

Urgencia y oportunidad: ATENDER LAS CRISIS GLOBALES EN MATERIA DE SALUD, CLIMA Y BIODIVERSIDAD AL EXPANDIR EL RECONOCIMIENTO Y LA PROTECCIÓN DE DERECHOS SOBRE LA TIERRA Y MEDIOS DE VIDA DE PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES

El reconocimiento y la protección legales de los derechos sobre tierras y territorios de pueblos indígenas, comunidades locales y afrodescendientes ofrecen una de las soluciones más confiables, eficientes y equitativas a la búsqueda de compromisos globales relacionados con el clima y la biodiversidad y la consolidación de un mundo más seguro y resiliente para toda la humanidad. Respaldados por un conjunto de estudios de investigación bien fundamentados y que demuestran los impactos socio-ecológicos y transformadores de asegurar la tenencia comunitaria, nuevos análisis han confirmado la extensión de las tierras comunitarias en el mundo y las oportunidades tangibles que existen dentro de los países para acelerar de manera dramática los procesos para lograr que por ley se reconozcan y protejan los derechos sobre las tierras y los recursos tradicionales de las comunidades.

Mediante instituciones de gobernanza, culturas y sistemas de conocimientos tradicionales, adaptados a escala local, pueblos indígenas (PI), afrodescendientes (AD) y comunidades locales (CL) se han encargado durante cientos de años de la mayordomía de las tierras y bosques del planeta. Con todo y hoy más que nunca, su habilidad para atender sus prioridades autodeterminadas de desarrollo y conservación se ve amenazada tanto por la creciente urgencia de usar las tierras y otros recursos naturales para reiniciar el crecimiento económico como por esfuerzos paralelos por reservar mayor cantidad de zonas de alta biodiversidad y de ecosistemas ricos en carbono. Sin embargo, como lo demuestra la evidencia, asegurar los derechos de tenencia comunitarios puede en efecto acelerar el avance mundial hacia objetivos locales, nacionales y globales, al tiempo de garantizar la gestión, utilización y protección sostenibles y justas de paisajes, cuencas y biomas costeros, aún intactos e integrados. Se debe subrayar, sobre todo, que cada día más países, compañías e inversionistas entienden que la seguridad de los derechos de los sectores más vulnerables beneficia a todas las personas por igual.

Las oportunidades para que ocurra dicho cambio transformador nunca se han presentado con mayor claridad ni con mayor urgencia. Al fortalecer su colaboración con organizaciones indígenas y de la sociedad civil y sus aliadas, los gobiernos, el sector privado y la comunidad internacional en general podrían desencadenar tan apremiante y necesaria transformación. A medida que los gobiernos se esfuerzan por reiniciar su economía ante la pandemia del Covid-19, muchos de ellos optan por reducir las protecciones sociales y ambientales existentes, al tiempo de subsidiar industrias e infraestructuras que amenazan socavar los derechos y medios de vida de comunidades locales y afectar las tierras y los bosques que administran. Por lo tanto, llevar a cabo acciones para asegurar los derechos comunitarios se considera de particular urgencia e importancia. La seguridad y los derechos de las comunidades locales y de las mujeres en particular —y priorizar su autonomía en la búsqueda de un desarrollo sostenible— representa uno de los medios más confiables para erradicar la pobreza, fortalecer la equidad y lograr una prosperidad resiliente al clima para toda persona del planeta.

Cómo entender el potencial – Extensión de tierras y territorios colectivos en el mundo

Con base en evidencias y en contribuciones de personas expertas en los derechos comunitarios tradicionales sobre tierras y territorios de 42 países que comprenden la mitad de la superficie terrestre del planeta, un análisis realizado por la Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI, por sus siglas en inglés) muestra la importancia del área total ocupada por las comunidades y el limitado reconocimiento jurídico de tales derechos. En específico, datos validados de manera independiente revelan que PI, CL y AD ejercen derechos tradicionales sobre por lo menos 50% (3119 millones de hectáreas o Mha) de la superficie agregada evaluada en el estudio,¹ hallazgo consistente con cálculos previos que revelan que colectivamente tienen derecho a más de la mitad de las tierras del mundo² (*ver Situación del reconocimiento de los*

¹ Porcentaje de tierras regionales analizadas en el estudio: Asia, 38%; África, 47.7%; América Latina, 93.1%, y Europa, Norteamérica y Oceanía, 47.9%.

² Iniciativa para los Derechos y Recursos (2015). Quién ejerce el control sobre la tierra en el mundo. RRI: Washington, D.C.

Socios de RRI



derechos por región, en la gráfica presentada más adelante). De esos territorios, todavía no se reconoce legalmente por lo menos el 38% (1489 Mha), incluidas alrededor de 828 Mha (21% del agregado) de Países de Ingresos Bajos y Medios (LMIC, por sus siglas en inglés).

- En África, PI y CL tienen derechos tradicionales por lo menos sobre el 70% del total de las tierras de los 14 países estudiados y más de tres cuartas partes de esa superficie (546 Mha) todavía no goza de reconocimiento legal. De los tres continentes de elevada concentración de LMIC, África registra la mayor proporción de tierras indígenas y comunitarias no reconocidas y, por ende, representa la mayor oportunidad de avance a gran escala de los derechos colectivos a nivel mundial.
- En Asia, sólo 6% (9 Mha) del total de las tierras de PI y CL (152 Mha) —fuera de China— goza de reconocimiento jurídico. Dentro de China, las comunidades tienen derechos reconocidos por ley sobre 939 Mha y afirman tener derecho a otros 3.7 Mha.
- En Latinoamérica, PI, CL y AD gestionan de manera tradicional al menos 31% de las tierras (571 Mha) de los 12 países estudiados. Aunque 76% de ellas se reconocen jurídicamente como propiedad de las comunidades o designadas para ellas, por lo menos 137 Mha siguen sin ser reconocidas y el tan cambiante contexto político-económico de la región podría llevar a que se desconocieran derechos sobre tierras y territorios previamente consagrados por la ley.

Marco para evaluar las oportunidades de implementar reformas de tenencia

Desde 2002, por lo menos 14 países han aprobado leyes o han registrado decisiones judiciales que reconocen formalmente los derechos forestales colectivos de PI, CL y AD. En otras palabras, unos 48 LMIC en total han implementado marcos jurídicos que respetan tales derechos.³ Asimismo, si se implementaran dichos marcos en tan sólo 7 países, el área forestal total reconocida en los últimos 15 años como propiedad de las comunidades o designada para ellas se incrementaría a más del doble al transferir 176 Mha de tierras forestales de un régimen de tenencia pública a uno de tenencia indígena o comunitaria y se beneficiaría a unos 400 millones de personas en el proceso. Desafortunadamente, el alcance de las oportunidades emergentes y el potencial de generación de impacto rara vez se entienden o aprovechan plenamente entre quienes pueden catalizar dichos cambios. Como resultado de un nuevo análisis, se han esclarecido las oportunidades para promover el avance y/o fortalecer los derechos de tenencia comunitaria a nivel de país. Para ayudar a gobiernos, donantes y socios de desarrollo a identificar y aprovechar oportunidades para implementar leyes existentes y proteger mejor a los pueblos y a los bosques, RRI creó el Marco de Oportunidades, una herramienta operativa que permite evaluar cuán preparado se encuentra un país para invertir en asegurar los derechos sobre las tierras y los territorios de PI, CL y AD. Con un protocolo de debida diligencia, el Marco evalúa las oportunidades de participación al considerar la idoneidad de tres variables interrelacionadas: (i) el alcance de marcos jurídicos existentes; (ii) la magnitud de la voluntad y el apoyo políticos para la implementación de reformas de tenencia, y (iii) la medida en que actores e instituciones cuentan con suficientes capacidades, recursos y relaciones de confianza para apoyar las reformas y la implementación de reglamentos existentes.

Para facilitar la incorporación de enfoques de derechos en los sectores agrícola y forestal, se aplicó el Marco de Oportunidades en 29 países, de los cuales 23 son socios del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial. Los resultados señalan que existe la posibilidad de realizar una serie de inversiones de manera inmediata:

- Por lo menos 10 países se encuentran preparados para realizar inversiones significativas de escala nacional en reformas de tenencia;
- Existen 14 países preparados para implementar proyectos de media escala encabezados por organizaciones locales de titulares de derechos o socias de OSC; y
- Cinco países se encuentran listos para realizar inversiones estratégicas de menor escala para generar condiciones habilitadoras que permitan la implementación de reformas de tenencia.

Una solución – Enfrentar las emergencias climáticas, sanitarias globales y de biodiversidad

A pesar de observarse como nunca antes una mayor toma de conciencia, leyes favorables y organizaciones competentes de la sociedad civil a escala nacional y subnacional, se registra también un constante incremento de amenazas a tierras y territorios comunitarios en todo el mundo. La persecución de personas que defienden el derecho a la tierra no muestra indicios de desaparecer y gobiernos como los de Indonesia y Brasil promulgan leyes y políticas que disminuyen las

³ Iniciativa para los Derechos y Recursos (2018). At a Crossroads: Consequential trends in the recognition of community-based forest tenure from 2002-2017 (Ante una encrucijada: Tendencias importantes en el reconocimiento de la tenencia forestal comunitaria de 2002 a 2017). RRI: Washington, D.C.

restricciones impuestas a las industrias extractivas y a los agronegocios que operan en tierras reclamadas por PI, CL y AD.⁴

Se han localizado y documentado más de 100 casos de violaciones a los derechos de tenencia colectiva, perpetradas por las industrias extractivas tan sólo de 2017 a 2019 en distintos países de Latinoamérica, mismas que han afectado a unas 1164 comunidades.⁵ En Kenia las comunidades Ogiek y Sengwer siguen sufriendo desalojos forzados de las tierras y los bosques donde han residido y que han preservado por siglos.⁶

Sin embargo, como lo demuestra este informe, sí se está dando un cambio significativo, aunque se podría lograr mucho más si existiera mayor coordinación y aprovechamiento de recursos, políticas y acciones para el avance de los derechos de los miembros de comunidades locales. Por ejemplo, asegurar los derechos de tenencia colectiva de tierras forestales tradicionales en tan sólo 23 de los países que participan en el FCPF del Banco Mundial ayudaría a asegurar por lo menos 142 mil millones de toneladas de carbono.⁷ Más del 80% de la biodiversidad terrestre se encuentra en tierras y bosques propiedad de comunidades o reclamados por éstas.⁸ Asimismo, como se muestra en un estudio de RRI próximo a publicarse, según un análisis geoespacial de 9 países con bosques y que cubren una superficie de 5.1 millones de km², las tasas de deforestación en territorios de PI, CL y AD resultan comparables a aquéllas de áreas protegidas, es decir, menores a los promedios nacionales, además de satisfacer las necesidades de subsistencia de millones de personas. Asimismo, la mayor cobertura de estrictos esfuerzos de conservación que pretenden abarcar 30% de la superficie terrestre mundial —como lo requiere el Marco Global para la Biodiversidad post 2020— podría afectar hasta 1500 millones de personas y detonar costos de rehabilitación por desplazamientos forzados por arriba de los 4 billones de dólares estadounidenses. Todo ello ocurriría a pesar de que tierras y bosques gestionados por comunidades tienden a encontrarse mejor protegidos y a ser utilizados de forma más sostenible —a la vez de almacenar más carbono,⁹ sustentar mayor diversidad biológica¹⁰ y generar más beneficios para más personas— que las tierras manejadas o protegidas por otras entidades.¹¹ Por su parte, inversionistas corporativos y líderes de proveedores de servicios, al enfrentarse a la responsabilidad de garantizar la salud y seguridad de comunidades y personas que trabajan la tierra dentro y alrededor de sus áreas de operación durante la pandemia, han encontrado que la claridad y seguridad del derecho a la tierra contribuye directamente a una mejor seguridad alimentaria local, cadenas de suministro más resilientes y menores impactos en los medios de subsistencia e ingresos a escala local.¹²

Por consiguiente, llenar los vacíos que existen entre el reconocimiento y la protección legales de los derechos comunitarios tradicionales a la tierra y a los bosques representa uno de los caminos más promisorios para asegurar el bienestar de pueblos locales, mitigar el cambio climático, proteger ecosistemas vitales y acelerar el avance hacia un desarrollo incluyente y sostenible.

⁴ En Indonesia, el Proyecto de Ley Ómnibus, cuya aprobación se espera para el año 2020, desreglamentará la minería, desechará los requisitos de evaluación ambiental y de impacto social y reducirá las sanciones por violaciones ambientales. El Reglamento Presidencial Núm. 66 2020, firmado y promulgado el 19 de mayo de 2020, relaja los requisitos para acceder al financiamiento requerido para la adquisición de tierras para proyectos estratégicos nacionales y con ello abre la posibilidad de intensificar la apropiación de tierras.

⁵ Assessing territorial disputes in: Brazil, Peru, Colombia, Honduras, Guatemala, and Mexico (Evaluación de las disputas territoriales en Brasil, Perú, Colombia, Honduras, Guatemala y México). Iniciativa para los Derechos y Recursos (2020). Story Maps: The impact of territorial disputes between communities and extractive industries (Contando historias con mapas: El impacto de las disputas territoriales entre comunidades e industrias extractivas) (de próxima publicación). RRI: Washington, D.C.

⁶ Voz de América (2020). Kenya's Indigenous Complain of Forceful Eviction From Forests (Pueblos indígenas de Kenia se quejan del desalojo forzado de sus bosques). Disponible en: <https://www.voanews.com/africa/kenyas-indigenous-complain-forceful-eviction-forests>.

⁷ Iniciativa para los Derechos y Recursos (2020). The Opportunity Framework: Identifying Opportunities to Invest in Securing Collective Tenure Rights in the Forest Areas of Low and Middle Income Countries - Technical Report (El Marco de Oportunidades: Identificar oportunidades de inversión para asegurar los derechos de tenencia colectiva en las áreas forestales de países de ingresos bajos y medios – Informe técnico). RRI: Washington, D.C.

⁸ Sobrevida, C. (2008). The Role of Indigenous Peoples in Biodiversity Conservation: The Natural but Often Forgotten Partners (El papel de los pueblos indígenas en la conservación de la biodiversidad: Los socios naturales aunque a menudo olvidados). Banco Mundial, Washington, D.C.; O'Bryan, C.J., et al., (2020) The importance of indigenous peoples' lands for the conservation of terrestrial mammals (Importancia de las tierras de pueblos indígenas en la conservación de mamíferos terrestres). Conserv Biol, disponible en: doi: 10.1111/cobi.13620; Garnett, S.T., et al., A spatial overview of the global importance of Indigenous lands for conservation (Perspectiva espacial de la importancia global de las tierras indígenas en la conservación). Nature Sustainability, 2018. 1(7): p. 369-374.

⁹ Walker, W., Gorelik, S., Baccini, A., Aragon-Osejo, J., Josse, C., Meyer, C., Macedo, M., Augusto, C., Rios, S., Katan, T., de Souza, A., Cuellar, S., Llanos, A., Zager, I., Mirabal, G., Solvik, K., Farina, M., Moutinho, P. and Schwartzman, S. (2020). The role of forest conversion, degradation, and disturbance in the carbon dynamics of Amazon indigenous territories and protected areas (El papel de la conversión, degradación y alteración forestales en las dinámicas del carbono de territorios indígenas y áreas protegidas del Amazonas). Proceedings of the National Academy of Sciences, p.201913321.

¹⁰ O'Bryan, C.J., et al., The importance of indigenous peoples' lands for the conservation of terrestrial mammals (Importancia de las tierras de pueblos indígenas en la conservación de mamíferos terrestres). Conserv Biol, 2020. n/a(n/a); Schuster, R., et al., Vertebrate biodiversity on indigenous-managed lands in Australia, Brazil, and Canada equals that in protected areas (La biodiversidad de vertebrados en tierras gestionadas por pueblos indígenas en Australia, Brasil y Canadá es igual a la encontrada en áreas protegidas). Environmental Science & Policy, 2019. 101: p. 1-6.

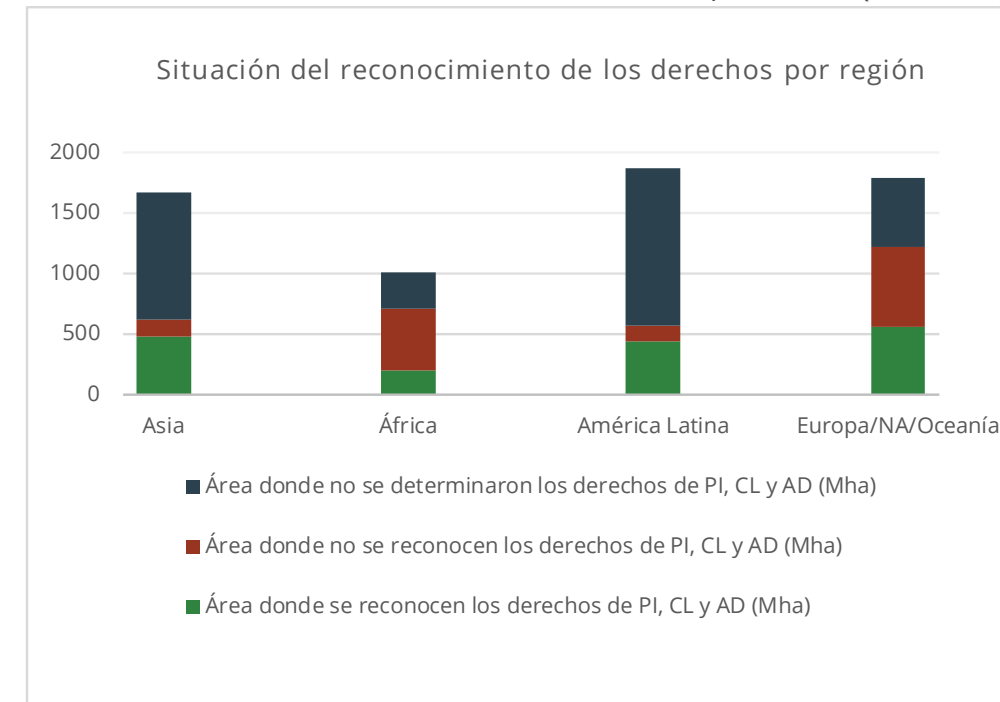
¹¹ Iniciativa para los Derechos y Recursos (2020). Analysis of the Impact of Expanded Protected Areas on Indigenous Peoples and Local Communities (Análisis del impacto de la expansión de áreas protegidas en pueblos indígenas y comunidades locales). RRI: Washington, D.C. (de próxima publicación).

¹² Grupo Interlaken (2020). Series de webinarios sobre las consecuencias del COVID-19 en las cadenas de suministro y los derechos comunitarios sobre la tierra a nivel mundial. Disponible en: <https://www.interlaken.org/resource-types/minutes>.

Para lograr ese cambio transformador a gran escala, la Coalición de RRI exhorta a gobiernos, la comunidad internacional, organizaciones dedicadas a la conservación y al sector privado a colaborar activamente con organizaciones indígenas y comunitarias para:

1. Aumentar dramáticamente la ambición y los fondos para asegurar los derechos sobre tierras y recursos de PI, CL, AD y en especial de las mujeres de esos grupos, al subrayar que tales derechos constituyen un derecho humano fundamental de todos los pueblos locales. Para ello se requerirá:
 - Financiar directamente a organizaciones de PI, CL y AD y a sus aliadas a escala nacional, aumentar el apoyo a instituciones que brindan fondos dedicados, tales como el Mecanismo de Respuesta Estratégica y Tenure Facility, ambos de RRI, a nivel internacional, y colaborar activamente con RRI en el diseño de Pathway Alliance, una nueva iniciativa para movilizar mayor ambición y coordinación globales para el logro de objetivos de nivel mundial relacionados con el clima, la diversidad biológica y el desarrollo.
 - Priorizar las inversiones a fin de garantizar que para 2030 por lo menos 50% de las áreas forestales de LMIC sean propiedad de PI, CL y AD o se les hayan designado para su aprovechamiento.
 - Aumentar el apoyo inicial para la generación de entornos habilitadores del reconocimiento jurídico de derechos de tenencia comunitarios, incluidos los esfuerzos dirigidos a desarrollar e implementar reformas regulatorias, fortalecer la conciencia y capacidades comunitarias para captar participación, y generar conciencia, capacidad y apoyo para la promulgación de reformas basadas en derechos en los correspondientes ministerios y departamentos que atienden cuestiones ambientales a nivel local y nacional.
 - Incrementar significativamente las inversiones en organizaciones de titulares de derechos por considerárseles una forma segura de lograr mapear y documentar tierras comunitarias, implementar derechos de tenencia y fortalecer la gobernanza de los recursos, al tiempo de reconocer que más que la voluntad política, las personas titulares de derechos constituyen la fuerza que impulsa la implementación en la mayoría de las jurisdicciones.
2. Priorizar el reconocimiento legal de los derechos a tierras indígenas y comunitarias en el contexto de compromisos y prioridades internacionales en materia de clima, conservación y desarrollo sostenible, incluidos los derechos de las comunidades y de las mujeres que las integran a gobernar sus territorios y atender las prioridades que estas mismas han determinado. Para ello se requerirá:
 - Garantizar que se reconozca por ley el derecho a la autodeterminación de PI, CL y AD y de las mujeres de esos grupos, incluidos los derechos a gestionar, conservar, usar y comerciar productos y servicios forestales en toda el área de su propiedad o designada para su utilización, para 2030.
 - Promover el avance de la tenencia y de objetivos basados en derechos en el contexto de compromisos en materia de clima, conservación y desarrollo sostenible, además de relevantes políticas nacionales, gastos públicos e inversiones privadas, al tiempo de asegurar que los flujos de recursos no generen riesgos adicionales a las comunidades ni a sus tierras y territorios y mostrar pleno respeto por su consentimiento libre, previo e informado.
 - Fortalecer los requisitos de debida diligencia con base en derechos, que se establecen en acuerdos de financiamiento internacionales, y proporcionar oportunidades para donativos compatibles con la tenencia para promover reformas y su implementación.
3. Adoptar y operacionalizar normas internacionales basadas en derechos y guías aprobadas por la ONU en lo tocante a la gobernanza voluntaria de la tenencia en toda inversión e iniciativa relacionada con la tierra. Para ello se requerirá:
 - Que donantes, instituciones multilaterales, el sector privado y organizaciones no gubernamentales que trabajan en los ámbitos de clima, conservación y desarrollo adopten y se comprometan a poner en práctica los Principios Basados en Derechos para la Conservación y Gestión Sostenibles del Paisaje (i.e., el patrón oro), desarrollados conjuntamente con el Grupo Principal de los Pueblos Indígenas de la ONU, la Iniciativa para los Derechos y Recursos y el Foro Mundial sobre Paisajes.
4. Reconocer y apoyar los derechos de PI, CL y AD y de las mujeres de esos grupos a poseer, gestionar y controlar tierras, bosques y recursos que constituyen el fundamento de sus medios de vida, bienestar colectivo y seguridad alimentaria. Para ello se requerirá:
 - Asegurar los derechos de las mujeres sobre tierras y recursos colectivos y garantizar que gocen de igualdad de derechos a utilizar y acceder a tierras comunitarias y a participar activamente en la gobernanza de territorios de propiedad colectiva.

GRADO DE RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS SOBRE LA TIERRA, POR REGIÓN (N=42 PAÍSES)



La Iniciativa para los Derechos y Recursos

La Iniciativa para los Derechos y Recursos es una Coalición global de más de 200 organizaciones dedicadas a promover los derechos forestales y de recursos de los Pueblos Indígenas, las comunidades locales y particularmente las mujeres dentro de estas comunidades. Los miembros aprovechan las fortalezas, la experiencia y el alcance geográfico de los demás para lograr soluciones de manera más efectiva y eficiente. RRI aprovecha el poder de su Coalición global para amplificar las voces de los pueblos locales e involucrar activamente a los gobiernos, las instituciones multilaterales y los actores del sector privado para adoptar reformas institucionales y de mercado que apoyen la realización de los derechos. Al avanzar en una comprensión estratégica de las amenazas y oportunidades globales que resultan de la inseguridad de los derechos sobre la tierra y los recursos, RRI desarrolla y promueve enfoques de negocios y desarrollo basados en los derechos y cataliza soluciones efectivas para escalar la reforma de la tenencia rural y mejorar la gobernanza sostenible de los recursos.

RRI es coordinado por Rights and Resources Group, una organización sin fines de lucro con sede en Washington, DC. Para obtener más información, visite www.rightsandresources.org/es.

Patrocinadores



Las opiniones presentadas en este resumen no son necesariamente compartidas por las agencias que han apoyado generosamente este trabajo, ni por todos los Socios de la Coalición RRI.

Este trabajo está bajo una licencia Creative Commons Attribution License CC BY 4.0.

2715 M Street NW
Suite 300
Washington, DC 20007

www.rightsandresources.org/es
@RightsResources

