigenous peoples and local communities." Forest Peoples Programme. http://www.forestpeoples.org/documents/ifi_igo/seeing_redd_update_may09_eng.pdf.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). 2007. "Capítulo 9, Silvicultura." Informe del Grupo de Trabajo III sobre la Mitigación del Cambio Climático como contribución al Cuarto Informe de Evaluación. http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/ch9.html.
- Lang, C., y T. Byakola. 2006. A funny place to store carbon: UWA- FACE Foundation's tree planting project in Mount Elgon National Park, Uganda. *Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales*, Montevideo, Uruguay.
- Larson, A. M., P. Cronkleton, D. Barry, y P. Pacheco. 2008. "Tenure rights and beyond: Community access to forest resources in Latin America." Occasional Paper No. 50. CIFOR, Bogor, Indonesia. http://www.cifor.cgiar.org/Knowledge/Publications/DocumentDownloader?a=d&p=%5Cpublications%5Cpdf_files%5COccPapers%5COP-50.pdf.
- Larson, A. M., y E. Petkova. 2010. "Synergies and opportunities: An introduction to forest governance, people, and REDD+ in Latin America." Presentado durante el Taller del CIFOR sobre Gobernabilidad Forestal, Descentralización y el REDD+ en América Latina y el Caribe. 3 de setiembre del 2010, Oaxaca, México. A publicarse en una edición especial de *Forests* (ISSN 1999-4907) sobre la gobernabilidad forestal y el REDD.
- O'Briens. 2010. Validation audit comments for the Kamula Doso Improved Forest Management Carbon Project. Enviado el 22 de julio del 2010. https://s3.amazonaws.com/CCBA/Projects/Kamula_Doso_Improved_Forest_Management_Carbon_Project/KamulaDosoComments_Final_Part_1.pdf accessed 24 September 2010.
- Ostrom, E., y E. Schlager. 1996. "The Formation of property rights." En Hanna, S., C. Folke, y K. Mähler. (editores). *Rights to Nature* 127–156. Island Press: Washington, D.C.
- Pagiola, Stefano, 2008. "Payments for environmental services in Costa Rica." *Ecological Economics* 65(4): 712–724.
- Propuestas de Preparación para el REDD (R-PP, por sus siglas en inglés). Disponible en la página de Internet del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF): <http://www.forestcarbonpartnership.org>.
- R-PP de Argentina. 2010. "Forest Carbon Partnership Facility: REDD country participants—Argentina R-PP" (versión de junio del 2010). <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/AR>.
- R-PP de Costa Rica. 2010. "Forest Carbon Partnership Facility: REDD country participants— Costa Rica R-PP" (versión de agosto del 2010) y "Technical Advisory Panel Synthesis Review", (Junio del 2010) <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/CR>.

- R-PP de Etiopía. 2010. "Forest Carbon Partnership Facility: REDD country participants— Ethiopia R-PP" (versión de agosto del 2010) y "Consolidated External Technical Advisory Panel Review of R-PIN", (julio del 2010). <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/66>.
- R-PP de la República Democrática del Congo. 2010. "Forest Carbon Partnership Facility: REDD country participants—Democratic Republic of Congo R-PP" (versión de julio del 2010) y "Technical Advisory Panel Synthesis Review (marzo del 2010)." <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/ZR>.
- Rainforest Alliance. 2008. "Validation assessment report for Forest Again in Western Province, Kenya." http://www.climate-standards.org/projects/files/kenya0409/Eco2librium_CCB_valid_assess_09.pdf.
- Sydney Morning Herald. 2009. "Carbon scandal linked to nephew of PNG's PM." 4 de julio del 2009. <http://www.smh.com.au/business/carbon-scandal-linked-to-nephew-of-pngs-pm-20090704-d852.html>.
- Takacs, D. 2009. "Forest carbon law and property rights." Conservation International. Noviembre del 2009. http://www.conservation.org/Documents/CI_Climate_Forest-Carbon_Law-Property-Rights_Takacs_Nov09.pdf.
- TÜV SÜD. 2009. "CCB validation report for reforestation in grassland of Uchindile, Kilombero, Tanzania, and Mapanda, Mufindi, Tanzania." http://www.climate-standards.org/projects/files/tanzania/Validation_Report_CCBA_UFP-MFP_16Oct09-4.pdf.
- Unruh, J. 2008. "Carbon sequestration in Africa: The land tenure problem." *Global Environmental Change* 18:700–717.
- USAID. 2011. The Future of Customary Tenure: Options for Policy Makers. Property Rights and Resource Governance Briefing Paper. Disponible en el portal de USAID sobre la tenencia de tierras y los derechos de propiedad. <http://usaidlandtenure.net>.
- van der Werf, G. R., D. C. Morton, R. S. DeFries, J. Olivier, P. S. Kasibhatla, R. B. Jackson, G. J. Collatz, y J. T. Randerson. 2009. "CO2 emissions from forest loss." *Nature Geoscience* 2 (11):737-738 2009. <http://www.falw.vu/~gwerf/publications/vanderWerf2009NGeo.pdf>.
- Visión Mundial Etiopía. 2009. "Humbo Ethiopia assisted natural regeneration project documentation: CDM Project 2712." <http://cdm.unfccc.int/Projects/DB/JACO1245724331.7/view>.
- Woodburne, O., y J. Nelson. 2010. "Securing community rights in climate and forest protection programmes in the Central African Republic." *Forest Peoples Programme*. http://www.forestpeoples.org/documents/forest_issues/car_redd_briefing_jul10_eng.pdf.
- Wunder, S., y M. Alban. 2008. "Decentralized payments for environmental services: The cases of Pimampiro and PROFAFOR in Ecuador." *Ecological Economics* 65(4): 685–698.

Autor: Matt Sommerville, Tetra Tech ARD, Agosto del 2011

Oficiales técnicos de USAID: Dr. Gregory Myers, Sr. Tim Fella

Portal sobre la tenencia de tierras y los derechos de propiedad: <http://usaidlandtenure.net>