Políticas sobre “deforestación “evitada” y pueblos indígenas y comunidades locales: se necesita un urgente debate sobre sus potenciales impactos sociales

La conservación de los bosques vuelve a la agenda internacional del clima... ¡a lo grande!

Cada vez más gobiernos del Norte y el Sur, agencias bilaterales de desarrollo, bancos multilaterales de desarrollo y grandes ONG conservacionistas arguyen que habría que compensar a los “países” por la protección de los “reservorios de carbono” en los bosques. Según algunas propuestas, los planes de protección de los bosques de los gobiernos del Sur generarían derechos de contaminación que estos gobiernos podrían vender a las industrias del Norte para permitirles que continúen con sus prácticas contaminantes de siempre.

Prácticamente todos los entusiastas de tales políticas de “deforestación evitada” rechazan el enfoque “proyecto por proyecto” de conservación de los bosques. Para esta opción de política, que en la terminología oficial de la Convención sobre Cambio Climático se conoce como Reducción de emisiones de la deforestación (RED), lo que quieren es planes nacionales o regionales que abarquen grandes superficies de bosque. Con esto, alegan, se reducirían los costos de supervisión, pues es mucho más barato medir la deforestación desde un satélite que visitar cantidades de proyectos diferentes sobre el terreno.

Quienes proponen la “deforestación evitada” (DE) dicen también que acreditar los “países” en tanto agentes responsables de salvar los bosques contribuiría a promover un enfoque más amplio de las políticas forestales nacionales, que a su vez podría ayudar a impedir que la protección del bosque en un lugar lleve a la deforestación en otra parte del mismo país.

No obstante, con toda la excitación en torno a la DE se ha prestado relativamente poca atención a los riesgos y problemas sociales y al impacto potencial sobre los pueblos indígenas y las comunidades locales que dependen de los bosques para su sustento, cultura y bienestar. Los movimientos y activistas por los bosques tendrán que participar en este debate debido al gran impacto que podría tener sobre sus bosques ancestrales y sus derechos y libertades fundamentales.

¿Fondos públicos o comercio mundial de carbono?
Algunos gobiernos, entre los que se destaca el de Brasil, proponen que los incentivos económicos para que los países en desarrollo protejan los bosques deben proceder de un fondo internacional especializado creado con dinero público de países donantes. En el informe del gobierno británico Stern Review on the Economics of Climate Change (“Informe Stern sobre la Economía del Cambio Climático”) publicado a principios de 2007, el ex economista del Banco Mundial sir Nicholas Stern recomienda que “... el apoyo internacional a la acción de los países para impedir la deforestación debe empezar en cuanto sea posible...” mediante planes piloto que “... podrían basarse en fondos [creados] con contribuciones voluntarias de países desarrollados, empresas y ONG”. Stern sugiere que los fondos públicos para la DE podrían destinarse allí donde sean más beneficiosos en un país y utilizarse para trabajar en la reducción de la pobreza y las causas subyacentes de la deforestación.

Por otra parte, grandes ONG conservacionistas, empresas de “finanzas del carbono” y “forestación del carbono” y algunos gobiernos del Sur como Costa Rica y Papúa Nueva Guinea alegan que los fondos públicos nunca brindarán suficiente dinero para garantizar la financiación adecuada y sostenida de la deforestación evitada. Este grupo sostiene que solamente un comercio global de créditos de contaminación podría proporcionar fondos suficientes para planes RED efectivos. Entre los defensores del comercio de DE se encuentran cada vez más consultores de empresas de finanzas del carbono ansiosos por ganar mucho dinero con el comercio del carbono de los bosques, como por ejemplo EcoSecurities. Estas compañías y estos empresarios, junto con varios científicos forestales, grandes ONGs y el Banco Mundial, están ahora dedicados a ejercer una fuerte presión sobre los gobiernos donantes para convencerlos de que brinden apoyo legal e institucional a los mercados mundiales de carbono de los bosques.

El Banco Mundial busca captar fondos mundiales del carbono

En relación con el financiamiento mundial de la retención del carbono de los bosques, el Banco Mundial apoya una mezcla de enfoques públicos y de mercado. El Banco se está moviendo con rapidez intentando captar todo nuevo fondo para la deforestación evitada como componente central de su controvertida propuesta de una nueva Alianza Forestal Mundial (GFA) con grandes ONGs conservacionistas como The Nature Conservancy, Conservation International y el WWF. En el marco de la GFA el Banco pretende establecer planes piloto de deforestación evitada en cinco países tropicales en virtud de su propuesta Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) y solicitó al Grupo de los 8 países más industrializados que respalde esta iniciativa en su próxima cumbre, que se realizará en Alemania en junio de 2007.

Mientras tanto, el Banco ya está invitando a los gobiernos de Papúa Nueva Guinea, Costa Rica e Indonesia y a organismos regionales de Brasil y la República Democrática del Congo a financiar la protección de los bosques mediante la deforestación evitada. En mayo de 2007 el Banco Mundial procuró persuadir a estos países de firmar acuerdos para limitar las emisiones de carbono causadas por la deforestación para 2009 o 2010 a cambio de US$ 250 millones en inversiones.

¿Otra vez el PAFT?

Sin embargo parece que una vez más los planes del Banco Mundial, los gobiernos y las ONGs para combatir la deforestación en lo nacional, así como sus propuestas de incluir la conservación en la economía mundial del carbono, se están elaborando con poca o ninguna participación informada de los pueblos de los bosques que podrían resultar afectados. Durante una reunión realizada recientemente en Oxford, el Programa por los Pueblos de los Bosques recibió una desagradable sorpresa al oír de los consultores forestales que los derechos humanos y los problemas de los pueblos indígenas son un “asunto lateral” y una “distracción” de las políticas de protección de los bosques. Admiten que desgraciadamente algunos pueblos indígenas podrían resultar “destrozados”... ¡pero este puede ser el precio que hay que pagar para lograr el objetivo más importante de retardar el cambio climático!

Sin embargo, cualquier expansión e instrumentación rápida de los planes de DE sin la participación de los pueblos de los bosques y sin la debida consideración a los derechos y asuntos sociales corre el riesgo de repetir los errores anteriores de las fracasadas iniciativas mundiales para enfrentar la deforestación tropical (como el Plan de Acción Forestal en los Trópicos (PAFT) dirigido por la FAO y el Banco Mundial en la década de 1980). [i]

Riesgos sociales potenciales

Quienes apoyan los nuevos planes de “deforestación evitada” alegan que las tasas de compensación deben ser superiores a las ganancias de otros usos de la tierra que causan

directamente la deforestación (como la expansión de la palma aceitera, las plantaciones industriales de árboles, la conversión a la agricultura, la extracción de hidrocarburos, etc). Según cifras actuales, cada año los gobiernos podrían ganar cientos o incluso miles de millones de dólares por no cortar los bosques.

Dichas sumas podrían llegar a ser suficientemente elevadas como para crear incentivos para que las autoridades de los bosques estatales y las zonas protegidas expulsen de los bosques a quienes consideren “invasores”. En su afán de recibir pagos compensatorios por mostrar a los satélites que el bosque ya no se tala ni se quema, los organismos de protección de los bosques excesivamente puntillosos podrían sentir la tentación de expulsar a los agricultores itinerantes e impedir cualquier uso del bosque por parte de los habitantes tradicionales del bosque y otras comunidades que de él dependen.

Políticas forestales impuestas desde arriba y el regreso de la “conservación con pistolas y guardianes”

Entre los posibles resultados se cuentan el aumento del control del Estado sobre los bosques, que se culpe injustamente a los pueblos indígenas y marginales de ser las “fuerzas motoras” de la deforestación, la violación de derechos consuetudinarios sobre la tierra y territoriales, la división del bosque en zonas a cargo del Estado y las ONGs sin participación informada de los habitantes del bosque, la imposición desigual de los costos de la protección del bosque a los pueblos indígenas y las comunidades locales mediante contratos comunitarios desiguales y abusivos, especulación de bienes raíces, usurpación de tierras y conflictos por la tierra (empeorados por demandas rivales de compensación DE), corrupción y malversación de fondos internacionales por parte de las élites nacionales y mayores desigualdades y conflictos potenciales entre beneficiarios y no beneficiarios de fondos DE.

¿RED o REDD?

Entre quienes proponen los nuevos planes DE hay quienes quieren, como el gobierno de India, que los planes de reforestación y regeneración natural también reciban compensación, igual que la conservación de los bosques. Esta idea se denomina Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD). Otros señalan que la inclusión de planes de reforestación plantearía los mismos problemas científicos y sociales que se asocian con los muy criticados proyectos de compensación de carbono que implican la plantación de árboles. [ii] También surgirían dudas en cuanto a qué cuenta como “degradación”. Otros defensores influyentes de la DE como Brasil sostienen que los planes globales deben limitarse a la deforestación solamente (RED).

Problemas no resueltos con el comercio de carbono

Un problema de la DE es que requiere que se mida cuánto bosque se ha salvado por encima del “umbral” de una tasa de deforestación del tipo “negocios normales”. Dicha tasa, por supuesto, será determinada por un reducido círculo de especialistas técnicos, con todas las posibilidades de corrupción intelectual que ello implica.

Los planes que incluyen el comercio de carbono tienen otro problema. Algunas organizaciones de pueblos indígenas y campañas por la justicia social han cuestionado la ética, política y ciencia del comercio de existencias de carbono en el mercado internacional. [iii] Estos críticos no aceptan la idea de que el cambio climático pueda o deba resolverse permitiendo a los emisores industriales y corporativos del Norte comprar a los gobiernos de los países del Sur que tienen muchos bosques el “derecho” a seguir contaminando. También rechazan la noción de que el valor de los bosques pueda reducirse al valor monetario de sus reservas de carbono y destacan que para su gente los valores culturales y espirituales no monetarios de sus bosques tienen la mayor importancia y deben

respetarse. Sostienen que el comercio de créditos de carbono no es práctico porque no enfrenta la causa principal del cambio climático: continuación y aumento de las emisiones de combustibles fósiles. [iv]

Luego está la cuestión de la propiedad y la soberanía: ¿Pueden los compradores extranjeros "adquirir" reservas de carbono en bosques en pie que no pertenecen al Estado ni a propietarios individuales sino que más bien son una posesión colectiva según las leyes consuetudinarias y el título aborigen? En tales casos, ¿cómo y en qué términos se obtendría el consentimiento previo?

¿Y los pueblos de los bosques?
Hay quienes argumentan que con un fondo público podrían evitarse muchos de los problemas científicos, legales y éticos asociados con un mercado global del carbono –aunque no la cuestión esencial de permitir que los contaminadores sigan contaminando. Además, los fondos públicos y de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) para planes DE mundiales y nacionales en gran escala podrían acarrear también riesgos sociales. Ante ello, quienes apoyan la idea responden que si estos riesgos pueden eliminarse o reducirse, las políticas DE y un aumento de la financiación por fuera del comercio del carbono podrían ofrecer algunas oportunidades importantes a los pueblos indígenas y las comunidades que dependen de los bosques. Sin embargo, poco se dice acerca del pleno respeto de sus derechos o sobre sus prioridades y capacidad de toma de decisiones en el diseño y la instrumentación de las políticas de deforestación evitada.

En caso de que estos esquemas fueran instrumentados, las políticas AD deberían al menos incluir sólidas garantías, que puedan hacerse cumplir localmente, de que se respetarán los derechos humanos y se abordarán los asuntos relacionados con la igualdad, el gobierno y los derechos. Las promesas vagas de que todos esos asuntos se resolverán con la futura certificación de los bosques RED, como alegan muchas ONGs conservacionistas y el Banco Mundial, no alcanzan. Deben establecerse garantías seguras de que se respetarán los derechos de los pueblos de los bosques antes de que los gobiernos, los donantes internacionales y los bancos multilaterales de desarrollo arremetan con los planes RED.

Se necesita un debate urgente sobre los aspectos sociales de las políticas de deforestación evitada
Como primer paso es esencial que los pueblos indígenas y otros movimientos de base participen plenamente, en lo nacional y en lo internacional, en el debate sobre los pro y los contra de la deforestación evitada en las políticas climáticas globales.

¿Quién decidirá cuáles zonas de bosque estarán o no en los planes DE nacionales? ¿Quién decidirá sobre la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad sobre los bosques incluidos en programas de deforestación evitada? ¿Quién determina cuáles son los bosques que podrían aspirar a un pago REDD y en qué forma? ¿Cómo habría que usar los bosques protegidos? ¿Qué actividades se permitirían y cuáles serían prohibidas en los bosques protegidos con el fin de recibir una compensación DE? ¿Quién recibirá los pagos compensatorios? ¿Beneficiarán realmente a los habitantes locales estos planes?

Este debate debe comenzar sin dilación para que los pueblos de los bosques puedan evitarse una nueva ronda de políticas forestales mundiales y nacionales impuestas de arriba a abajo que no toman en cuenta sus derechos ni sus intereses. Los movimientos por los bosques deben organizarse para debatir estos asuntos, desafíos y oportunidades lo más pronto posible de modo de poder comprometer a los gobiernos y responsables de las políticas. Sin esto, lo más probable es que no se respeten sus derechos en el diseño y la instrumentación de las futuras políticas de deforestación evitada.

Este artículo fue compilado por Tom Griffiths, Programa para los Pueblos de los Bosques (FPP), correo-e: tom@forestpeoples.org. Hay más información sobre algunos de los problemas sociales planteados por las políticas mundiales para evitar la deforestación en el artículo Seeing RED: Avoided deforestation and the rights of Indigenous Peoples and local communities, disponible en inglés en: http://www.forestpeoples.org/documents/ifi_igo /avoided_deforestation_red_jun07_eng.pdf

[i] Véase Colchester, M y Lohmann, L (1990) The Tropical Forestry Action Plan: What Progress?, WRM y The Ecologist, Penang y Sturminster Newton.
[ii] WRM (2000) Climate Change Convention: Sinks that stink WRM, Montevideo
[iii] Foro Internacional de Pueblos Indígenas y Comunidades Locales sobre Cambio Climático (2000) “Segundo Foro Internacional de Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático -Declaración de los Pueblos Indígenas sobre el cambio climático”, La Haya, 11 y 12 de noviembre de 2000;
[iv] Véase especialmente Lohmann, L (2006) “Carbon Trading: a critical conversation on climate change, privatisation and power”, Development Dialogue No.48 (setiembre de 2006)