

Propietarios o trabajadores sin tierras

¿En qué convertirán los países en
desarrollo a las poblaciones rurales?



La Iniciativa para los Derechos y Recursos
Análisis Anual 2012–2013



LA INICIATIVA PARA LOS DERECHOS Y RECURSOS

RRI es una coalición global de 14 socios y más de 120 organizaciones internacionales, regionales y locales, dedicadas a la promoción de reformas de la tenencia de tierras y de las políticas y mercados forestales. RRI aprovecha estratégicamente la colaboración y dedicación de sus socios y colaboradores en todo el mundo: compartiendo proyectos de investigación, apoyando reuniones y encuentros entre actores estratégicos y promoviendo procesos de cambio en diferentes regiones del mundo.

RRI opera bajo la coordinación del Grupo para los Derechos y Recursos, organización sin fines de lucro con sede en Washington, D.C. Para más información, por favor visite www.rightsandresources.org.

SOCIOS



DONANTES



Los puntos de vista presentados aquí no necesariamente los comparten los organismos que generosamente patrocinaron el presente trabajo.

EN BREVE:

DERECHOS Y RECURSOS 2012-2013

Durante 2012, se hizo más evidente que nunca que los países en vías de desarrollo afrontarían una de las decisiones más críticas que se les ha presentado. ¿Tomarían el camino hacia un desarrollo fundamentado en la inclusión, el respeto de los derechos de sus ciudadanos y el estado de derecho? ¿O buscarían un atajo para alcanzar el desarrollo, que conllevara la entrega de las tierras comunitarias y los recursos naturales a inversionistas internacionales y élites nacionales? ¿Convertirían a su población rural en propietarios, o en meros trabajadores sin tierras?

A lo largo del año se hizo evidente que una gran cantidad de países se sentían apremiados por reproducir el éxito económico que habían logrado recientemente China y Brasil. Estaban cansados de su pobreza e impacientes por ver que su economía creciera rápidamente. Los países del África subsahariana aspiran a ser los «leones africanos», siguiendo el modelo de las economías emergentes de los «tigres asiáticos», pero las analogías entre ambos continentes son escasas. En países como China, los «tigres asiáticos» o incluso Brasil impulsaron el desarrollo económico mediante la liberalización de empresas locales y el establecimiento de derechos locales de propiedad. En África, por el contrario, las naciones han renunciado al control económico y político de sus tierras y recursos, reproduciendo así los sistemas económicos que se crearon durante la época colonial y se basaban en la extracción y exportación de recursos.

La lección que nos ha enseñado la historia está clara: las desigualdades y la falta de derechos que provocan estos sistemas políticos y económicos basados en la extracción están trayendo consigo la antigua «maldición de los recursos», que llevan a las naciones a quedar atrapadas en la pobreza, divididas por el resentimiento y los conflictos internos, y amenazadas por una agitación política cada vez mayor. Si los países eligen sistemas democráticos transparentes y participativos, podrán evitar este trágico destino, pero para ello deberán reconocer los derechos locales de propiedad y crear una sociedad civil sólida que mantenga informados a los ciudadanos y responsabilice a los líderes.¹

El análisis anual de los datos de tenencia forestal elaborada por RRI resalta las diferentes decisiones que han tomado los países con mayor cobertura forestal durante la última década: algunos han cambiado de forma progresista su sistema de propiedad forestal, mientras que otros se han estancado y han decidido no reconocer plenamente los derechos de las comunidades forestales. En 2012 algunos países en vías de desarrollo tomaron medidas preliminares para adoptar las reformas adecuadas, pero otros muchos siguen en el camino equivocado. En cualquier caso, todos ellos deben tomar decisiones cruciales sobre el tipo de país en el que desean convertirse. De cara al año 2013, nos planteamos la siguiente pregunta: ¿elegirán los países en desarrollo convertirse en sociedades con ciudadanos propietarios o trabajadores sin tierras?

DEDICATORIA

Dedicamos el presente informe a las familias y los miembros de la comunidad de aquellos activistas en pro de los derechos sobre las tierras que perdieron la vida en 2012.

AGRADECIMIENTOS

El presente informe fue elaborado por Fred Pearce y el personal del Grupo para los Derechos y Recursos, con el aporte de varios Socios de RRI. Los autores desean agradecer a Publications Professionals LLC su valiosa ayuda con el proceso de edición.

La Iniciativa para los Derechos y Recursos

Washington, D.C.

Derechos de reproducción © 2013 Iniciativa para los Derechos y Recursos

Se permite la reproducción con el debido reconocimiento.

ISBN 978-0-9833674-3-7

Cítese de la siguiente manera: La Iniciativa para los Derechos y Recursos. 2013. *Propietarios o trabajadores sin tierras: ¿En qué convertirán los países en desarrollo a las poblaciones rurales?* Washington, D. C.: Iniciativa para los Derechos y Recursos.

Diseño y composición de Lomangino Studio (www.lomangino.com).



Impreso en papel certificado por
Forest Stewardship Council™
(el Consejo de Administración Forestal)

EN BREVE: Derechos y recursos 2012-2013	1
PRIMERA PARTE: La decisión fundamental: ¿propietarios o trabajadores sin tierras?	5
La lucha contra la marginación	7
El apoyo internacional a los derechos locales alcanza un punto culminante	10
Liberia: ¿Un nuevo modelo de desarrollo o una vuelta al <i>statu quo</i> ?	11
SEGUNDA PARTE: El estado de los derechos de tenencia forestal en 2012: avances y promesas incumplidas	15
TERCERA PARTE: El 2012 en debate: las opciones y sus consecuencias	19
¿Nos tomamos en serio la reforma de tierras? Nuevos compromisos políticos en 2012	19
Sufrir y morir por la tierra: ¿cómo se está tratando a los ciudadanos?	23
El auge de la minería, la ruina local: la venta de recursos a cualquier precio	26
Reconsiderando la legalidad: desde la legitimidad internacional a la local	27
Preparándose para vivir en un mundo peligroso: ¿qué instituciones se necesitan en este nuevo escenario?	29
CUARTA PARTE: De cara a 2013	32
¿Conseguirán los Acuerdos Voluntarios de Asociación de la UE transformar la gobernanza forestal o caerán ante el primer obstáculo?	32
¿Podrá Myanmar (Birmania) abrirse al mundo sin que se acaparen sus recursos?	32
¿Conseguirán las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia cambiar las prácticas actuales?	33
¿Apoyará plenamente el Banco Mundial los derechos locales sobre las tierras?	33
¿Se convertirán las negociaciones de los objetivos de desarrollo de la ONU para el periodo posterior a 2015 en un instrumento de control democrático de los recursos naturales?	33
¿Representará el continuo retraso de la ampliación de REDD una amenaza o una oportunidad para una mejor gobernanza forestal?	34
¿Se decidirá Liberia por un cambio verdadero?	34

RECUADROS

Recuadro 1: Respuestas a las principales preguntas de 2012	6
Recuadro 2: China y la India: gobiernos que acaparan tierras locales	9
Recuadro 3: Los derechos de las mujeres sobre las tierras: un discurso mejorado pero la misma realidad	21
Recuadro 4: Myanmar (Birmania): abierta al comercio... ¿y al acaparamiento de recursos?	22
Recuadro 5: Canadá: «basta de inacción»	25

FIGURAS

Figura 1: Distribución de la tenencia forestal en los países en desarrollo, 2002-2012	13
Figura 2: Derechos de tenencia comunitaria reconocidos legalmente en 27 países	17

ACRÓNIMOS

APP	Asia Pulp & Paper
APRIL	Asia Pacific Resources International Holdings Limited
AVA	Acuerdo Voluntario de Asociación
CIFOR	Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR, por sus siglas en inglés)
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés)
FDA	Autoridad para el desarrollo forestal, Liberia (FDA, por sus siglas en inglés)
GVL	Golden Veroleum Liberia
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés)
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto interno bruto
PUP	Permiso de uso particular, Liberia
RDC	República Democrática del Congo
RDP	República Democrática Popular, Lao
REDD	Reducción de emisiones causadas por la deforestación y la degradación de los bosques
RRI	La Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI, por sus siglas en inglés)
RSPO	Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible (RSPO, por sus siglas en inglés)
UE	Unión Europea



PRIMERA PARTE:

La decisión fundamental: ¿propietarios o trabajadores sin tierras?

En el año 2012 las tierras y los recursos naturales que se encontraban en una encrucijada, adquirieron una prominencia especial en una gran cantidad de países en desarrollo: ¿decidirían adoptar los derechos democráticos sobre sus recursos, o intentarían impulsar el crecimiento al ponerlos en manos de inversionistas extranjeros y élites nacionales? Si se tomaba el camino equivocado, se pondrían en peligro la cohesión social, la seguridad alimentaria y ambiental y el progreso económico.²

Las empresas agroalimentarias, mineras y madereras y otros inversionistas industriales seguían promocionando sus iniciativas a las naciones en desarrollo como si fueran un atajo que les conduciría a la prosperidad. Las empresas presionaban más que nunca para tener acceso a las tierras y recursos naturales de los países en desarrollo, intentando apropiarse de los recursos, en un mundo en el que, como manifestaba el grupo de expertos británico Chatham House este año, «la sombra de la inseguridad de los recursos se cierne de nuevo más amenazante que nunca».³

Implícitamente, los pequeños propietarios agrícolas, pastores y comunidades forestales representaban un supuesto impedimento.

El analista de inversiones Lou Munden declaró: «No solo son baratas las tierras de por sí, sino que el desembolso constante que se necesita para convertir los productos de las tierras en bienes comerciables también es bastante reducido».⁴ En los bosques, en particular, acabaron dominando las personas sin escrúpulos, y el Banco Mundial llegó a declarar: «En muchos países, los bosques son uno de los recursos peor gestionados. [...] Una gobernanza deficiente ha impulsado la proliferación de actividades ilegales».⁵ Además, el Banco Mundial realizó una

evaluación interna de su propia estrategia forestal, que ha fomentado las concesiones de tala industrial.

La presión por sacrificar la justicia social y la sostenibilidad ambiental en favor del crecimiento económico a corto plazo chocaba contra toda evidencia

«En muchos países, los bosques son uno de los recursos peor gestionados. [...] Una gobernanza deficiente ha impulsado la proliferación de actividades ilegales».

— Banco Mundial, 2012

RECUADRO 1

RESPUESTAS A LAS PRINCIPALES PREGUNTAS DE 2012



A continuación se indican las preguntas que se plantearon en la última edición del Análisis anual de RRI sobre el estado de los derechos y recursos («Puntos de inflexión:

¿qué depara el emergente orden mundial para el futuro de las poblaciones y recursos forestales?»).

¿Verá el 2012 el final de la acción global efectiva en relación al cambio climático?

En gran parte, sí. En la Cumbre del Clima de las Naciones Unidas (ONU) que se celebró en Doha no se llegó a ningún acuerdo ni se asignaron fondos adicionales. En Estados Unidos (EE. UU.), el cambio climático siguió teniendo menos prioridad que la situación económica, a pesar del huracán Sandy, el año más caluroso jamás registrado en el país y la reelección de Barack Obama. Los compromisos adquiridos y la ampliación del Protocolo de Kioto consiguieron que las negociaciones siguieran avanzando, pero la perspectiva de alcanzar un acuerdo significativo en 2015, tal y como se prometió en Durban en 2011, empezó a desvanecerse en 2012.

¿Será la Reducción de emisiones causadas por la deforestación y la degradación de los bosques (REDD) reformada o superada?

Sí, ambas cosas. REDD ha llegado a un punto muerto en las negociaciones sobre el clima. Incluso si no hay un mercado de compensación de emisiones de carbono, se está llegando a un consenso sobre las llamadas « medidas útiles », como la tenencia segura de las tierras o la revocación de los subsidios que se otorgaban a actividades agrícolas que causaban deforestación, con el fin de garantizar que los fondos asignados a los objetivos REDD generen una reducción de las emisiones.

¿A dónde llevará el camino de la reforma de tenencia a Indonesia?

Este asunto sigue sin estar claro. Las reformas han avanzado desde el punto de vista oficial, con una dirección clara y firme de la sociedad civil organizada, pero se han visto obstaculizadas por la devolución de poderes del Gobierno nacional, que ha permitido que intereses regionales bloquearan el progreso, así como por la pérdida paulatina de poder que está sufriendo el Presidente en el periodo previo a las elecciones presidenciales de 2014.

¿Se hará real la Convención de Río + 20?

No. Los gobiernos no cumplieron el programa de sostenibilidad al que se habían comprometido en la Cumbre de la Tierra Río+20 de junio de 2012. En ninguna de las 283 cláusulas del documento oficial, «El futuro que queremos», se menciona compromiso alguno en cuanto a derechos humanos o las reformas políticas necesarias para impulsar el desarrollo sostenible. Los gobiernos se comprometieron a crear una serie de objetivos de desarrollo sostenible para 2015, pero no consiguieron llegar a un acuerdo sobre los aspectos que dichos objetivos debían abarcar. De plano defendían ideas como el «crecimiento verde», pero en realidad así se daba luz verde a que las empresas se apropiaran de los recursos naturales en nombre del medio ambiente.

¿Será el respeto a los derechos locales el distintivo de 2012?

El respeto, no. No obstante, los derechos sobre las tierras se convirtieron en asuntos prioritarios para muchos países y organizaciones internacionales. Los conflictos por las tierras llegaron a ser una fuente cada vez más visceral de inestabilidad política interna, que amenazaba al desarrollo y crecimiento económico de las naciones. Las Directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia, que se aprobaron en mayo de 2012, ofrecen la esperanza de que aumente el reconocimiento de los derechos sobre las tierras.

reunida por una multitud de organismos internacionales. En octubre el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés) descubrió «una clara correlación [inversa] entre el acceso a los derechos sobre la tierra y el hambre» al analizar su Índice global del hambre de 2012. Privar a la gente de sus tierras les hacía pasar hambre, y la agroindustria no les daba de comer. Según se informaba en el estudio, la mayoría de acaparamientos de tierras por parte de empresas extranjeras se habían dado en países con una clasificación en el Índice global del hambre de «alarmante» o «grave», entre ellos Camboya, Etiopía, Indonesia, la República Democrática Popular (RPD) Lao y Liberia.⁶

En 2012 el llamado Consenso de Washington, que se basaba en la teoría de que el mercado libre, la inversión internacional y el crecimiento del producto interior bruto (PIB) traerían consigo el desarrollo de forma automática, empezaba a tambalear. Cada vez había más pruebas que indicaban que la explotación de los recursos de los países en desarrollo, el abuso de sus ciudadanos y la disminución del progreso en la gobernanza democrática traen pobreza y disgusto en lugar de riqueza y satisfacción.

La lucha contra la marginación

Esto evidencia las campañas populares contra aquellos gobiernos que habían decidido tomar el atajo para alcanzar el crecimiento económico. Una de las campañas más prominentes de 2012 fue la organizada por organizaciones no gubernamentales (ONG) locales y sus aliados internacionales contra Herakles Capital, una sociedad neoyorquina de capital de riesgo. Herakles había adquirido 73 000 hectáreas de superficie forestal en Camerún para cultivar palma de aceite. Con este proyecto se habría destruido bosques tropicales vírgenes que se encuentran junto al Parque Nacional Korup, un tesoro de biodiversidad que goza de reconocimiento internacional. Además, las ONG reportaron que miles de personas podrían haber perdido sus tierras de cultivo.⁷

La empresa afirmaba que su plan por valor de 350 millones de dólares estadounidenses (US\$) crearía puestos de trabajo y aliviaría la presión a la que iba a someterse al parque, mediante la creación de una zona de amortiguación y alternativas para que los ciudadanos locales no tuvieran que dedicarse a la caza ilegal. No obstante, estos argumentos parecieron desfallecer en agosto de 2012, cuando la empresa abandonó su decisión de incorporarse a la Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible (RSPO, por sus siglas en inglés), un organismo de supervisión y certificación del sector, precisamente cuando la RSPO comenzó a

«Los derechos de propiedad de muchos mercados emergentes son tan disfuncionales que la propiedad de las tierras puede llegar a concederse a un inversionista sin que lo sepan decenas de miles de personas que viven en dichas tierras o dependen de ellas».

— The Munden Project, 2012

investigar sus actividades. El conflicto local se intensificó en noviembre de 2012, cuando Nasako Besingi, director de la ONG local Struggle to Economize the Future, fue detenido por la policía militar nacional mientras repartía camisetas entre personas que manifestaban contra la plantación.

Hubo otras campañas en las que los activistas buscaron nuevas formas de ejercer presión mediante el uso de los acuerdos internacionales. En octubre de 2012, 270 familias camboyanas a las que se había expulsado de sus tierras de cultivo para dar paso a la caña de azúcar se acogieron a las líneas directrices para empresas multinacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y las utilizaron contra American Sugar, el comprador exclusivo, que es el más importante refinador de azúcar de caña del mundo.⁸ Los habitantes de la zona, con el apoyo de Community Legal Education Center, una prominente ONG camboyanas, sostenían que American Sugar no había cumplido con la diligencia debida que exigían estas líneas directrices para garantizar que sus proveedores protegieran los derechos humanos de las familias que habían perdido sus tierras.⁹

Este caso planteó cuestiones importantes sobre la administración de una de las disposiciones principales de la legislación camboyanas en materia de tierras, las Concesiones Económicas de Tierras, que pretende fomentar las plantaciones a gran escala en tierras estatales. En la práctica, sin embargo, en una gran parte de los dos millones de hectáreas que se han traspasado se ha ignorado la titularidad establecida de las tierras que tienen los agricultores corrientes. Se calcula que unas 400,000 personas han perdido sus tierras (la mitad de ellas desde 2009), y la presión cada vez mayor de oposición popular pone en peligro la legitimidad del Gobierno.

Diversos grupos de activistas que luchan contra las multinacionales extractivistas concluyeron en 2012 que la mejor táctica consistía en menoscabar la reputación comercial que tienen estas multinacionales entre sus consumidores, clientes e inversionistas del Occidente. A pesar de que APP y APRIL, los dos fabricantes indonesios de pulpa y papel que más han contribuido a la destrucción de los bosques tropicales de Sumatra, siguieron haciendo uso del impresionante poder político que ostentan en su país para defender sus actividades, no hubo mucho que pudieran hacer cuando los activistas dirigieron sus fuerzas hacia sus principales clientes occidentales. En octubre de 2012, Greenpeace convenció a KFC UK (parte de Yum, la mayor distribuidora de comida rápida del mundo) para que entrara a formar parte de una larga lista de marcas internacionales que ya habían excluido de su embalaje los productos de APP. Para finales de año, entre los boicoteadores se encontraban Disney, Nestlé, Mattel, Xerox, Kraft, Unilever, Staples y Danone.¹⁰

En algunos casos el sector financiero occidental tampoco se libra de que se cuestionen sus principios éticos. En 2012 Global Witness dirigió su atención hacia el banco internacional HSBC, que había obtenido aproximadamente 130 millones de dólares estadounidenses (US\$) en concepto de intereses y comisiones, al invertir en proyectos que habían provocado la destrucción de bosques tropicales

RECUADRO 2

CHINA Y LA INDIA: GOBIERNOS QUE ACAPARAN TIERRAS LOCALES



A pesar de que la atención internacional se ha centrado principalmente en la inversión extranjera, la adquisición de tierras y el acaparamiento de otros recursos por parte de élites nacionales suelen preocupar tanto o más a los ciudadanos, especialmente en el caso de China y la India. En 2012 Landesa puso de manifiesto que el acaparamiento interno de tierras constituía la causa principal de los disturbios rurales de China. En su estudio, realizado en 17 provincias con la cooperación de la Universidad china de Renmin en Pekín, se demostraba que «el ritmo de la apropiación de tierras [en China] sigue aumentando, y a menudo se deja a los agricultores con una compensación insuficiente y llenos de rencor».

Según se menciona en el informe, cada año unos cuatro millones de ciudadanos de la población rural china pierden sus tierras, y aproximadamente en uno de cada seis casos se lleva a cabo un desalojo forzado. Aunque generalmente los ciudadanos afectados reciben compensación, se trata solo de un porcentaje mínimo de la cantidad que reciben las autoridades al traspasar las tierras a los promotores.^a

En el escenario de protestas ciudadanas cada vez más frecuentes, el Consejo de Estado, el más importante organismo decisorio de China, respaldó en diciembre de 2012 una enmienda de la ley nacional en materia de tierras, que establecía un control más estricto de las adquisiciones de tierras y unos niveles de compensación más altos.^b

En la India, una manifestación en Nueva Delhi que contó con la participación de decenas de miles de agricultores pobres y ciudadanos sin tierras, sirvió para convencer al Gobierno de que prometiera tierras a quienes no las tuvieran y aumentara los derechos de compensación para aquellas personas a quienes afectarían las actividades de los inversionistas.^c Investigaciones publicadas en diciembre indicaban que los conflictos por las tierras y los derechos forestales habían causado una oleada cada vez mayor de enfrentamientos violentos en 130 distritos de todo el país. Entre los conflictos se encontraban, por ejemplo, los de las minas de fosfatos en Jaisamand, los proyectos viales en Rajastán y las plantaciones para la producción de biocombustibles en Chhattisgarh.^d

^a Landesa. 2010. «Insecure Land Rights: The Single Greatest Challenge Facing China's Sustainable Development and Continued Stability». Comunicado de prensa. <http://www.landesa.org/wp-content/uploads/Landesa-Press-Release-6th-17-province-China-survey.pdf>.

^b *Wall Street Journal*. 2012. «China Tackles Land Grabs, Key Source of Rural Anger». *Wall Street Journal*. Versión electrónica. 5 de diciembre. <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324640104578160931049622330.html>.

^c *BBC News*. 2012. «India Cabinet Clears Key Land Reform Bill». *BBC News India*. Versión electrónica. 17 de octubre. <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-india-19973983>.

^d Iniciativa para los Derechos y Recursos. 2012. «New Findings Predict Rising Trend in India's Violent Land Conflicts; Map Shows Massive Resource Takeover Spurring Conflict in 130 Districts». 17 de diciembre. http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_5644.pdf.

y violaciones de los derechos humanos en el estado malayo de Sarawak de la isla de Borneo. Según se mencionaba en su informe, «HSBC ha financiado a algunas de las peores empresas madereras del mundo y, en algunos casos, les ha dado el primer impulso al concederles sus primeros préstamos comerciales».¹¹

Este era el tipo de tácticas que funcionaba en 2012. En noviembre se aseguró que unos activistas habían conseguido convencer al fondo de pensiones del Estado noruego, el mayor fondo soberano del mundo, para que exigiera a

todas las empresas en las que invierte que disminuyan o eliminen por completo su contribución a la deforestación. Los activistas habían advertido que la cantidad de 500 millones de dólares estadounidenses (US\$) que el Gobierno noruego había prometido en 2007 para la conservación de los bosques tropicales se había visto superada con creces por las inversiones, 27 veces mayores, de su propio fondo de pensiones en proyectos que los destruían.¹²

Es posible que los inversionistas se sorprendan cuando se den cuenta de lo inseguras que son muchas de sus inversiones en tierras. Un informe reciente elaborado por The Munden Project concluyó que la mayoría de los inversionistas no era consciente del riesgo financiero que implicaba la inseguridad de la tenencia de tierras y los conflictos por las tierras y recursos naturales. «Los derechos de propiedad de muchos mercados emergentes son tan disfuncionales que la propiedad de las tierras puede llegar a concederse a un inversor sin que lo sepan decenas de miles de personas que viven en dichas tierras o dependen de ellas», comentó Munden. Teniendo en cuenta que muchos ciudadanos protestan enérgicamente contra los programas de desarrollo de sus gobiernos, el precio que tendrían que pagar los inversionistas incautos podría elevarse.¹³

El apoyo internacional a los derechos locales alcanza un punto culminante

La preocupación por el acaparamiento de tierras llegó a su momento más álgido con el acuerdo alcanzado en mayo de 2012 sobre las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques. Este documento del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, refrendado por los 82 países asistentes, exige transparencia en los acuerdos sobre tierras, la consulta a las comunidades locales y el respeto de los derechos humanos. Según estas directrices, la protección de los derechos sobre las tierras mejoraría la seguridad alimentaria para las poblaciones rurales pobres al garantizar un acceso más seguro y equitativo a las tierras y recursos naturales, una condición fundamental para fomentar la inversión responsable en agricultura.¹⁴ Estas directrices abarcan tanto las inversiones internacionales como el acaparamiento de tierras por inversionistas domésticos (véase el Recuadro 2).

La elaboración de estas directrices, destinadas tanto a futuros inversionistas como a gobiernos en proceso de elaboración de legislación en materia de tierras, llevó tres años. Este documento constituyó uno de los indicios más claros en 2012 de que muchas personas ya cuestionaban los programas de desarrollo con financiación y dirección extranjera. En noviembre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) advirtió que las adquisiciones a gran escala de tierras para la agricultura «deben evitarse [...] y hay que considerar otras formas de inversión», especialmente en aquellos lugares en los que «los derechos de la tierra son confusos y precarios»¹⁵ (véase la Parte 2).

LIBERIA: ¿UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO O UNA VUELTA AL *STATU QUO*?

Liberia constituye el banco de pruebas de muchas de las opciones que son discutidas en el presente informe. A pesar de que Liberia es un país pequeño, las decisiones sobre sus tierras son importantes, en parte por el reconocimiento mundial del que disfruta la Presidenta del país, Ellen Johnson Sirleaf, premio Nobel de la paz en 2011, quien en 2012 fue nombrada copresidenta (junto con los líderes de Gran Bretaña e Indonesia) del grupo que elabora los planes para los objetivos de desarrollo para el periodo posterior a 2015.

La importancia de Liberia se debe también a que en 2012 su Gobierno parecía estar realmente inseguro respecto a la decisión de tomar el camino de la inclusión o el de la exclusión. Mientras intenta recuperarse de más de una década de guerra civil, el país ha comenzado una reforma de gran envergadura de la tenencia de tierras, empezando por documentar al detalle la tenencia actual. No obstante, al mismo tiempo el país ha decidido reactivar su economía aumentando la extracción con fines comerciales de recursos, especialmente minerales y madera, y estimulando las plantaciones agrícolas.

En 2012 se produjeron cada vez más conflictos entre estas dos trayectorias. A pesar de estar aún en las primeras fases del proceso de documentación de las tierras comunitarias, los analistas locales calcularon que alrededor de tres cuartas partes de la superficie terrestre del país se habían asignado o prometido a grandes inversionistas, lo que representa uno de los índices más altos del mundo. Esto trajo consigo una creciente oposición local, y el Presidente de la Comisión de tierras de Liberia, Othello Cecil Brandy, informó a finales de 2012 de que el 95 por ciento de los litigios sometidos al Tribunal Supremo del país estaban relacionados con las tierras. «Si los conflictos por la propiedad de tierras no se solucionan adecuadamente, podrían volver a llevar al país a la crisis. Los conflictos por la propiedad de tierras amenazan la paz», comentó.^a

A finales de 2012, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas de Liberia, un organismo gubernamental, comenzó una revisión externa de contratos por valor de 8,000 millones de dólares estadounidenses (US\$) que habían sido firmados entre ministros o funcionarios y empresas, en medio de una cantidad de pruebas cada vez más numerosas de que muchos de estos contratos infringían las leyes nacionales.

En 2012 los medios nacionales resaltaron el enfrentamiento entre los ciudadanos locales y Sime Darby, el gigante malayo de la industria del aceite de palma, por la concesión de 220 000 hectáreas que había recibido la empresa en la zona occidental de Liberia. Sime Darby prometió hasta 35 000 puestos de trabajo, pero los ciudadanos presentaron una reclamación ante la Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible (RSPO, por sus siglas en inglés), un organismo industrial del cual Sime Darby es uno de los miembros más importantes, sosteniendo que no se les había consultado sobre los

planes de apropiarse de sus tierras comunitarias.^b En noviembre de 2012 se logró un acuerdo parcial, al acceder la empresa a pagar 1 millón de dólares estadounidenses (US\$) a los ciudadanos del condado de Cape Mount en concepto de compensación por los santuarios comunitarios que se habían destruido en operaciones anteriores. A pesar de este acuerdo, aún persiste el rencor por las acciones de Sime Darby en la zona.

Por otro lado, se avecina un conflicto similar por otra concesión^c de 220 000 hectáreas otorgada a Golden Veroleum Liberia (GVL), una empresa propiedad de Verdant Fund, sociedad de inversión con sede en Nueva York, a la cual, a finales de 2012, activistas locales acusaron de incumplir los principios de la RSPO al desmontar tierras de cultivo sin contar con su consentimiento libre, previo e informado (CLPI). Se presentó una reclamación contra GVL, bajo la premisa de que había incumplido los principios de la RSPO y no había respetado ni el CLPI ni los derechos consuetudinarios a la tierra.^d El Panel de reclamaciones de la RSPO decidió que la reclamación era pertinente y exigió que la GVL cesara los desmontes, exigencia que la empresa aún no ha cumplido.

El Grupo de Expertos sobre Liberia del Consejo de Seguridad de la ONU, que se creó para supervisar la vuelta a la normalidad del país tras la guerra civil, informaba a principios de diciembre de «inquietudes concretas» por el hecho de que se estaba dejando a las comunidades que se encuentran en la concesión con solo 40 hectáreas cada una para llevar a cabo sus actividades agrícolas, y destacaba «la intimidación y la detención ilegal de activistas locales» por parte de la policía. Unos días después, las autoridades locales detenían a tres miembros de la comunidad que habían hablado con un periodista de una agencia informativa internacional sobre la pérdida de sus casas por culpa de las operaciones de la empresa.

A pesar de las promesas del Gobierno y los inversionistas, la apropiación de las tierras y los recursos naturales de Liberia por parte de inversionistas extranjeros no está trayendo prosperidad al país, sino todo lo contrario. Las condiciones de vida de 3,5 millones de liberianos siguen encontrándose entre las peores del mundo. De hecho, aunque el PIB del país se incrementó en un ocho por ciento en 2011, Liberia sigue ocupando el puesto 182 de los 187 países del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La batalla que ha entablado la Presidenta Sirleaf para explotar los recursos de su país a cambio del crecimiento económico, sin volverlo a sumergir en conflictos provocados por los recursos, sigue siendo peligrosa.^e

El engaño de los PUP

Cuando salió elegido, el Gobierno de Sirleaf abolió todas las concesiones de tala existentes. Además, fomentó la participación de la comunidad en la gestión de los bosques y exigió a las empresas que solicitaban nuevos permisos de tala que obtuvieran el consentimiento de las comunidades locales, pero había una excepción: los propietarios de tierras particulares podían solicitar permisos de uso particular (PUP), que les permitían talar pequeñas cantidades de madera sin tener que consultar a la comunidad.

Hasta 2010 se expidieron muy pocos PUP pero luego, las madereras comerciales vieron el subterfugio que existía en los procedimientos de consentimiento. Si podían persuadir a los funcionarios de la Autoridad para el Desarrollo Forestal (FDA, por sus siglas en inglés) de que la superficie que deseaban talar era de propiedad particular, un gran número de las leyes destinadas a proteger a las comunidades locales ya no serían de aplicación. Parecía una vía rápida hacia una economía extractiva.

Y resultó ser precisamente eso. Para 2012 el Grupo de Expertos sobre Liberia del Consejo de Seguridad de la ONU informaba de que los PUP abarcaban aproximadamente una cuarta parte de los bosques del país y eran la fuente de tres cuartas partes de las exportaciones de madera que salían de Liberia. Este grupo consiguió establecer que tres empresas (Atlantic Resources, Forest Venture y South Eastern Resources) eran titulares de la mayoría de los PUP. Al parecer, las tres empresas compartían personal y dirección y, en última instancia, estaban relacionadas con la empresa maderera malaya Samling Global.^f

El Grupo de Expertos informaba de que había una «preocupante [...] falta de supervisión y regulación gubernamental», y que no había suficiente documentación para confirmar que las tierras que iban a talarse eran de propiedad particular, en lugar de ser bosques bajo la administración de las comunidades. La Comisión de tierras de Liberia concordó en que muchos de los documentos de titularidad presentados ante la FDA para obtener los PUP habían sido falsificados y concluyó que la mayoría de estos permisos eran «acuerdos abusivos, en los que las comunidades salían perdiendo».^g Al agravarse el escándalo en 2012, la Presidenta Sirleaf impuso una moratoria sobre nuevos PUP, y una prohibición de exportar madera de estos permisos, hasta que se llevara a cabo una auditoría de su legalidad. A principios de 2013, tras recibir el informe de la auditoría, la Presidenta declaró que este demostraba que los procesos de asignación de PUP habían sido «abusados por inversionistas, empleados del Gobierno y líderes de las comunidades», así que mantuvo la moratoria, anunció que se comprobarían todas las escrituras utilizadas para justificar los PUP, y dictó que las actividades de todas las empresas madereras implicadas en actividades con PUP quedaban suspendidas hasta que se revocara la moratoria.^h

Parecía haber una confrontación entre valores opuestos sobre la forma de gestionar los bosques del país, y no estaba claro si las aspiraciones de legalidad y responsabilidad de la Presidenta Sirleaf acabarían ganando la batalla. En cualquier caso, el Grupo de Expertos de la ONU constató que la moratoria ya estaba infringiéndose con frecuencia.

^a *New Democrat*. 2012. «Vexing Land Disputes Demand Systematic, Speedy Solutions». *New Democrat*. 19 de noviembre. <http://www.newdemocratnews.com/index.php/features/editorial/1568-vexing-land-disputes-demand-systematic-speedy-solutions>.

^b Siakor, Silas. 2012. «Uncertain Futures: The Impacts of Sime Darby on Communities in Liberia». Monrovia, Liberia. Sustainable Development Institute. http://wrm.org.uy/countries/Liberia/uncertain_futures.pdf.

- ^c Reed, John. 2012. «Agriculture: Palm oil greases the wheels of growth». *Financial Times*. http://www.ft.com/intl/cms/s/4b9c1992-1ab5-11e1-bc34-00144feabdc0,Authorised=false.html?_i_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2F0%2F4b9c1992-1ab5-11e1-bc34-00144feabdc0.html&_i_referer=#axzz2IMJcb0mJ.
- ^d «Letter of complaint to RSP0 from indigenous Butaw Kru tribes and inhabitants from several local communities within the proposed Golden Veroleum 220,000 ha palm oil concession in Liberia» Octubre de 2012. 2012. Forest Peoples Programme. <http://www.forestpeoples.org/topics/palm-oil-rspo/news/2012/10/letter-complaint-round-table-sustainable-palm-oil-rspo-indigenous>.
- ^e Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2012. «Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano». Base de datos. <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/LBR.html>.
- ^f Grupo de Expertos sobre Liberia del Consejo de Seguridad de la ONU. 2012. «Carta de fecha 3 de diciembre de 2012 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1521 (2003) relativa a Liberia». http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/901&referer=/english/&Lang=S.
- ^g De Wit, Paul. 2012. «Land Rights, Private Use Permits and Forest Communities». Comisión de tierras de Liberia.
- ^h AllAfrica. 2012. «Liberia: President Sirleaf Begins Taking Action on PUP Abuse». *The Analyst*. Versión electrónica. 2 de enero. <http://allafrica.com/stories/201301021375.html>.



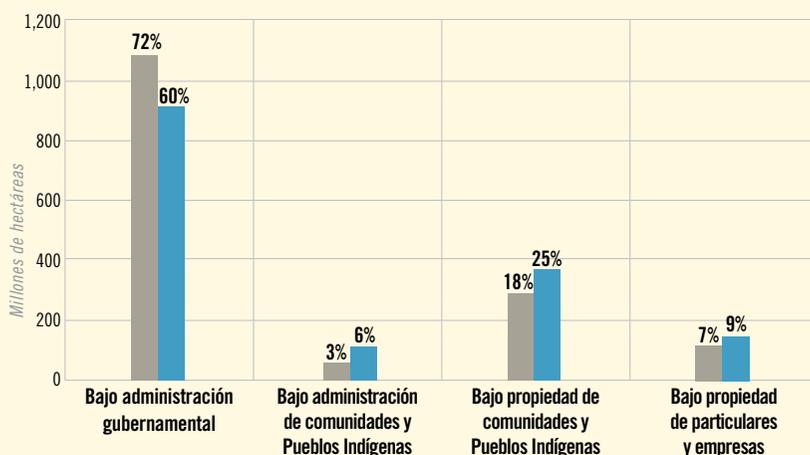
SEGUNDA PARTE:

El estado de los derechos de tenencia forestal en 2012: avances y promesas incumplidas

Para 2012 los gobiernos de los países en desarrollo habían reconocido la titularidad de las comunidades o sus derechos de uso a largo plazo sobre un 31 por ciento de los bosques del mundo en desarrollo¹⁶: más de 490 millones de hectáreas, lo cual representa una superficie forestal de aproximadamente la mitad de la extensión de China. No obstante, los gobiernos de estos países siguen ejerciendo un control absoluto sobre más del 60 por ciento de los bosques situados en su territorio, y solo unos pocos países han conseguido avances reales en el reconocimiento de los derechos de las comunidades sobre los bosques (véase la Figura 1).

Las reformas sustanciales de los sistemas de tenencia de los recursos naturales suelen conllevar un proceso largo, costoso y difícil, que pone en

FIGURA 1: Distribución de la tenencia forestal en los países en desarrollo, 2002-2012



■ 2002 ■ 2012

Observación: Los países aquí incluidos contienen el 80 por ciento de la superficie forestal total de los países en desarrollo. Si se desea consultar información más detallada, véase www.rightsandresources.org/tenuredata.

peligro intereses firmemente arraigados e intimida a los responsables políticos. A menudo, estos intereses arraigados van respaldados precisamente por los responsables políticos que tienen el mandato de reformar los sistemas nacionales injustos e imperfectos de tenencia de tierras.

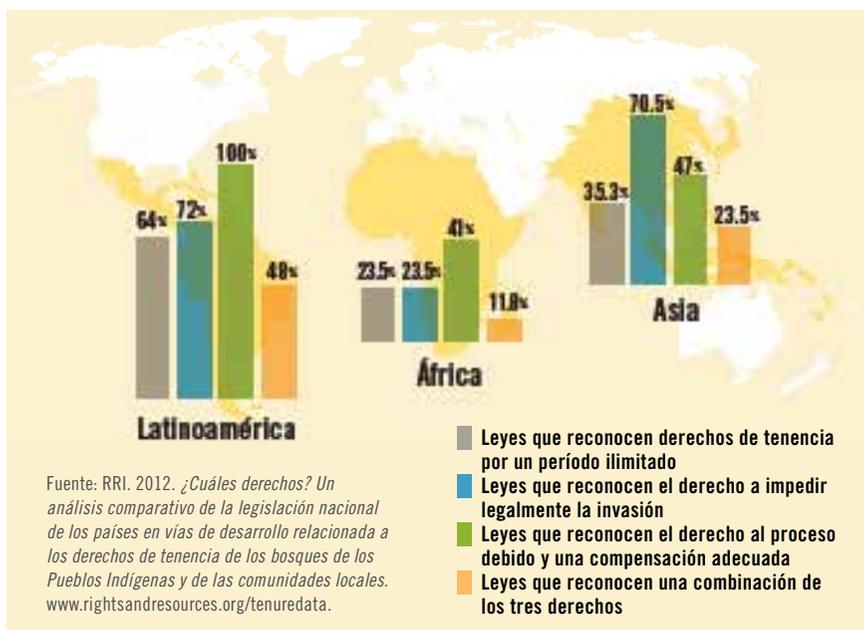
Parece que durante la última década el compromiso adquirido por los gobiernos de muchos de los países con mayor cobertura forestal, de reconocer y proteger los derechos de las comunidades forestales no ha mostrado el entusiasmo necesario. Aunque varios gobiernos han aprobado leyes que reconocen (algunos) derechos sobre los recursos y tierras forestales, estas reformas normalmente carecen del apoyo político, institucional y normativo necesario para llevarlas a la práctica en su totalidad. Resulta preocupante que las leyes relacionadas con los derechos de los Pueblos Indígenas no suelen concordar con los derechos contemplados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

En un estudio de los sistemas de tenencia forestal estatutaria de 27 países en desarrollo, RRI descubrió que un 15 por ciento de los regímenes de tenencia comunitaria aún no se habían puesto en práctica sobre el terreno. De hecho, incluso aquellos que se habían puesto en práctica solo abarcaban, sobre todo, superficies de poca extensión. Un 45 por ciento de los países analizados solo habían reconocido los derechos de las comunidades sobre menos de una décima parte de su superficie forestal. En cualquier caso, la superficie designada legalmente como territorio comunitario es un indicador imperfecto de avances, ya que no hace referencia a la calidad de los derechos de los que gozan las comunidades. Por ejemplo, ¿permiten los derechos reconocidos que las comunidades gestionen sus tierras y recursos forestales y se beneficien de ellos?

En este estudio se evaluaban también los derechos que habían recibido reconocimiento legal en regímenes específicos: menos de una tercera parte de los regímenes analizados reconocían suficientes derechos a las comunidades como para garantizar legalmente su titularidad de las tierras. Las restricciones que se imponían a las comunidades incluían límites en la duración de los derechos de los que gozaban, límites a la capacidad de las comunidades de excluir a personas ajenas a las mismas, y la privación a las comunidades del

proceso debido o compensaciones en caso de que les expropiaran sus tierras. En Latinoamérica, la región con mejores resultados en cuanto al reconocimiento de los derechos de las comunidades y los Pueblos Indígenas, menos del 50 por ciento de los regímenes jurídicos reconocen todos los derechos necesarios para que haya una propiedad de las tierras segura. En Asia estos derechos quedan

Según van aumentando la conciencia de los peligros de la tenencia y el apoyo mundial al reconocimiento de los derechos comunitarios, van disminuyendo las opciones políticas y económicas que tienen los países de desatender los derechos de sus ciudadanos a las tierras.

FIGURA 2: Derechos de tenencia comunitaria reconocidos legalmente en 27 países


plenamente reconocidos en menos de una cuarta parte de los regímenes, mientras que en África este porcentaje disminuye hasta poco más del 10 por ciento (véase la Figura 2).

Por desgracia, incluso aquellos derechos que parecen estar firmemente establecidos por ley resultan inestables debido a la falta de organismos judiciales y legislativos eficaces, accesibles e imparciales que los avalen.

La amenaza de que los derechos comunitarios vuelvan a reducirse tiene su máximo exponente en las adquisiciones de tierras a gran escala. Queda manifiesto que el crecimiento del llamado acaparamiento de tierras es mayor que el nivel de reconocimiento de los derechos de tenencia local. En 2012 las Directrices sobre la gobernanza de la tenencia exigieron a los países que reconocieran y protegieran la titularidad legítima de tenencia y los medios de vida tradicionales, incluso si estos derechos no están reconocidos en los marcos legales en vigor. Aparte de haber sido firmadas por la mayor parte de las naciones, desde entonces estas directrices también se han adoptado como principios rectores de la Nueva Alianza del G8 para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. Además, se están llevando a cabo negociaciones de alto nivel para decidir cómo llevar a la práctica estas directrices.

Las Directrices sobre la gobernanza de la tenencia han ayudado a que los derechos sobre las tierras pasen de ser un asunto secundario o meramente sectorial a ser un asunto de importancia mundialmente reconocida. Además de la mención que hizo el Presidente Barack Obama de la necesidad de aclarar y garantizar los derechos sobre las tierras en sus discursos en Myanmar (Birmania)

y Camboya, la Secretaria de Estado de EE. UU., Hillary Rodham Clinton, también hizo referencia a la importancia de estos derechos en el discurso que pronunció en septiembre en la Iniciativa Global Clinton, y el Primer Ministro británico, David Cameron, puso de relieve las directrices en un artículo de opinión publicado en el *Wall Street Journal* en noviembre. La atención que han recibido las directrices es especialmente significativa en el caso del Primer Ministro Cameron, que copreside el proceso de la ONU para crear un nuevo marco de desarrollo internacional a partir de 2015. El hecho de que tome en cuenta que es necesario aclarar y reforzar los derechos sobre las tierras es alentador y crea una sólida base sobre la cual construir una campaña de defensa sostenida para que su atención (y la del resto del panel) siga centrándose en los aspectos relevantes de este problema en los años venideros.

Según van aumentando la conciencia de los peligros de la tenencia y el apoyo mundial al reconocimiento de los derechos comunitarios, van disminuyendo las opciones políticas y económicas que tienen los países de desatender los derechos de sus ciudadanos a las tierras. La presión que ejercen las comunidades, la sociedad civil y últimamente también los donantes y mercados seguirá aumentando el precio que deberá pagarse por ignorar este problema. La cuestión que se plantea ahora, en vista de estas realidades nuevas, es la siguiente: ¿seguirán los gobiernos tomando las decisiones equivocadas, o adoptarán un paradigma de desarrollo políticamente participativo y a favor de los derechos?



TERCERA PARTE:

El 2012 en debate: las opciones y sus consecuencias

¿Nos tomamos en serio la reforma de tierras? Nuevos compromisos políticos en 2012

Durante el año 2012 se lograron avances significativos en el reconocimiento de los derechos legales de los Pueblos Indígenas y las comunidades. Algunos gobiernos han empezado a darse cuenta de que el respeto a los derechos tradicionales de tenencia puede traer consigo importantes beneficios sociales, económicos y ambientales. Pero, si las élites locales siguen respaldando firmemente, como hacen a menudo, el modelo de desarrollo extractivo, queda por verse hasta qué punto las mejoras legales se traducirán en acciones sobre el terreno, especialmente para las mujeres y otras minorías (véase el Recuadro 3).

Es posible que la mayor iniciativa de la historia de África a favor de la reforma de los derechos sobre las tierras esté a punto de comenzar en la República Democrática del Congo (RDC). Según el Código agrario que se creó en el país hace 40 años, la mayoría de los 50 millones de habitantes de la RDC no posee tierras legítimamente, a pesar de que el país cuenta con la mayor superficie terrestre del África subsahariana.¹⁷

En 2012, durante un congreso organizado por el Gobierno, ONU-HABITAT y RRI, el Ministro de asuntos de tierras, Robert Mbwinda Bila, anunció el comienzo de un proceso «inclusivo y participativo» para reformar el Código de tierras. Durante el congreso se puso de relieve la necesidad de información fidedigna sobre la titularidad tradicional de las tierras en la actualidad.¹⁸

Pero la reforma no será fácil, ya que el país está saliendo lentamente de una larga y cruenta guerra civil, a la que había precedido una dictadura

«No tenemos otra elección más que acelerar la reforma agraria urgentemente. El futuro económico de este país depende de cómo lo hagamos».

— Tina Joemat-Pettersson,
Ministra de agricultura de
Sudáfrica, 2012

cleptocrática. Reina la inestabilidad y a finales de 2012, menos de un mes después de que las organizaciones de agricultores se reunieran en Goma para tratar el proceso de reforma, las fuerzas rebeldes conocidas como M23 (Mouvement du 23 mars) marcharon sobre la ciudad y la tomaron.¹⁹

Hay otros países que están empezando también a adoptar un programa de reformas agrarias. En agosto el Gobierno de la RDP Lao anunció su plan de llevar a cabo una reforma nacional agraria y forestal para garantizar que los campesinos «reciban un porcentaje justo de los beneficios del desarrollo rural». Además, prometió que las reformas ayudarían a combatir la pobreza y facilitarían a las comunidades la solicitud de la titularidad de sus derechos consuetudinarios sobre las tierras.²⁰

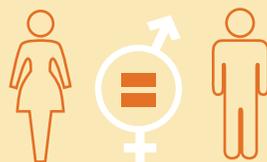
No obstante, esta economía en auge ha provocado una competencia cada vez mayor por la tierra. Han estallado muchos conflictos entre las comunidades y las empresas agroalimentarias, especialmente en aquellos casos en los que se han traspasado tierras de Laos para plantaciones de caucho chinas y vietnamitas. La gobernanza forestal también sigue siendo inestable. En 2011 la ONG Environmental Investigation Agency localizó madera extraída clandestinamente de bosques de Laos en Vietnam, donde militares vietnamitas recibían la mercancía. Las autoridades de Laos dijeron que la prohibición del país de exportar madera contenía una laguna de transacciones autorizadas por el Presidente del país.

Si se hiciera respetar la prohibición y se eliminaran sus lagunas, las reformas de la RDP Lao supondrían un cambio radical. No obstante, no queda claro si existe el suficiente respaldo político para llevar a cabo una reforma fundamental. A finales de 2012 funcionarios gubernamentales empezaron a acosar a campesinos y activistas que habían denunciado a aquellas empresas que estaban apoderándose de sus tierras. De hecho, en un caso verdaderamente alarmante, desapareció un experto activista, que al parecer fue secuestrado por funcionarios del Estado (véase la página 23).

En 2012 las políticas agrarias también pasaron a primer plano en muchos otros países. En Sudáfrica, donde casi ni se ha conseguido una cuarta parte del objetivo planteado tras el *apartheid* de traspasar la titularidad de un 30 por ciento de las tierras de cultivo pertenecientes a los blancos a la población negra, la Ministra de agricultura, Tina Joemat-Pettersson, prometió tomar medidas. En una conferencia sobre políticas del Congreso Nacional Africano comentó: «No tenemos otra elección más que acelerar la reforma agraria urgentemente. El futuro económico de este país depende de cómo lo hagamos».²¹ En Brasil el Movimiento de los Trabajadores sin Tierra hizo una manifestación en Brasilia para exigir que se promulgara la reforma agraria que la Presidenta Dilma Rousseff había prometido el año anterior como medida para mejorar «la justicia, la seguridad alimentaria y la paz en las áreas rurales».²² En Myanmar (Birmania) las protestas locales por la violación de los derechos sobre las tierras y la creciente atención internacional que están recibiendo podrían estar allanando

RECUADRO 3

LOS DERECHOS DE LAS MUJERES SOBRE LAS TIERRAS: UN DISCURSO MEJORADO PERO LA MISMA REALIDAD



En 2012 las cuestiones de género adquirieron una mayor relevancia en las negociaciones sobre tenencia de tierras. En julio RRI informaba que el reconocimiento legal de la igualdad de derechos sobre tenencia para las mujeres de muchos países asiáticos no estaba consiguiendo los resultados esperados, y afirmaba lo siguiente: «Las mujeres siguen viéndose excluidas de los derechos de propiedad y rara vez son propietarias de las tierras que cultivan». Por ejemplo, la igualdad de género sigue siendo difícil de alcanzar en Nepal, a pesar de que el país lleva mucho tiempo siendo todo un modelo del éxito de la forestería comunitaria^a. En China, «aunque la legislación no es discriminatoria en cuanto al sexo, los responsables de ejecutarla sí que lo suelen ser», comentó Xiaobei Wang, especialista en asuntos de género y tenencia de tierras de la ONG Landesa.^b

En un estudio similar de los derechos que tienen las mujeres de África occidental sobre los bosques, la directora de Foundation for Community Initiatives de Liberia, Julie T. B. Weah, observaba que aún hay muchos hombres con posiciones de liderazgo en países africanos que «consideran el género como un concepto extranjero diseñado para imponer los valores occidentales en África».^c La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura calcula que en el África subsahariana las mujeres realizan la mitad de las tareas agrícolas pero solo son propietarias de un 15 por ciento de las tierras. Esta organización descubrió que, aunque en teoría las leyes nacionales otorgan a las mujeres los mismos derechos sobre las tierras, «las leyes y prácticas consuetudinarias que discriminan los derechos de las mujeres sobre las tierras prevalecen sobre las leyes ordinarias».^d Si queremos avanzar hacia sistemas de tenencia equitativos, es imprescindible reconocer los puntos fuertes y los puntos débiles de los sistemas consuetudinarios en vigor. Mientras que en algunos lugares, los sistemas consuetudinarios son más equitativos que las leyes ordinarias imperantes, en otros ocurre lo contrario.

^a Buchy, Marlene. 2012. «Securing Women's Tenure and Leadership for Forest Management: A Summary of the Asian Experience». Washington, D. C.: Iniciativa para los Derechos y Recursos. http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_5211.pdf

^b Landesa. 2012. «Insecure Land Rights: The Single Greatest Challenge Facing China's Sustainable Development and Continued Stability». <http://www.landesa.org/wp-content/uploads/Landesa-Press-Release-6th-17-province-China-survey.pdf>

^c Iniciativa para los Derechos y Recursos. 2012. «Women and Forests in Liberia: Gender Policy and Women's Participation in the Forest Sector of Liberia». Washington, D. C.: Iniciativa para los Derechos y Recursos. http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_5494.pdf

^d Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2011. «El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010–11: Las mujeres en la agricultura». Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <http://www.fao.org/docrep/013/i2050s/i2050s.pdf>

RECUADRO 4

MYANMAR (BIRMANIA): ABIERTA AL COMERCIO... ¿Y AL ACAPARAMIENTO DE RECURSOS?



La elección entre convertirse en una nación de propietarios o de trabajadores sin tierras ocupaba un lugar preponderante en Myanmar (Birmania). Su apertura al mundo occidental, evidenciada con la visita del Presidente Barack Obama en noviembre de 2012, resultaba muy positiva para los derechos humanos, pero también podía presagiar una nueva era de extracción de recursos, expropiaciones y tensiones sociales. Como explicó Obama a su audiencia en Yangon en noviembre, «Las reformas deben garantizar que los ciudadanos de esta nación puedan tener la más fundamental de las posesiones: el derecho a poseer la titularidad de las tierras en las que viven y trabajan».^a La cuestión es: ¿se mantendrán estos derechos o desaparecerán cuando el capital internacional entre en el país a raudales?

Los conflictos por las tierras fueron una de las causas principales de los disturbios que contribuyeron a la creación del último programa de reformas del país. A finales de 2011, tras las protestas protagonizadas por la población local kachin, los generales pospusieron la construcción de la presa de Myitsone sobre el río Irauadi que iban a llevar a cabo empresas chinas. El Presidente reformista Thein Sein declaró por aquel entonces que deseaba un «desarrollo económico que ocurra simultáneamente a la conservación ambiental». ¿Se trataba de algo más que de unas meras palabras tranquilizadoras? En noviembre de 2012, tras tres meses de protestas por unas operaciones mineras en el noroeste del país, se produjeron ataques violentos.^b

En Myanmar (Birmania) los derechos sobre la tenencia de tierras son muy vulnerables. «Todas las tierras y los recursos de Burma pertenecen al Estado, y la mayoría de los campesinos no poseen la titularidad oficial de sus tierras agrícolas consuetudinarias», declaraba en 2011 el Burma Environmental Working Group (BEWG). Las concesiones de tierras otorgadas a las empresas «no respetan los derechos consuetudinarios sobre las tierras ni la titularidad informal de las tierras». El sistema de bosques comunitarios que se instauró hace 15 años sólo ha servido para asignar menos de una décima parte del objetivo nacional de 600 000 hectáreas. Incluso en aquellos lugares donde se han creado bosques comunitarios, los derechos de los campesinos se limitan a satisfacer sus necesidades básicas de madera para leña y la fabricación de utensilios de labranza.^c

Tras décadas de dominio autocrático, los ciudadanos de Myanmar (Birmania) no tienen una protección legal suficiente contra la expropiación de sus tierras, bosques y recursos naturales.

^a Obama, Barack. 2012. Palabras del Presidente Obama en la Universidad de Yangon. 19 de noviembre. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/11/19/remarks-president-obama-university-yangon>.

^b *Guardian*. 2012. «Burma: Riot police move in to break up copper mine protest». *Guardian*. 29 de noviembre. <http://www.guardian.co.uk/world/2012/nov/29/burma-riot-police-mine-protest>.

^c Burma Environmental Working Group. 2011. «Burma's Environment: People, Problems, Policies». BEWG. <http://www.bewg.org/pubs/finish/4/34>.

el terreno para las reformas (véase el Recuadro 4).

En Nepal aumenta la preocupación por el futuro del programa de bosques comunitarios del país. Actualmente las comunidades rurales gestionan una cuarta parte de los bosques del país. El programa se considera comúnmente como un modelo que deben seguir otros países y fue presentado por Elinor Ostrom, economista ganadora del Premio Nobel, como un ejemplo de la gestión eficaz de recursos de propiedad comunitaria. No obstante, actualmente hay bosques comunitarios que están siendo talados por organizaciones externas de contrabandistas que gozan de protección

política. Tras la publicidad que recibió en 2012 la tala ilegal que se estaba llevando a cabo en el valle de Jogbudha, en una zona occidental prácticamente sin explotar del país, el Gobierno intentó culpar a los trabajadores forestales de la etnia raute, y presentó cargos en contra de varios campesinos mientras pasaba por alto a grandes contratistas y altos funcionarios.²³

Con este telón de fondo político, en 2012 los ministros nepalíes anunciaron enmiendas a la Ley forestal del país que devolverían al Estado algunos de los derechos de los usuarios de los bosques y limitarían la expansión futura de la silvicultura comunitaria. El Gobierno declaró que así pretendía acabar con la «comercialización» de los bosques, pero hubo quien pensó que lo más probable era todo lo contrario: que el objetivo real era acabar con el control democrático local de los bosques y fomentar la reanudación de una explotación extractiva de los bosques dominada por intereses comerciales y supervisada por las élites nacionales.

Sufrir y morir por la tierra: ¿cómo se está tratando a los ciudadanos?

El activismo social y ambiental sigue siendo una tarea peligrosa en muchos países, y muchas personas arriesgan su vida por la causa (véase el Recuadro 5). Aquellas personas que defienden los derechos ciudadanos sobre las tierras y recursos naturales y se enfrentan a las élites que se apropian de estos recursos pueden encontrarse con que el Estado, las élites locales y las empresas se alían en su contra, a veces incluso de forma violenta.²⁴ En 2012 muchos activistas pagaron con sus propias vidas. Global Witness, que ha hecho un seguimiento de las denuncias de asesinato de activistas, informó que la cifra anual de asesinatos

«Las reformas deben garantizar que los ciudadanos de esta nación puedan tener la más fundamental de las posesiones: el derecho a poseer la titularidad de las tierras en las que viven y trabajan».

— Presidente Barack Obama, Estados Unidos, 2012

se había duplicado entre 2002 y 2011, y en 2011 ya superaba la media de dos muertos a la semana.²⁵ La mayoría de las víctimas son anónimas, pero entre las personas que perdieron la vida en 2012 se encuentran algunos activistas destacados:

En 2012 muchos activistas pagaron con sus propias vidas.

- En abril de 2012 la policía militar mató a tiros a Chut Wutty, fundador y director de Natural Resource Protection Group, una ONG de Camboya. Había estado investigando la tala ilegal y las adquisiciones de tierras en la provincia de Koh Kong.
- En mayo de 2012 asesinos desconocidos mataron a tiros al activista filipino Margarito Cabal, que había luchado contra la construcción de una presa hidroeléctrica en el río Pulangi, tras haber sido difamado públicamente por representantes de las fuerzas de seguridad del Estado.
- En julio de 2012 se encontró a Almir Nogueira y João Luiz Telles, dos miembros destacados de una asociación de pescadores artesanales brasileños que luchaban contra la contaminación de la bahía Guanabara, ambos fueron encontrados atados y ahogados en la bahía. Su muerte ocurrió sólo unos días después de que finalizara la Cumbre de la Tierra Río+20, que se había celebrado cerca.
- En noviembre de 2012 la ecologista mexicana Juventina Villa Mojica, que intentaba proteger los bosques del estado meridional de Guerrero frente a la invasión de bandas de narcotraficantes, murió por heridas de bala. Su hijo murió junto a ella. En 2011 también mataron a tiros a su marido y sus otros dos hijos.

A finales de 2012 hubo otro caso que captó la atención internacional, en un país en el que las recientes declaraciones del Gobierno a favor de la reforma agraria no parecieron poner fin a la represión forzosa de quienes exigían esta reforma. Sombath Somphone, un destacado activista social de Laos, fue secuestrado en plena calle a mediados de diciembre tras haber sido parado la policía en lo que aparentemente era un control de tráfico rutinario. Las autoridades estatales declararon no estar implicadas en el secuestro, que se grabó por circuito cerrado de televisión. Pero Somphone, fundador del Participatory Development Training Centre, había atraído la atención de las autoridades el mes anterior, tras haber organizado un foro ciudadano destinado a los campesinos que estaban enojados por la pérdida de sus tierras debido a las plantaciones de caucho. Esta reunión puso en evidencia al Gobierno, ya que coincidió con una cumbre de Jefes de Estado europeos y asiáticos que se celebraba en el país. Días antes de la desaparición de Somphone, otra destacada activista que participaba en el foro ciudadano, Anne-Sophie Gondroz, directora de la ONG suiza HELVETAS-Swiss Intercooperation, había sido expulsada de forma repentina del país por el Gobierno.

RECUADRO 5

CANADÁ: «BASTA DE INACCIÓN»



A finales de 2012 una oleada de protestas acaparaba los titulares y sacudía a Canadá: se trataba de comunidades aborígenes que se manifestaban en contra de los intentos del Gobierno conservador y les acusaban de debilitar sus derechos sobre las tierras mediante una serie de cambios legislativos. Los cambios propuestos parecían vagos, pero los manifestantes (encabezados por la jefa attawapiskat, Theresa Spence, que estaba haciendo huelga de hambre) declararon que podrían tener graves consecuencias.

Las protestas del movimiento Idle No More se repitieron cada día en todas las ciudades importantes. El objetivo de las protestas era el Proyecto de ley C-45, que debilitaba el sistema democrático de control del arrendamiento de tierras indígenas a personas ajenas a las mismas, ya fuera al Gobierno o a empresas extranjeras. Los cambios propuestos supondrían que solo se necesitaría una votación de las comunidades antes de llevar a cabo los arrendamientos, en lugar de las dos votaciones que se necesitan actualmente. Además, el Proyecto de ley C-45 retiraba la protección federal de las vías fluviales, que son medios de contacto para las comunidades aborígenes. Los cambios recibieron el respaldo de los defensores de las industrias extractivas, que buscaban una vía de acceso a los depósitos de minerales que hay bajo las tierras de los indígenas de las Primeras Naciones.

El Ministerio de Asuntos Aborígenes describió el cambio como una medida más eficiente, que reducía costes administrativos y permitía a las comunidades sacar provecho de «oportunidades económicas puntuales».^a

Pero las comunidades no piensan lo mismo y acusan al Gobierno de introducir medidas arbitrarias sin llevar a cabo una consulta adecuada. Además, estas protestas han servido como trampolín para un intento más general de reconsiderar la relación existente entre las comunidades aborígenes y el Gobierno federal.

Pamela Palmater, activista y catedrática de gobernanza indígena en la Universidad de Ryerson, comentó que el Gobierno estaba desobedeciendo los acuerdos originales firmados entre las Primeras Naciones y los europeos que crearon el país. «Nunca se llegó a conquistar a los Pueblos Indígenas», comentó. Sin embargo, en lugar de cumplir los requisitos del tratado para mejorar la vida de los Pueblos Indígenas (cuya esperanza de vida sigue siendo de 20 años menos que la del canadiense medio), el Gobierno «pretende deshacerse del problema indígena de una vez por todas» mediante la «apertura» de las tierras indígenas a la explotación.^b

^a AANDC. «Frequently Asked Questions. Amendments to the Land Designation Sections of the Indian Act». Aboriginal Affairs and Northern Development Canada. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1350676320034/1350676521625>.

^b Palmater, Pamela. 2012. «We are idle no more». *Ottawa Citizen*. 28 de diciembre. <http://www.ottawacitizen.com/opinion/Idle+More/7753967/story.html>.

El auge de la minería, la ruina local: la venta de recursos a cualquier precio

La industria minera, que está dominada por un pequeño grupo de enormes empresas transnacionales, se ha disparado en los últimos años. Las prospecciones aprobadas por los Estados están extendiéndose rápidamente y penetrando, en particular, en los bosques y tierras de los Pueblos Indígenas, lo que pone en peligro los medios de vida de millones de personas. No obstante, cuando el precio de los metales comenzó a caer en 2012, aquellos países que dependían de su auge para estimular el crecimiento económico tuvieron que afrontar momentos difíciles. Tras una visita a Mozambique, un país cuyo crecimiento económico se ha visto impulsado por la minería del carbón, el economista Joseph Stiglitz lo describió como «un país rico con gente pobre [...]». Les llueve todo este dinero, pero no se está creando empleo y no tienen un crecimiento sostenido». ²⁶

Las economías de otros «leones africanos» pasaron por las mismas adversidades: el PIB de Guinea y Angola también se disparó gracias a la explotación de recursos, pero ambos países tienen una pobreza cada vez mayor y se han visto poco recompensados por su sacrificio. Las tensiones se recrudecen, y en muchos países se hacen huelgas, por ejemplo en Sudáfrica, donde en 2012 los trabajadores de las minas de platino de Marikana se declararon en huelga, y algunos murieron a manos de la policía.

A pesar de que para algunos países el don del rey Midas aplicado a la explotación de recursos se está convirtiendo más bien en una maldición, hay muchos gobiernos que siguen considerando las actividades mineras en manos de empresas extranjeras como un atajo para alcanzar el crecimiento económico. En junio de 2012 el Presidente colombiano Juan Manuel Santos anunció que convertiría un 15 por ciento del país en «reservas mineras», que se subastarían para la explotación. Declaró que esta medida se había tomado en parte para poner freno a la minería ilegal, pero en realidad tendrá como consecuencia una marginación aún mayor de la minería artesanal. En noviembre su Gobierno pasó también a vender 49 áreas más para la prospección de petróleo. ²⁷

Al igual que en Colombia, en toda Latinoamérica están aumentando las batallas legales entre las empresas mineras y los Pueblos Indígenas. En mayo la Corte Constitucional de Colombia suspendió el proyecto de explotación de una gran mina de cobre, oro y molibdeno en Mandé Norte (costa del Pacífico), financiada por el gigante de la minería Rio Tinto. El yacimiento se encontraba en tierras indígenas y afrocolombianas bajo propiedad colectiva, y la Corte dictó que los promotores no habían obtenido el consentimiento según las costumbres particulares de estos pueblos. ²⁸ Aunque la sentencia fue acogida como un gran avance legal a favor de los derechos de los Pueblos Indígenas sobre las tierras, es posible que el proyecto no se haya cancelado. Otro posible comprador del yacimiento declaró que, ahora que los conflictos políticos de la zona «se habían

reducido considerablemente [...] seguiría con una evaluación completa de esta fascinante posibilidad».²⁹

En 2012 la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un organismo autónomo de la Organización de los Estados Americanos, dictó a favor de la comunidad sarayaku de la Amazonia ecuatoriana tras una batalla de diez años contra una empresa de petróleo extranjera que había invadido sus tierras.³⁰ La Corte falló que el Gobierno ecuatoriano había violado los derechos de la comunidad al asignar las tierras. «Esta sentencia tendrá un gran impacto en los países de la región, ya que establece claramente que los Estados son responsables de llevar a cabo procesos de consulta especiales antes de embarcarse en proyectos de desarrollo que afectan a los Pueblos Indígenas», declaró Amnistía Internacional.³¹ No obstante, en abril de 2012, el Gobierno peruano hizo caso omiso de esta sentencia al ampliar la prospección de gas del yacimiento de Camisea dentro de la reserva Kugapakori-Nahua-Nanti, que el propio Gobierno había creado anteriormente para la protección de los Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario en la Amazonia Peruana.³²

Las cortes latinoamericanas vieron también casos relacionados con proyectos de gran envergadura, como la construcción de presas, como el de la represa de Belo Monte sobre el río Xingu, en la Amazonia brasileña. Este proyecto de 14 000 millones de dólares estadounidenses (US\$) tuvo que suspenderse varias veces en 2012 por decisión de las Cortes, porque fue tomado y porque los trabajadores descontentos destruyeron la maquinaria de construcción. En agosto las Cortes detuvieron por segunda vez la construcción, pero la sentencia fue anulada por la Corte Suprema solo dos semanas más tarde. Este proceso legal depende del derecho de los Pueblos Indígenas a que el Congreso brasileño, que en 2005 votó a favor de la realización del proyecto, escuche sus argumentos en contra de la represa.³³ En las Cortes aún quedan pendientes para sentencia cincuenta procesos relacionados con irregularidades sociales y ambientales relacionadas con este proyecto.³⁴

No obstante, en aquellos casos en los que las cortes internacionales carecen del poder suficiente, hay activistas dispuestos a seguir luchando y usar la normativa empresarial en las naciones donde tienen su sede los conglomerados mineros internacionales. En febrero de 2012 la London Mining Network (una alianza de ONG que luchan por los derechos humanos, el desarrollo y el medio ambiente) exigió al Gobierno británico que endureciera las normas de la Bolsa londinense relacionadas con el control de aquellas empresas mineras que tienen un historial negativo en cuanto a derechos humanos y tenencia de tierras.³⁵

Reconsiderando la legalidad: desde la legitimidad internacional a la local

La mayoría de los países en desarrollo obtiene sus productos forestales gracias a los taladores, comerciantes y procesadores artesanales de madera.

Normalmente los taladores seleccionan árboles individuales de bosques o tierras de cultivo y usan motosierras para talarlos y cortarlos en forma de tabla. Pero, a pesar de la importancia que tienen para la economía de su país, a menudo se les margina y penaliza, mientras que las empresas de aserrado a gran escala, proveedoras de mercados de exportación más lucrativos, están plenamente respaldadas por la legislación.³⁶

Esta distorsión de los mercados locales da preferencia al desarrollo industrial extranjero en lugar de a un desarrollo económico participativo que puede traer mayores beneficios a un número mayor de personas involucradas en las economías locales. Aquellos gobiernos que dejan de lado a los propietarios y productores locales están actuando en contra de los intereses de sus ciudadanos, pasando por alto beneficios mayores para las economías locales y menoscabando el crecimiento justo y sostenible.

En Ghana hay alrededor de 100 000 habitantes repartidos por todo el país que se dedican al aserrado artesanal con motosierras y mantienen aproximadamente a un millón de personas a su cargo. Según el consultor forestal local Elijah Danso, los operarios ilegales de motosierras demuestran prácticamente la misma eficiencia a la hora de utilizar los árboles talados, causan menos daños ambientales porque talan de forma selectiva en tierras de cultivo ya existentes, y consiguen más beneficios sociales. El economista forestal ghanés Gene Birikorang encontró que, aunque estos operarios cortan una cantidad de madera parecida a la del sector comercial legal, contribuyen al PIB una cantidad más de dos veces superior.³⁷

No obstante, se les considera ilegales. En el mercado de madera de Oda, al noroeste de Accra, Kwame Attafuah, un organizador local del sindicato nacional de operarios de motosierras de Ghana, comentó: «El Gobierno afirma que destruimos el bosque y creamos desiertos, pero se trata de mentiras que dicen las grandes empresas de aserrado. Todos los funcionarios y ministros nos compran a nosotros y, aun así, nos culpan y nos convierten en ilegales».³⁸

Los operarios de motosierras cuentan con el apoyo de las comunidades forestales. El jefe de aldea Barfour Kwame Ackom, de la comunidad brakumans, comentaba: «Queremos que el Gobierno legalice a los operarios de motosierras

«Queremos que el Gobierno legalice a los operarios de motosierras porque forman parte de nuestra comunidad. Las grandes empresas simplemente se adentran en nuestras tierras y campan a sus anchas. No tenemos derecho a pararles».

— Barfour Kwame Ackom, jefe de la comunidad brakumans, Ghana, 2012

porque forman parte de nuestra comunidad. Las grandes empresas simplemente se adentran en nuestras tierras y campean a sus anchas. No tenemos derecho a pararles». No obstante, un estudio llevado a cabo en 2012 por Jens Friis Lund de la Universidad de Copenhague concluyó que era poco probable que la legalización se llevara a cabo. «El régimen de gobernanza [forestal actual] ha servido a los arraigados intereses de una élite económica y política [que se ha] resistido a cualquier intento de reforma que pudiera poner en peligro su ventajosa posición».³⁹

La situación de los operarios de motosierras es similar en todo el continente africano. «A menudo no queda claro lo que es legal y lo que es ilegal», afirma Paolo Cerutti, de CIFOR, que analizó la situación en Camerún. Una excepción es el caso de Liberia, donde en 2011 la Autoridad para el Desarrollo Forestal adoptó una normativa que reconocía el derecho a trabajar de los operarios de motosierras. Esta reforma legal podría llegar a extenderse a otros países gracias, en parte, a la prohibición impuesta por la Unión Europea (UE) sobre la importación de madera ilegal, que entrará en vigor en marzo de 2013. Durante 2012 muchos países proveedores de madera negociaron Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA) que dan acceso automático a los mercados de la UE a cambio de un estricto control interno de la cadena de suministro. No obstante, como parte de los AVA, la UE también exige reformas de la gobernanza forestal, como la garantía de los derechos de tenencia de las comunidades forestales. Si la UE continúa con estas políticas, puede alentar a los países en desarrollo a legitimar a productores y empresarios locales debidamente regulados.

Para finales de 2012 había seis países que habían firmado un AVA: Camerún, la República Centroafricana, la República del Congo, Ghana, Indonesia y Liberia. No obstante, a principios de 2013, cuando faltaban solo unas pocas semanas para que la normativa entrara en vigor, las reformas prometidas seguían sin haberse completado.⁴⁰

Preparándose para vivir en un mundo peligroso: ¿qué instituciones se necesitan en este nuevo escenario?

Las condiciones meteorológicas extremas de 2012 vinieron marcadas por una sequía sin precedentes y el año más caluroso de la historia en EE. UU., inundaciones en Australia y China, unas condiciones inusualmente áridas en el Sahel africano y el noreste de Brasil, un débil monzón en la India, el deshielo histórico del Ártico, y las tormentas excepcionalmente severas en Manila y Nueva York, entre otros lugares.

Las naciones y sus habitantes tendrán que hacer frente a un mundo peligroso y caótico, en el que las condiciones climatológicas extremas tendrán consecuencias extremas para el suministro de alimentos, la política y las inversiones.

Resulta que el cambio climático no solo consiste en un lento aumento de las temperaturas medias, sino que también conlleva cambios dramáticos e impredecibles y fenómenos meteorológicos extremos. Las inclemencias del tiempo ahora son lo más normal. Una atmósfera más cálida contiene más humedad (de ahí las precipitaciones más extremas) y más energía (de ahí las tormentas más fuertes y la mayor imprevisibilidad de todos los demás fenómenos climáticos). Incluso las sequías son más intensas, ya que las temperaturas más altas y la mayor velocidad de evaporación secan más rápidamente la tierra. Y esto solo es el comienzo.

Cuando la primera fase del Protocolo de Kioto de 1997 concluyó en Doha (Qatar), a finales de 2012, su ampliación en el último momento a una segunda fase solo dejó menos de un 15 por ciento de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero cubierto por límites acordados internacionalmente. Incluso si las negociaciones avanzan, hasta 2020 no entraría en vigor un tratado nuevo que incluya otras naciones. Ya quedan pocos climatólogos con esperanzas de que se cumpla la promesa internacional adquirida en 2009 en Copenhague de reducir el calentamiento a un nivel por debajo de los 2 °C. En noviembre un informe del Banco Mundial y el Potsdam Institute for Climate Impact Research and Climate Analytics auguró un mundo de «olas de calor sin precedentes, duras sequías e importantes inundaciones en muchas regiones, que tendrán un grave impacto sobre los sistemas humanos, los ecosistemas y los servicios asociados» si los gobiernos de todo el mundo no consiguen evitar un calentamiento de 4 °C del Planeta.⁴¹

Las naciones y sus habitantes tendrán que hacer frente a un mundo peligroso y caótico, en el que las condiciones climatológicas extremas tendrán consecuencias extremas para el suministro de alimentos, la política y las inversiones. En 2012 se publicaron ya varios informes que predecían este futuro. El más gráfico fue el del climatólogo del Gobierno estadounidense James Hansen y sus colegas, que concluyeron que los fenómenos meteorológicos extremos que se han vuelto comunes en los últimos años se deben al cambio climático, y que los efectos de estos fenómenos no pueden más que empeorar.⁴²

Las consecuencias económicas ya se están notando. En 2012 hubo olas de calor y sequías que destruyeron cosechas de todo el mundo, lo que provocó un repentino aumento del precio de los cereales hasta niveles superiores a los de 2008, según el Índice de precios agrícolas. Igualmente notable es el hecho de que, desde 2008, el precio de los alimentos ha mostrado una gran volatilidad, ya que los especuladores intentan aprovecharse de las fluctuaciones de la oferta y la demanda. Esta volatilidad, además, parece formar parte de una tendencia a largo plazo, según comentó el experto en estrategias de inversión Jeremy Grantham. Además, añadió que la amenaza cada vez mayor de que haya escasez de alimentos y agua debido al cambio climático y la imprevisibilidad de las condiciones meteorológicas extremas será un rasgo característico de los sistemas económicos de todo el mundo en las décadas venideras. El crecimiento de la

población también contribuirá a la inestabilidad del suministro de alimentos y, lo que es más importante, se está dando una rápida expansión en los países en desarrollo de una clase media que desea consumir carne y lácteos, y tienen unas necesidades importantes de tierras, agua y energía. Según predijo Grantham, en el futuro «las peleas por los recursos y las olas migratorias por causa de los alimentos pondrán en peligro la estabilidad mundial».⁴³

Este aumento de la escasez de recursos exacerbará la presión que sufren los pueblos de todo el mundo por culpa del desarrollo industrial extractivo de los recursos naturales, que ya es considerado insostenible desde el punto de vista ambiental y social.

Resulta evidente que el mundo se está convirtiendo en un lugar más peligroso e impredecible, con una mayor escasez de recursos. Las instituciones actuales de administración de los bosques y otros recursos naturales se diseñaron para otra época, otro entorno empresarial y otro clima. Se diseñaron cuando había una abundancia de recursos, el clima era estable, y los gobiernos y los grandes inversionistas podían atropellar impunemente los derechos de las poblaciones locales. No obstante, hoy en día la inseguridad de los derechos que tienen las poblaciones locales sobre las tierras constituye una causa importante de las emisiones de carbono forestal, de la baja y volátil producción de alimentos, de los mercados injustos, y de las perjudiciales y desestabilizadoras inversiones en tierras.

No es probable que los métodos y las instituciones que nos condujeron hasta esta situación tan desastrosa sean los que consigan sacarnos de ella.



CUARTA PARTE:

De cara a 2013

¿Conseguirán los Acuerdos Voluntarios de Asociación de la UE transformar la gobernanza forestal o caerán ante el primer obstáculo?

Los AVA ofrecen a los países la oportunidad de adoptar una reforma de la tenencia forestal, la aplicación de la ley y el acceso garantizado a los mercados de la UE. La inclusión de un programa de libre comercio supeditado al respeto de los derechos de tenencia y gestión de recursos representa un gran cambio con respecto a los acuerdos de comercio convencionales, cuya única intención es aumentar al máximo el acceso al mercado. Para finales de 2012 aún no se había expedido ningún permiso de exportación bajo el AVA. No obstante, si en 2013 pueden ponerse en marcha las reformas necesarias, los AVA podrían convertirse en un modelo a seguir para llevar a cabo reformas en otros sectores donde se explotan recursos, como la agroindustria.

¿Podrá Myanmar (Birmania) abrirse al mundo sin que acaparen sus recursos?

En 2012 los riesgos a los que se enfrentaban los ciudadanos de Myanmar (Birmania), como el de la adquisición de tierras y destrucción ambiental por las nuevas concesiones de tala y minería, o el de la propagación de plantaciones de monocultivo para caucho y aceite de palma, parecían más numerosos que los riesgos a los que tuvieron que hacer frente durante la dictadura militar. Si el Gobierno decide aceptar grandes cantidades de inversiones de Occidente como camino para alcanzar la prosperidad, parece prácticamente inevitable que se desencadene toda una serie de conflictos por la tenencia de las tierras. La reforma agraria, por lo tanto, es urgente e imprescindible.

¿Conseguirán las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia cambiar las prácticas actuales?

Los detractores dicen que estas directrices de 2012 de la ONU son voluntarias y carecen de disposiciones sobre supervisión y aplicación. No obstante, también hay quien asegura que podrían ofrecer un marco de buenas prácticas para que lo usen tanto los legisladores como las empresas responsables. Estas directrices también son una herramienta más que las ONG pueden utilizar para luchar contra las inversiones extranjeras perjudiciales, y aumentan el riesgo al que se enfrentan las empresas relacionadas con las industrias extractivas. En cualquier caso, para que las Directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia cosechen éxitos, no hay tiempo que perder: este año es crucial.

¿Apoyará plenamente el Banco Mundial los derechos locales sobre las tierras?

El Banco Mundial ha avanzado a pasos agigantados en la promoción de la forestería local y las reformas de gobernanza, pero también ha seguido dando su aprobación a concesiones forestales industriales, con la creencia de que el buen comportamiento de un número limitado de empresas responsables demuestra que el modelo funcionará en un contexto más amplio. Desafortunadamente, las investigaciones del propio Banco Mundial muestran que las comunidades no se benefician de las concesiones, que la corrupción es endémica y que los ingresos que reciben los gobiernos y las comunidades locales son mucho menores que los prometidos. Es más, mantener el *statu quo* vulnera los derechos humanos y la posibilidad de una reforma de la tenencia. En 2013 está previsto que se termine una evaluación interna de la estrategia forestal del Banco Mundial. ¿Pasará el Banco Mundial a apoyar plenamente a las comunidades forestales y los derechos locales sobre las tierras?

¿Se convertirán las negociaciones de los objetivos de desarrollo de la ONU para el periodo posterior a 2015 en un instrumento de control democrático de los recursos naturales?

La Cumbre de la Tierra Río+20, en la que se creó un grupo de alto nivel para que elaborara los objetivos de desarrollo para el periodo posterior a 2015, ejemplificó la mercantilización de los programas ambientales y sociales de la ONU que se está produciendo. Los dirigentes empresariales ocuparon posiciones claves en el programa de *Energía sostenible para todos* de la Secretaría General de la ONU, que en el marco de esta organización se considera un prototipo de

los nuevos objetivos. En 2013 debe desandarse este camino, y la Presidenta de Liberia, Ellen Johnson Sirleaf, en su capacidad de presidenta del grupo de redacción y a la vez dirigente de un país que está dejando el control de sus recursos naturales en manos de empresas extranjeras, desempeña un papel fundamental en provocar ese cambio.

¿Representará el continuo retraso de la ampliación de REDD una amenaza o una oportunidad para una mejor gobernanza forestal?

El punto muerto al que han llegado las negociaciones para alcanzar un acuerdo en el futuro sobre el cambio climático significa que el mecanismo de la ONU conocido con el nombre de REDD sigue siendo un proyecto piloto más que una realidad. No obstante, este retraso supone una oportunidad: REDD comenzó como una medida global para transformar los bosques en sumideros de carbono que ayudaran a frenar el cambio climático, pero la idea de que este objetivo tan loable solo se conseguirá si los habitantes de los bosques pueden obtener una tenencia segura de las tierras y beneficiarse de la financiación del carbono cada vez cuenta con más aceptación. Las reformas que se necesitan para conseguir estos objetivos requerirán tiempo, pero el mundo ahora lo tiene. En el texto que recoge las conclusiones de las negociaciones sobre el clima celebradas en Doha en 2012, que fue aprobado por los ministros, se especifica por primera vez que se necesitan «formas de incentivar beneficios no relacionados con el carbono», como los beneficios para las comunidades forestales. Eso ya es un primer paso.

¿Se decidirá Liberia por un cambio verdadero?

A principios de 2013 la Presidenta Sirleaf adquirió un compromiso concreto e histórico: detener el abuso de los Permisos de Uso Particular (PUP).⁴⁴ Se creará un nuevo equipo especial de procesamiento para investigar y castigar las violaciones de la ley relacionadas con la venta y el uso de PUP por parte de funcionarios gubernamentales, titulares de PUP, líderes de la comunidad y leñadores. Sirleaf disolvió la Junta directiva de la Autoridad para el Desarrollo Forestal y dictó la prohibición de cualquier actividad de tala en las zonas de PUP. Este compromiso tan loable es una buena señal para el futuro de las comunidades locales en 2013. No obstante, ¿significará esto el comienzo de un cambio verdadero hacia un desarrollo rural participativo? ¿Decidirá el Gobierno de Sirleaf desarrollar Liberia como un país de propietarios o como uno de trabajadores sin tierras?

- 1 Acemoglu, Daron y James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail*. Londres, Reino Unido: Profile Books.
- 2 Acemoglu y Robinson 2012.
- 3 Lee, Bernice *et al.* 2012. «Resource Futures». Londres: Chatham House. <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/187947>.
- 4 The Munden Project. 2012. «The Financial Risks of Insecure Land Tenure». RRI. http://www.rightsandlesources.org/documents/files/doc_5715.pdf.
- 5 Banco Mundial. 2012. Bosques y desarrollo económico. «Integrating Forests into Sustainable Economic Development». Página de Internet. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/EXTFORESTS/0,,contentMDK:20628565~menuPK:1605788~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:985785,00.html>.
- 6 Von Grebner, Klaus *et al.* 2012. «Índice global del hambre 2012». Bonn: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Concern Worldwide, Welthungerhilfe y Green Scenery. <http://www.ifpri.org/node/9044>.
- 7 Wabiwa, Irène. 2012. «Herakles Farms is cutting the heart out of Cameroon's rainforest». Blog Making Waves. 11 de mayo. <http://www.greenpeace.org/international/en/news/Blogs/makingwaves/herakles-cutting-heart-of-cameroon-rainforest/blog/40379/>.
- 8 Bridges Across Borders Cambodia. 2010. «Bittersweet». <http://babcbodia.org/developmentwatch/cleansugarcampaign/bittersweet.pdf>.
- 9 OECD Watch. 2012. «Cambodians file complaint with U.S. government against Domino Sugar parent». 31 de octubre. <http://oecdwatch.org/news-en/cambodians-file-complaint-with-u.s.-government-against-domino-sugar-parent>.
- 10 I-S-N. 2012. «Greenpeace welcomes KFC UK's move to rule out suppliers trashing the rainforest». *International Supermarket News*. 30 de octubre. <http://www.internationalsupermarketnews.com/news/7928>.
- 11 Global Witness. 2012. «HSBC rakes in US\$130 million bankrolling rainforest destruction and human rights abuses in Malaysia's corrupt forestry sector». Global Witness. <http://www.globalwitness.org/library/hsbc-rakes-us130-million-bankrolling-rainforest-destruction-and-human-rights-abuses-malaysia>.
- 12 Regnskogfondet. 2012. «The world's biggest sovereign wealth fund joins battle against rainforest destruction». Rainforest Foundation Norway. <http://www.regnskog.no/languages/english/the-worlds-biggest-sovereign-wealth-fund-joins-battle-against-rainforest-destruction>.
- 13 The Munden Report. 2012.
- 14 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2012. «Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional». Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>.
- 15 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. «La implicación de los agricultores locales es clave para el éxito de la inversión extranjera». Centro de prensa. 13 de noviembre. <http://www.fao.org/news/story/es/item/164294/icode/>
- 16 Se considera «mundo en desarrollo» a los países clasificados como países de ingresos bajos, ingresos medianos bajos e ingresos medianos altos por el Banco Mundial. La superficie forestal total de los 27 países que aquí se presentan es de 1 660 millones de hectáreas, mientras que la superficie forestal total de los países en desarrollo es de 2 250 millones de hectáreas (Rusia queda excluida de estos cálculos porque su cubierta de superficie forestal distorsionaría las estadísticas). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2011. «Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010». Estudio FAO: Montes 163. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <http://www.fao.org/docrep/013/i1757s/i1757s.pdf>
- 17 Iniciativa para los Derechos y Recursos. 2012. «Establishing a Tenure Baseline in DRC». Washington, D. C.: Iniciativa para los Derechos y Recursos.
- 18 ONU-HABITAT. 2012. «DRC: Land Reform is Finally on the Agenda». <http://www.unhabitat.org/content/31asp?cid=11222&catid=5&typeid=6>.
- 19 BBC News. 2012. «Goma: M23 Rebels capture DR Congo City». <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-20405739>.
- 20 Iniciativa para los Derechos y Recursos. 2012. «Laotian Government Presses Ahead with Land Policy; Signals Commitment to Strengthening Policy Implementation and Securing Rights of Local Communities». Comunicado de prensa. Washington, D. C.: Iniciativa para los Derechos y Recursos. http://www.recoftc.org/site/uploads/wysiwyg/RRI%20Press%20Release_Laos_Jim%20B.pdf.

- ²¹ Bauer, Nikolaus. 2012. «SA's land reform policies are about to get heavier». *Mail & Guardian*. 28 de junio. <http://mg.co.za/article/2012-06-28-sas-land-reform-policies-are-about-to-get-heavier>.
- ²² *Euronews*. 2012. «Land reform protest in Brazil». <http://www.euronews.com/picture-of-the-day/2012/11/22/land-reform-protest-in-brazil/>.
- ²³ Editorial. 2012. «Uprooting grassroots democracy». Número 593 del *Nepali Times*. 24 de febrero. <http://www.nepalitimes.com.np/issue/2012/02/24/Editorial/19031>.
- ²⁴ Global Witness. «A Hidden Crisis?». 19 de junio. Informe de Global Witness. http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/A_hidden_crisis-FINAL%20190612%20v2.pdf.
- ²⁵ Global Witness. «A Hidden Crisis?». 19 de junio. Informe de Global Witness. http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/A_hidden_crisis-FINAL%20190612%20v2.pdf.
- ²⁶ Polgreen, Lydia. 2012. «As Coal Boosts Mozambique, the Rural Poor Are Left Behind». *New York Times*. 10 de noviembre. http://www.nytimes.com/2012/11/11/world/africa/as-coal-boosts-mozambique-the-rural-poor-are-left-behind.html?pagewanted=all&_r=0.
- ²⁷ Kinoshian, Sarah. 2012. «Colombian govt to open mining reserves». *Colombia Reports*. Versión electrónica. 21 de junio. <http://logandrillingcolombia.com/english/index.php/news/156-colombian-govt-to-open-mining-reserves>.
- ²⁸ ABColombia. 2012. «The Colombian Constitutional Court once again reaffirmed the suspension order made on Muriel Mining Corporation's Mandé Norte Project in Chocó». ABColombia. <http://www.abcolombia.org.uk/subpage.asp?subid=463&mainid=23>.
- ²⁹ *Marketwire*. 2012. «Santa Fe Enters Into Letter of Intent to Acquire Murindo Copper Gold Porphyry Prospect in Colombia». *Marketwire*. 29 de octubre. <http://www.marketwire.com/press-release/santa-fe-enters-into-letter-intent-acquire-murindo-copper-gold-porphyry-prospect-colombia-tsx-venture-sfm-1718833.htm>.
- ³⁰ Amazon Watch. 2012. «Sarayaku: People of the Zenith». <http://amazonwatch.org/work/sarayaku>.
- ³¹ Amnistía Internacional. 2012. «Ecuador: La sentencia de la Corte Interamericana, una Victoria clave para los Pueblos Indígenas». Amnistía Internacional. Noticias. 27 de julio. <http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/ecuador-sentencia-corte-interamericana-victoria-pueblos-indigenas-2012-07-27>.
- ³² Forest Peoples Programme. «Las organizaciones indígenas se oponen a la expansión de Camisea al tiempo que Perú pospone la decisión de crear una nueva concesión». <http://www.forestpeoples.org/es/topics/industrias-extractivas/news/2012/12/las-organizaciones-indigenas-se-oponen-la-expansion-de-ca>.
- ³³ *BBC News*. 2012. «Work to resume on Brazil's Belo Monte dam». *BBC News Latin America and Caribbean*. Versión electrónica. 28 de agosto. <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-19404740>.
- ³⁴ Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. 2012. «Brasil: Belo Monte, un proyecto hidroléctrico ilegal e inhumano que viola numerosos derechos. Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales». Boletín 185 del Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. <http://mail.wrm.org.uy/boletin/185/opinion.html>.
- ³⁵ Down to Earth. 2012. «An Indonesian Coal Company on the London Stock Exchange». <http://www.downtoearth-indonesia.org/story/indonesian-coal-company-london-stock-exchange>.
- ³⁶ Cerutti, Paolo y Tacconi, Luca. 2009. «How does Illegal Logging Affect Livelihoods in Cameroon?». <http://www.eldis.org/assets/Docs/48473.html>.
- ³⁷ Pearce, Fred. 2012. «Forest Stands». Bruselas: FERN. http://www.fern.org/sites/fern.org/files/fern_foreststands_internet.pdf.
- ³⁸ Pearce, Fred. 2012. «In Ghana's Forests, should chainsaw loggers be legalized?». *Yale Environment* 360. http://e360.yale.edu/feature/in_ghanas_forests_should_chainsaw_loggers_be_legalized/2562/.
- ³⁹ Lund, Jens Friis *et al.* 2012. «The political economy of timber governance in Ghana». ETRN News 53. European Tropical Forest Research Network. <http://www.etrn.org>.
- ⁴⁰ Pearce, Fred. 2012. «In Ghana's Forests, should chainsaw loggers be legalized?». *Yale Environment* 360. http://e360.yale.edu/feature/in_ghanas_forests_should_chainsaw_loggers_be_legalized/2562/.
- ⁴¹ Potsdam Institute. 2012. «Turn Down the Heat: Why a 4°C Warmer World Must Be Avoided». Washington, D. C.: Potsdam Institute for Climate Impact Research and Climate Analytics y el Banco Mundial.
- ⁴² Hansen, James. 2012. «Perceptions of Climate Change. Proceedings of the National Academy of Sciences». Versión electrónica. <http://www.pnas.org/content/early/2012/07/30/1205276109>.
- ⁴³ Grantham, Jeremy. 2012. «Welcome to Dystopia! Entering a Long-Term and Politically Dangerous Food Crisis. *GMO Quarterly Letter*». 2–18 de julio.
- ⁴⁴ AllAfrica. 2013. «Liberia: President Sirleaf Begins Taking Action on PUP Abuse». 2 de enero de 2013. http://allafrica.com/stories/201301021375.html?aa_source=nwsltr-liberia-en.



1238 Wisconsin Avenue NW
Suite 300
Washington, DC 20007
www.rightsandresources.org