

## Todo o nada:

# Cómo las tierras indígenas y comunitarias pueden llevar las contribuciones determinadas a nivel nacional al éxito o al fracaso

Marzo 2022

*Este documento examina el papel de las tierras de los pueblos indígenas y las comunidades locales (PICL) como sumideros de carbono y cómo estas pueden influir en los compromisos climáticos nacionales de cuatro países: Brasil, Colombia, México y Perú. Estos países son responsables del 5,1 % de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, y almacenan alrededor del 28 % del carbono localizado en las tierras de los PICL. En conjunto, albergan a más de 300 grupos indígenas cuyas tierras están actualmente amenazadas por el desarrollo excesivo, la minería y la agroindustria. Para cada uno de los cuatro países, examinamos NDC anteriores y actuales junto con los documentos asociados a ellas, realizamos un análisis geoespacial para examinar la captura de carbono y las emisiones en las tierras de los PICL y evaluamos el grado de protección de las tierras de los PICL en las legislaciones y políticas nacionales. Este análisis se utilizó para desarrollar un conjunto de recomendaciones prácticas para los gobiernos de los cuatro países, muchas de las cuales también son relevantes para los gobiernos de otros países forestales con poblaciones significativas de PICL.*

### Índice

Principales conclusiones	2
1. Introducción	3
2. Contribución de los PICL a la mitigación del cambio climático	5
3. El papel de las tierras de los PICL en las NDC actuales de los países y los planes relacionados con ellas	8
4. Cómo identificar las cinco brechas políticas y de gobernanza para lograr un mayor potencial de mitigación de los PICL	11
5. Resumen de las recomendaciones para los gobiernos y los donantes internacionales	19

## Principales conclusiones

La consecución de los objetivos globales de mitigación para 2030, establecidos en las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) y adoptadas en el marco del Acuerdo de París, no se logrará sin reconocer y apoyar el papel crucial de las tierras restauradas y protegidas de los pueblos indígenas y otras comunidades locales (PICL). El análisis presentado en este documento se centra en el potencial de mitigación de los PICL en cuatro países (Brasil, Colombia, México y Perú), y en si dicho potencial se refleja en sus NDC y en otros documentos de políticas climáticas. Encontramos que en los cuatro países analizados:

- **Las NDC y otros documentos de políticas relacionadas no logran establecer adecuadamente acciones, objetivos y políticas relacionadas con los PICL y sus tierras.** Las NDC de los cuatro países solo incluyen referencias limitadas a los PICL, y no reconocen el papel crucial de sus tierras para alcanzar los objetivos nacionales.
- **92 % de las tierras boscosas de los PICL de los cuatro países analizados son sumideros netos de carbono, y cada hectárea captura una media de 30 toneladas de carbono por hectárea cada año.** En promedio, dichas tierras capturan más del doble de carbono por hectárea que las tierras que no pertenecen a los PICL.
- **Las tierras de los PICL de Brasil, Colombia, México y Perú capturan anualmente el carbono equivalente, en promedio, al 30 % de los objetivos incondicionales de los cuatro países para 2030.** Sin tales contribuciones, otros sectores económicos clave tendrían que asumir la responsabilidad para poder alcanzar los objetivos de reducción de emisiones de las NDC. Por ejemplo, Perú tendría que retirar toda su flota de vehículos para compensar incluso una disminución del 50 % de los servicios de captura de carbono que los bosques de los PICL proporcionan. Brasil y Colombia tendrían que retirar el 80 % de su flota de vehículos, y México tendría que retirar el 35 % de la suya para compensar la pérdida de los servicios de captura de carbono que los bosques de sus PICL proporcionan.
- **Los marcos de gobernanza actuales en los cuatro países están muy lejos de lo que se necesita para aprovechar el potencial de mitigación que ofrecen las tierras de los PICL.** En los cuatro países, estas tierras están bajo la amenaza constante de la ganadería, la minería y la tala de árboles, que en gran parte es ilegal y está vinculada a la corrupción y la complicidad entre los gobiernos y los actores ilegales. Los gobiernos deben garantizar que los PICL tengan plenos derechos legales sobre las tierras que poseen; reconocer y respetar su derecho al consentimiento libre, previo e informado; tomar medidas para garantizar que los derechos se respeten en la práctica; y capacitar activamente a los PICL para que gestionen sus bosques mediante una financiación y un apoyo adecuados.
- **Los cuatro países firmaron la Declaración de los Líderes de Glasgow sobre los Bosques y el Uso de la Tierra en 2021, por el cual se comprometieron a poner fin a la pérdida de bosques y a la degradación del suelo para 2030.** Nuestras conclusiones indican que situar la protección y el empoderamiento de los PICL en el centro de la política forestal y de tierras será crucial para que dicho objetivo sea alcanzable.

# 1. Introducción

Mientras los países se recuperan del impacto sistémico causado por la pandemia mundial, la lucha para limitar el calentamiento global a 1,5 grados por encima de los niveles preindustriales continúa. Sin embargo, a pesar de que varios gobiernos presentaron Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) más ambiciosas durante la COP 26 de Glasgow, las contribuciones colectivas siguen estando muy por debajo de lo necesario para alcanzar este objetivo. Según un análisis reciente, las NDC actuales, aun si se implementasen en su totalidad, llevarían al mundo a un desastroso calentamiento de 2,4 grados.<sup>1</sup>

En Glasgow, los líderes mundiales reconocieron la necesidad de ser más ambiciosos y comprometerse a reforzar sus NDC en 2022 a fin de cumplir con los objetivos de temperatura establecidos en París.<sup>2</sup> El próximo año, por tanto, demandará un compromiso más profundo por parte de los gobiernos, donde se exploren todas las opciones disponibles para incrementar tal ambición. Existe una gran oportunidad para que los gobiernos hagan un mayor uso de una estrategia a menudo infravalorada: la protección de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales (PICL), especialmente en lo relativo a sus tierras y recursos.

Nunca está de más destacar la importancia de las tierras de los PICL en nuestro sistema mundial. Sus tierras, que representan al menos el 50 % de las tierras del mundo<sup>3</sup> y una parte importante del carbono forestal mundial,<sup>4</sup> proporcionan servicios ecosistémicos por un valor de al menos 1,16 mil millones de dólares al año.<sup>4</sup> En la Amazonia, las investigaciones actuales muestran que las tierras indígenas son un sumidero neto de carbono, ya que capturan, en promedio, una cantidad significativamente mayor de carbono por hectárea que las tierras no indígenas y cuentan con tasas de deforestación mucho más bajas.<sup>5</sup> Solo en las regiones amazónicas de Bolivia, Brasil y Colombia, cada año las tierras indígenas con títulos de propiedad capturan entre 42,8 y 59,7 millones de toneladas métricas de emisiones de CO<sub>2</sub>.<sup>6</sup>

Las investigaciones demuestran de forma consistente que los PICL son administradores eficaces de los bosques que gestionan ecosistemas de forma sostenible, promueven su restauración y protegen contra la deforestación ilegal e insostenible.<sup>7,8</sup> Por el contrario, desplazar a las comunidades indígenas de sus tierras interfiere y degrada los sistemas bioculturales y naturales de los que se nutren las comunidades y las tierras indígenas, con efectos desastrosos para los ecosistemas que dejan atrás.<sup>9</sup> En Colombia y Brasil, las investigaciones muestran un fuerte vínculo entre la colonización de las tierras indígenas por parte de foráneos y la posterior deforestación.<sup>10,11</sup> Por lo tanto, empoderar a los PICL para que protejan mejor sus tierras es una poderosa estrategia a disposición de los gobiernos para aumentar su ambición climática, mientras que no hacerlo supone un gran riesgo para el cumplimiento de los compromisos existentes.

Este documento examina el papel de las tierras de los PICL como sumideros de carbono y cómo estas pueden influir en los compromisos climáticos nacionales de cuatro países: Brasil, Colombia, México y Perú. Estos países son responsables del 5,1 % de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, y almacenan alrededor del 28 % del carbono localizado en las tierras de los PICL. En conjunto, albergan a más de 300 grupos indígenas cuyas tierras están

---

<sup>1</sup> Un análisis de 64 países, que representan alrededor del 70 % de la cobertura forestal mundial, muestra que las tierras de los PICL gestionan al menos el 17 % del carbono total almacenado en las tierras forestales de esos países, cifra que se eleva al 30 % en la Amazonia. Este, sin embargo, es un cálculo conservador; es probable que las cifras reales sean mayores. RRI. 2018. [A global baseline of carbon storage in collective lands: Indigenous and local community contributions to climate change mitigation.](#)

actualmente amenazadas por el desarrollo excesivo, la minería y la agroindustria.<sup>12</sup> Para cada uno de los cuatro países, examinamos NDC anteriores y actuales junto con los documentos asociados a ellas, realizamos un análisis geoespacial para examinar la captura de carbono y las emisiones en las tierras de los PICL y evaluamos el grado de protección de las tierras de los PICL en las legislaciones y políticas nacionales. Este análisis se utilizó para desarrollar un conjunto de recomendaciones prácticas para los gobiernos de los cuatro países, muchas de las cuales también son relevantes para los gobiernos de otros países forestales con poblaciones significativas de PICL.

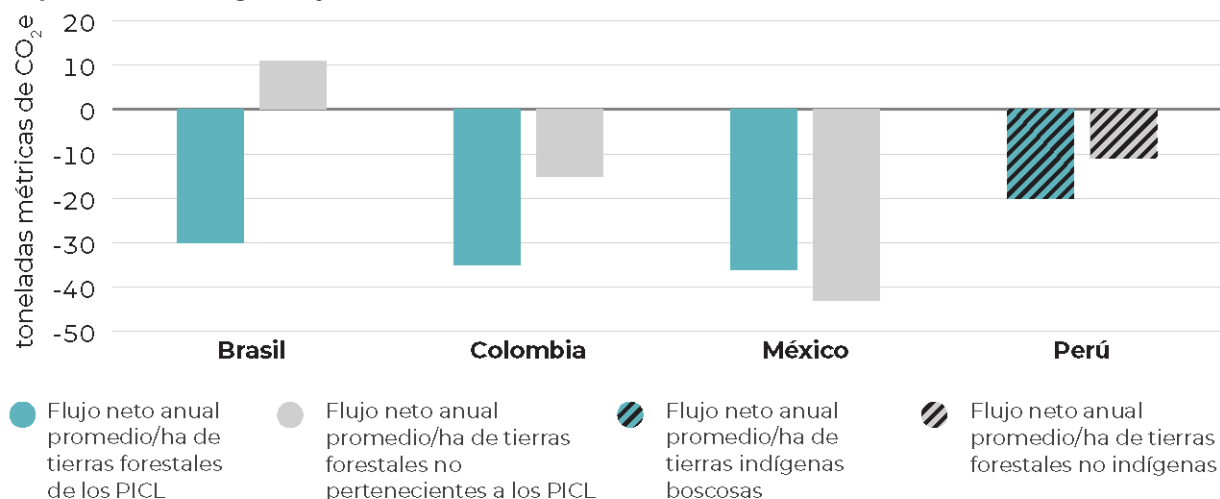
## 2. Contribución de los PICL a la mitigación del cambio climático

Actualmente existe sobrada evidencia de que los PICL se encuentran entre los administradores y protectores más eficaces de las tierras forestales. Sin embargo, solo estamos empezando a comprender todo el potencial de sus tierras para reducir las emisiones de carbono. Contar con más y mejores datos al respecto puede ayudar a los responsables políticos y a los líderes de los PICL a definir colectivamente el papel que pueden desempeñar sus tierras en las estrategias nacionales de mitigación y adaptación.

Para abordar la falta de datos, analizamos los flujos de carbono forestal —la relación entre el carbono emitido y el absorbido por los bosques<sup>b</sup>— entre 2001 y 2020 en las tierras de los PICL y en otras tierras. Estos datos pueden ayudar a los responsables políticos a comprender, por un lado, el papel que ya desempeñan las tierras de los PICL en la mitigación del cambio climático y, por otro, los riesgos para los esfuerzos de mitigación de los países si no se protegen estas tierras.

Nuestro análisis se basa en los datos de los portales de datos de [Global Forest Watch](#) y [Landmark](#).<sup>13</sup> El valor de referencia para las estimaciones es la cobertura arbórea en el año 2000 más cualquier cobertura arbórea añadida entre 2001 y 2021, utilizando datos sobre el cambio de la cobertura arbórea de Global Forest Watch.<sup>14</sup> Solo incluimos las tierras indígenas y comunitarias que poseían información sobre la demarcación física de sus límites y su superficie. Esto significa que, para los casos de México, Brasil y Colombia, se incluyen en el análisis las tierras de comunidades locales tanto indígenas como no indígenas, mientras que en el caso de Perú, se incluyen solo las tierras indígenas, ya que no se disponía de datos sobre los límites territoriales de las comunidades locales.<sup>c</sup>

**Figura 1. Flujo neto anual promedio por hectárea de tierras forestales de PICL frente a tierras forestales de pueblos no indígenas y comunidades no locales**



Nota: Los datos de Brasil, Colombia y México corresponden a las tierras indígenas y comunitarias; los datos de Perú incluyen solo las tierras indígenas

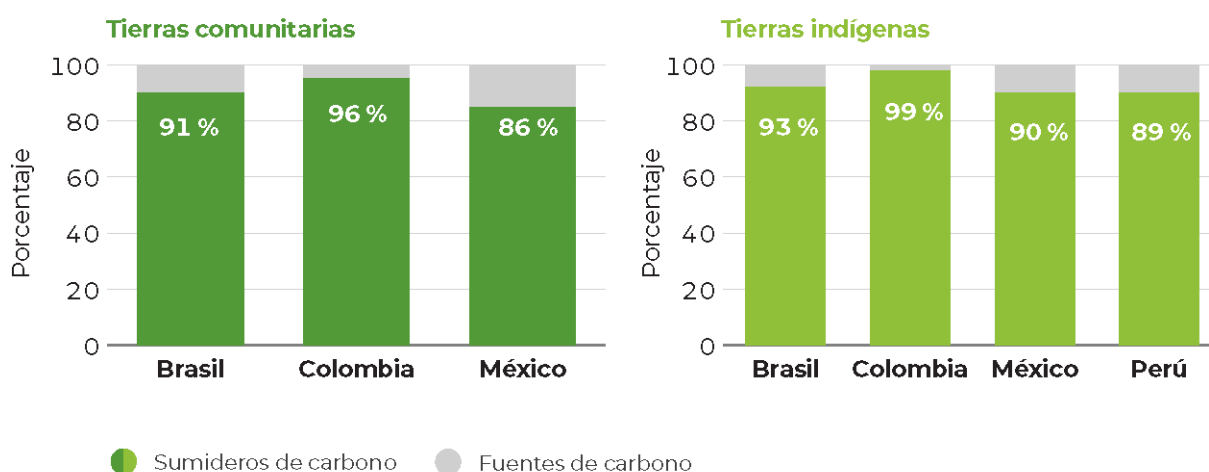
Fuente: Global Forest Watch y Landmark

<sup>b</sup> El flujo de carbono se calcula como la diferencia entre el carbono emitido por los bosques y el absorbido por estos durante un período, y se mide en toneladas métricas (o megagramos) de CO<sub>2</sub> equivalente por hectárea. Un valor de flujo de carbono positivo significa que el bosque estudiado es una fuente neta de emisiones de carbono, mientras que un valor negativo representa un bosque que actúa como sumidero neto. Los datos solo tienen en cuenta el flujo de carbono de las zonas boscosas, por lo que solo se incluyen en el análisis de flujo neto las tierras de los PICL y las partes de estas que eran boscosas en el año base, es decir, el año 2000.

<sup>c</sup> Para más detalles sobre la metodología del flujo neto, véase Harris et al. (2021).

La figura 1 presenta el flujo de carbono por hectárea en los cuatro países estudiados. Encontramos que en los cuatro países, las tierras boscosas de los PICL son importantes sumideros netos de carbono. En los cuatro países, el 92 % de estas tierras actúan como sumideros netos, mientras que en Colombia hasta el 99 % de las tierras indígenas absorben más carbono del que emiten (Figura 2). En promedio, las tierras de los IPLC en los cuatro países capturan anualmente 30 toneladas métricas de dióxido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub>e) por hectárea. Y aunque las tierras que no son de PICL también fueron sumideros netos de CO<sub>2</sub>e en Colombia, México y Perú, las tierras de los PICL de los cuatro países en su conjunto capturan más del doble de carbono que estas otras tierras.

**Figura 2. Proporción de la superficie (ha) de tierras forestales comunitarias e indígenas que son sumideros o fuentes de carbono en Brasil, Colombia, Perú y México**



Fuente: Global Forest Watch data for the years 2001-2020. "Forest greenhouse gas net flux – per pixel". <https://data.globalforestwatch.org/datasets/gfw:forest-greenhouse-gas-net-flux/>

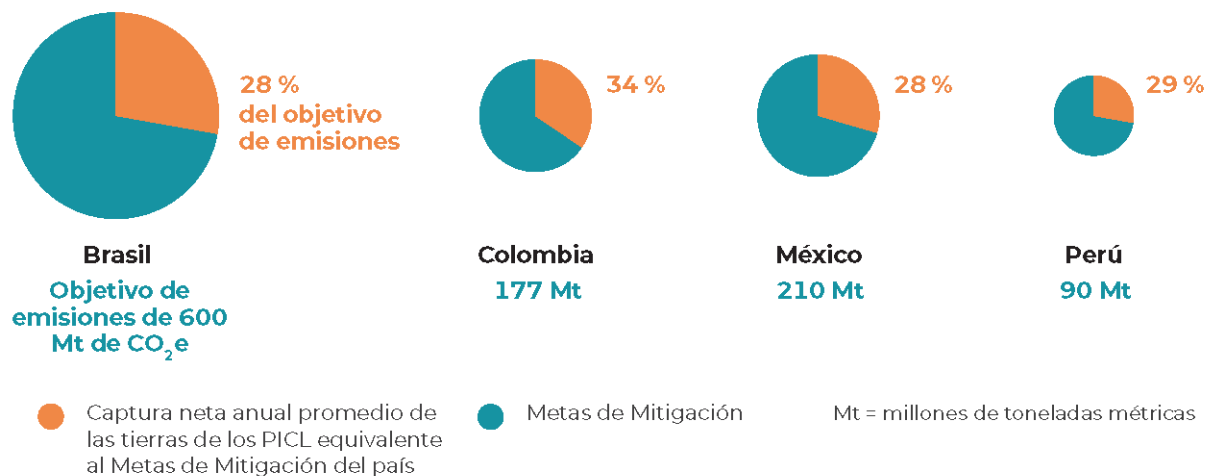
Las emisiones capturadas en las tierras de los PICL cada año tienen el potencial de desempeñar un papel importante para ayudar a los países a cumplir sus NDC. Cada año, estas tierras capturan emisiones equivalentes a un promedio del 30 % de los objetivos incondicionales de las NDC de los países objeto de estudio para 2030 (véase la figura 3 y la tabla 1), a pesar de ser constantemente invadidas por ganaderos, madereros y mineros (véase la sección 4). Si se apoya a los PICL para que protejan mejor estas tierras, los gobiernos tienen una gran oportunidad de apoyar el aumento de la captura y facilitar el cumplimiento de sus NDC.

Por el contrario, si no se protegen estas tierras, los países tendrán que compensarlas reduciendo las emisiones en otros sectores, lo que dificultará enormemente la consecución de los objetivos de las NDC. Por ejemplo, Brasil y Colombia tendrían que retirar alrededor del 80 % de sus flotas de vehículos de pasajeros para compensar el aumento de las emisiones netas si se perdieran los servicios de captura de carbono proporcionados por los bosques de los PICL, mientras que México tendría que retirar el 35 % de su flota.<sup>d</sup> En Perú, y basándonos en nuestras propias estimaciones, la pérdida de solo la mitad de los servicios de captura de carbono proporcionados por los bosques de los PICL requeriría que el país retirara toda su flota de vehículos de pasajeros

<sup>d</sup> Estos cálculos usan el supuesto de que los bosques de los PICL de cada país se convertirían, en promedio, en neutrales en términos de emisiones (sin emisiones netas), al capturar solo la cantidad de carbono que emiten.

para compensar el aumento de las emisiones netas.<sup>15</sup> A largo plazo, la pérdida de los bosques de los PICL haría casi imposible el cumplimiento de los objetivos de cero emisiones netas para el año objetivo.

**Figura 3 y tabla 1. Objetivos de reducción de las NDC para 2030 para Brasil, Colombia, Perú y México, y emisiones netas de las tierras de los PICL**



País	Objetivo de reducción de emisiones en 2030 (millones de toneladas métricas de CO <sub>2</sub> e)	Captura neta anual promedio de las tierras de los PICL (millones de toneladas métricas de CO <sub>2</sub> e)	Emisiones capturadas por las tierras de los PICL en comparación con los objetivos de las NDC (%)
<b>Brasil</b>	600	167	28
<b>Colombia</b>	177	61	34
<b>Perú (incondicional)</b>	90	25	28
<b>México (incondicional)</b>	210	62	29

Fuente: Estimaciones de los autores basadas en la información de las NDC de los países bajo análisis

### 3. El papel de las tierras de los PICL en las NDC actuales de los países y los planes relacionados con ellas

Las NDC son los documentos clave que definen las contribuciones nacionales de mitigación y adaptación de los países. Normalmente establecen tanto los objetivos generales para reducir o evitar las emisiones como las acciones específicas para lograr esos objetivos. Algunos países también incluyen objetivos para sectores específicos, como el UTCUTS (uso de la tierra, cambio de uso y silvicultura). Para evaluar el grado en que las NDC de los cuatro países objeto de estudio ya abarcan el potencial de las tierras de los PICL, evaluamos cada uno de estos documentos de acuerdo con los siguientes criterios:

1. **La distinción de la contribución y el papel de las tierras de los PICL en los inventarios nacionales.** Un primer paso importante es ofrecer un desglose adecuado de los datos y las subcategorías (que incluyan las contribuciones de los PICL) de las emisiones del UTCUTS de un país, ya que así se reitera su existencia y se sientan las bases para su reconocimiento como sumideros (o fuentes) de carbono. Por lo tanto, la recopilación de estos datos de referencia durante las estimaciones sectoriales no solo ayudaría a crear una métrica de emisiones más específica, sino que también podría utilizarse para mejorar el apoyo que brindan los gobiernos para la protección y gestión sostenible de dichas tierras.
2. **La adopción de objetivos relacionados con los bosques.** La inclusión de objetivos específicos para los bosques en las NDC es importante porque fija el compromiso con su protección y restauración y crea un marco a través del cual se pueden monitorear y medir los progresos.
3. **La adopción de objetivos relacionados con las tierras de los PICL.** Al igual que con los objetivos específicos para los bosques, la adopción de objetivos específicos para la protección de las tierras de los PICL reconoce su valor único más allá de la reducción de las emisiones, y crea un marco a través del cual se puede monitorear y medir el progreso hacia una mejor protección.
4. **La participación activa de los PICL en los procesos de las NDC.** Proporcionar a los PICL oportunidades significativas de participar en la planificación de las NDC y de dar su consentimiento para las acciones que les afecten es crucial para aprovechar todo el potencial de mitigación que ofrecen sus tierras. Este compromiso debe ser continuo, bidireccional y apoyado por adecuados programas de desarrollo de capacidades tanto para las comunidades como para los gobiernos.<sup>16</sup>
5. **La incorporación de consideraciones relativas a la juventud y al género.** Las mujeres y los jóvenes se enfrentan a menudo a una discriminación y exclusión adicionales en los procesos políticos. Esto hace que la inclusión y el empoderamiento de las mujeres indígenas y los grupos de jóvenes en los procesos asociados con NDC y la formulación de políticas sean especialmente importantes.

#### Prioridades y acciones de las NDC para las tierras de los PICL y el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS)

La tabla 2 muestra el grado en que las NDC de cada país cumplen los cinco criterios mencionados anteriormente, y determina si una NDC es ambiciosa o insuficiente para la implementación de las acciones y objetivos del UTCUTS y los PICL.



**Tabla 2. Resumen de las NDC más recientes de los países objeto de estudio**

	<b>PICL incluidos en los inventarios nacionales</b>	<b>Objetivos separados para los bosques</b>	<b>Objetivos o acciones relacionados con los PICL</b>	<b>Participación activa de los PICL en los procesos de las NDC</b>	<b>Consideraciones sobre la juventud y el género incluidas</b>
<b>Brasil</b>	Sí	Ejemplos de objetivos incluidos en la NDC de Brasil de 2015: alcanzar la deforestación cero para 2030; restaurar y reforestar 12 millones de hectáreas de bosques para 2030; fortalecer y hacer cumplir la aplicación del Código Forestal a nivel federal, estatal y municipal. Sin embargo, estos objetivos se eliminaron en su actualización de 2020	Ninguno	Se incluyó a los PICL en los procesos de planificación de la NDC actualizada de Brasil. También se hace referencia a la inclusión de los pueblos indígenas en la Constitución brasileña y otros marcos jurídicos.	Durante los procesos de planificación, se tuvieron en cuenta los PICL desde una perspectiva de género.
<b>Colombia</b>	Sí	Estrategias de gestión del riesgo de incendios forestales y objetivos asociados a la siguiente meta de alto nivel para la reducción de incendios forestales: Para 2030 y de manera interinstitucional, Colombia pondrá en funcionamiento los procesos de gestión del riesgo de incendios forestales, conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y gestión de desastres; definiendo orientaciones y resultados con la gestión del cambio climático, a través de siete estrategias.	Se recurrirá a los PICL y a sus conocimientos para contribuir a la gestión sostenible de los manglares.  Apoyo financiero a las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas para fortalecer sus herramientas y sistemas de información.	Los PICL se mencionan en la NDC en el contexto de las consideraciones de equidad y derechos, así como en el contexto de la integración de los actores de los PICL, afrodescendientes y campesinos en los procesos de planificación de la NDC.  Las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas son reconocidas por su capacidad para proteger los bosques y alcanzar las metas climáticas.	La NDC tiene en cuenta la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres en sus procesos de actualización y planificación. Colombia subraya la importancia de las mujeres en la resiliencia climática al esbozar planes de mejora para la Política Pública Nacional de Equidad de Género. La NDC también pretende incorporar el género en una Política Nacional de Educación Ambiental actualizada, e incluir las consideraciones de género en las políticas de educación y cambio climático. Además, las mujeres y los jóvenes están incluidos en los procesos de planificación de la NDC actualizada.
<b>Perú</b>	No	Ninguno	Plataforma de Pueblos Indígenas frente al Cambio Climático.	Se incluyó a los PICL en los procesos de planificación de la NDC.  La NDC de Perú tiene en cuenta las recomendaciones de los PICL para aumentar la ambición de su NDC actualizada.	Los enfoques de planificación de la NDC integran una variedad de partes interesadas, incluidas las mujeres y los jóvenes.
<b>México</b>	Sí	México tiene como objetivo alcanzar una tasa de deforestación neta de cero para 2030 (como se indica en su última NDC) e incluir más objetivos de mitigación y adaptación relacionados con la silvicultura.	Ninguno	El diseño y la aplicación de la NDC actualizada tienen en cuenta a los PICL. La NDC actualizada también reconoce los conocimientos científicos y tradicionales indígenas.	La NDC actualizada se basa en enfoques que tienen en cuenta las cuestiones de género, con el objetivo de satisfacer las necesidades de las comunidades vulnerables, incluidas, entre otras, las mujeres y los jóvenes. Las mujeres y los jóvenes también están incluidos en el diseño y la implementación de la NDC actualizada.

Como se observa en la tabla 2, el empoderamiento de los PICL y la protección de sus tierras desempeñan un papel relativamente pequeño en las NDC de los cuatro países. A pesar de sus acciones, e incluso si en la práctica desempeñan un papel importante a la hora de ayudar a los países a cumplir sus objetivos, las referencias a los PICL en las NDC quedan relegadas en su mayoría a las secciones que describen las consideraciones sobre equidad, derechos y participación. Ninguno de los cuatro países incluye objetivos específicos para proteger las tierras de los pueblos indígenas y locales, aunque Colombia y Perú han identificado algunas acciones concretas para apoyar el papel de los PICL en la mitigación del cambio climático. Colombia y México sí tienen objetivos específicos para los bosques en sus NDC actualizadas, mientras que Perú y Brasil no. De hecho, Brasil eliminó de la versión actualizada los objetivos específicos para los bosques incluidos en su NDC de 2015, lo que plantea importantes dudas sobre la capacidad del país para proteger sus bosques, alcanzar sus objetivos para 2030 y reconocer a los PICL como actores clave en la mitigación climática.

Los cuatro países señalan al menos alguna forma de consulta o participación de los PICL en sus procesos de NDC, aunque el alcance y la eficacia de dicha participación no están claros. Los cuatro también integran consideraciones de género en los procesos de planificación de sus NDC actualizadas, y dos países van más allá incluyendo menciones específicas a la mayor vulnerabilidad de las mujeres al cambio climático (México y Colombia). Colombia también se compromete a crear políticas con perspectiva de género que reconozcan el papel de las mujeres en la resiliencia climática. Todos los países, excepto Brasil, incluyen consideraciones sobre los jóvenes en sus NDC. Colombia y Perú incluyen a los jóvenes en los procesos de planificación de las NDC, mientras que México va un paso más allá y reconoce a los jóvenes como población vulnerable.

Teniendo en cuenta el papel clave que desempeñarán las tierras de los PICL para determinar si los países cumplen con sus NDC, las futuras iteraciones de estos documentos deberían poner un énfasis significativamente mayor en la protección de estas tierras y el empoderamiento de dichas comunidades. Los países deberían tratar de distinguir la captura del carbono de estas tierras en sus inventarios nacionales y trabajar estrechamente con los PICL para desarrollar acciones y objetivos específicos destinados a promover un mayor papel de los PICL en la absorción de carbono.

## 4. Cómo identificar las cinco mayores deficiencias de las políticas y de gobernanza para lograr un mayor potencial de mitigación de los PICL

La incorporación de los PICL y sus tierras en los procesos de las NDC es un paso importante para aprovechar su potencial y ayudar a Brasil, Colombia, México y Perú a cumplir sus NDC. Sin embargo, los gobiernos también deben adoptar e implementar marcos jurídicos y políticos nacionales que permitan y empoderen a los PICL para que sigan protegiendo y gestionando sus tierras de forma sostenible. Las investigaciones señalan a los siguientes cinco elementos como particularmente esenciales:

- **Reconocimiento legal de las tierras de los PICL.** La evidencia demuestra que las tierras indígenas legalmente reconocidas tienen menos probabilidades de ser deforestadas que las tierras fuera del territorio indígena<sup>17</sup> y tienen menos probabilidades de sufrir incendios forestales,<sup>18</sup> lo cual les permite desempeñar un papel más importante en la absorción del carbono.
- **Amplios derechos sobre la tierra.** Los PICL con amplios derechos sobre la tierra, lo que equivale esencialmente a tierras con propiedad plena, están mejor posicionados para proteger y gestionar sus bosques que los PICL que tienen derechos más limitados.<sup>e</sup>
- **El derecho al consentimiento libre, previo e informado (CLPI).** El derecho al CLPI permite a los pueblos indígenas —y, con menos frecuencia, a otras comunidades locales—<sup>f</sup> decidir libremente si dan su consentimiento a los proyectos y políticas que afectan a sus comunidades o a sus territorios antes de que se produzcan. En el mejor de los casos, el CLPI protege a los pueblos indígenas con independencia de que posean o no títulos de propiedad, y se aplica incluso a los proyectos que tienen prioridad sobre los derechos territoriales registrados, como los que explotan minerales y otros recursos naturales.
- **Respeto y protección de los derechos de los PICL en la práctica.** Para que los derechos de los PICL sean efectivos, los gobiernos deben respetar dichos derechos y proteger a los pueblos indígenas y las comunidades locales contra quienes intentan invadir sus tierras de forma ilegal.
- **Empoderamiento activo de los PICL.** El empoderamiento activo de los PICL para que protejan y gestionen los bosques, mediante apoyo financiero e institucional, y su participación en los procesos de toma de decisiones puede tener un gran impacto positivo en la protección de los bosques.

En las siguientes secciones se evalúa hasta qué punto los marcos legales y políticos de Brasil, Colombia, México y Perú cumplen estos cinco criterios.

---

<sup>e</sup> Los derechos sobre la tierra suelen compararse con un conjunto de derechos, incluidos los de acceso, uso, transferencia y exclusión de personas ajenas. El tamaño de estos conjuntos de derechos varía en función del tipo de tenencia (por ejemplo, el conjunto de derechos en régimen de propiedad o de dominio absoluto suele ser mayor que el conjunto de derechos en régimen de arrendamiento o de tierras diseñadas por el gobierno para los PICL).

<sup>f</sup> El derecho al CLPI de los pueblos indígenas está consagrado en varios documentos jurídicos internacionales, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (nro. 169) de la Organización Internacional del Trabajo, así como en las constituciones y leyes nacionales de muchos países. El derecho de otras comunidades locales al CLPI está menos fundamentado en la legislación internacional, aunque algunos países reconocen el derecho a comunidades específicas; por ejemplo, las comunidades afrodescendientes de Colombia y los quilombolas de Brasil.

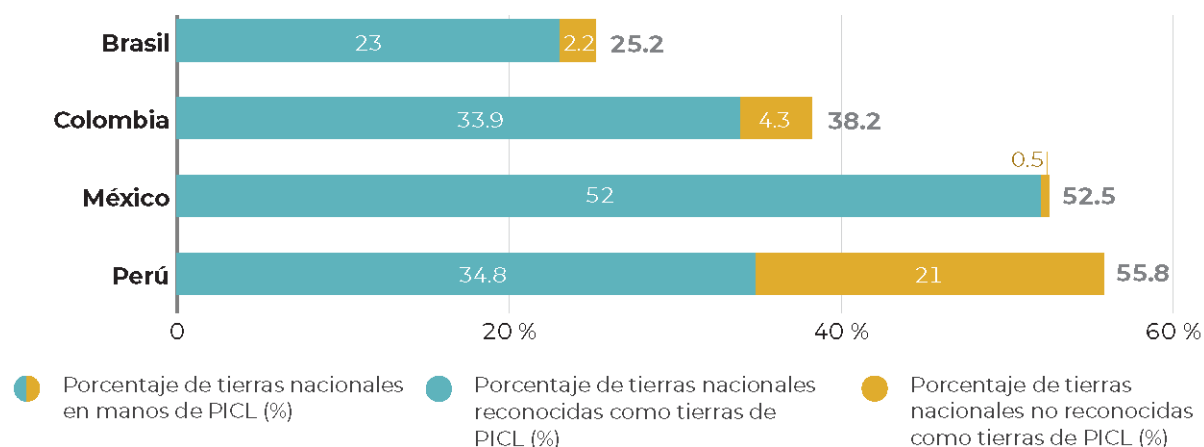
## Reconocimiento legal de las tierras de los PICL

Brasil, Colombia y México se encuentran entre los pocos países del mundo que han reconocido formalmente los derechos de los PICL en la mayoría de sus tierras consuetudinarias (figura 4). Esto ha servido de freno crucial a la deforestación en las últimas décadas. En la Amazonia brasileña, la titulación de las tierras indígenas entre 1982 y 2016 condujo a una reducción del 66 % de la deforestación,<sup>19</sup> mientras que, en Colombia, la titulación de las tierras de las comunidades afrodescendientes redujo la deforestación en un promedio del 30 % entre 1990 y 2010.

En Perú, a pesar de que se han titulado 11 millones de hectáreas de tierras indígenas desde mediados de la década de 1970, más de un tercio de las tierras de los PICL aún no han sido reconocidas legalmente. Los avances para acortar esta brecha se ven obstaculizados por un proceso de titulación complejo y costoso que puede tardar hasta 20 años en completarse.<sup>20</sup> Existen desafíos similares en otros países: algunos procesos de demarcación en Brasil, iniciados ya en 1982, aún no se han completado; mientras que, en Colombia, la ausencia de información catastral en gran parte del país es uno de los obstáculos que impiden el progreso.

Los territorios sin reconocimiento legal de derechos de propiedad siguen siendo muy vulnerables a la apropiación de tierras y a la concesión de licencias para actividades comerciales. En Brasil, una reciente instrucción normativa permite a la FUNAI, la agencia gubernamental responsable de las tierras indígenas, otorgar concesiones a las empresas sobre las tierras que poseen los indígenas pero que aún no han sido reconocidas formalmente, incluso cuando se encuentran en fases avanzadas del proceso de demarcación. Y en Perú, las leyes que obligan a las empresas mineras a obtener el permiso de los propietarios de las tierras no se aplican a las tierras que poseen los indígenas en virtud del derecho consuetudinario aunque sin título formal.<sup>21</sup>

**Figura 4. Porcentaje de las tierras nacionales en manos de los PICL y porcentaje de tierras reconocidas y no reconocidas en Brasil, Colombia, México y Perú**



Nota: El cálculo del porcentaje de tierra nacional que es tierra indígena no reconocida presenta muchas dificultades, y las cifras reportadas suelen representar un cálculo inexacto de las cifras reales.  
Fuente: RRI (2020). Estimación de la superficie de tierras y territorios de los pueblos indígenas, comunidades locales y afrodescendientes donde no se han reconocido sus derechos.

## Amplios derechos sobre la tierra

Incluso cuando los PICL obtienen un título legal sobre sus tierras, puede haber límites en el alcance de sus derechos. Por ejemplo, las empresas a menudo son capaces de obtener licencias para determinadas actividades comerciales incluso en territorios indígenas registrados.

Tanto en México como en Colombia, el Estado puede conceder licencias para actividades como la explotación de los recursos naturales en tierras donde los PICL tienen títulos de propiedad sin exigir el permiso de dichas comunidades.<sup>22</sup>

En Brasil, el Congreso está estudiando actualmente la aprobación de un proyecto de ley que daría acceso a las tierras indígenas a empresas que pretendan explotar los recursos naturales, incluyendo actividades extractivas como la minería y la agricultura comercial.<sup>23</sup> En Perú, sin embargo, las Cortes Superiores de Justicia han defendido el derecho de los indígenas a excluir a terceros de sus tierras, incluso a las empresas que poseen licencias de explotación minera.

Los derechos de las mujeres suelen ser especialmente inseguros. En México, por ejemplo, la Red Nacional de Mujeres Indígenas (RENAMITT) ha señalado la falta de políticas públicas que protejan la propiedad de la tierra por parte de las mujeres indígenas, lo que, según se afirma, es necesario debido a la desigualdad, la violencia y la burocracia que a menudo impiden tal protección. La RENAMITT ha pedido leyes que integren la perspectiva de género a los derechos sobre la tierra y una mejor representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones relacionadas con los derechos sobre la tierra.<sup>24</sup>

## El derecho al consentimiento libre, previo e informado

El derecho al CLPI está firmemente arraigado en el derecho internacional, como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT. Brasil, Colombia, México y Perú están entre los pocos países que han ratificado el Convenio 169, y en los cuatro países el derecho al CLPI está consagrado en la legislación nacional. Sin embargo, cada país también limita el alcance de este derecho de manera considerable, y el cumplimiento de las normas del CLPI por parte de las empresas y las autoridades gubernamentales suele ser escaso e incoherente.

Los cuatro países evaluados en este informe solo reconocen el derecho de las comunidades a ser *consultadas* y no a otorgar su *consentimiento*.<sup>9</sup> En muchos casos, las consultas se consideran un mero trámite y no ofrecen una oportunidad significativa para que se tengan en cuenta las preocupaciones de las comunidades ni se respetan sus propias instituciones y normas. En Colombia, algunas comunidades indígenas y afrodescendientes han desarrollado sus propios protocolos autónomos para desarrollar su CLPI, pero el gobierno se ha negado hasta ahora a reconocerlos.

Mientras que Colombia y Perú exigen el CLPI para todos los proyectos y programas que afecten directamente a los pueblos indígenas, Brasil y México establecen excepciones a este derecho. En Brasil, el derecho no se aplica a los proyectos considerados “estratégicos para la defensa nacional”, como la expansión estratégica de la red de carreteras y la explotación de “fuentes de energía alternativas”, los cuales son tipos de proyectos frecuentemente vinculados a la deforestación.<sup>25</sup> En México, la mayoría de los organismos federales exigen el CLPI solo para los

---

<sup>9</sup> Por cuestiones prácticas, en el resto de esta sección se seguirá utilizando el acrónimo “CLPI” para significar tanto los procesos que solo requieren consulta como los que requieren consentimiento, aunque se reconoce que el CLPI completo otorga a las comunidades el derecho al consentimiento.

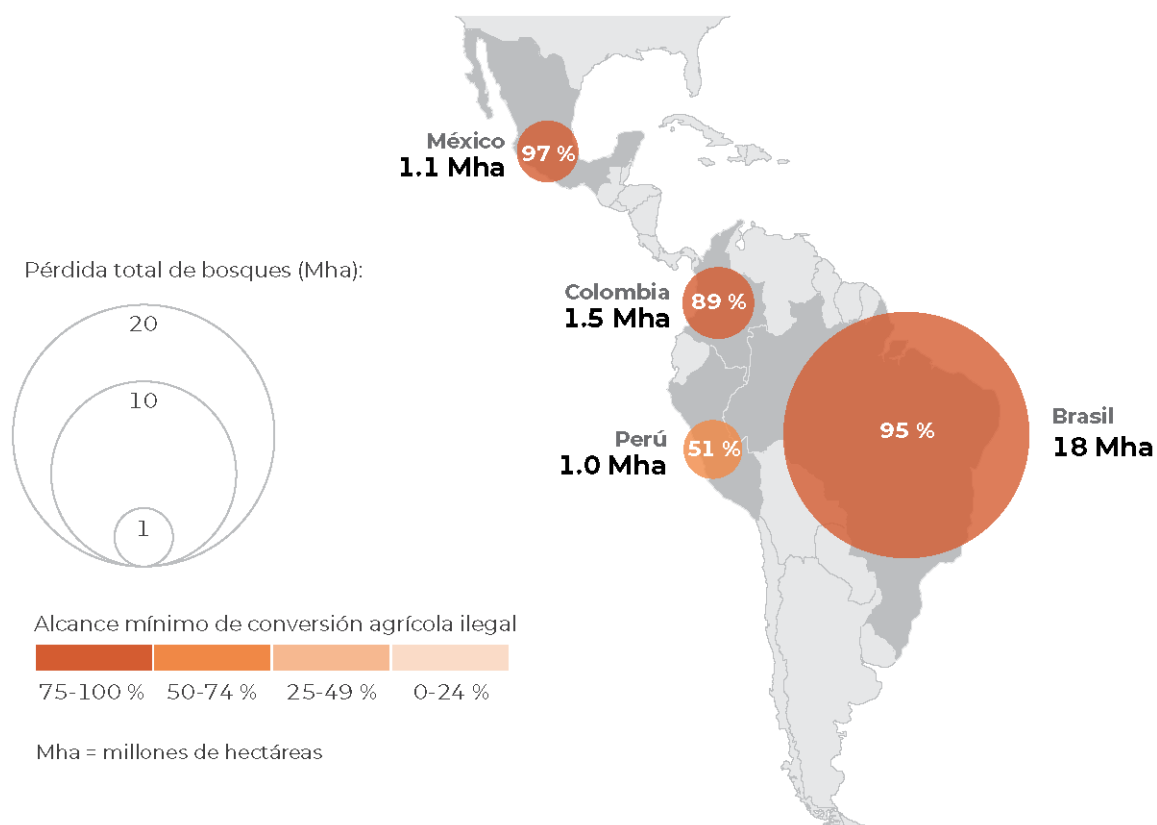
planes de desarrollo estatales o municipales o los programas educativos en materia indígena, o no lo exigen en absoluto.

En los cuatro países, los requisitos de los CLPI a menudo se ignoran o se aplican de forma inadecuada. En México, es habitual que se asignen concesiones mineras sin que se sigan los procesos de los CLPI; que una construcción comience antes de que se hayan realizado las consultas;<sup>26</sup> o que se intimide a las comunidades durante el proceso de consulta, incluso mediante la criminalización y el encarcelamiento o los ataques violentos.<sup>27,28,29</sup>

## Respeto y protección de los derechos de los PICL en la práctica

Incluso en los casos en los que los derechos legales de los pueblos indígenas y otras comunidades locales están garantizados, a menudo son ignorados o socavados tanto por el gobierno como por los actores privados. En los cuatro países de nuestro estudio, los PICL se enfrentan regularmente a amenazas a sus tierras por parte de ganaderos, leñadores o mineros ilegales que operan totalmente al margen de la ley. Un estudio reciente indica que la mayor parte de la deforestación impulsada por la agricultura comercial en los cuatro países es ilegal (figura 5).<sup>30</sup> En Brasil, casi toda la deforestación (99 %) en 2020 fue ilegal.<sup>31</sup> Aunque no se sabe cuánta de esta deforestación ilegal tuvo lugar en las tierras de los PICL, hay numerosos casos documentados de actividades ilegales que supusieron una invasión de sus tierras.<sup>32</sup>

**Figura 5. Alcance mínimo de la conversión de tierras forestales impulsada por la agricultura comercial ilegal en los países de América Latina**

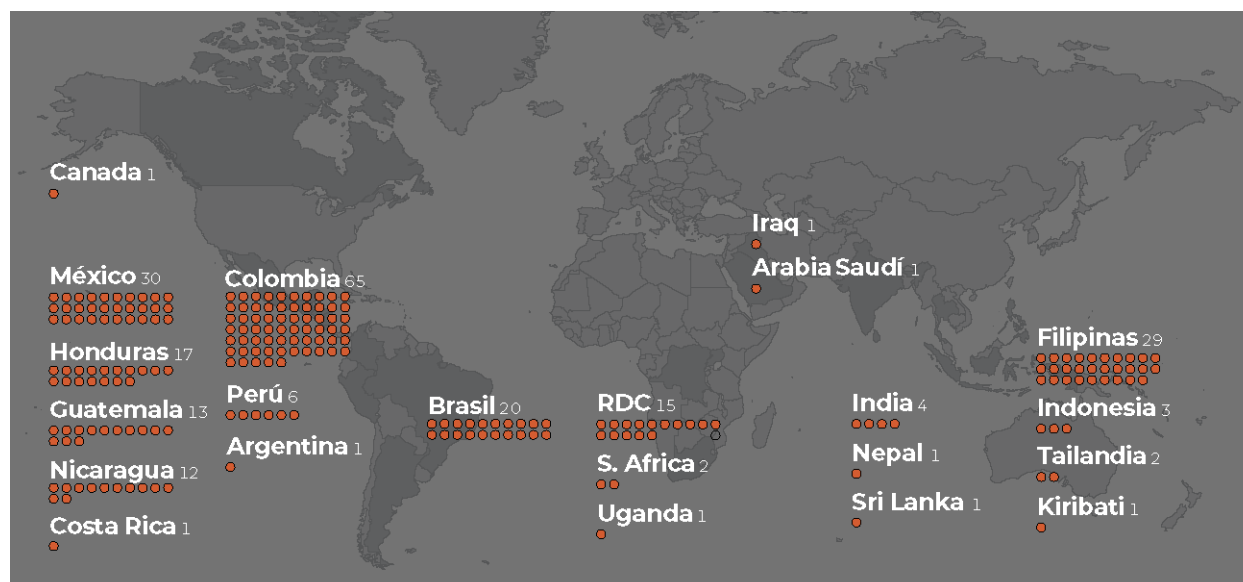


Fuente: Adaptado de Dummett et al. (2021). Illicit harvest, complicit goods: The state of illegal deforestation for agriculture.

Los actores ilegales suelen estar vinculados a grupos criminales organizados y con frecuencia actúan en connivencia con funcionarios locales y fuerzas de seguridad para desplazar, intimidar y criminalizar a las comunidades locales. Los cuatro países se encuentran entre los más peligrosos del mundo para los defensores del medio ambiente, muchos de ellos PICL (figura 6).<sup>33</sup> Las mujeres líderes suelen correr un riesgo especial de ser atacadas. En Colombia, las mujeres se enfrentan a niveles significativamente más altos de amenazas, asesinatos y violencia sexual que los hombres.<sup>34</sup> En México, el Gobierno ha estado implicado en el 39 % de los ataques a defensores del medio ambiente, muchos de ellos PICL;<sup>35</sup> mientras que, en Perú, agentes de policía contratados por empresas mineras y petroleras han amenazado a los defensores con violencia e incluso asesinato.

Los gobiernos también persiguen con frecuencia a los pueblos indígenas y tribales por participar en protestas o negarse a abandonar sus tierras: en 2021, hubo 77 casos activos contra defensores del medio ambiente en Perú, 32 en Colombia y 22 en México.<sup>36</sup> Mientras tanto, en Brasil, los líderes indígenas han sido acusados de calumnias contra el Gobierno del presidente Jair Bolsonaro, en un movimiento calificado como un “flagrante abuso de poder” por las organizaciones de derechos humanos.<sup>37</sup> La retórica del gobierno también es a veces responsable de crear un entorno inseguro para las comunidades. En Brasil, la retórica antiindígena del actual presidente ha fomentado, según los informes, las actividades ilegales en tierras indígenas y las amenazas contra los líderes indígenas, y las invasiones de territorios indígenas aumentaron un 135 % en 2019.<sup>38</sup>

**Figura 6. Asesinatos documentados por país en 2020**



Fuente: Adaptado de Global Witness. (2021). Last line of defence: The industries causing the climate crisis and attacks against land and environmental defenders.

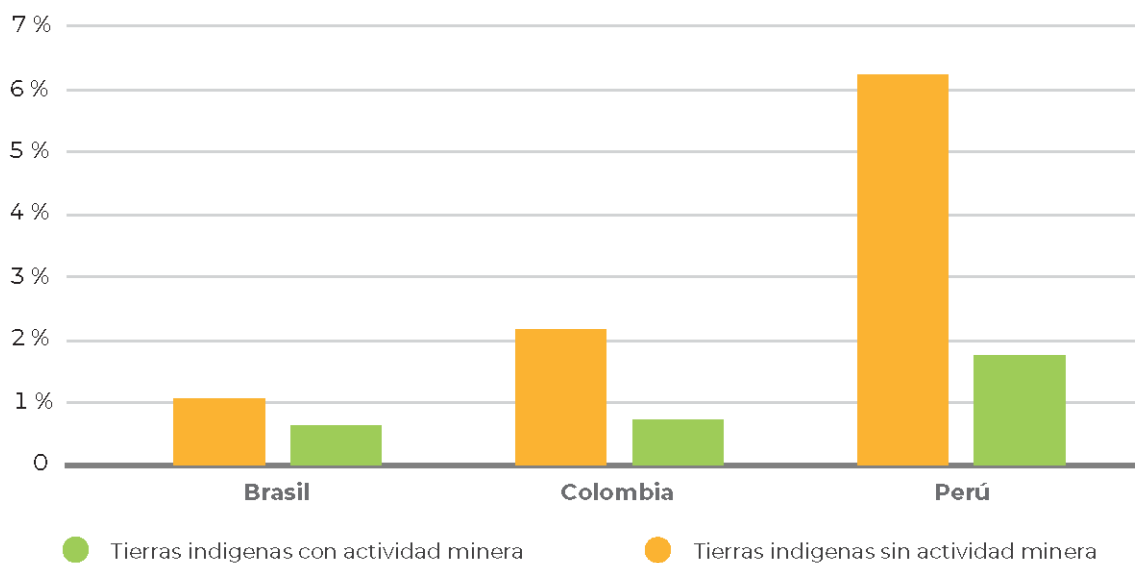
La usurpación de las tierras de los PICL también se ve facilitada por la escasa presencia del Estado en las zonas forestales y la limitada capacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Por ejemplo, la incapacidad de llenar el vacío de poder creado por la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) dio lugar a la entrada de otros grupos armados, lo que provocó un aumento de la apropiación de tierras, la deforestación y los asesinatos de indígenas y otros defensores del medio ambiente.<sup>39</sup> Tanto México como Brasil han recortado drásticamente los presupuestos de los organismos

medioambientales y forestales en los últimos años, a pesar del aumento de la deforestación (sobre todo ilegal).<sup>40,41</sup>

Además, la violencia contra los PICL suele quedar impune debido a la corrupción generalizada, junto con las limitaciones de los PICL en cuanto a formación y recursos, haciendo que solo el 8 % de los asesinatos de defensores del medio ambiente en Colombia sean procesados.<sup>42</sup> Del mismo modo, en Perú, las investigaciones de asesinatos de defensores del medio ambiente suelen ser archivadas por las fiscalías sin determinar los responsables.<sup>43</sup>

Las amenazas a las tierras de los PICL también surgen cuando los gobiernos otorgan concesiones que se superponen a los territorios indígenas. En México, por ejemplo, existe una importante superposición entre las concesiones mineras y los territorios pertenecientes a *ejidos* y comunidades indígenas. En Perú, un tribunal determinó que el Gobierno regional de Madre de Dios había otorgado 140 concesiones mineras en violación de los derechos indígenas, mientras que el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de los Derechos Humanos determinó posteriormente que el Gobierno no había aplicado con prontitud la decisión del tribunal.<sup>44</sup> Y en Brasil, hubo un aumento del 31 % en la superposición entre las tierras indígenas en la Amazonía y las tierras privadas entre 2018 y 2020. Las áreas sujetas a superposición suelen tener una deforestación mucho mayor, como muestra la figura 7 para el caso de la minería.

**Figura 7. Tasas de deforestación en tierras indígenas sujetas a operaciones mineras frente a aquellas sin minería**



Fuente: Adaptado de Quijano Vallejos et al. (2020). Undermining rights: Indigenous lands and mining in the Amazon.

Ha habido algunos esfuerzos limitados para proteger mejor a las comunidades y otros defensores del medio ambiente. En 2021, Perú estableció el Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos, el cual busca garantizar la prevención, protección y acceso a la justicia de los defensores de derechos humanos. Además, los cuatro países han firmado el Acuerdo de Escazú sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, el cual incluye disposiciones para proteger los derechos de los defensores del medio ambiente. Sin embargo, hasta ahora, solo México lo ha ratificado. En Colombia, la legislación



propuesta para ratificar la convención no logró la aprobación en junio de 2021, ya que los políticos conservadores se opusieron activamente a ella, la sabotearon y la bloquearon.<sup>45</sup>

## Empoderamiento de las comunidades para proteger y restaurar los bosques

En los cuatro países estudiados, los gobiernos y los donantes internacionales cuentan con una serie de programas que proporcionan financiación a los pueblos indígenas y otras comunidades locales para la gestión sostenible de los bosques. En algunos casos, estos programas han conseguido resultados tangibles, al ayudar a las comunidades a garantizar sus derechos y capacitarlas para gestionar y proteger los bosques de forma eficaz. Sin embargo, muchos de ellos carecen de fondos suficientes o no abordan las cuestiones más importantes para las propias comunidades.

Los cuatro países cuentan con programas de pago por servicios ambientales (PSA) que pagan a las comunidades y a otros propietarios de bosques por conservarlos y gestionarlos de forma sostenible. Los más importantes son los de México y Perú, cada uno de los cuales apoya a las comunidades y otros propietarios de bosques para proteger más de 2 millones de hectáreas de bosques desarrollando medios de vida sostenibles.<sup>46</sup> Sin embargo, México ha hecho recortes drásticos en la financiación de su programa de PSA: de 63 millones de dólares en 2016 pasó a solo 8 millones en 2020. En Brasil, los legisladores allanaron el camino recientemente para la creación de un sistema nacional de PSA, el cual identificó específicamente a las comunidades indígenas y otras comunidades tradicionales como beneficiarios prioritarios de los pagos.<sup>47</sup> A diferencia de los otros tres países, Colombia no cuenta con un programa nacional de PSA, sino que se basa en sistemas voluntarios de PSA.

Los cuatro países han realizado algunos esfuerzos para integrar a los PICL en sus programas nacionales de REDD+ (Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques) y garantizar que dichos programas beneficien a las comunidades, aunque todos han tenido importantes deficiencias en este sentido:

1. En Colombia, aunque una parte importante de la financiación para programas de REDD+ se dedicó a los PI (planes indígenas), los programas nacionales de REDD+ han sido criticados por no abordar las verdaderas causas de la deforestación, en particular, la apropiación de tierras por parte de actores poderosos.<sup>48</sup>
2. En Brasil, existe una ley<sup>49</sup> que prevé que los beneficios de los REDD+ se compartan con las comunidades indígenas, pero carece de mecanismos para controlar su aplicación y, según los informes, es relativamente ineficaz.<sup>50</sup> Además, la incertidumbre respecto a la propiedad de los derechos sobre el carbono y la limitada aplicación del CLPI (véase más arriba) pueden hacer que un programa de REDD+ se considere una amenaza para los pueblos indígenas.
3. En México, el desarrollo de programas de REDD+ ha estado marcado por un enfoque centralizado en la elaboración de políticas. Aunque se han establecido sistemas de gobernanza participativa, estos han tenido un impacto limitado en la toma de decisiones.<sup>51</sup>
4. En Perú, el análisis de la implementación de programas de REDD+ revela que estos han contribuido a promover los derechos de los indígenas, aunque, en general, no han logrado detener la deforestación ni han mejorado el bienestar de los pueblos indígenas.

Los programas financiados por donantes internacionales han desempeñado un papel importante en el empoderamiento de los pueblos indígenas para asegurar y proteger sus derechos. Por ejemplo, el programa Amazonia 2.0 ha formado a miembros de comunidades

indígenas, campesinas y afrodescendientes como guardabosques y técnicos de monitoreo en Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam. Por medio de tecnologías como el GPS, drones y teléfonos celulares, las comunidades pueden disponer de información actualizada para vender los productos de sus bosques y alertar rápidamente a las autoridades gubernamentales sobre la deforestación y el comercio ilegal de recursos silvestres. Del mismo modo, el proyecto All Eyes on the Amazon (“Todos los ojos en la Amazonia”) trabaja con las comunidades forestales de Brasil, Perú y Ecuador para detectar casos de deforestación ilegal mediante tecnología de radar por satélite, denunciarlos a las fuerzas del orden y, en caso necesario, emprender acciones legales contra los usurpadores.<sup>52</sup>

Al mismo tiempo, los programas financiados por donantes han sido criticados por algunos líderes indígenas. Por ejemplo, la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana criticó a las ONG internacionales por llevar a cabo programas inadecuados que no atienden a las prioridades indígenas, por dejar programas inacabados y por poner demasiado énfasis en los estudios en lugar de la implementación.<sup>53</sup>

## 5. Resumen de las recomendaciones para los gobiernos y los donantes internacionales

Nuestro análisis muestra que las tierras de los PICL son sumideros de carbono con beneficios climáticos legítimos en Brasil, Colombia, México y Perú. También hemos comprobado que estos países aún no han aprovechado plenamente el potencial ecológico de las tierras de los PICL. Tal potencial no se refleja adecuadamente en las NDC y otros documentos de política nacional de apoyo. Proponemos las siguientes acciones para abordar estas deficiencias:

### Recomendaciones para las NDC

- **Fortalecer las colaboraciones entre los gobiernos y las comunidades de los PICL para mejorar las NDC.** Los gobiernos deberían garantizar que los marcos de planificación existentes en materia de política climática y desarrollo nacional ofrezcan oportunidades para una participación significativa de los PICL en cada etapa del proceso de toma de decisiones y de participación. Tal participación debería incluir la integración, por parte de los gobiernos, de las prácticas y tecnologías de los PICL en sus NDC, especialmente teniendo en cuenta la capacidad de reducción de emisiones de las tierras de los PICL y su amplio conocimiento sobre técnicas de gestión sostenible de la tierra.
- **Revisar los objetivos y metas a largo plazo.** En lo que respecta a reforzar sus objetivos de NDC antes de la COP27, los países deberían trabajar con los PICL para definir la contribución que sus tierras pueden tener para incrementar la ambición nacional y para desarrollar las iniciativas nacionales necesarias para llevar a cabo dicha contribución. Para ello, los países podrían aprovechar la financiación comprometida a través del Compromiso de Financiación Forestal Global de la COP 26, el cual incluye la clarificación de la tenencia de la tierra y los derechos forestales para los PICL entre sus áreas prioritarias de financiación.
- **Comunicación de las contribuciones de las tierras de los PICL en los inventarios nacionales.** La inclusión y mención específica de las contribuciones de los PICL a los objetivos del sector forestal de un país son datos importantes para los componentes de Monitoreo, reporte y verificación (MRV) en los inventarios nacionales. Por ello, los gobiernos deben garantizar que las tierras de los PICL se contabilicen, a fin de que puedan ser reconocidas como fuentes o sumideros potenciales de carbono.

### Recomendaciones para los marcos legales y políticos nacionales

- **Garantizar el reconocimiento legal de todas las tierras de los PICL.** Los gobiernos pueden acelerar los procesos de titulación dedicando recursos suficientes a las agencias responsables de la titulación de tierras, proporcionando financiación a las comunidades para cubrir sus costos y simplificando los procedimientos de titulación. Los gobiernos también deberían garantizar que no se concedan derechos de propiedad a terceros sobre las tierras reclamadas por los PICL. En Brasil, el Gobierno debería modificar o revocar la instrucción normativa nro. 9 de 2020 de la FUNAI, para que las empresas no puedan obtener tierras reclamadas por los PICL sin que se resuelvan esas reclamaciones.
- **Garantizar que los derechos de PICL sean amplios y que cualquier limitación esté definida de forma estricta.** Los derechos de los PICL deben incluir el conjunto de los siguientes derechos: Acceso, Duración, Exclusión, Gestión, Enajenación, Retiro, Debido

Proceso y Compensación.<sup>54</sup> Cualquier ley que permita a los gobiernos utilizar las tierras en interés público, seguridad nacional, etcétera, debería definirse de forma estricta, de modo que solo se aplique en circunstancias excepcionales.

- Garantizar el derecho al consentimiento libre, previo e informado (CLPI) para todas las comunidades. Los gobiernos deberían reconocer el pleno derecho al CLPI en las leyes nacionales, incluido el derecho al consentimiento, a los pueblos indígenas, los afrodescendientes y otras comunidades tradicionales. También deberían garantizar que los procesos de CLPI se ajusten a las propias tradiciones de los PICL y se apliquen correctamente, imponiendo fuertes sanciones a los proyectos que se inicien sin obtener el CLPI.
- **Respetar y proteger los derechos de los PICL en la práctica.** Los cuatro gobiernos deberían reforzar la capacidad de aplicar la ley para proteger a los PICL de la violencia y las incursiones ilegales, redoblar los esfuerzos para erradicar la corrupción y la complicidad entre el gobierno y los actores privados y garantizar que todas las violaciones contra los PICL se investiguen y procesen plenamente. Brasil, Colombia y Perú deberían ratificar la Convención de Escazú y adoptar una legislación que garantice la aplicación de sus compromisos. Colombia debería garantizar la plena y rápida aplicación del Acuerdo de Paz, mientras que tanto Perú como Colombia deberían aplicar plenamente las recomendaciones formuladas por el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los Defensores de los Derechos Humanos.
- **Empoderar activamente a los PICL.** Los gobiernos deberían reconocer los planes de los PICL para sus tierras. Por ejemplo, los Planes Indígenas para la Amazonia en Colombia deberían proporcionar financiación, equipos y formación para que se pueda vigilar y patrullar eficazmente sus tierras y financiar plenamente los programas de PSA. Deberían proporcionar espacios para un diálogo significativo entre el gobierno, los actores del sector privado y los PICL, y garantizar que estos participen estrechamente en el desarrollo y la aplicación de programas de REDD+, PSA y otros programas de conservación de los bosques.
- **Evaluar los beneficios y costos de las medidas políticas por medio de datos.** La investigación existente muestra que asegurar la tenencia forestal comunitaria es una inversión de bajo costo y alto beneficio que beneficia a las comunidades, a los países y a la comunidad mundial.<sup>55,56</sup> Existe una investigación limitada sobre el costo y los beneficios de garantizar los derechos sobre la tierra de los PICL como una opción de mitigación de bajo costo que no está suficientemente reconocida en las NDC de los países objeto de estudio o en los documentos políticos relacionados. Sin embargo, tales estimaciones son necesarias para comprender plenamente el potencial de mitigación del cambio climático y adquirir la futura financiación climática necesaria para ampliar las estrategias de mitigación relacionadas con los PICL.

## Reconocimientos

**Autores:** Shazabe Akhtar, Darragh Conway, Mario Finch, and Juan Carlos Altamirano

Los autores desean agradecer a Katie Reytar (World Resources Institute) and Haseeb Bakhtary, Ana María Arbeláez, Barbara Hermann, Gema Andreo Victoria, Matteo Lattanzi y Benja Faecks (Climate Focus) por su excelente ayuda en la investigación de este informe.

También les gustaría agradecer a Kevin Currey y Andrea Johnson (Climate and Land Use Alliance), Adriana Ramos (Socio Ambiental), Peter Veit (World Resources Institute) y Tom Bewick (Rainforest Foundation US) por sus valiosas opiniones y revisión.

Finalmente, los autores agradecen a Natalie Winston (World Resources Institute), Erin D. Matson y Sara Cottle (Climate Focus) y al equipo de Burness por su apoyo en la gestión del proyecto y la comunicación de los hallazgos.

### **Este informe pertenece al dominio público.**

Los usuarios pueden descargar, guardar o distribuir este informe electrónicamente o en cualquier otro formato. Una copia digital de este documento está disponible en [www.forestdeclaration.org](http://www.forestdeclaration.org)

### **Utilice la siguiente cita para referirse a los resultados presentados en este informe:**

World Resources Institute & Climate Focus. (2022). *Todo o nada: cómo las tierras indígenas y comunitarias pueden llevar las contribuciones determinadas a nivel nacional al éxito o al fracaso* [Sink or swim: How Indigenous and community lands can make or break nationally determined contributions.] Forest Declaration Assessment (publisher) & Climate Focus (coordinator and editor). Accessible at [www.forestdeclaration.org](http://www.forestdeclaration.org)

**Para obtener más información sobre la Evaluación de la Declaración de Bosques, visite [forestdeclaration.org/about/assessment](http://forestdeclaration.org/about/assessment).**

## Notas finales

- <sup>1</sup> Climate Action Tracker (2021). The CAT Thermometer. <https://climateactiontracker.org/global/cat-thermometer/>
- <sup>2</sup> UNFCCC. (2021). The Glasgow Climate Pact. Proyecto de decisión -/CMA.3. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021\\_L16\\_adv.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_L16_adv.pdf)
- <sup>3</sup> Veit, P. (2021). *9 facts about community land and climate mitigation*. WRI: Washington DC. <https://files.wri.org/d8/s3fs-public/2021-10/9-facts-about-community-land-and-climate-mitigation.pdf>
- <sup>4</sup> Veit, P. (2021).
- <sup>5</sup> Veit, P. (2021).
- <sup>6</sup> Ding, H., Veit, P. G., Blackman, A., Gray, E., Reytar, K., Altamirano, J. C., & Hodgdon, B. (2016). *Climate benefits, tenure costs: The economic case for Securing Indigenous land rights in the Amazon*. <https://www.wri.org/research/climate-benefits-tenure-costs>
- <sup>7</sup> Reyes-García, V., Fernández-Llamazares, Á., McElwee, P., Molnár, Z., Öllerer, K., Wilson, S.J. and Brondizio, E.S. (2019). The contributions of Indigenous Peoples and local communities to ecological restoration. *Restoration Ecology*, 27: 3-8. <https://doi.org/10.1111/rec.12894>
- <sup>8</sup> Veit, P. (2021).
- <sup>9</sup> Lyver, P. O. B., Timoti, P., Davis, T., & Tylianakis, J. M. (2019). Biocultural hysteresis inhibits adaptation to environmental change. *Trends in Ecology & Evolution*, 34(9), 771-780. <https://doi.org/10.1016/j.tree.2019.04.002>
- <sup>10</sup> Armenteras, D., Rodríguez, N., & Retana, J. (2009). Are conservation strategies effective in avoiding the deforestation of the Colombian Guyana Shield? *Biological Conservation*, 142(7), 1411-1419. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2009.02.002>
- <sup>11</sup> Crisostomo, A. C., Alencar, A., Mesquita, I., Castro Silva, I., Fellows Dourado, M., Moutinho, P., de Araujo Lima Constantino, P., & Piontekowski, V. (2015). (rep.). *Indigenous Lands in the Brazilian Amazon: carbon reserves and barriers to deforestation*. Brasília, DF.
- <sup>12</sup> Fernández-Llamazares Á., Benyei P., Junqueira A.B., Reyes-García V. (2020) Participation in Biocultural Diversity Conservation: Insights from Five Amazonian Examples. In: Baldauf C. (ed.) *Participatory Biodiversity Conservation*. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-41686-7\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-030-41686-7_11)
- <sup>13</sup> Harris, N.L., Gibbs, D.A., Baccini, A. et al. (2021). Global maps of twenty-first century forest carbon fluxes. *Nature Climate Change*. 11, 234-240. <https://doi.org/10.1038/s41558-020-00976-6>
- <sup>14</sup> Hansen, M. C., Potapov, P. V., Moore, R., Hancher, M., Turubanova, S. A., Tyukavina, A., ... & Townshend, J. (2013). High-resolution global maps of 21st-century forest cover change. *Science* 342, 850-853.
- <sup>15</sup> US EPA. (2018). Greenhouse gas emissions from a typical passenger vehicle. <https://nepis.epa.gov/Exe/ZyPDF.cgi?Dockkey=P100U8YT.pdf>
- <sup>16</sup> Grupo de trabajo facilitador de la Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas (PCLPI) de la CMNUCC. (2020). Proyecto de documento técnico: An analysis of gaps in existing policies, actions and communications under the Convention: whether and how they incorporate consideration and engagement of indigenous peoples. and local communities. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Draft%20technical%20Paper%20Activity%209\\_v%203%20Dec.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Draft%20technical%20Paper%20Activity%209_v%203%20Dec.pdf)
- <sup>17</sup> Ding et al. (2016).
- <sup>18</sup> Ding et al. (2016)
- <sup>19</sup> Baragwanath, K. & Bayi, E. (2020). Collective property rights reduce deforestation in the Brazilian Amazon. *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*. 117(34):20495-20502. <https://www.pnas.org/content/pnas/117/34/20495.full.pdf>
- <sup>20</sup> NYDF Assessment Partners. (2018). *Improving governance to protect forests: Empowering people and communities, strengthening laws and institutions*. Informe de evaluación del Objetivo 10 de la Declaración de Nueva York sobre los Bosques. Coordinado por Climate Focus con el apoyo de la Alianza para el Clima y Uso de la Tierra.
- <sup>21</sup> Quijano Vallejos, P., Veit, P.G., Tipula, P., & Reytar, K. (2020). Undermining rights: Indigenous lands and mining in the Amazon. World Resources Institute and RAISG. <https://doi.org/10.46830/wriipt.19.00085>
- <sup>22</sup> Gutiérrez Rivas, R. & Del Pozo Martínez, E. (2019). De la consulta a la libre determinación de los pueblos: Informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México. [https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/Documento\\_consulta-web.pdf](https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/Documento_consulta-web.pdf)
- <sup>23</sup> Harris, M. & Ferreira Da Silva, D. (2021, June 29). The Brazilian government is waging war on Indigenous rights. *Common Dreams*. <https://www.commondreams.org/views/2021/06/29/brazilian-government-waging-war-indigenous-rights>

- 
- <sup>24</sup> Cultural Survival. (2018). Observations on the state of Indigenous women's rights in Mexico: Alternative report submission. [https://www.culturalsurvival.org/sites/default/files/CEDAW\\_Report\\_Mexico\\_2018.pdf](https://www.culturalsurvival.org/sites/default/files/CEDAW_Report_Mexico_2018.pdf)
- <sup>25</sup> Rede de Cooperação Amazônica (RCA). (2018). Contributions of the RCA on the right to Free, Prior and Informed Consultation and Consent to the thematic study of the UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples. [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/FPIC/AmazonCooperationNetwork\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/FPIC/AmazonCooperationNetwork_EN.pdf)
- <sup>26</sup> Witness. (Julio de 2017). Indigenous communities win land rights victory in Mexico's Federal Court. <https://www.witness.org/2192736-2/>.
- <sup>27</sup> Gutiérrez Rivas, R. & Del Pozo Martínez, E. (2019).
- <sup>28</sup> Giacomini, G. (2020). Free prior and informed consent in the Green Climate Fund: the implementation of a project in the Datém del Marañón, Peru. *CUHSO*. [http://repositoriodigital.uct.cl/bitstream/handle/10925/2318/Giacomini\\_CUHSO\\_2020\\_30%281%29\\_102-125.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositoriodigital.uct.cl/bitstream/handle/10925/2318/Giacomini_CUHSO_2020_30%281%29_102-125.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- <sup>29</sup> Ley nro. 442/2020.
- <sup>30</sup> Dummett, C., Blundell, A., Canby, K., Wolosin, M. & Bodnar E. Illicit harvest, complicit goods: The state of illegal deforestation for agriculture. *Forest Trends*. <https://www.forest-trends.org/publications/illicit-harvest-complicit-goods/> (2021).
- <sup>31</sup> Datos obtenidos de <http://alerta.mapbiomas.org/>.
- <sup>32</sup> Dummett et al. (2021).
- <sup>33</sup> Global Witness. (2021). Last line of defence: The industries causing the climate crisis and attacks against land and environmental defenders. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/last-line-defence/>.
- <sup>34</sup> Hurtado, P., Gutiérrez, J., Gómez, L. N. & Barbosa, F. (2019). Lideresas Sociales en Colombia: el relato invisible de la crueldad. *CODHES*. <https://codhes.files.wordpress.com/2019/03/informe-lideresas-sociales-codhes-marzo-2019.pdf>
- <sup>35</sup> Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). (2019). Informe sobre la situación de las personas defensoras de los Derechos Humanos Ambientales 2019. <https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2020/03/informe-personas-defensoras-2019.pdf>
- <sup>36</sup> Carrere, M. & Romo, V. (4 de mayo de 2021). Mordaza legal: al menos 156 defensores ambientales demandados por proteger su territorio en cuatro países de Latinoamérica. *RAISG*. <https://www.amazoniasocioambiental.org/en/radar/mordaza-legal-al-menos-156-defensores-ambientales-demandados-por-proteger-su-territorio-en-cuatro-paises-de-latinoamerica/>.
- <sup>37</sup> Mongabay. (4 de mayo de 2021) Brazil's Bolsonaro vowed to work with Indigenous people. Now he's investigating them. <https://news.mongabay.com/2021/05/brazils-bolsonaro-vowed-to-work-with-indigenous-people-now-hes-investigating-them/>.
- <sup>38</sup> Right Livelihood. (n.d). Comissão Pastoral da Terra (CPT). <https://rightlivelihood.org/the-change-makers/find-a-laureate/comisso-pastoral-da-terra-cpt/>
- <sup>39</sup> Consejo de Derechos Humanos de la ONU. (2020). Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders in Colombia. <https://undocs.org/en/A/HRC/43/51/Add.1>
- <sup>40</sup> Observatório do Clima. (2021). Push the whole lot through: The second year of environmental havoc under Brazil's Jair Bolsonaro. <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-EN-1.pdf>
- <sup>41</sup> PRISMA. (2019). Climate Action Solutions: Opportunities through rights-based forestry and territorial management. [https://www.prisma.org.sv/wp-content/uploads/2020/01/climate\\_action\\_solutions.pdf](https://www.prisma.org.sv/wp-content/uploads/2020/01/climate_action_solutions.pdf).
- <sup>42</sup> NYDF Assessment Partners. (2018).
- <sup>43</sup> OMCT & FIDH. (2021). Perú: Socavando derechos – La defensa de los derechos humanos obstaculizada por los intereses económicos. <https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs-peru-socavandoderechos-esp-250221-vf.pdf>
- <sup>44</sup> ACNUDH. (21 de enero de 2020). Declaración de Fin de Misión, Michel Forst, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25507&LangID=S>
- <sup>45</sup> Arboleda Hoyos, A. (20 de junio de 2021). Acuerdo de Escazú se hundió en el Congreso. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/por-que-se-hundio-el-proyecto-del-acuerdo-de-escazu-en-colombia-AD15165544>
- <sup>46</sup> Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear. (2021). Peru strengthens powerful partnership in its fight to preserve the Amazon rainforest. <https://www.bmu.de/en/pressrelease/peru-strengthens-powerful-partnership-in-its-fight-to-preserve-the-amazon-rainforest>
- <sup>47</sup> Presidencia de la República de Brasil. (2021). Ley nro. 14.119 del 13 enero de 2021. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm)

---

<sup>48</sup> Rodríguez de Francisco, J. C., del Cairo, C., Ortiz Gallego, D., Velez Triana, J. S., Vergara Gutiérrez, T., & Hein, J. (2021). Post-conflict transition and REDD+ in Colombia: Challenges to reducing deforestation in the Amazon. *Forest Policy and Economics*, 127, 102450. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1389934121000563>

<sup>49</sup> Medida provisional nro. 2186-16/2001.

<sup>50</sup> Gebara, M. F., Muccillo, L., May, P., Vitel, C., Loft, L., & Santos, A. (2014). Lessons from local environmental funds for REDD+ benefit sharing with indigenous people in Brazil (Vol. 98). CIFOR. <https://www.cifor.org/knowledge/publication/5198/>

<sup>51</sup> Trench, T., Larson, A. M., Libert Amico, A., & Ravikumar, A. (2018). Analyzing multilevel governance in Mexico: Lessons for REDD+ from a study of land-use change and benefit sharing in Chiapas and Yucatán (Vol. 236). CIFOR. [https://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/WPapers/WP236Trench.pdf](https://www.cifor.org/publications/pdf_files/WPapers/WP236Trench.pdf)

<sup>52</sup> All eyes on the Amazon. (n.d). What we do. <https://alleysontheamazon.org/about/what-we-do/>

<sup>53</sup> Asociación, Ambiente y Sociedad. (17 de diciembre de 2020). "Desde la Amazonia vemos que el gobierno no ha podido detener la deforestación": Mateo Estrada. <https://www.ambienteysociedad.org.co/desde-la-amazonia-vemos-que-el-gobierno-no-ha-podido-detener-la-deforestacion-mateo-estrada/>

<sup>54</sup> Para una descripción completa del conjunto de derechos, véase la Iniciativa de Derechos y Recursos. (23 de enero de 2017). What is the "bundle of rights"? [https://rightsandresources.org/tenure\\_data/what-is-the-bundle-of-rights/](https://rightsandresources.org/tenure_data/what-is-the-bundle-of-rights/)

<sup>55</sup> Gray, E., Veit, P.G., Altamirano, J.C., Ding, H. Rozwalka, P., Zuniga, I., Witkin, M., Borger, F.G., Pereda, P., Lucchesi, A., Ussami, K. (2015). The economic costs and benefits of securing community forest tenure: Evidence from Brazil and Guatemala. <https://www.wri.org/research/economic-costs-and-benefits-securing-community-forest-tenure>

<sup>56</sup> Ding et al. (2016).