

Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y créditos de carbono: pueblos indígenas e incentivos para la protección de los bosques

Resumen ejecutivo

La Coalición LEAF (reducción de las emisiones a través de la aceleración del financiamiento forestal, por sus siglas en inglés), una alianza de carácter público-privado, ha asumido un compromiso inicial de recaudar USD 1000 millones, que se destinarán a recompensar las reducciones jurisdiccionales de la deforestación de bosques tropicales; para ello, se aplica una norma independiente y rigurosa que permita verificar estas reducciones e integre plenamente las salvaguardas ambientales y sociales acordadas en 16ta Conferencia de Partidos en Cancún. La decisión de la Coalición de recompensar las reducciones jurisdiccionales de la deforestación —que puede incluir proyectos individuales de reducción de las emisiones que estén anidados en los programas jurisdiccionales, pero no así los proyectos independientes— marca un avance importante en el mercado que favorece los enfoques jurisdiccionales, en congruencia con las decisiones políticas contempladas en el Acuerdo de París, el acuerdo de reducción de emisiones en la aviación, conocido como CORSIA, y el programa de topes y comercio de California. Los enfoques jurisdiccionales no solo permiten alcanzar reducciones genuinas de las emisiones (Schwartzman y otros [2021] *Environ. Res. Lett.* <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac18e8>), sino también que los beneficios fluyan hacia las comunidades cuyo registro histórico de emisiones es bajo, como los pueblos indígenas, y hacia quienes han sido grandes emisores, pero logran reducir sus emisiones.

El programa REDD Early Movers (REM) del banco de desarrollo alemán KfW, que se ejecutó en los estados de Acre y Mato Grosso de Brasil, ilustra la manera equitativa y eficaz en que han funcionado los programas jurisdiccionales de reducción de las emisiones y representa un modelo que podría aplicarse en cualquier otro lugar. En Acre, los recursos que se destinaron al Subprograma Indígena en el marco del proyecto fueron bastante proporcionales a la superficie del estado que ocupaban los territorios indígenas y se asignaron de acuerdo con las prioridades que establecieron 20 líderes indígenas, que representaban a la mayoría de los 36 territorios indígenas del estado. Como innovación en el desarrollo de su sistema de incentivos para servicios ambientales, el estado de Acre definió claramente que los beneficiarios de los pagos de incentivos (como los provenientes del REM) eran los proveedores de los servicios ambientales de reducción de la deforestación — incluidas, en primera instancia, las comunidades indígenas y tradicionales— en lugar de los titulares de los derechos de carbono que derivan de la propiedad de la tierra o de las reservas forestales de carbono. Esta definición permite la distribución equitativa y efectiva de los beneficios, a la vez que evita la posibilidad de que surjan costos astronómicos en relación con las transacciones, conflictos complejos y demoras indefinidas en la formulación y adjudicación, por ejemplo, de los derechos de carbono que se basan en la tenencia de la tierra.

El programa REM del Mato Grosso incluyó un subprograma de naturaleza participativa, Territorios Indígenas, que se estableció por intermedio de una organización nueva, la Federación de Pueblos y Organizaciones Indígenas de Mato Grosso (FEPOIMT). Durante el diseño del subprograma se consultó a 42 de los 43 pueblos indígenas del estado. El subprograma se centró en el fortalecimiento de la FEPOIMT y de las organizaciones indígenas del estado, así como en la planificación de la gestión

territorial, en el apoyo para la movilización política de los jóvenes y las mujeres indígenas, y en un proyecto de emergencia para dar respuesta a la pandemia de COVID-19. De una evaluación independiente de la sociedad civil, se desprende que la mediación de los donantes había abierto las puertas a un diálogo sin precedentes entre el Gobierno estatal y las organizaciones indígenas, además de contribuir sobremedida a la consolidación de la FEPOIMT como actor político.

Los resultados sobre la deforestación de 2021 del sistema de detección DETER indican que el programa REDD Early Movers en Mato Grosso está surtiendo efecto: la deforestación en el estado se redujo en más del 20 % con respecto a 2020. En la Amazonía Legal, sin contar a Mato Grosso, se produjo un pequeño incremento del 1,1 %.

El lanzamiento de la Coalición LEAF (reducción de las emisiones a través de la aceleración del financiamiento forestal, por sus siglas en inglés) —de la que forman parte Noruega, los Estados Unidos, el Reino Unido, Amazon, Salesforce, Nestlé, Unilever y otras empresas, que se han comprometido a recaudar, como mínimo, USD 1000 millones para los países y los estados que puedan demostrar que lograron reducir la deforestación de bosques tropicales— ha reavivado el debate acerca de los posibles riesgos y beneficios que este tipo de transacciones conllevaría para los bosques, los pueblos indígenas y las comunidades locales. Algunos de los temas que se plantean en torno a la Coalición LEAF evocan los debates que tuvieron lugar en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) sobre la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación

forestal en los países en desarrollo (REDD+), el marco de políticas que se adoptó en la CMNUCC en 2005 y se incorporó definitivamente en el artículo 5 del Acuerdo de París de 2015. En los últimos años, se han conseguido importantes avances en materia de políticas de incentivo a la reducción de la deforestación. En esta misma línea, se pueden citar varios ejemplos concretos de cómo esta estrategia se puede aplicar en el terreno que debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar los posibles riesgos y beneficios de la iniciativa LEAF. En especial, el Sistema de Incentivos para Servicios Ambientales (SISA) del estado de Acre en Brasil materializó una idea innovadora esencial al determinar que sus beneficiarios son los proveedores de los servicios ambientales de reducción de la deforestación —en primera instancia, los pueblos indígenas y las comunidades tradicionales— en lugar de los titulares de los derechos de carbono que se determinan en función de la propiedad de la tierra o las reservas forestales de carbono.

Proyectos y jurisdicciones

En todos los foros internacionales de diálogo político importantes de los últimos años, se ha decidido tratar las reducciones de las emisiones derivadas de la deforestación desde el plano jurisdiccional (estatal o nacional), en vez de hacerlo desde la perspectiva de los proyectos independientes. El artículo 5 (REDD+) del Acuerdo de París, convenido entre las Partes en la CMNUCC; el Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA) de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), y las Normas de Bosques Tropicales de California permiten la asignación de créditos de carbono por la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación, la cual se determina a nivel nacional o estatal, pero no por proyectos independientes. Por consiguiente, el hecho

de que el Estándar de Excelencia Ambiental REDD+ (TREES) de la Arquitectura para Transacciones REDD+ (ART), en el que se sustenta la Coalición LEAF de manera exclusiva, solo acepte las reducciones de las emisiones derivadas de la deforestación jurisdiccionales es congruente con los principales marcos de políticas del mercado, ya sean regulados o de cumplimiento. Este enfoque supone consecuencias sumamente importantes para la calidad social y ambiental de las reducciones de las emisiones.

Los proyectos independientes —sin importar el sector que origina las emisiones— necesariamente se asientan en la proyección de un escenario de referencia, en el que se detalla lo que habría ocurrido si el proyecto no se hubiera ejecutado. En algunos casos, puede resultar bastante sencillo indicar que se trata de un escenario en que todo sigue igual (p. ej., en el caso de las emisiones de metano de un vertedero sanitario), pero es una cuestión mucho más compleja e incierta si se intenta proyectar, por ejemplo, la futura deforestación de un determinado bosque de 1000 o 1.000.000 de hectáreas. Asimismo, también es posible que los desarrolladores de proyectos se inclinen por aquellos lugares donde las líneas de base ofrezcan beneficios económicos atractivos. En cambio, los enfoques jurisdiccionales abarcan a todos los actores de una gran región, lo que reduce las oportunidades de autoselección. Además, los sistemas jurisdiccionales de reducción de las emisiones suelen cuantificar estas reducciones en relación con una línea de base histórica, que además debe disminuir con el tiempo. Esto descarta la necesidad de construir escenarios ficticios de las futuras emisiones, asegura reducciones absolutas de las emisiones a grandes escalas y despierta la creciente ambición a

lo largo del tiempo para garantizar que la deforestación siga disminuyendo.

El enfoque jurisdiccional supone consecuencias particularmente importantes para los pueblos indígenas y las comunidades locales. De modo sistemático, los proyectos independientes de cualquier sector favorecen a los emisores que históricamente han producido mayores emisiones porque tienen más margen para reducir sus emisiones (o mayor “adicionalidad”). Dado que las tasas históricas de deforestación de los pueblos indígenas y las comunidades locales, a menudo, son bajas o nulas, suelen tener derecho a un crédito relativamente escaso. Sin embargo, el enfoque jurisdiccional, que se sustenta en las reducciones de las emisiones que se consiguen a nivel estatal o nacional, permite dividir los beneficios como la jurisdicción —o las partes interesadas— consideren conveniente para lograr los objetivos de reducción de las emisiones actuales, incluso a través de beneficios para los pueblos indígenas. Los ejemplos del programa REDD Early Movers (REM) del banco de desarrollo alemán KfW y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) demuestran cómo esto ha funcionado en la práctica. Los donantes y/o inversores y compradores privados que intervienen en los programas jurisdiccionales pueden colaborar para garantizar que los pueblos indígenas y las comunidades locales formen parte de la planificación y la distribución de beneficios.

Programa REDD Early Movers y la estrategia jurisdiccional de REDD+ en la práctica

El estado de Acre

En 2011, durante la conferencia internacional sobre el medio ambiente Río+20, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) lanzó el programa REM con el objetivo de recompensar a los países o los estados que habían tomado medidas para reducir la deforestación. Desde 1998, el estado de Acre, un pionero del desarrollo sostenible en la Amazonía, venía elaborando y aplicando políticas relativas al desarrollo sostenible con bajas emisiones de carbono, entre ellas, el Sistema estatal de Incentivos para Servicios Ambientales (SISA) de 2010. Entre 2005 y 2015, Acre redujo la deforestación en un 60 % y, de este modo, logró disminuir sus emisiones en casi 40 millones de toneladas de CO₂ equivalente y, al mismo tiempo, incrementó el PIB, el PIB per cápita y la producción agrícola. Los organismos alemanes de asistencia para el desarrollo, KfW y GIZ, junto con el Gobierno de Acre, convinieron en una línea de base de la deforestación para determinar la tasa de deforestación promedio del período 2001-2010 y acordaron una compensación de USD 5 por tonelada de CO₂ que se lograra reducir entre 2011 y 2015 (alrededor del 16,5 % de las reducciones se ubicaron por debajo de la línea de base)¹. En la práctica, Acre logró reducciones de las emisiones que superaron con creces el monto de la compensación percibida. En total, Acre recibió USD 30,44 millones en relación con el período 2012-2017, que se dividieron en dos contratos. Entre el 10 % y el 30 % de los recursos se destinaron a reforzar la administración del SISA, y entre el 70 % y

el 90 %, a los beneficiarios en el terreno (véase la figura 1)²

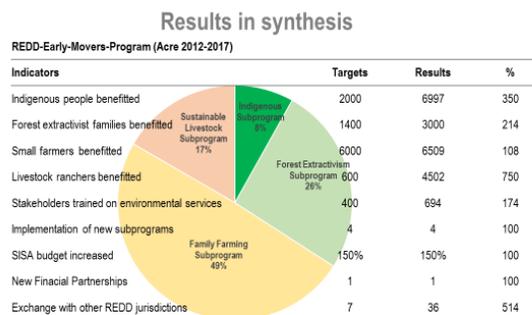


Figura 1. Resultados del programa REM en Acre, entre 2012 y 2017 (fase 1)

En la mayoría de las categorías, el SISA superó con creces sus metas. La meta del Subprograma Indígena, por ejemplo, era beneficiar a 2000 personas, pero en realidad, unas 6997 personas se vieron favorecidas (véase la figura 1). En la segunda fase del programa REM en Acre, que se firmó en 2017, Alemania y el Reino Unido se comprometieron con aproximadamente USD 37 millones para avanzar con la reducción de las emisiones, cuya ejecución se programó hasta 2022³.

El Subprograma Indígena

En Acre, hay 15 pueblos indígenas asentados en 37 territorios indígenas, que abarcan una superficie de 2,4 millones de hectáreas y albergan a 23.248 personas, además de tres grupos que viven en aislamiento. En términos generales, los territorios indígenas cubren el 14 % del estado, pero la población indígena representa el 2,7 % de la población del estado o casi el 10 % de la población rural⁴. Por lo tanto, los pueblos indígenas en Acre

¹ Véase: <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Entwicklungsfinanzierung/Themen-NEU/REDD-Early-Movers-Acre-Fact-Sheet.pdf>.

² Röper, M., Camargo, M., Brandão, S.M. 2018. Conceptual bases, results and lessons learned of

REDD+: the implementation of the first phase of the REDD early movers programme in Acre. KfW and the Instituto de Mudança Climática do Acre.

³ Véase: <http://imc.ac.gov.br/programa-para-pioneiros-em-redd-rem/>.

⁴ *op. cit.* 2.

reflejan la situación de los pueblos indígenas en la Amazonía en términos generales. Los territorios indígenas se ubican en la categoría de territorios menos deforestados del estado.

No existe una organización única que aglutine a los pueblos indígenas de Acre, lo que significa que las consultas con ellos sobre el Sistema de Incentivos para Servicios Ambientales (SISA) del estado — el objeto del programa REM— entrañó debates con distintos líderes y organizaciones indígenas, así como con las organizaciones de la sociedad civil que mantenían vínculos de larga data con los pueblos indígenas. Al igual que otros estados de la Amazonía, la mayoría de los territorios indígenas están situados río arriba o en zonas aledañas que atraviesan el estado, a las que se accede casi por completo por vía fluvial. En términos logísticos, las consultas con los pueblos indígenas de Acre suponen en sí mayores retos que las que se llevan a cabo en muchas otras regiones amazónicas.

En principio, la participación de los pueblos indígenas en la fase I del programa REM se consiguió a través de la Comisión Estatal de Validación y Acompañamiento (CEVA) del SISA. La CEVA —una de las comisiones sectoriales mixtas que se crearon entre el Gobierno y la sociedad civil para incrementar la participación pública en la formulación y vigilancia de la política— estableció un grupo de trabajo con los pueblos indígenas, que incluyó a tres organismos gubernamentales y a 20 líderes indígenas y organizaciones de la sociedad civil, quienes se encargaron de vigilar y validar el Subprograma Indígena del SISA. Si bien no había una organización de pueblos indígenas que representara a todo el estado, el SISA colaboró con la Asociación del Movimiento de Agentes Agroforestales Indígenas de Acre (AMAIAAC) para que reuniera a las

comunidades locales con la finalidad de elaborar los planes de gestión ambiental de los territorios indígenas (PGATI) en 28 de los 37 territorios indígenas del estado. Para ello, se asignó un estipendio para 150 agentes agroforestales indígenas. Los agentes agroforestales proporcionaron capacitación y asistencia técnica a las comunidades para que diversificaran la producción y mejoraran las prácticas de manejo de los recursos naturales y de planificación del uso colectivo de la tierra. Si bien la AMAIAAC no es una organización representativa en sí, tiene presencia activa en la vastedad de los territorios indígenas y los pueblos del estado. La capacitación de los agentes agroforestales indígenas fue una estrategia novedosa en la Amazonía y sirvió de modelo para redactar la Política Nacional de Gestión Ambiental y Territorial de Tierras Indígenas (PNGATI), a tenor de la cual se lanzaron iniciativas similares en la región.

Beneficios para las comunidades indígenas:

- estipendios en favor de 150 agentes agroforestales indígenas, que trabajan con las comunidades en la planificación y ejecución de un manejo territorial sostenible;
- capacitación de otros 50 agentes agroforestales indígenas;
- subvenciones destinadas a las organizaciones indígenas que se encargan de los planes de gestión ambiental de los territorios indígenas y refuerzan el patrimonio cultural indígena;
- apoyo general a 21 de los 36 territorios indígenas del estado;
- convocatoria de propuestas dirigidas a las comunidades indígenas;
- desarrollo participativo del Subprograma Indígena del SISA.

El Subprograma Indígena fue de carácter más participativo que los demás, a juzgar por los intensos debates que tuvieron lugar en el seno del comité indígena de la CEVA, las deliberaciones sobre las propuestas de los pueblos indígenas en respuesta a las convocatorias del programa REM y la supervisión de su ejecución, así como por el gasto real de la mayoría de los recursos de parte de las comunidades locales. No obstante, al mismo tiempo, la relativa falta de experiencia de las comunidades supuso retrasos en la ejecución de los proyectos y en la presentación de informes. De hecho, una de las principales recomendaciones que se desprendieron de la evaluación independiente de la fase I del programa REM en Acre fue el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las organizaciones indígenas locales⁵. El Subprograma Indígena del programa REM en Acre se centró en la ejecución de los planes de gestión ambiental de los territorios indígenas, en la capacitación y en el apoyo a los agentes agroforestales indígenas y en la capacitación diferenciada intercultural de los docentes indígenas.



Habitantes de la selva recogiendo nueces de Brasil

El SISA de Acre hizo una contribución innovadora, aunque bastante insólita. En el artículo 4 se especifica quiénes son los proveedores de los servicios ambientales ante la ley; en el artículo 5 se define lo que

⁵ *op. cit.* 2.

deben hacer los proveedores de servicios ambientales para poder ser beneficiarios del SISA⁶. A menudo, se ha presumido, sobre todo en las metodologías de compensación de proyectos, que la asignación de derechos de carbono es esencial para que el sistema de incentivos a la reducción de la deforestación sea efectivo y que, antes de la creación de dicho sistema, es menester determinar quiénes serán por ley los titulares de los derechos. En lo concerniente al SISA, la prestación de los servicios de reducción de emisiones —es decir, cuando se toman medidas que redundan en la reducción de emisiones— es el principio de actuación, en vez de serlo la propiedad de determinadas reservas de carbono o superficie terrestre. Desde el punto de vista conceptual, concuerda a la perfección con los sistemas de asignación de créditos por reducción de emisiones en general. Una empresa que, a título voluntario, decida generar un crédito por reducción de emisiones, gracias a que disminuyó sus propias emisiones por debajo del nivel exigido, o que produzca energía renovable con la finalidad de bajar la intensidad de las emisiones del sistema eléctrico en general no está transfiriendo derechos a las reservas de petróleo o carbón. A cambio, gana un crédito de carbono porque ha tomado medidas para reducir sus propias emisiones o las de terceros más allá de cualquier obligación legal.

El reconocimiento conceptual de que lo que está en juego en la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación no son los derechos de carbono basados en la propiedad de las reservas de carbono u otros activos, sino los basados en el servicio o la acción de reducir las emisiones tiene varias consecuencias prácticas importantes. Algunas jurisdicciones han

⁶ Véase <http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2014/09/Lei2308.pdf>.

definido legalmente los derechos de propiedad del carbono, y la creación y asignación de estos derechos serían, en el mejor de los casos, una propuesta costosa y extensa. En las regiones de la selva tropical —donde la tenencia de la tierra no suele ser clara, o bien, es objeto de conflictos y reclamaciones contradictorias— establecer que la asignación de los derechos de carbono sea una condición previa necesaria para la creación de incentivos a la reducción de la deforestación podría derivar en la postergación de los sistemas de incentivo hasta un futuro indeterminado y lejano. Entender las reducciones de las emisiones como un servicio o una acción (del mismo modo que funcionan los sistemas de comercio de emisiones en general) resuelve estos problemas, como lo ha demostrado el SISA de Acre.

Mato Grosso



Chapada dos Guimarães, Mato Grosso

En 2017, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania y el Departamento de Negocios, Energía y Estrategia Industrial Británico asignaron, por intermedio del programa REM, alrededor de USD 54 millones a Mato

Grosso, en concepto de las reducciones de la deforestación entre 2015 y 2019, que se procuraron entre 2017 y 2020. El estado se había comprometido a mantener la deforestación por debajo de los 1788 km²/año y logró hacerlo durante la vigencia del programa. Bajo los auspicios del programa, se destinaron el 40 % de los recursos al fortalecimiento institucional del sistema estatal de incentivos para servicios ambientales, y el 60 %, a tres de los subprogramas que había en marcha: agricultura familiar, pueblos tradicionales y comunidades de la selva amazónica (selva), el Cerrado (sabana) y el Pantanal (humedales); agricultura y ganadería sostenible a cargo de productores rurales de mediana escala⁷. Alrededor de USD 7,13 millones (o el 13 % de la financiación total del proyecto) se destinaron al subprograma relativo a los territorios indígenas. En algunos aspectos, esta iniciativa fue incluso más encomiable que el Subprograma Indígena de Acre. A diferencia de otros estados amazónicos, en Acre existe, desde hace mucho tiempo, un firme apoyo de la sociedad civil a los pueblos indígenas. Por su parte, los Gobiernos estatales (de 1998 a 2017) mantuvieron el diálogo con los pueblos indígenas del estado, así como se dedicaron a invertir en la sostenibilidad de los territorios indígenas. Sin embargo, en otros estados de la región, históricamente se ha considerado que los pueblos indígenas, en el mejor de los casos, eran una responsabilidad del Gobierno federal o, a menudo, un impedimento para el desarrollo económico. Por consiguiente, resulta de especial interés que uno de los principales resultados del subprograma Territorios Indígenas del programa REM haya sido el fortalecimiento de la nueva

⁷ Véase:

https://www.funbio.org.br/en/programas_e_projetos/rem-mato-grosso/.

federación estatal organizada de pueblos indígenas, la Federación de Pueblos y Organizaciones Indígenas de Mato Grosso (FEPOIMT). Esto ilustra el papel decisivo que los donantes (o los inversores) pueden jugar en las intermediaciones a favor del diálogo y la gobernanza participativa de los proyectos con las organizaciones indígenas, incluso, en los lugares donde había nula o muy poca vivencia al respecto.

Mato Grosso alberga a 43 pueblos indígenas que se asientan en 116 territorios, los cuales cubren una superficie de 21,6 millones de hectáreas o el 23 % del estado⁸. La FEPOIMT, que se creó en 2016, enfrenta muchos de los desafíos que atraviesan otras organizaciones indígenas de la Amazonía: la precariedad de las comunicaciones y de los medios de transporte en un vasto territorio, la escasez de infraestructura y la falta de capacidad técnica. Cabe destacar que el diseño del subprograma Territorios Indígenas del programa REM de Mato Grosso se centró en la gobernanza participativa sobre la base de un consentimiento previo, dado libremente y con pleno conocimiento de causa, en conformidad con lo estipulado en el Convenio Núm. 169 de la OIT⁹. Los objetivos prioritarios del subprograma incluyeron¹⁰:

- consolidar la FEPOIMT como una organización representativa de los pueblos indígenas de Mato Grosso;
- fomentar las capacidades de los pueblos indígenas en el manejo de proyectos;

- hacer que las organizaciones indígenas de base cumplan con la rendición de cuentas y los aspectos jurídicos;
- potenciar la actuación política de las mujeres y los jóvenes indígenas;
- secundar la gestión ambiental y territorial de los territorios indígenas.



Planificando para el subprograma Territorios Indígenas, REDD Early Movers, Mato Grosso

El diseño del subprograma nació de una serie de ocho talleres (uno en cada una de las siete subdivisiones regionales de la FEPOIMT y un taller sobre mujeres, equidad y jóvenes), en los que participaron 42 de los 43 pueblos indígenas del estado. El modelo de gobernanza participativa que se adoptó en virtud de este subprograma conllevó un proceso amplio de consultas sobre las propuestas de política entre los representantes de la FEPOIMT y las organizaciones locales (en noviembre de 2018, 16 organizaciones indígenas locales y varios organismos del Gobierno municipal aprobaron la propuesta del subprograma Territorios Indígenas, que había sido organizada en conjunto con el Instituto Centro de Vida [ICV], FEPOIMT, GIZ y los organismos alemanes de asistencia para el desarrollo)¹¹. Como ya se ha señalado, este

⁸ Véase <https://www.icv.org.br/website/wp-content/uploads/2020/04/nota-tecnica-pl-17-2020-final-versao.pdf>

⁹ Véase: <https://www.giz.de/en/downloads/giz2019-en-rem-brasil.pdf>.

¹⁰ Miranda, C. 2021. Programa REDD for Early Movers Mato Grosso: avaliação independente da

sociedade civil. Curare Serviços Artísticos, Culturais e Socioambientais. Brasília, DF.

¹¹ Véase https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2018/12/Resumo_SubprogramaTerritoriosIndigenas-REM-MT_vf4-1.pdf.

nivel de interacción entre las organizaciones indígenas y el Gobierno estatal era hasta ese entonces totalmente nuevo.

El subprograma dio como resultado la asignación de BRL 23 millones a los proyectos que desarrollaran y ejecutaran las organizaciones indígenas, así como un plan de emergencia para combatir la pandemia de COVID-19, que comprendió la salud, las comunicaciones, la seguridad alimentaria y los incendios. Las personas entrevistadas en el marco de la evaluación independiente coincidieron en que, si no hubiera existido el plan de emergencia, la catástrofe de la pandemia habría sido mucho peor. El equipo de evaluación del proyecto comprobó que el fortalecimiento de la FEPOIMT y de las organizaciones locales se encontraba entre los logros más importantes del subprograma. Los mismos factores que originaron el retraso de la ejecución del proyecto y la presentación de informes en Acre también surgieron en Mato Grosso. El equipo de evaluación también constató que los documentos públicos y la transparencia en relación con el programa REM eran puntos débiles. El sistema de información de las salvaguardas aún no había comenzado cuando se realizó la evaluación¹². (Miranda, C. 2021. Programa REDD for Early Movers Mato Grosso: avaliação independente da sociedade civil. Curare Serviços Artísticos, Culturais e Socioambientais. Brasília, DF). La brecha cultural en cuanto a las expectativas administrativas entre los Gobiernos de Alemania y de Mato Grosso es amplia, y esta se acentúa más entre el Gobierno alemán y las organizaciones indígenas. No obstante, los resultados hasta la fecha indican que todas las partes

han hecho esfuerzos e inversiones considerables.

Los resultados del sistema de detección de la deforestación en tiempo real DETER dan cuenta de que los esfuerzos de Mato Grosso por controlar esta práctica están surtiendo efecto, ya que la deforestación en el estado se redujo en más del 20 % de 2020 a 2021¹³.

Conclusiones

El enfoque jurisdiccional de la reducción de las emisiones, que adoptó la Coalición LEAF, parte de la premisa de que para que un sistema de reducción de las emisiones a gran escala sea eficaz debe recompensar tanto a quienes escogen no producir emisiones —aun cuando no haya impedimentos legales que se los prohíban— como a quienes históricamente han protegido las reservas de carbono y siguen haciéndolo, así como a los organismos gubernamentales que previenen las emisiones ilegales. Ambas partes, las que reducen el flujo de emisiones y las que protegen las reservas de carbono, toman medidas para reducir las emisiones de CO₂ a la atmósfera. En el caso de las emisiones derivadas de la deforestación, la lucha de los pueblos indígenas por el reconocimiento y la defensa de sus territorios contribuyen directamente a la reducción de la deforestación. Basta solo con observar los datos del sistema de detección de la Amazonía para comprobar que, justo donde comienzan los territorios indígenas y las zonas protegidas (por lo general, ocupadas por comunidades tradicionales), se detiene la tala. Cuando el respeto por la ley y su aplicación flaquean, como ha ocurrido en

¹² *op. cit.*, 10.

¹³ Véase:

<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/alerts/legal/amazon/aggregated/>.

Brasil en 2019, 2020 y 2021, aumentan las invasiones a los territorios indígenas y a las zonas protegidas, así como las emisiones que allí se producen, lo que indica que la amenaza a la integridad de estas áreas y a sus reservas de carbono es real. Por consiguiente, los créditos en favor de quienes reducen los flujos de emisiones como de quienes protegen las reservas en un entorno ofrecen beneficios constantes.

Las experiencias del programa REDD Early Movers en Acre y en Mato Grosso demuestran que la distribución inclusiva de los beneficios, que se traduzca en un apoyo directo a las comunidades indígenas y locales, es totalmente posible, a pesar de que la ejecución, la supervisión y la contabilidad relativas a los proyectos pueden no siempre cumplir con los plazos y las normas internacionales y de los Gobiernos. Los retrasos en los sistemas de información de las salvaguardas en Mato Grosso son un ejemplo de ello.

La cuestión de quién debe beneficiarse de los sistemas de incentivos a la reducción de la deforestación sigue siendo objeto de un activo debate. Las distintas jurisdicciones han propuesto diversas soluciones a esta problemática. Algunas han asignado los derechos de carbono a los propietarios privados, mientras que otras se han inclinado en favor de los proveedores de los servicios ambientales de reducción de la deforestación¹⁴. El SISA de Acre sentó un precedente jurídico estratégico al establecer que los proveedores de los servicios ambientales —en primera instancia: los pueblos indígenas y tradicionales— son los adjudicatarios legítimos del pago de incentivos, en lugar de que este beneficio recaiga sobre los titulares de los derechos de carbono que se determinan en función de la propiedad de los activos. El programa

REDD Early Movers de Alemania ha validado el potencial de este enfoque.

Los programas de Acre y de Mato Grosso indican que quizás se justifique reforzar las capacidades de las organizaciones indígenas en la gestión de proyectos. En las evaluaciones no se ha analizado hasta qué punto los criterios de gestión y contabilidad de los proyectos destinados a pueblos indígenas pueden ser arbitrarios e inadecuados en las iniciativas interculturales. Una de las conclusiones más importantes de la evaluación de la sociedad civil del programa REM de Mato Grosso es que la presencia y la participación de los organismos donantes (p. ej., GIZ) facilita el diálogo entre los pueblos indígenas y los Gobiernos estatales. Esta observación tiene una aplicabilidad muy amplia y se atribuye tanto a los inversores como a los donantes. El papel positivo que los donantes y los inversores pueden desempeñar en las intermediaciones en favor del diálogo entre los Gobiernos y las comunidades y organizaciones locales e indígenas en lo tocante a los sistemas jurisdiccionales de reducción de las emisiones ofrece un enorme potencial cuando se trata de acelerar los procesos para la protección forestal a escala con la integridad socioambiental que buscan tanto las empresas como las comunidades. La misma importancia recae sobre la comprensión de que los pueblos indígenas y las comunidades tradicionales son los proveedores de los servicios ambientales críticos.

¹⁴ Streck, Charlotte. *Forests* 2020, 11, 959; doi:10.3390/f11090959