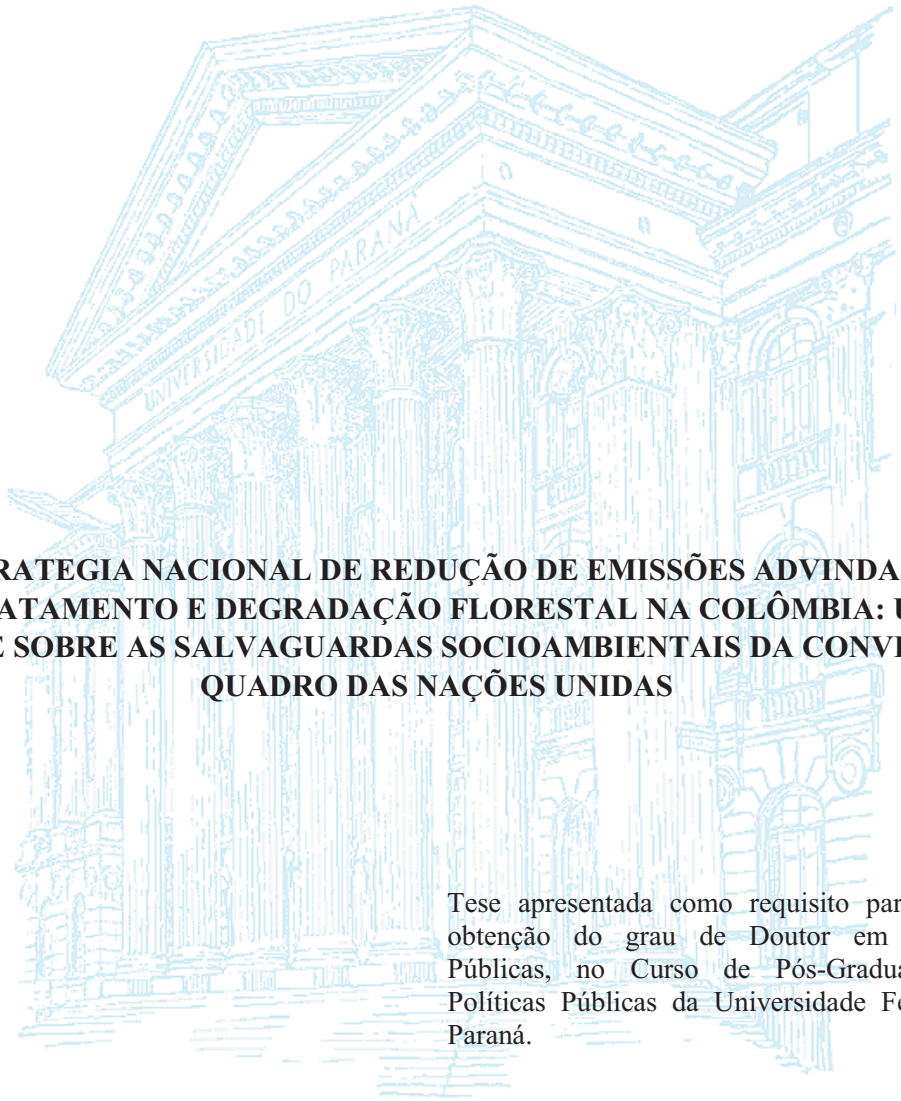
MARCO ANDRES GONZALEZ CARANTON



A ESTRATEGIA NACIONAL DE REDUÇÃO DE EMISSÕES ADVINDAS DO DESMATAMENTO E DEGRADAÇÃO FLORESTAL NA COLÔMBIA: UMA ANALISE SOBRE AS SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS DA CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Políticas Públicas, no Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula

CURITIBA
2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. SISTEMA DE BIBLIOTECAS.
CATALOGAÇÃO NA FONTE

Caranton, Marco Andres Gonzalez
Estratégia nacional de redução de emissões advindas do desmatamento e degradação florestal na Colômbia: uma análise sobre as salvaguardas socioambientais da Convenção Quadro das Nações Unidas / Marco Andres Gonzalez Caranton. - 2017.
154 f.
Orientador: Nilson Maciel de Paula.
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.
Defesa: Curitiba, 2017.
1. Efeito estufa (Atmosfera). 2.Mudanças climáticas. 3. Política ambiental – Colômbia. 4. Redução de emissões de gases – Colômbia. I. Paula, Nilson Maciel de. II. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III. Título.

CDD 363.73874

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Setor CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
Programa de Pós Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS
Código CAPES: 40001016076P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Tese de Doutorado de **MARCO ANDRES GONZALEZ CARANTON**, intitulada: "**A ESTRATÉGIA NACIONAL DE REDUÇÃO DE EMISSÕES ADVINDAS DO DESMATAMENTO E DEGRADAÇÃO FLORESTAL EM BRASIL E COLÔMBIA: A ADOÇÃO E RESPEITO DAS SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS A, B E C DA CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFCCC)** ", após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação no rito de defesa.
A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 31 de Outubro de 2017.

NILSON MACIEL DE PAULA
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

ANADALVO JUAZEIRO DOS SANTOS
Avaliador Externo (UFPR)

CLEVERSON VITORIO ANDREOLI
Avaliador Externo (ISAE)

WALTER TADAHIRO SHIMA
Avaliador Interno (UFPR)

SHIGEO SHIKI
Avaliador Externo (UFU)

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: SURGIMENTO DO REDD+ NO SEIO DA UNFCCC..... 42
FIGURA 2: LINHA DO TEMPO DAS NEGOCIAÇÕES CLIMÁTICAS..... 53
Figura 3: VULNERAVILIDADE EM TORNO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS 64
Figura 4: Aumento da Temperatura média no período de 2011 a 2030. 66
Figura 5: COMISSÃO INTERSETORIAL PARA A MUDANÇA DO CLIMA. 70
FIGURA 6. COMISSÃO DO GRUPO INTERDISCIPLINAR DE TRABALHO REDD+ COLOMBIA. 72
Figura 7: Etapas para Implementação da ENREDD+ 73
Figura 8: Eco regiões para a Estratégia Nacional ENREDD+ 75
Figura 9: Planos de ação setorial de mitigação (PAS) e ministerios do governo responsáveis. 87
Figura 10. Planos de Ação Setorial 88
Figura 11: SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL COLOMBIANO (SINA) 103
FIGURA 12. ALOCAÇÃO DAS COMUNIDADES INDIGENAS E AFRODESCENDENTES NO TERRITORIO COLOMBIANO. 127
FIGURA 13. DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSOS DE CONSULTA PREVIA POR SETORES, ENTRE 1993 E 2012. 133

LISTA DE ABREVIATURAS

GEE: Gases de Efeito Estufa

TCO_2e: Toneladas de Dióxido de Carbono Equivalente

Gt: Gigatoneladas.

AFOLU – Agricultura, Florestas e Outros Usos da Terra.

REDD+: Mecanismo de Redução de Emissões Advindas do Desmatamento e da Degradação Florestal.

ENREDD+: Estratégia Nacional de Redução Emissões Advindas do Desmatamento e da Degradação Florestal.

ONU: Organização das Nações Unidas

UNFCCC: Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima.

PNUMA: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

MADS: Ministério de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

PNMC: Política Nacional de Mudanças Climáticas.

PNAC: Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima.

ECDBC: Estratégia Colombiana de Desenvolvimento Baixo em Carbono

DNP: Departamento Nacional de Planejamento

MRV: Monitoramento, Reporte e Verificação.

DNP: Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia.

RESUMO

A concentração de Gases de Efeito Estufa (GEE) do nosso planeta tem sofrido mudanças ao longo do tempo, tendo dois terços do aumento nas concentrações de CO2 no planeta ocorrido depois da segunda revolução industrial, quando só a emissão deste gás foi responsável por 60% do aquecimento global atual. As florestas, que cobrem aproximadamente um terço da superfície terrestre, funcionam como sumidouros de carbono, retendo este gás e mitigando os impactos de sua emissão. Em nível global, entre as causas diretas e indiretas que contribuem para o incremento do desmatamento das florestas no mundo se destacam as atividades agrícola, madeireira, e de mineração. Em todos os casos, os incentivos perversos para a exploração dos recursos naturais têm sido responsáveis pelo desmatamento e a degradação florestal. No seio da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas (UNFCCC) a Redução de Emissões provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD+) passou a de ser um mecanismo de gestão ambiental a um instrumento de política para os países em desenvolvimento, combinando objetivos de conservação florestal e desenvolvimento econômico das comunidades rurais. No entanto, durante as fases de desenho e implementação de projetos de REDD+, particularmente em países em desenvolvimento, foram identificadas falhas e riscos socioambientais, como a apropriação de terras de povos indígenas e comunidades locais, deslocamentos de famílias camponesas, violações de direitos humanos, falta de clareza quanto aos direitos de propriedade e posse da terra, perda de biodiversidade entre outros. Na 16ª reunião da Conferência das Partes, (COP16 - UNFCCC) em Cancun, México, foram estabelecidas sete salvaguardas socioambientais para evitar as externalidades ambientais e sociais negativas que resultaram na aplicação de REDD+. As salvaguardas de REDD+ se referem aos princípios que regem e orientam as expectativas em torno das necessidades sociais e ambientais relacionados à redução das emissões de carbono nos países em desenvolvimento. O pressente trabalho trata de uma análise de como este tema é abordado pelo Estado Colombiano até implementar sua Estratégia Nacional em Redução de Emissões (ENREDD+) e sobre a adoção e implementação das Salvaguardas socioambientais de REDD+ como política de combate às mudanças climáticas, através de uma metodologia de tipo exploratório de caráter qualitativo visando formular recomendações jurídicas e políticas para um quadro normativo ótimo que envolva efetivamente cada delas. Utilizando o método de análise sequencial de políticas públicas e de avaliação normativo é possível entender a definição da Estratégia Nacional de Redução de Emissões (ENREDD) no estado Colombiano e seguidamente como tem abordado o cumprimento das salvaguardas socioambientais A, B e C da Convenção Quadro das Nações Unidas. Os resultados evidenciaram a evolução da Política Internacional de Redução de Emissões advindas do desmatamento e da Degradação Florestal REDD+, até chegar na Estratégia Nacional na Colômbia, identificando os aspetos e atores chaves na sua execução. Adicionalmente se logrou avaliar o estado da normatividade que envolve os direitos substantivos contidos nas Salvaguardas Socioambientais a fim de estabelecer o nível de avanço em que se encontra a legislação Nacional para garantir o respeito e adoção pelas Salvaguardas Socioambientais da Convenção Quadro das Nações Unidas (UNFCCC)

Palavras-chave: Gases de Efeito Estufa, Mudanças Climáticas, Mitigação, Redução de emissões, Salvaguardas Socioambientais.

ABSTRACT.

The greenhouse gas (GHG) concentration has undergone changes over time, with two-thirds of the increase in CO2 concentrations on the planet since the second industrial revolution when only the emission of this gas accounted for 60% of global warming. Forests, which cover about one-third of the earth's surface, function as sinks of carbon, retaining this gas and mitigating the impacts of its emission. At the global level, the agricultural, logging, and mining activities are the direct and indirect causes that contribute to the increase of deforestation in the world are. In all cases, perverse incentives for the exploitation of natural resources have been responsible for deforestation and forest degradation. Within the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD +) has evolved from an environmental management mechanism to a policy instrument for developing countries, combining objectives of forest conservation and economic development of rural communities. However, during the design and implementation phases of REDD + projects, particularly in developing countries, social and environmental risks and failures have been identified, such as the appropriation of land by indigenous peoples and local communities, displacements of peasant families, human rights violations, lack of clarity regarding property rights and ownership of land, loss of biodiversity, among others. At the 16th meeting of the Conference of the Parties (COP16 - UNFCCC) in Cancun, Mexico, seven socio-environmental safeguards were established to avoid negative environmental and social externalities that resulted in the implementation of REDD +. REDD + safeguards refer to the principles that govern and guide expectations around social and environmental needs related to the reduction of carbon emissions in developing countries. The present work deals with an analysis of how this topic is addressed by the Colombian State to implement its National Strategy on Emission Reduction (ENREDD +) and on the adoption and implementation of the REDD + socio-environmental Safeguards as a policy to combat climate change, through an exploratory methodology of a qualitative nature aiming to formulate legal and political recommendations for an optimal normative framework that effectively involves each of them. Using the method of sequential analysis of public policies and normative evaluation, it is possible to understand the definition of the National Emission Reduction Strategy (ENREDD) in the Colombian state and then how it has addressed compliance with socio-environmental safeguards A, B and C of the United Nations. The results showed the evolution of the International Policy on Emission Reduction from Deforestation and REDD + Forest Degradation, until reaching the National Strategy in Colombia, identifying the key aspects and actors in its execution. In addition, it was possible to evaluate the state of the normativity that involves the substantive rights contained in the Socio-environmental Safeguards in order to establish the level of progress in the National legislation to ensure the respect and adoption by the Socio-environmental Safeguards of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)

Keywords: Greenhouse Gas, Climate Change, Mitigation, Reduction of Emissions, Social and Environmental Safeguards.

SUMARIO

CAPITULO 1: INTRODUÇÃO 9

CAPÍTULO 2: METODOLOGIA 21

CAPITULO 3: EVOLUÇÃO DOS INTRUMENTOS NORMATIVOS DE POLITICA DE COMBATE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O SURGIMENTO DO MECANISMO DE REDUÇÃO DE EMISSÕES. 28

3.1 Contexto 28

3.2 Primeira conferência sobre o meio ambiente humano. 30

3.3 Conferência das nações unidas para o desenvolvimento humano, Rio-92 e convenção das Nações Unidas sobre a mudança do clima. 33

3.4 Mecanismo De Redução De Emissões Advindas Do Desmatamento E Degradação Florestal No Marco Da UNFCCC. 39

3.5 O redirecionamento do REDD+ a partir da COP 15 43

CAPÍTULO 4: ESTRATÉGIA NACIONAL DO MECANISMO DE REDUÇÃO DE EMISSÕES EM COLOMBIA (ENREDD+) 56

4.1 Aspetos socioambientais e económicos da mudança do clima na Colômbia. 56

4.2 Definição do problema para a adoção da estratégia de redução de emissões. 60

4.3 Quadro institucional e sua inclusão na agenda 67

4.4 Formulação da Estratégia Nacional REDD+ (ENREDD+) 70

4.4.1 Atores Chave na elaboração da estategia nacional de ENREDD+ 76

4.4.2 Trabalho prévio para a interpretação nacional das salvaguardas 77

CAPÍTULO 5. ANÁLISE E AVALIAÇÃO DAS SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS DE REDD+ A, B, C NA COLÔMBIA 78

5.1 Salvaguarda A: complementaridade e consistência dos objetivos dos programas e políticas florestais nacionais e os acordos internacionais relevantes sobre a matéria. 79

5.1.1 Requisito 1 da Salvaguarda A: compatibilidade entre as atividades REDD+ e os programas florestais na Colômbia 80

5.1.2 Requisito 2 da salvaguarda A: compatibilidade entre as atividades REDD+ e os .. 90

5.1.2.1 Convenção das Nações Unidas de combate à Desertificação em Países afetados pela seca e/ou Desertificação (UNCCD). 93

5.1.2.2 Convenção 169 da OIT 94

5.1.2.3 Convenção sobre a Diversidade Biológica 1992. (CDB) 95

5.1.3 Contexto da aplicabilidade da lei ambiental na Colômbia 96

5.2. Analise da salvaguarda B: estruturas transparentes e eficazes de governança florestal considerando a legislação e soberania nacional. 99

5.2.1 Legislação internacional aplicável à Colômbia. 103
5.2.2 Legislação nacional aplicável à Colômbia 105
5.2.2.1 Código Nacional dos Recursos Naturais. 108
5.2.2.2 O Sistema Nacional Ambiental (SINA) 110
5.2.2.3 Lei de transparência e acesso à informação. 113
5.2.2.4 Política nacional de prestação de contas. 113
5.2.2.5 Sistema nacional da mudança do clima. 113
5.2.3 Considerações finais sobre a Salvaguarda B na Colômbia. 117
5.3 Salvaguarda C: direitos das comunidades indígenas e comunidades locais. 119
5.3.1 Legislação internacional aplicável à Colômbia. 122
5.3.1.1 Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). 123
5.3.1.2 Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas. 124
5.3.2 Contexto nacional dos direitos das comunidades indígenas. 125
5.3.3 Legislação nacional aplicável à Salvaguarda C. 130
5.3.3.1 Organização do Sistema Nacional Ambiental (SINA) 130
5.3.3.2 O reconhecimento dos direitos fundamentais das comunidades afrodescendentes. 131
5.3.3.3 Regulamentação da consulta previa em territórios indígenas e comunidades afrodescendentes. 131
5.3.3.4 Protocolo de coordenação interinstitucional para a consulta prévia. 132
5.3.4 CONCLUSÕES SOBRE A SALVAGUARDA C. 141
6. SINTESE DOS RESULTADOS. 142
7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES POLITICAS E JURIDICAS SOBRE AS SALVAGUARDAS A, B e C da UNFCCC. 147
REFERENCIAS 154

CAPITULO 1: INTRODUÇÃO

Ao longo da história o clima não tem sido constante. Registros históricos e dados geológicos mostram claramente as variações do clima em diversas escalas temporais. Em pequena escala, de alguns meses, as variações são representadas por sucessões de períodos secos e chuvosos ao longo do ano. Quanto às escalas longas, a partir de vários séculos, elas são determinadas por eras glaciais e interglaciais (por exemplo, a Pequena Idade do Gelo, correspondente a um período frio desde o início do século XIV até meados do século 19, e foi seguido por um período mais quente e que prevalece até nossos dias).

Desde o final do século XX tem ocorrido um dos períodos mais quentes e a temperatura média da Terra tiveram os valores mais altos dos últimos 130 mil anos. No boletim do 7 de agosto de 2007 da Organização Meteorológica Mundial (OMM), se alertou sobre os novos recordes da temperatura mundial, sendo janeiro e abril de 2007 os mais quentes desde 1880, superando a média de janeiro em 1,89º C e 1,37º C em abril. Em dezembro de 2007, a OMM observou que a década de 1998 até 2007, foi a mais quente de acordo com os registros históricos registrando uma média de 14,42º C. Os últimos relatórios do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas, IPPC (2007), estabelecem que a taxa média de aquecimento linear nos últimos 50 anos é 0,13°C por década (quase o dobro da média dos últimos 100 anos) e que o ano de 1998 foi o ano mais quente com uma temperatura média global de 14,54 °C.

Este incremento da temperatura na terra se deve em grande parte ao incremento das concentrações dos gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera. O efeito estufa é um processo no qual a radiação térmica emitida pela superfície planetária é absorvida pelos gases atmosféricos e é re-irradiada em todas as direções. Como parte desta irradiação é retornada para a superfície e a atmosfera inferior, isso resulta em um aumento na temperatura média da superfície em comparação com o que seria na ausência de GEE. (IPCC, 2010)

Desde o início da Revolução Industrial (a meados de 1750), as atividades humanas produziram um aumento de 40% na concentração atmosférica de dióxido de carbono, da

fórmula de CO2, de 280 partículas por milhão (ppm) em 1750 para 400 ppm em 2015.[1] Esse aumento ocorreu apesar da absorção de uma grande parcela das emissões por vários depósitos naturais que participam do ciclo do carbono. As emissões de CO2 antropogênicas provêm da combustão de combustíveis fósseis, principalmente carvão, petróleo e gás natural, além do desmatamento, erosão do solo e criação de animais.[2] Estima-se que se as emissões de GEE continuarem no ritmo atual, a temperatura da superfície da Terra poderia exceder os valores históricos já em 2047. As estimativas para agosto de 2016 sugerem que se continuar a trajetória de emissões atual, a terra poderia exceder o limite do aquecimento global de 2°C em 2036 (o limite indicado pelo IPCC como um aquecimento global "perigoso"), com efeitos nocivos sobre os ecossistemas, a biodiversidade e a sobrevivência das pessoas no planeta, seria comprometida.

As florestas representam uma valiosa fonte de bens e serviços ecossistêmicos, funcionando como sumidouros naturais de carbono, elemento de grande influência nas condições climáticas em todas as formas conhecidas de vida. Quase um quarto da população mundial depende diretamente das florestas para diversos serviços ecossistêmicos, como regulação hídrica, provisão de alimento, reciclagem de nutrientes, e, de grande relevância para a mitigação das mudanças climáticas através do sequestro de carbono.

A regulação do ciclo de carbono encontra-se desequilibrada, devido a uma sobrecarga na capacidade da atmosfera do planeta para o armazenamento do dióxido de carbono, metano, óxido nitroso e outros gases conhecidos como os de efeito estufa (GEE). Esse fenômeno tem sido agravado pela influência determinante do desmatamento nas mudanças climáticas. Conforme Watson (2013) aproximadamente 13 milhões de hectares de cobertura florestal são anualmente desmatadas em todo mundo, em particular nos trópicos. Estima-se que essas emissões tenham contribuído com 7% a 28% do total mundial de GEE produzido pelo homem (0,5 bilhão a 2,4 bilhões de toneladas de CO2/ano) (IPCC, 2007; STERN, 2007)

O desmatamento não só libera carbono para a atmosfera, mas também tem um impacto negativo na biodiversidade, nas bacias hidrográficas, no solo e na regulação do clima local (SINGH, 2008). As mudanças climáticas representam, sem dúvida, um dos maiores

[1] https://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/global.html

[2] https://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/spms2.html

desafios para a sobrevivência da humanidade, desafio que exige políticas globais e nacionais de curto e longo prazo, competências técnicas para diagnosticar e ajustar-se às realidades complexas com soluções efetivas de adaptação e mitigação, envolvendo aspectos jurídicos, econômicos, sociais e culturais historicamente constituídos.

Tendo em vista a estreita relação existente entre as mudanças climáticas e as florestas, estes ecossistemas podem contribuir tanto para a causa como para a solução dos mesmos. Assim, as florestas podem ser fontes de emissões de CO_2 (por desmatamento e degradação) ao mesmo tempo em que podem funcionar como sumidouros de carbono (captura e emissões evitadas), contribuindo para a adaptação das alterações climáticas causadas por fatores antrópicos. Além disso, as florestas são de grande importância para a subsistência de comunidades rurais e povos indígenas que dependem dos recursos naturais, e têm direitos especiais sobre elas. Assim, as Nações Unidas incentivam os países membros em desenvolvimento a desenhar e executar políticas nacionais de redução do desmatamento e degradação florestal, promovendo os sumidouros de carbono através dos Mecanismos de Redução de Emissões provenientes do Desmatamento e Degradação Florestal (REDD).

À luz dessa questão o principal objetivo do presente trabalho é analisar como o Estado Colombiano adotou sua Estratégia Nacional de Redução de Emissões advindas do Desmatamento e Degradação Florestal (ENREDD+) e a adoção das Salvaguardas Socioambientais A, B, e C de REDD+ em seu território, com o propósito de fazer recomendações jurídicas e políticas de um quadro normativo e institucional que garanta o cumprimento dos direitos substantivos contidos nas salvaguardas aqui analisadas.

No que se refere aos objetivos específicos, tendo como referências o contexto internacional do surgimento de REDD+ como instrumento chave para combater a mudança do Clima e os efeitos de desmatamento, e as razões para as salvaguardas socioambientais, esta análise está voltada a execução da política de combate às mudanças Climáticas de REDD+ na Colômbia. Para tanto será feita uma análise sequencial de políticas, identificando os atores relevantes para a Estratégia Nacional REDD+ (ENREDD+). Em segundo lugar, serão identificados os pontos relevantes, para o combate ao desmatamento e às mudanças climáticas, indicando os níveis de desmatamento e sua influência nas emissões de gases de efeito estufa, destacando-se a evolução do desmatamento e das emissões no país. Em terceiro lugar, serão analisados os pressupostos legais, políticos e institucionais do estado

Colombiano, que têm coexistido com REDD+ à luz da salvaguarda A da (UNFCCC), denominada Complementaridade, ou consistência entre os objetivos das políticas florestais nacionais e os acordos internacionais relevantes sobre a matéria. O quarto objetivo específico se refere à análise qualitativa do estado Colombiano, no que tange aos pressupostos jurídicos e políticos relativos à governança florestal, direitos de posse da terra, participação das comunidades afetadas, distribuição de benefícios, obrigações e direitos contidos na salvaguarda B da UNFCCC, considerando a legislação e soberania nacional. Por fim, pretende-se analisar qualitativamente a consonância entre os direitos das comunidades indígenas e tradicionais e a declaração das Nações Unidas sobre os Direitos das Comunidades Indígenas e o convênio 169 da OIT, e os impactos das decisões normativas nacionais no âmbito das comunidades locais. Nesse sentido será detalhado o arcabouço institucional da legislação internacional frente à carta política e à legislação nacional, relativas aos direitos sociais, políticos, econômicos e culturais à luz da salvaguarda C da UNFCCC voltada aos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais locais, incluindo o Consentimento livre, prévio e informado, (CLPI), no contexto nacional.

A necessidade de amenizar as mudanças climáticas com ações que restrinjam suas causas, tem levado as nações à mesa de negociações visando um comprometimento com uma agenda de cooperação. Na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento realizada em 1992 no Rio de Janeiro (Brasil) ocorreu a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (ONU, 1992) na qual foi formalizado um tratado com o objetivo de

> "... estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável" (ONU, art. 2 1992).

O órgão supremo da convenção era composto por todos os países integrantes que se reúnem anualmente desde 1995, na amplamente conhecida Conferência das Partes (COP), responsável por articular as iniciativas internacionais para resolver os problemas das alterações climáticas. A COP repercute as decisões relacionadas ao cumprimento das deliberações da convenção e de outros instrumentos legais para promover a aplicação efetiva da UNFCCC, incluindo arranjos institucionais e administrativos. Da mesma forma, os

compromissos das Nações Partes são examinados com base nos objetivos da Convenção, nas novas descobertas científicas e na experiência adquirida com políticas relacionadas às mudanças climáticas. Um trabalho fundamental da COP é revisar as comunicações e as Contribuições Nacionalmente Determinadas (*Intended Nationally Determined Contribution*– INDC) e demais informações relativas às emissões de poluentes apresentadas pelos estados partes, como será discutido neste trabalho.

Durante a COP III em Kyoto, Japão, em 1997, os signatários da convenção concordaram em reduzir suas emissões de dióxido de carbono, resultando no Protocolo de Kyoto como o primeiro tratado juridicamente vinculativo na busca do ciclo de estabilização do carbono. No entanto, a falta de ratificação daquele protocolo por parte dos Estados lideres, e ao mesmo tempo, maiores emissores de substâncias contaminantes, em particular os Estados Unidos, e a falta de compromisso e apoio internacional dos países emergentes ou em desenvolvimento, denominados "Países do Anexo 1", acabou por fragilizar o acordo final e o próprio engajamento dos primeiros signatários. Por essas razões, e frente às dificuldades de implementar o Protocolo de Kyoto e a revisão necessária que demandavam os conhecidos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, aumentou a necessidade de reduzir as emissões de CO_2 e dar robustez a programas focados nas áreas rurais.

Consequentemente, no ano 2005, e durante a Décima Primeira Conferência das Partes (COP 11) da (UNFCCC) em Montreal, Canadá, os governos da Costa Rica e Papua Nova Guiné apresentaram uma proposta de mecanismo de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa provenientes do desmatamento nos países em desenvolvimento, baseada na transferência de incentivos socioeconômicos aos estados parte para proteger e conservar florestas tropicais. Surgia, assim, o conceito de REDD como instrumento chave para executar efetivamente o protocolo de Kyoto (Rey et al, 2013). Dois anos depois, quando da COP 13 da UNFCCC, em Bali, Indonésia, a redução de emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento (REDD) tornou-se o ponto central das negociações sobre o marco da política internacional da luta contra as mudanças climáticas. A decisão final deste encontro, aprovada pelos estados signatários, estabelece de forma oficial um instrumento internacional eficaz para a redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal (REDD), o qual deve por natureza contribuir para que países em

desenvolvimento alcancem objetivos de conservação das suas áreas e recursos naturais e promovam o desenvolvimento socioeconômico nas comunidades rurais (UNFCCC, 2008).

No mesmo ano, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) - Máxima Autoridade Científica Mundial para mudanças climáticas - estimou que "o setor florestal e outros setores que têm impacto nos usos da terra (por causa do desmatamento e degradação das florestas tropicais) representa perto dos 17% das emissões globais de GEE, ou aproximadamente 5,8 Gt (giga-toneladas) de dióxido de carbono equivalente ao ano" (ONU-REDD, 2011. Pg. 06)

Segundo Stern (2006), a erradicação desses fatores principais do desmatamento custaria unicamente em média, entre um e três dólares por tonelada de CO2, o que resulta numa opção de mitigação mais econômica se comparada com a maioria das outras opções.

A este respeito cabe fazer um grande parêntesis no que tange às alternativas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, as quais provem de diversas fontes. Conforme o relatório dos objetivos de desenvolvimento sustentável, os setores que mais aportam ao incremento das emissões de GEE no planeta, são Transporte, Industria e o setor da Construção. Só nos estados unidos 32% de toda a energia gerada é usada para transporte, 28% para a indústria e 40% nas construções. (CEPAL, 2015)

Por estas razões nos objetivos de desenvolvimento sustentável se traçaram metas especificas em torno à redução do consumo de energia, aumento do uso de fontes de energia renováveis e respeito ao aumento da eficiência energética nas construções. Isto em virtude que a redução do consumo de energia responsável pelas emissões de carbono está diretamente relacionada à redução da dependência energética: gás natural, petróleo e combustíveis sólidos. Só a Espanha importa 75% da energia que consome, sendo o quinto país mais dependente da União Europeia (UE). Num sistema em que os recursos são limitados, a redução de emissões deve ser sempre o primeiro princípio, através da implementação de estratégias eficazes e eficientes. (Ibidem, pág 25)

Seja qual for o debate os esforços para regulamentar as emissões de CO2 estão mudando a Política Energética e estimulando a pesquisa e a inovação tecnológica, a qual vai nos levar a uma melhora na eficiência energética e no renascimento das energias renováveis. Em termos de políticas energéticas, em seu livro "A Busca" Daniel Yergin nos apresenta o passo-chave da ciência sobre mudanças climáticas durante a década de 1980, quando se

comprovou que a concentração de carbono tinha sido menor na era pré-industrialização. (Yergin, 2011. Pg 55)

Essa descoberta foi a que motivou vários atores e figuras públicas a transformar a mudança climática em uma questão política. Tudo isso levou à Cúpula da Terra, a qual ocorreu no Rio de Janeiro em 1992, onde foi alcançado um acordo sobre gases com efeito de estufa: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. A partir desse momento, a mudança climática tornou-se uma questão proeminente nas agendas políticas de muitos países. A próxima grande conferência teve lugar em Kyoto e marcou, de fato, os primeiros passos para a criação de um regime político para prevenir a mudança climática provocada pelo homem; No entanto, Kyoto foi parcialmente implementado devido às obrigações e custos envolvidos.

Alguns países estão atualmente promovendo com força o uso de energias renováveis, tais como: vento, luz solar direta, biocombustíveis, biomassa, energia geotérmica ou hidrelétrica. Um bom exemplo desses países é a Alemanha, cuja participação das energias renováveis atingiu 14% em 2009, superando seu objetivo para 2010. O autor comenta sobre fontes de energia renováveis mais importante e explica-os em detalhes, fornecendo alguns dados técnicos chave como por exemplo, a energia eólica a qual tem sido usada por milhares de anos, mas apenas na última década experimentou um aumento significativo. E a ciência das células fotovoltaicas, que foi explicada pela primeira vez por Albert Einstein em 1905, mas sua aplicação prática só veio até umas décadas depois. A energia fotovoltaica, apesar de ser cara, é considerada uma das fontes de energia mais promissoras para fornecer eletricidade em larga escala sem carbono no futuro. (Ibidem Pg 70)

Yergin também introduz o conceito de eficiência energética. Existe um novo consenso que reconhece que é necessária uma melhor eficiência energética para sustentar o crescimento econômico sem colocar carregas insustentáveis ao subministro mundial de energia. A china colocou a eficiência energética na vanguarda da sua política energética; a União Europeia estabeleceu uma meta de 20% de melhoria na eficiência energética até 2020; Na Rússia, se estabeleceu um objetivo de reduzir a intensidade energética da economia russa em 40% até 2020; Nos Estados Unidos, Obama concentrou-se nos investimentos em eficiência energética como motor do crescimento econômico; finalmente, o Japão duplicou

sua eficiência energética, embora sempre tenha sido um país eficiente em termos de energia por causa de seus escassos recursos.

Em síntese o autor coloca uma importante reflexão sobre o passado e o pressente da energia e a relevância e necessidade de inovar neste campo para garantir a sustentabilidade energética global e assim a predominância e dependência de fontes energéticas derivadas de combustíveis fosseis, a qual é a grande protagonista no incremento das emissões de gases de efeito estufa na atmosfera.

Continuando com o desenvolvimento histórico das COP's, a partir do plano de ação de Bali, a discussão sobre REDD evoluiu de uma proposta que tinha como foco somente a redução de emissões de desmatamento (COP 11, 2005), para ser ampliada e incluir a degradação florestal, manejo florestal, conservação, aumento de estoques de carbono (COP 13, 2007 e COP 14, 2008) junto com a geração de co-benefícios, surgindo o termo REDD+ durante a COP 15, 2009 e COP 16, 2010 (ANGELSEN, et al, 2013). Portanto, REDD+

> "... é uma estratégia internacional para mitigar as alterações climáticas cujo objetivo é reduzir as emissões por desmatamento e degradação florestal nos países tropicais da floresta, apoiar o papel da conservação, do manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono florestal. REDD+ tem como objetivos gerais contribuir para reduzir as emissões globais de carbono por desmatamento, melhorando a governança florestal em nível nacional (local e global), e fornecer incentivos financeiros para parar ou reverter a perda de florestas". (Rey, all, 2013 pg 13)

A abordagem inovadora de REDD+ no campo econômico é o uso de incentivos econômicos e distribuição de benefícios sociais para mudar o comportamento dos usuários da floresta. A conservação das florestas seria mais benéfica do que uso destrutivo das mesmas para extração de produtos florestais, através de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA). Segundo essa lógica, a captura e armazenamento de carbono são amenidades ambientais providos pelas florestas e proprietários dessas florestas (ANGELSEN, et al, 2013, pg 38).

No entanto, à medida que avançaram as discussões sobre REDD+ no âmbito da UNFCCC nas COPs subsequentes realizadas em Poznań- Polónia (COP 14)[3], e Dinamarca e Copenhague (COP 15)[4], se reconheceu que a execução de REDD+ em diferentes países

[3] Crónicas de Poznan. http://www.ecologistasenaccion.org/article12999.html

[4] El fracaso de Copenhague. http://www.ambientum.com/revista/2009/diciembre/el-fracaso-de-copenhague.asp

tropicais gerou riscos ambientais e sociais, tais como apropriação de terras de povos indígenas e comunidades locais (deslocamento involuntário), falta do Consentimento Livre Prévio e Informado (CLPI), violações de direitos humanos, falta de clareza sobre a propriedade das terras e dos solos, perda de biodiversidade e a consequente ameaça para a prestação de outros serviços ecossistêmicos das florestas, além do sequestro de carbono (REY et al, 2015). Dessa forma, se por um lado as atividades de REDD+ proporcionam ampla variedade de benefícios para o clima, biodiversidade biológica, e comunidades que dependem da floresta, por outro causam impactos negativos quando não são considerados e respeitados os direitos das comunidades locais (indígenas e rurais) e não se adota princípios de equidade, combate à pobreza, questões de gênero, e as atividades não são inseridas num marco geral da proteção ambiental.

Dessa forma, em vista da necessidade de lidar com tais externalidades sociais e ambientais negativas, a COP 16 realizada em Cancun, México (2010), aceitou um conjunto de orientações relacionadas e aplicáveis a aspectos chave para a implementação de REDD+ tais como marcos de política, a função de conservação, incentivos positivos para a redução de emissões causadas pelo desmatamento, gestão sustentável das florestas, e aumento das reservas florestais e de estoques de carbono em países em desenvolvimento.

Entende-se por salvaguardas de REDD+ o conjunto de princípios que regem e orientam as expectativas em torno das necessidades sociais e ambientais relacionados com a redução das emissões de carbono nos países em desenvolvimento. Elas se concentram nas obrigações decorrentes dos instrumentos internacionais, muitas das quais fornecem direitos substantivos (incluindo os direitos dos povos indígenas e comunidades locais), e não em condicionalidades financeiras. Isso indica que as salvaguardas da convenção adotam uma abordagem baseada nos direitos e não nos riscos (CIFOR, 2013).

Essas orientações estão sintetizadas em sete salvaguardas socioambientais que respaldam o sucesso de REDD+ como política internacional de combate às mudanças climáticas e cujo enfoque está baseado mais nos direitos do que nos riscos, a saber:

A- Complementaridade ou consistência dos objetivos de programas e políticas florestais nacionais e os acordos internacionais relevantes sobre a matéria;

B- Estruturas transparentes e eficazes de governança florestal, considerando a legislação e soberania nacional;

C- Respeito pelo conhecimento e direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais locais;

D- Participação plena e efetiva das partes interessadas, em particular dos povos indígenas e comunidades tradicionais locais nas atividades REDD+;

E- Consistência com a conservação das florestas naturais e diversidade biológica (o que se traduz na não conversão de florestas naturais);

F- Ações para enfrentar os riscos de reversões;

G- Ações para reduzir o deslocamento de emissões (UNFCCC, 2011)

Da mesma forma, essas salvaguardas visam não só reduzir o risco de impactos sociais e ambientais negativos das medidas da política REDD+, mas também promover ativamente os benefícios que vão além da redução das emissões de carbono, tais como o aumento da segurança na posse da terra, o empoderamento e capacitação das partes interessadas para garantir sua plena e efetiva participação e melhora da biodiversidade e da governança Florestal. Ou seja, as salvaguardas formam um quadro abrangente de princípios (Direitos) sociais, ambientais e aspectos de governança, que devem ser preservados nas atividades que envolvam REDD+ (REY et al, pg 13).

Para solidificar o REDD+ como mecanismo de combate às mudanças climáticas e de desenvolvimento rural, a COP 17, realizada em Durban-Sul, África, em 2011, estabeleceu que os governos dos países em desenvolvimento que desejem receber apoio financeiro para atividades REDD+, devem adotar as salvaguardas da UNFCCC e respeitar as fases de desenho e implementação de REDD+. Além disso, os estados membros são obrigados a reportar e monitorar as informações através de um Sistema nacional de Informação de Salvaguardas (SIS). Assim, os países precisam executar ações específicas para a efetividade dos direitos compreendidos nas salvaguardas socioambientais para REDD+ uma vez que as decisões da UNFCCC compreendem o financiamento de medidas entre as que se destaca o Sistema de Informação de Salvaguardas. Aqueles que não respeitarem esta disposição podem perder o apoio de programas de assistência internacional como o programa ONU-REDD, o Fundo Verde para o Clima (GCF), O Fundo Cooperativo para o Carbono dos Bosques do Banco Mundial (FCPF), o Programa de Investimento Florestal (FIP) entre outros (UNFCCC, 2012).

Essas salvaguardas são meios importantes para garantir a proteção das comunidades afetadas, a institucionalidade e a estabilidade dos ecossistemas, relativos às medidas de REDD+, como instrumento de política para combater as mudanças climáticas. A partir de uma abordagem baseada nos direitos, as salvaguardas são referências necessárias para políticas voltadas para o controle de mudanças climáticas que afetam a agricultura, tais como conservação ambiental, acesso aos recursos e mercado de serviços ecossistêmicos, visando particularmente proteção dos beneficiários e provedores desses serviços. Para a expansão das atividades REDD+, os países terão de avaliar se os marcos jurídicos nacionais são compatíveis com as leis e orientações internacionais, e como estas podem dar um suporte sólido à implementação bem sucedida de REDD+. De fato, e conforme o programa das nações unidas para o meio ambiente (PNUMA, 2015) para garantir o desenho e implementação dessa estratégia, os países signatários devem ajustar leis, regulamentos, políticas e instituições internas de acordo com as orientações internacionais.

Para contextualizar um pouco a situação além da Colômbia, os dois países mais importantes em matéria do aporte do setor florestal para a mudança do clima são Brasil e Colômbia sem dúvida nenhuma. Ambos têm mostrado um visível compromisso com a UNFCCC desenvolvendo progressivamente marcos políticos, jurídicos e institucionais frente às mudanças climáticas. Por um lado, o estado colombiano como signatário da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas, através da adoção da Lei 164 de 1994 e do Protocolo de Kyoto com a lei 629 de 2000, está obrigado a cumprir os compromissos e responsabilidades estabelecidas nas diferentes COPs. Quase 60% do território continental colombiano estão cobertos por florestas, com ecossistemas amplamente diversos, do qual, segundo GFC (2010), quase 90% estão habitados por comunidades indígenas e tradicionais, ou é propriedade do Estado através da unidade administrativa especial do sistema de Parques Nacionais Naturais. Além disso, nos últimos anos o Estado Colombiano elaborou um conjunto de leis e políticas neurálgicas para atingir objetivos de combate às mudanças climáticas e conservação das florestas, as quais serão analisadas neste trabalho. Esse arcabouço institucional conta com parcerias de órgãos públicos e empresas privadas numa relação Inter setorial em torno da estratégia nacional para formular mecanismos de redução de emissões (ENREDD+) e Sistema de Informação de Salvaguardas (SIS).

Por sua vez, no Brasil, o protocolo entrou em vigor em 20 de julho de 2002 por meio do decreto legislativo 144 assumindo de forma vinculante todos os compromissos no seio da convenção quadro das nações unidas sobre mudanças climáticas. Sendo o maior detentor de florestas do mundo e de grande variedade de ecossistemas florestais este país também tem um papel protagonista na luta contra as mudanças climáticas. Enquanto as emissões ocorridas na Colômbia se aproximam de 1% do total global (GARCIA, et al 2016) o Brasil é o maior emissor de gases de efeito estufa na América Latina e Caribe e encontra-se entre os dez maiores países emissores, com 3% e 7% das emissões globais (WRI, 2015).

Esses dois países integram o "Non Annex I", ou seja, países em desenvolvimento que não estão obrigados a reduzir suas emissões podendo exigir ações por parte dos países desenvolvidos que conformam o Anexo I, amparados no princípio das "comuns, mas diferenciadas responsabilidades" (UNFCCC, 2014). Mesmo assim, aqueles países têm assumido compromisso nas negociações para reduzir suas emissões. Enquanto o compromisso inicial do Brasil era reduzir as emissões nacionais de GEE em 36,1% a 38,9% até 2020 (SEEG, 2015), o da Colômbia era de 20% até o ano 2030, podendo alcançar 30%, caso possa contar com uma cooperação internacional suficiente (GARCIA, et al 2016). No período recente, os dois países vêm construindo estruturas de governança florestal compreendendo diferentes políticas nacionais voltadas para os problemas derivados de mudanças do clima. Enquanto o Brasil já conta com uma Estratégia Nacional de REDD+ instituída no Decreto n° 8.576, de 26 de novembro de 2015, a Colômbia ainda está na etapa de elaboração da mesma estratégia na qual as salvaguardas socioambientais jogam um papel fundamental.

Tendo por base o contexto descrito acima, este trabalho foi elaborado através de um enfoque normativo de múltiplos atores e da análise sequencial de políticas públicas relativas aos compromissos internacionais vinculantes pelos Estado colombiano para combater as mudanças climáticas, com um enfoque particular na adoção das Salvaguardas Socioambientais que envolvem direitos e obrigações nos planos nacional e internacional.

No primeiro capitulo foi abordada a problemática a ser tratada destacando a relação da conservação florestal, as políticas e leis neste setor e sua influência nas mudanças climáticas, todo no contexto das negociações internacionais e como são assumidas pelo estado colombiano até chegar na Estratégia Nacional em Redução de Emissões advindas do

Desmatamento e Degradação Florestal (ENREDD+) e as respetivas salvaguardas socioambientais. No segundo capítulo trata-se do quadro metodológico adotado para o desenvolvimento do presente trabalho. No terceiro capítulo são abordados os antecedentes, o contexto Internacional e a evolução dos instrumentos normativos e de política de combate às mudanças climáticas até chegar ao mecanismo de redução de emissões no seio da Convenção quadro das Nações Unidas para a mudança do Clima (UNFCCC).

No quarto Capítulo, atenção é dada aos termos em que o Estado Colombiano adotou sua estratégia nacional destacando o contexto e atores relevantes que participaram. No quinto capítulo a atenção está voltada ao estado de implementação das Salvaguardas e institucional, onde metodologicamente é analisado o sentido, alcance e Socioambientais de REDD+ A, B e C no Estado da Colômbia, desde a perspectiva normativa subcomponentes destas salvaguardas à luz da legislação nacional e internacional destacando como as mesmas refletem obrigações internacionais em direitos humanos, fundamentais e de segunda geração como os direitos económicos, sociais, e culturais (DESC), ali irá se arrojando analises em torno à aplicabilidade das leis referidas e assim estabelecer algumas conclusões preliminares que permitirão entender se o estado Colombiano vem adotando e respeitando a implementação destas Salvaguardas Socioambientais no contexto da Política e Estratégia Nacional ENREDD+ e demais compromissos assumidos na matéria. No sexto capítulo serão mostrados os resultados relativos à solidez do Mecanismo REDD+ como política de combate às mudanças climáticas e as dificuldades para sua execução e suas vantagens, assim como a medida em que são aplicadas as salvaguardas socioambientais. Por fim, são apresentadas as conclusões e recomendações de política.

CAPÍTULO 2: METODOLOGIA

Orientado por uma metodologia de tipo exploratório de caráter qualitativo para avaliar a implementação do mecanismo REDD+ na Colômbia, este capítulo trata das decisões finais das conferências das partes (COP's), desde o protocolo de Kyoto até o acordo de Paris em 2015, tendo como base os marcos jurídicos para REDD+ estabelecidos pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) e o Programa ONU-REDD.

Além disso, a investigação adota uma perspectiva *top-down*, seguindo os três primeiros passos para a análise sequencial de políticas públicas (KRAFT & FURLONG, 2012). O modelo sequencial permite dividir, isolar e estudar estágios separadamente do processo de decisão de política pública, indicando como se chegou à Estratégia Nacional de Redução de Emissões no estado Colombiano, considerando os quadros internos de política florestal e os instrumentos normativos das salvaguardas socioambientais.

As etapas da análise sequencial de políticas públicas são as seguintes:

1) Definição do problema de política pública;

2) A inclusão na agenda política (agenda-setting);

3) Formulação de políticas públicas.

No primeiro passo serão identificados os insumos para o tomador de decisão definir um tópico específico, neste caso, a adoção de instrumentos normativos e de política de combate às mudanças climáticas. As principais questões exploradas neste ponto são: quais insumos teóricos do direito internacional e da legislação nacional tem servido ao tomador de decisão de política pública para definir uma determinada problemática como uma questão de política pública? No caso específico, serão exploradas as contribuições teóricas desde uma perspectiva *top-down* que definiram os Mecanismos de Redução de Emissões para proteger as florestas, assim como as leis locais e instrumentos de direito internacional nos quais o tomador de Política se baseou para definir o tema em nível nacional.

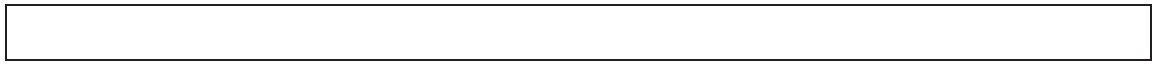
Na segunda fase da análise sequencial, como argumentado por Kraft & Furlong (2012), é discutido como as partes envolvidas na concepção da política incluíram a questão na agenda das políticas públicas. Ou seja, como os atores relevantes converteram um determinado tema em questão de política pública. No caso concreto deste estudo, espera-se realizar uma análise de redes dos organismos institucionais relevantes que fizeram com que o Estado Colombiano adotasse uma Estratégia Nacional em Redução de Emissões (ENREDD+), a partir de um enfoque *top-down*. Nesta fase da investigação é analisado o desenho dos objetivos da política e as estratégias para alcançá-los. O estudo terá como fundamento a investigação inter e transdisciplinar, e será orientada pelas decisões jurídicas, legislativas e políticas dos tomadores de decisão, no qual será feita uma análise normativa histórica baseada em fontes secundárias, como textos, leis nacionais e internacionais, decretos, diretrizes, resoluções relacionadas às mudanças climáticas e seus efeitos.

A delimitação da área de estudo envolve as estruturas governamentais construídas ao longo dos anos na forma de políticas voltadas para as mudanças climáticas. Isto envolve estruturas e leis de conservação florestal, políticas de incentivo a serviços ecossistêmicos, proteção das comunidades indígenas e tradicionais, entre outros. Considerando os aspectos acima assinalados e o potencial da Colômbia para combater os efeitos nocivos das mudanças climáticas, entende-se que este país é sujeito passivo de direito internacional e membros da Convenção Quadro das Nações Unidas, constituindo um relevante campo de investigação. Assim, esta investigação segue uma análise normativa histórica e sequencial de Política que permita identificar os compromissos do Estado Colombiano frente às mudanças climáticas, seus avanços e o aprimoramento de políticas sobre a matéria.

Adicionalmente o desenvolvimento da metodologia se evidencia no Capítulo V, onde é feita uma avaliação do estado atual do regime jurídico de aplicação das salvaguardas socioambientais dos mecanismos de Redução de Emissões (REDD+), especificamente as salvaguardas A, B, e C, as quais envolvem todos os aspectos de uma política de combate a mudanças climáticas através da conservação das florestas, envolvendo participação, estruturas de governança, e respeito pelos direitos fundamentais, sociais e econômicos de comunidades Indígenas e comunidades rurais em geral.

A análise do quadro jurídico aplicável às salvaguardas socioambientais da UNFCCC, seguiu metodologicamente as diretrizes estabelecidas no "Guia para a compreensão e implementação das salvaguardas REDD+ da UNFCCC" (REY et al, 2013), o qual contribui para a compreensão e implementação das salvaguardas acima mencionadas. Esse guia facilita a identificação das medidas necessárias para a implementação efetiva de salvaguardas, além de ser uma ferramenta valiosa para identificar o quadro normativo e institucional aplicável internacional e nacionalmente. Este documento divide em sub elementos cada uma das salvaguardas socioambientais REDD+ a fim de proporcionar clareza na sua interpretação e execução.

A estrutura básica, contendo os elementos chave de cada uma das salvaguardas socioambientais REDD+ da UNFCCC de cada país, é a seguinte:



Salvaguardas (A) da UNFCCC: “Complementaridade ou compatibilidade das medidas com os objetivos dos programas florestais nacionais e das convenções e acordos internacionais sobre o assunto”.

Sub elementos:

A. Complementaridade e compatibilidade com os objetivos dos programas florestais nacionais, a partir das quais será analisado se os países garantem que as atividades REDD+ estão em linha com seus próprios programas florestais nacionais.
B. Complementaridade e compatibilidade com os objetivos das convenções e acordos internacionais relevantes, com base nas quais será demonstrado em que medida os países garantem que as atividades REDD+ são compatíveis e complementares com as convenções e acordos internacionais sobre o assunto, ratificados em seu território.

Salvaguarda (B) da UNFCCC: “Transparência e eficácia das estruturas nacionais de governança florestal, levando em conta a legislação e a Soberania Nacional”.

Sub elementos:

A. 'Transparência', compreendendo direito de acesso à informação e prestação de contas, para analisar se as estruturas de governo dos países em análise garantem e praticam o direito de acesso à informação, especialmente a grupos vulneráveis como as comunidades locais que dependem das florestas; e se essas mesmas estruturas de governo garantem que as instituições tenham a capacidade de prestação de contas.

Para materializar a transparência em termos de direitos, é necessário que os governos atendam algumas exigências, garantindo:

- Que as instituições tenham capacidade de evitar e atacar a corrupção.
- O acesso e distribuição de informação.
- Fornecimento de informação que promova a sensibilização da sociedade sobre o direito de acesso à informação.
- Fornecimento de informação que promova a capacidade da sociedade de exercer esse Direito.

B. Governança Florestal “Efetiva” envolvendo:

1. Quadros legais e institucionais adequados;

2. Participação nos processos de tomada de decisão com incidência no meio ambiente;

3. Acesso adequado à justiça.

C. Legislação Nacional e Soberania.

Para garantir os direitos e obrigações contidas nestes dois sub elementos, as estruturas de governo devem atender aos seguintes requerimentos:

- Melhorar as leis e a regulamentação relativa à governança e uso sustentável das florestas.
- Incluir a participação do público na tomada de decisões relativas às Florestas, e transparência quanto aos direitos de propriedade e posse da terra.
- Incluir a observância efetiva das leis relativas à distribuição equitativa dos benefícios obtidos da utilização dos recursos florestais.
- Contar com instituições adequadas e quadros administrativos que incluem procedimentos judiciários e/ou administrativos que disponham recursos efetivos no caso de vulnerabilidade ou violação dos direitos relativos ao uso e gestão das florestas, especialmente para povos indígenas.
- Contar com fundos e patrimônio suficientes para proteção e conservação das florestas.
- Incluir a coordenação necessária entre os setores envolvidos com atividades florestais.
- Articular aspectos sociais e ambientais nos processos de tomada de decisão.

Salvaguarda (C) da UNFCCC: “Respeito pelo conhecimento e direitos dos povos indígenas e membros de comunidades locais, levando em conta as obrigações internacionais pertinentes e a legislação nacional, considerando que a Assembleia Geral das Nações Unidas adoptou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas”, tendo os seguintes sub elementos:

A. Definição de Povos Indígenas, Comunidades Locais, Conhecimentos.

B. Os Direitos dos povos Indígenas e membros de comunidades locais conforme o Direito Internacional, sendo os mais relevantes:
   1. Não Discriminação
   2. Autodeterminação
   3. Direitos associados com a cultura, Patrimônio Cultural imaterial.
   4. Posse Coletiva da Terra.
   5. Distribuição de Benefícios.
   6. Direitos Processuais.

Para esta salvaguarda, cujo foco está no reconhecimento e respeito aos direitos dos povos indígenas e das comunidades locais, as atividades de REDD+ devem respeitar e proteger o direito a:

- Igualdade no gozo dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente.
- A posse da terra (incluindo o direito positivo, o direito consuetudinário e as normas tradicionais).
- Livre determinação dos povos indígenas e o direito à não discriminação.
- Distribuição justa e equitativa dos benefícios derivados dos recursos genéticos assim como os conhecimentos indígenas relacionados às florestas.
- A participação E o Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI).
- Conhecimento e práticas tradicionais.

Uma vez identificados os Sub-elementos de cada salvaguarda e seus requerimentos, será avaliado o estado de implementação e cumprimento das mesmas conforme a metodologia semáforo VASP (VASQUEZ, 1995) utilizada para facilitar a valoração do estado da arte, tendo em vista a aplicação de diferentes medidas. De forma específica, neste trabalho serão avaliados a adoção e o cumprimento das salvaguardas REDD+ na Colômbia, e de forma pontual os requerimentos identificados para cada uma delas.

Para cada um dos requisitos, será analisado até que ponto está sendo cumprido, com base em três possibilidades e atribuindo uma cor para cada uma delas, a saber: grau de cumprimento integral, indicado pela cor verde, grau de cumprimento inaceitável pela cor vermelha e grau médio de cumprimento ou regular pela cor amarela. Assim, a cor vermelha

indica os requisitos que precisam de uma especial atenção e trabalho intenso, pois seu cumprimento é insuficiente ou inaceitável. A cor amarela indica que no caso dos requisitos cujo desempenho é visto como incipiente ou imperfeita é necessário dedicar-lhes um esforço extra para melhorá-los. A cor verde aparece quando o status de cumprimento do requisito é totalmente aceito.

Para alcançar a visão global, os requisitos são instalados em uma matriz juntamente com as cores que têm sido atribuídos a eles. Ao realizar um exercício de ZOOM, afastando a matriz dos olhos do analista, este tem visão do todo, sem reconhecer os detalhes. Dessa forma, pode-se facilmente identificar as "aglomerações" das distintas categorias de cumprimento, através das cores e tirar as primeiras conclusões. No caso concreto das salvaguardas REDD+ e o seu grau de cumprimento nos países selecionados, desde a perspectiva normativa como institucional, passamos basicamente a executar a identificação dos principais aglomerados de cores independentes relativas ao normativo e institucional, das coincidências, e de eventuais sequências entre eles.

A fim de conceber possíveis rotas para melhorar a visão global, visando o aprimoramento das leis e políticas, pode-se identificar várias estratégias, conforme o caso e as considerações dos tomadores de decisões. Nesse sentido, em primeiro lugar, o foco pode ser evitar os estados de cumprimento absolutamente inaceitáveis (cor vermelha) e fazer esforços para avançar para estados intermediários (cor amarela). Outra poderia ser a de trabalhar nestes estados intermédios para transformá-los em verde.

Assim, o pressente trabalho desenvolve uma análise institucional e normativo tanto da política REDD+ como um todo e da adoção e implementação das salvaguardas socioambientais para essa política nos contextos colombiano, baseados nos elementos de análise e nas referências descritos. Este país foi escolhido em virtude de seu potencial florestal e do impacto deste setor na mitigação dos efeitos da mudança do clima. Além disso, dito país têm um marco de política ambiental e florestal sólido, no qual instrumentos econômicos de conservação como o de Pagamentos pelos Serviços Ambientais (PSA) e REDD+ estão sendo desenvolvidos através de projetos de lei. O mesmo conta com uma política de PSA e uma estratégia nacional de Redução de Emissões advindas do Desmatamento e da Degradação Florestal (ENREDD+), com base na qual será analisada tanto a elaboração da estratégia prévia como a adoção de salvaguardas socioambientais.

CAPITULO 3: EVOLUÇÃO DOS INTRUMENTOS NORMATIVOS DE POLITICA DE COMBATE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O SURGIMENTO DO MECANISMO DE REDUÇÃO DE EMISSÕES.

3.1 Contexto

Durante sua evolução socioeconômica o homem priorizou a visão antropocêntrica clássica da sua existência e, por conseguinte, dispôs de todos os bens naturais da forma que melhor lhe aprouvesse**.** Como resultado deste complexo e longo processo, o planeta vem experimentando níveis crescentes de degradação ambiental e perda da biodiversidade (GONZÁLEZ, 2012). Desde a revolução industrial do século XVIII até a segunda guerra, quando inicia a era atômica, nos anos de 1940, e a sobre-exploração dos recursos naturais para o consumo de massa dez anos mais tarde, culminando com derramamentos de petróleo na década dos 80, o planeta foi atingido por eventos de impactos ambientais e climáticos avassaladores. Essa trajetória proporcionou evidência suficiente para assegurar que o ano de 1968 é o ponto de partida do que poderia ser denominada "era ecológica" (KISS, et al, 1994).

Os impactos repercutiram na sociedade moderna de duas formas. Primeiramente as questões ambientais ultrapassaram as fronteiras políticas, as barreiras econômicas e as diferenças ideológicas, pois o meio ambiente não distingue as fronteiras físicas dos Estados, além do que os elementos que o constituem estão interligados de diversas maneiras. Em segundo lugar, após séculos de atividades antrópicas as sociedades industrializadas modernas passaram a produzir riscos "controláveis" e outros que escapam ou neutralizam seus mecanismos de controle. No tocante à primeira surge uma crescente conscientização sobre os problemas ambientais, a qual se tornou suficientemente grande para gerar uma convergência de movimentos políticos numa escala global. Movimentos que foram uma antessala para o surgimento de instrumentos jurídicos inteiramente dedicados às questões ambientais ou que contêm apenas algumas disposições sobre a proteção do meio ambiente, as quais propiciaram o surgimento do Direito Internacional do Meio Ambiente.

Quanto à segunda repercussão vem à tona o modelo de sociedade do risco apresentado por Ulrick Beck através da sua obra mais conhecida "Sociedade de Risco - Rumo a uma nova modernidade", segundo a qual a sociedade de risco "designa uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem

cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial" (BECK, et al 1997).

Enquanto o meio ambiente se tornou alvo da proteção jurídica após os efeitos desastrosos das duas grandes Guerras Mundiais e em meio a Guerra Fria, e o direito internacional público evoluiu do tradicional campo da guerra e da paz internacional para a proteção do meio ambiente, os estados começaram a reconhecer a atuação das Organizações Intergovernamentais, como a Organização das Nações Unidas, fundadas para a defesa e proteção do meio ambiente.

Surgiu assim um complexo normativo e, em consequência, o reconhecimento do Direito Internacional do Meio Ambiente (MELO, 2014). Uma das especificidades do direito internacional do meio ambiente é justamente o progresso das regras multilaterais após a ocorrência de acidentes internacionais. As catástrofes ambientais são muitas vezes seguidas por declarações oficiais, resoluções das organizações internacionais e convenções internacionais, como observado em várias situações. O caso das marés negras inaugurado com o acidente náutico do superpetroleiro americano "*Torrey Canyon*", ocorrido em 18 de março de 1967 foi o ponto de partida para a Convenção de Bruxelas de 1969, relativa à responsabilidade civil por danos resultantes da poluição por óleo. O acidente nuclear de Chernobyl em 1986 na ex-URSS resultou na celebração de dois acordos no âmbito da Organização Internacional da Energia Atômica.

Em 1970, um grupo formado por empresários, cientistas e políticos, conhecido como o Clube de Roma encomendou a pesquisadores do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), um estudo dos problemas reais que colocasse em risco a evolução de um mundo globalizado. O trabalho foi publicado dois anos mais tarde, em 1972, sob o título "Os Limites do Crescimento" no qual é feita uma análise do desenvolvimento nos primeiros 60 anos do século XX em vários fatores, como a população, a produção, e condições das reservas naturais.

Os resultados desta análise revelaram um cenário bastante negativo e desalentador, com alarmantes taxas de poluição ambiental, previsão de grande perda de recursos naturais para o ano 2000 e elevadas taxas de mortalidade causada pela situação ambiental crítica. Portanto, a solução proposta pelo grupo de cientistas foi moderar o crescimento econômico, reduzir o consumo excessivo e introduzir formas de produção mais econômicas e amigáveis

com os recursos naturais. Essas são as palavras do relatório onde se diz que "se as tendências atuais de crescimento da população mundial, a poluição ambiental, a produção e esgotamento de recursos continuam, o planeta atingirá os limites do crescimento nos próximos cem anos." (DONELLA, et al, 1972).

Com base nos resultados desse estudo é lançada a primeira advertência ao modelo de desenvolvimento ocidental contornado por uma população em aumento que demanda crescentemente recursos materiais e produtos derivados desses recursos. Segundo o modelo de desenvolvimento econômico idealizado por Furtado (1992) tende a prevalecer a típica imposição da lei do mais forte. “Pelo menos noventa por cento de seu conteúdo se funda na possibilidade de universalizar o modelo de desenvolvimento econômico, tal qual vem sendo praticado pelos países que lideram a revolução industrial.” (p 25). Este modelo causa sérios impactos ao meio ambiente ao difundir os padrões de consumo da minoria da humanidade que atualmente vive nos países altamente industrializados, acessíveis às grandes massas da população em rápida expansão habitando na periferia. Essa ideia constitui, seguramente, um prolongamento do mito do progresso, elemento essencial na ideologia da revolução burguesa, na qual se criou a atual sociedade industrial (Ibidem p 27).

3.2 Primeira conferência sobre o meio ambiente humano.

Em virtude das pressões e dos movimentos preocupados com o meio ambiente no ano de 1972, a Organização das Nações Unidas convocou a primeira conferência internacional sobre o meio ambiente humano com o objetivo de abordar a questão recente da crise ambiental e tomar medidas frente às novas demandas. A “Declaração de Estocolmo”, como ficou conhecida, é considerada um marco histórico do direito internacional do meio ambiente, já que pela primeira vez no quadro de um fórum político internacional as maiores problemáticas ambientais e sociais contemporâneas e que marcavam o futuro da humanidade foram tratadas (VERA, et al, 1998).

Naquele momento predominava uma visão de que as questões ambientais e as perdas dos biomas no planeta tinham sido causadas pela miséria e pelo subdesenvolvimento econômico, sendo eles as principais fontes de poluição. Consequentemente, aumentar a oferta de alimentos, melhorar as condições de habitação, assistência médica, emprego e serviços

sanitários, eram mais prioritários do que reduzir a poluição da atmosfera e conservar as florestas. Ou seja, o "desenvolvimento" não poderia ser sacrificado por considerações ecológicas, uma vez que essa preocupação poderia prejudicar as políticas de industrialização na América Latina, África e na Ásia (FROTTA, 2011). Embora tal entendimento tenha revelado algum grau de compromisso diplomático entre os estados, questões vinculadas à conservação dos ecossistemas e dos diferentes biomas no mundo foram apenas parcialmente consideradas.

Superadas essas dificuldades, a declaração estabeleceu princípios demonstrando a transversalidade dos assuntos ambientais entre as nações. Princípios como a igualdade, solidariedade, prevenção, precaução, desenvolvimento sustentável, a soberania dos estados sobre o patrimônio natural, deram sentido às primeiras diretrizes na elaboração de políticas e instrumentos para a conservação e uso sustentável dos recursos naturais, aspectos que serão aprofundados ao longo deste trabalho.

Um dos resultados mais importantes dessa conferencia, como mencionado na Declaração de Estocolmo em 1972, foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) para lidar com as questões ambientais, estabelecendo um sistema de controle ambiental (informando cada país sobre as questões ambientais) um registro internacional de substâncias tóxicas (controlando as medidas de segurança para substâncias nocivas) entre outras medidas de prevenção e controle (ONU, 1972). Posteriormente, no ano de 1979, aconteceu em Genebra, Suíça, a Primeira Conferência Mundial sobre o Clima, a qual contou com os auspícios de Organização Meteorológica. Nessa conferência, pela primeira vez na história, foram colocados em discussão os possíveis efeitos da mudança do clima sobre as atividades de subsistência humana como a agricultura, a pesca, geração de energia e em termos gerais a gestão de recursos naturais. Propôs-se também pela primeira vez a busca de informações e estudos sobre alterações climáticas que já começavam a alertar a humanidade naquele momento. Uma das mais importantes conclusões desse encontro foi o consenso científico entre os países presentes de que a mudança do clima no mundo era causada pelo aumento das emissões de dióxido de carbono (CO2), fato também inédito para a época, como observado na Conferência mundial sobre o clima.

Já em 1983 foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (World Commission on Environment and Development), instituída pela Resolução 38/161

da Assembleia Geral, e aprovada pela 38ª sessão da Organização das Nações Unidas.[5] Esta comissão se reuniu pela primeira vez em 1984, na qual foram estabelecidos três orientações pela assembleia geral:

1) Examinar aspectos críticos do desenvolvimento e meio ambiente e formular propostas realistas a esse respeito.
2) Propor novas formas de cooperação internacional capazes de influenciar a formulação de políticas sobre questões de desenvolvimento e meio ambiente visando mudanças nos padrões de produção e consumo
3) Promover entendimento e compromissos tanto individuais como organizacionais entre empresas, instituições e governos. (ONU, 1984)

Como fruto dessa comissão a Organização das Nações unidas publicou em 1987 o relatório nomeado "Nosso Futuro Comum", amplamente conhecido como o "Relatório de Brundtland", razão pela qual a comissão também ficou conhecida como a Comissão de Brundtland. Neste relatório, em virtude dos diferentes modelos de crescimento e desenvolvimento acarretarem aumento gradual nas iniquidades sociais, níveis de pobreza, e degradação do meio ambiente, o conceito de Desenvolvimento Sustentável ganhou proeminência no debate acadêmico e na definição de políticas públicas, propondo um equilíbrio entre o meio ambiente, o desenvolvimento econômico e bem-estar social. À luz de tal conceito é necessário satisfazer as necessidades das gerações presentes sem comprometer tal condição para as gerações futuras. Esta definição passou a ser incluída em todos os instrumentos de política nacional e internacionalmente[6].

Outra razão que demonstra a importância deste relatório é que pela primeira vez houve um reconhecimento expresso e oficial por parte dos países signatários da existência da relação causal direta entre o consumo excessivo de fontes de energia baseadas em combustíveis fósseis e biomassa (petróleo, carvão, gás, madeira), e o aumento das emissões globais de gases de efeito estufa e suas implicações para a mudança do clima. Assim, em termos gerais o relatório de Brundtland adotou uma perspectiva que passou a orientar solidamente a formulação de políticas ambientais, sociais e econômicas, segundo as quais as questões ambientais não podem se isolar de outros fenômenos como a pobreza e a segregação

[5] http://www.fao.org/docrep/s5780s/s5780s09.htm
[6] http://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml

social, ratificando a importância do desenvolvimento sustentável como uma via de equilíbrio para a solução dos problemas ambientais e sociais (ONU, 1987).

No ano seguinte à formulação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e à criação da Organização Meteorológica Mundial, foi criado o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), com sede em Genebra, Suiça. O painel, composto por 300 cientistas provenientes de distintos paises, teve como objetivo uma investigação sobre os conhecimentos científicos, técnicos e socioeconômicos relativos à mudança do clima, suas possíveis causas e efeitos, bem como estratégias de mitigação e adaptação da sociedade. O IPCC tem elaborado cinco relatórios desde 1990 até 2014, os quais tem demostrado, com sólida evidência científica, as causas da mudança do clima global por fatores antrópicos. Em seu último informe é dada forte ênfase aos impactos socioeconômicos das mudanças do clima, à necessidade de uma gestão de risco adequada e ao desenvolvimento da metodologia para confrontar os impactos gerados através da adaptação e mitigação.

3.3 Conferência das nações unidas para o desenvolvimento humano, Rio-92 e convenção das Nações Unidas sobre a mudança do clima.

A segunda conferência das nações unidas sobre desenvolvimento humano, conhecida como ECO-92, ou "Cúpula da terra" como sendo a continuidade da conferência de Estocolmo de 1972, ocorreu no Rio de Janeiro em 1992 com a participação de 179 representantes de países, cientistas, jornalistas e representantes de importantes ONG's. Sua transcendência é explicada pela atração da atenção mundial, uma vez que a os problemas relacionados ao meio ambiente e os recursos naturais do planeta foram associados às condições socioeconômicas, distribuição de riqueza e problemas de justiça social, sendo necessária uma nova forma de integrar estes aspectos[7].

Debates sobre diferentes questões foram realizados, abordando sistemas e métodos de produção e seus impactos no meio ambiente, setores como a produção de combustíveis fósseis, fontes alternativas de energia renovável para promover um melhor equilíbrio com o meio ambiente, sistemas mais limpos de transporte público, congestionamento dos grandes

[7] Ver: http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html (Consultado em março 2016)

centros urbanos, escassez de água, e métodos para alcançar sistemas de desenvolvimento sustentável.

Deste encontro resultaram três contribuições relevantes para a política ambiental internacional, as quais passaram a nortear os países na elaboração de suas respectivas políticas, sendo:

1) A Declaração do Rio: um conjunto de 27 princípios aplicáveis a todos os países para orientar ações nacionais e internacionais baseadas na responsabilidade ambiental e econômica.
2) A Convenção Quadro sobre Mudança do Clima (UNFCCC): um acordo legalmente vinculativo, assinado por 154 governos e cujo principal objetivo é a "estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera a um nível que evite uma interferência antropogênica perigosa para o sistema climático global".
3) A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB): um acordo legalmente vinculativo que representou um passo importante para a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável de seus componentes e a distribuição justa e equitativa dos benefícios decorrentes de sua utilização. Até o momento em que 168 países assinaram e ratificaram este convênio.

Segundo Soares (2010) a Rio 92 teve três consequências importantes. A primeira relativa à introdução do conceito de “sustentabilidade”, que passou a orientar os debates e atos internacionais posteriores à sua celebração. A segunda se refere à noção de futuridade, relacionada às preocupações com as gerações futuras, dando sentido ao direito intergeracional, com o qual o Direito Internacional do Meio Ambiente passaria a dar ênfase especial ao princípio da prevenção, amparando os tradicionais princípios de reparação. Por fim, “o definitivo espalhamento da temática do meio ambiente, em todos os campos do Direito Internacional, selando a característica de ser o Direito Internacional do Meio Ambiente uma verdadeira manifestação da globalidade de nossos dias.” (Ibid p. 37-38)

Ratificando o anterior para esse mesmo ano, em meio à urgência de neutralizar as mudanças climáticas e o agravamento do aquecimento global, ocorreu em Nova Iorque a UNFCCC, na qual foram estabelecidas orientações a partir da Conferência das Nações

Unidas sobre o Ambiente Humano em Estocolmo no ano 1972 aperfeiçoadas posteriormente na Rio 92. No seio da UNFCCC se redirecionou o paradigma do desenvolvimento econômico mundial, o qual não considerava as consequências ambientais da produção, internalizando assim o conceito de desenvolvimento sustentável que contempla as condições ambientais ideais para o desenvolvimento, sem comprometer as gerações futuras (UNFCCC, 1992. Art. 3).

A UNFCCC, além de ser o primeiro documento internacional das Nações Unidas em que o princípio da Precaução foi consagrado, criou a COP, como órgão supremo da Convenção, que se reúne anualmente desde 1995, sendo sua função principal zelar pelo cumprimento dos compromissos acordados entre os Estados partes (atualmente 195 países), de acordo com os princípios que regem a convenção. É através das COPs que a Convenção Quadro das Nações Unidas se pronuncia a respeito de assuntos relativos à mudança do clima, como tem ocorrido ao longo dos últimos vinte anos. Assim, a convenção Quadro emite vários tipos de instrumento, tais como protocolos, decisões, acordos, planos de ação, diretrizes e sugestões que resultam das COPs, anualmente celebradas.

Um dos aspectos mais relevantes da convenção está em que a partir dos princípios de "responsabilidades históricas[8]" e " Responsabilidades Comuns, Porem Diferenciadas"[9], os países assinantes da convenção foram classificados em três diferentes grupos:

1) Anexo I: Países com compromissos para reduzir suas emissões aos níveis correspondentes a 1990.
2) Anexo II: Países que devem fornecer assistência financeira e tecnológica àqueles com menos recursos para enfrentar os impactos das mudanças climáticas.
3) Não Anexo: Países em desenvolvimento, que não pertencem a nenhum dos anexos anteriores. (Ibidem, Artigos 4.7 e 4.8)

Além disso, é importante destacar que o eixo central daquele documento se refere ao princípio das "Comuns, mas diferenciadas responsabilidades" o qual

> "(...) contribui para alcançar a justiça social, econômica e ambiental através da solidariedade e da cooperação entre os Estados para a conservação, proteção e

[8] Contemplado no parágrafo 2 da UNFCCC, aqueles países que historicamente têm poluído mais o meio ambiente.

[9] Se considera que embora todos os países tenham a responsabilidade de controlar as emissões de gases de efeito estufa, são os países industrializados os que devem assumir objetivos específicos de redução das suas emissões de GEE em 40% comparado aos níveis de 1990-2020

> restauração da saúde, da integridade dos ecossistemas da Terra e para compensar a desvantagem dos países em desenvolvimento provocada pela pressão exercida pelos Estados desenvolvidos sobre o meio ambiente." (BORRÀS, 2014).

Este princípio possui dois componentes, no que diz respeito à responsabilidade comum, se têm que:

> (...) descreve não só a contribuição dos Estados, em uma extensão diferente da degradação ambiental, mas também as obrigações compartilhadas entre dois ou mais Estados com o objetivo de proteger um determinado setor ambiental de interesse comum. A responsabilidade comum aplica-se no contexto de um recurso compartilhado, que não está sob controle ou sob jurisdição soberana de nenhum Estado, mas que representa um objeto de especial interesse entre a generalidade dos Estados, como a biodiversidade, em termos de interesse comum da humanidade. (BORRÀS, 2010 p.179)

No que diz respeito à responsabilidade diferenciada dos estados, isso se deve à adoção de diferentes padrões ambientais devido às condições de desenvolvimento econômico (inferiores), bem como às contribuições históricas na geração dos problemas ambientais atuais e comuns (impactos nos recursos hídrico e atmosféricos), que deriva no reconhecimento dos direitos aos estados em desenvolvimento e aos mais vulneráveis, permitindo que designem suas próprias políticas ambientais e impondo níveis de conformidade ou cumprimento que atendam às suas necessidades e sem que tais medidas se tornem um obstáculo ao seu desenvolvimento (Ibid. , p.180).

A partir desse princípio o Protocolo de Kyoto de 1997 foi firmado durante a realização do COP 3 no Japão, o qual, embora entrasse em vigor só em 2005, com a ratificação de 55 países signatários, se erigiu como o primeiro tratado juridicamente vinculativo estabelecendo metas obrigatórias de redução de emissões para 37 países industrializados. O seu principal objetivo foi desenvolver planos para reduzir as emissões contaminantes na atmosfera, que produzem os amplamente conhecidos gases de efeito de estufa. Durante o encontro os governos se comprometeram a reduzir gradualmente em 5% as emissões de gases contaminantes até o prazo máximo de 2012. O acordo entrou em vigor em fevereiro de 2005 com um firme propósito dos países signatários de reduzir a mudança do clima. A partir disso, a comissão de Kyoto reconheceu que "as mudanças climáticas repercutem os ecossistemas e nas economias de todos os países", reconhecendo que as medidas seriam implementadas por fortes razões econômicas, já que uma forte instabilidade ambiental também provoca uma

crise econômica (ONU, 1997. Art. 3-5). Assim, cada país, dependendo das suas emissões contaminantes, está obrigado a reduzi-las numa determinada porcentagem para alcançar a estabilidade ambiental requerida pela Convenção Marco. Destaque-se aqui a União Europeia, historicamente responsável por elevados níveis de emissão de gases de efeito estufa, resultado da queima de combustíveis fósseis por mais de 150 anos[10].

A partir do Protocolo de Kyoto foram criados instrumentos econômicos (IE's) específicos para conter os avanços da degradação industrial e demais atividades antrópicas, sendo o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) o mais conhecido. Tal instrumento prevê o compromisso das Partes em implantar medidas para assegurar o desenvolvimento limpo do planeta, através de condutas que, conforme o artigo 3º impliquem na redução da emissão dos GEE, em pelo menos 5% abaixo dos níveis de 1990, no período de compromisso de 2008 a 2012. (Ibidem, Art. 12)

Para facilitar o cumprimento das metas impostas aos países desenvolvidos, o acordo previu três mecanismos de flexibilização, quais sejam, Comércio de Emissões, contemplado no artigo 17 do protocolo – CE (*Emissions Trading – ET*), Atividades de Implementação Conjunta, Art. 6 – IC (*Joint Implementation – JI*) e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, Art. 17 – MDL (*Clean Development Mechanism – CDM)*. Estes instrumentos estabelecem que os países desenvolvidos, dotados de maiores vantagens econômicas, executem ações para proteger o meio ambiente na forma mais eficiente possível, em vista de seu baixo custo de oportunidade, podendo executar ações mitigadoras que reduzam seus custos de poluição[11]. Os objetivos dos MDL são regular, financiar e certificar a limitação e/ou redução de emissões de CO2, assim como regular o comércio de Unidades de Redução Certificada de Emissões (Bônus de CO2) resultantes de atividades econômicas, projetos e investimentos. Mais ainda, os países em desenvolvimento podem receber ajuda financeira de países desenvolvidos de acordo com o Anexo I da UNFCCC, e destinando esses investimentos para a redução e captura de emissões de CO_2.

Os mecanismos da Implementação Conjunta e do Comércio de Emissões previstos pelo Protocolo somente podem ser usados em países desenvolvidos. Já o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, por outro lado, poderá ser implementado conjuntamente com os

[10] http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php
[11] MALVIK, Henrik; WESTKOG, Hege. The Kyoto mechanisms and the quest for compliance: unresolved issues and potencial pitfalls. Disponível em: www.cicero.uio.no/media/1219pdf.

países em desenvolvimento[12]. Cabe apontar que os MDL eram aplicados em projetos de energias renováveis, manejo de resíduos sólidos, transporte, apresentando uma dificuldade para aplicar este mecanismo nas florestas. Isto se deve ao fato de que para medir a quantidade de carbono nas florestas é necessário realizar operações de amostragem, e análise estatística, procedimentos que implicam um grau de incerteza maior do que a estimativa dos benefícios. (CCA, 2015)

O histórico apresentado acima indica o rigor com que o Protocolo de Kyoto outorgou ao MDL promover a compra e venda de bônus de carbono devido a que na época havia grandes limitações tecnológicas para realizar uma medição e verificação objetiva, tornando o mecanismo pouco acessível e funcional para pequenos proprietários de terras onde estão situadas as áreas florestais susceptíveis de capturar carbono.

Assim o Protocolo de Kyoto mostra a ponta de um iceberg que evidencia seu fracasso pois nas negociações, a União Europeia se pronunciou a favor de limites máximos claros para as emissões, mas os EUA e o Japão prevaleceram, onde aliais, os principais apoiantes da negociação de direitos de emissão foram BP e Shell.

A União Europeia instalou, ao mesmo tempo, um sistema de comercio de emissões similar. Mas dado que muitos certificados foram emitidos para empresas, a negociação de direitos de emissão não tem funcionado como um incentivo para investimentos em tecnologias com emissões mais baixas ou sem emissões de CO2. Assim, os preços de uma tonelada de CO2 que deviam ser entre 20 e 30 euros, em meados de novembro de 2015, o preço era de 8 euros.

Por outro lado, os chamados "mecanismos flexíveis" do Protocolo de Quioto permitem aos poluidores dos países industrializados libertar-se dos esforços da política climática global, investindo em outros países do Norte Global ou do Sul Global. Isso se conhece como a "aplicação conjunta" ou "mecanismos de desenvolvimento limpo". Na cara dos países em desenvolvimento, isso é descaradamente imperial, porque ditos projetos chamados de "climáticos" são muitas vezes contrários aos interesses da população local. O pesquisador da política climática, Achim Brunnengräber, fala mais precisamente sobre o "comércio de indulgências modernas", porque as empresas mais ricas e poderosas do Norte

[12] UNFCCC. Kyoto Mechanisms. Disponível em: http://unfccc.int/kyoto_mechanisms/items/2998.php.

podem continuar a poluir graças ao seu apoio a projetos que muitas vezes são duvidosos em outros lugares.

Do ponto de vista político, não se trata de negociar eternamente limites máximos permissíveis de emissão de dióxido de carbono, mas terminando com métodos de produção destrutivos. É por isso que deve notar-se: o comércio de direitos de emissão e os outros dos "mecanismos flexíveis" sustentam a lógica neoliberal do sistema econômico baseado em fontes de energia fóssil (e nuclear). Enquanto na política climática existem mecanismos flexíveis e presumivelmente conformes ao mercado, e ainda existam notórias barreiras para um mercado de energias renováveis e a valoração justa do Carbono, uma coisa será assegurada acima de tudo: o poder das empresas de mineração, energia e grupos industriais, bem como os governos que os apoiam.

3.4 Mecanismo De Redução De Emissões Advindas Do Desmatamento E Degradação Florestal No Marco Da UNFCCC.

Devido ao lento avanço do Protocolo de Kyoto, a primeira revisão dos compromissos ocorreu apenas em 2012[13]. No ano de 2005, durante a COP11, realizada em Montreal-Canadá, os governos de Papua Nova Guiné e Costa Rica apresentaram proposta para a criação de mecanismo para reduzir emissões de gases de efeito estufa por desmatamento nos países em desenvolvimento, fornecendo incentivos para proteger e conservar as florestas tropicais. Ali surgiu a primeira ideia de REDD (Redução de Emissões por Desmatamento) (REY et al, 2015).

Posteriormente, em 2007, na COP13 da UNFCCC em Bali, Indonésia, no âmbito das negociações entre os Estados membros, embora afirmando que o registro das emissões de (GEE) não é causado exclusivamente pelo desmatamento das florestas, e que o incremento dessas emissões pode ser causado por degradação florestal, entendida como (...)

> "... uma perda de um nível desejado em determinado momento, da manutenção da biodiversidade biológica, integridade biótica e os processos ecológicos. Os níveis

[13] "Art. 3, numeral 1, estabelecendo que "Las Partes incluidas en el anexo I se asegurarán, individual o conjuntamente, de que sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A no excedan de las cantidades atribuidas a ellas, calculadas en función de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones consignados para ellas en el anexo B y de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, con miras a reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012." http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf

> desejáveis de manutenção do ecossistema podem variar significativamente, dependendo dos objetivos da administração e gestão florestal, tais como o fornecimento de meios de subsistência para a população rural, a prestação de serviços ambientais ou recreativos ou a obtenção de benefícios estéticos"[14].

Desde então, o novo instrumento de gestão recomendado pela UNFCCC para os estados ficou conhecido como o mecanismo de redução de emissões por desmatamento e degradação Florestal (REDD) (ANGELSTEIN et al, 2013). Com base nisso, os Estados constituíram o chamado Plano de Ação de Bali[15] cuja gênese foi formular soluções em vista das conclusões expostas pelo Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC). Nesse documento foi enfatizada a necessidade urgente de reduzir as graves consequências das mudanças climáticas, toda vez que

> "o setor florestal e outros setores que têm um impacto sobre o uso da terra - por causa do desmatamento, a degradação das florestas tropicais e outras mudanças nessas áreas - é responsável por aproximadamente 17% das emissões de GEE, o equivalente a 5,8 Gt (giga toneladas) de dióxido de carbono equivalente (CO2-e) ao ano" (ONU-REDD, 2015).

Outro aspecto importante do Plano de Ação de Bali se refere ao fato de que foi concebido através da visão global comum de executar plena e efetivamente a Convenção Quadro das Nações Unidas (UNFCCC) através da cooperação nacional e internacional no longo prazo, aplicável de forma imediata após 2012, visando conter as emissões de GEE derivadas do desmatamento e da degradação florestal nos países em desenvolvimento e para o qual os países desenvolvidos devem adotar as diretrizes de apoio, cooperação tecnológica e financiamento a atividades que possam mitigar as mudanças climáticas[16].

A partir do plano de ação de Bali, a discussão sobre REDD evoluiu de uma proposta que tinha como foco somente a redução de emissões de desmatamento na COP 11, em 2005, para ser ampliada e incluir a degradação florestal, manejo florestal, conservação, aumento de estoques de carbono como aconteceu na COP 13 de 2007 e a COP 14, de 2008, juntamente

---

[14] FAO.org. Degradación forestal y seguridad alimentaria. http://www.fao.org/docrep/x7273s/x7273s05.htm

[15] Bali action Plan: Disponível em: http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=3

[16] Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007, pag. 3-6. http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf

com a geração de co-benefícios, surgindo o termo REDD+ durante a COP 15, 2009 e COP 16, 2010. (ANGELSEN, et al, 2013).

Assim, o REDD+ é definido como

> "...uma estratégia internacional para mitigar as alterações climáticas cujo objetivo é reduzir as emissões por desmatamento e degradação florestal nos países tropicais da floresta, apoiar o papel da conservação, do manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono florestal. REDD+ tem como objetivos gerais contribuir para reduzir as emissões globais de carbono por desmatamento, melhorando a governança florestal em nível nacional (local e global), e fornecer incentivos financeiros para parar ou reverter a perda de florestas".[17]

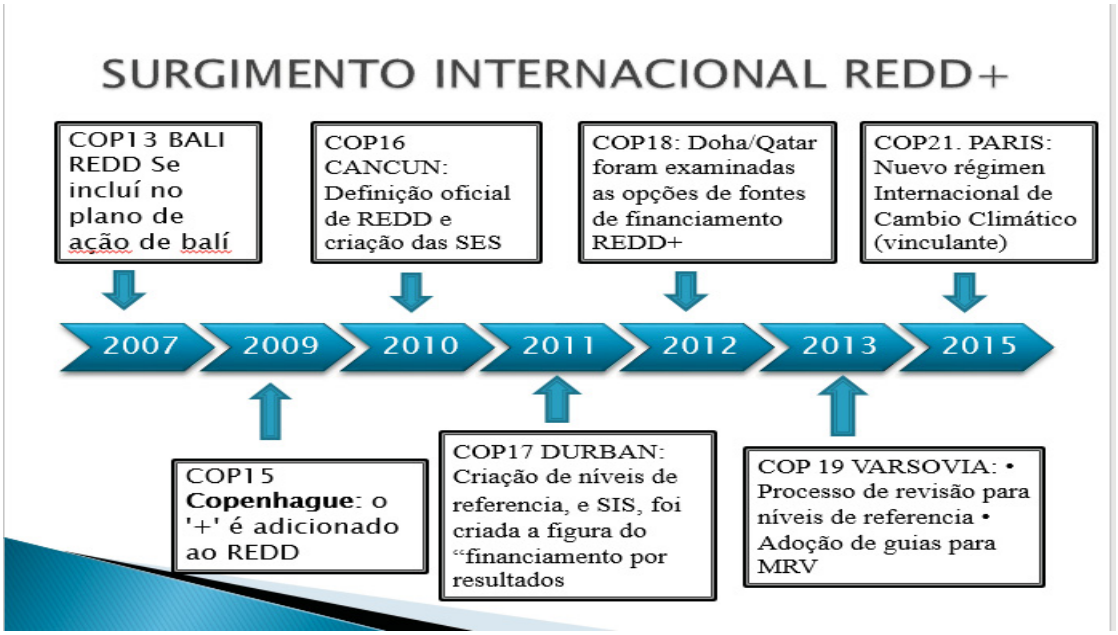
O Plano de Ação de Bali, acordado em 2007, deu as bases para mitigação dos efeitos das mudanças climáticas por meio de incentivos a atividades de manejo florestal no período posterior ao ano 2012, apelando à comunidade internacional para o necessário apoio institucional e técnico para que países em desenvolvimento façam progressos em questões de desmatamento.

Conforme Parker et al (2009), muito embora o REDD tenha sido formalizado como um instrumento de combate às mudanças climáticas na décima terceira sessão da Conferência das Partes (COP 13) e da UNFCCC no acordo de Bali, e em sua forma atual, ele é considerado um sucesso a partir da COP-16 ocorrida em Cancun (2010), cujas raízes remontam à aprovação do Protocolo de Kyoto em 1997. Posteriormente, em setembro de 2008, a Organização das Nações Unidas lançou oficialmente o programa ONU-REDD como uma iniciativa de colaboração para reduzir as emissões do desmatamento e degradação florestal (REDD) nos países em desenvolvimento, alinhado à Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), ao Programa de desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) e ao Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP, 2008).

Na figura 1, observa-se o surgimento e a evolução do REDD+ no seio das Conferencias das partes da Convenção Quadro das Nações Unidas:

[17] GUIA PARA COMPRENDER E IMPLEMENTAR LAS SALVAGUARDAS RED++ DE LA CMNUCC. Una Revisión del Derecho Internacional Relevante. ClientEarth. Pag 13.

FIGURA 1: SURGIMENTO DO REDD+ NO SEIO DA UNFCCC



Fonte: Autor.

O REDD+ é assim consolidado como uma política internacional de controle de mudanças climáticas, estabelecendo parâmetros e sugerindo mecanismos de regulação por parte dos Estados nacionais. Noruega, Dinamarca e Espanha foram os maiores doadores a projetos e políticas baseadas em REDD+, desenvolvidas a partir de 2009, nos países da República Democrática do Congo, Tanzânia, Zâmbia, Indonésia, Papua Nova Guiné, Vietnam, Bolívia, Panamá e Paraguai[18]. O apoio do Programa ONU-REDD envolve desde a construção de capacidade institucional até o desenho de estratégias nacionais, de abordagens financeiras e de arranjos institucionais necessários para monitorar e verificar a redução de desmatamento e degradação florestal de forma mais eficaz (ONU REDD, 2011-2015).

Uma razão importante para o sucesso do Programa ONU-REDD tem sido a sua capacidade de solidificar a parceria entre FAO, PNUD e PNUMA. De acordo com os princípios da iniciativa, estas três organizações das Nações Unidas estabeleceram uma cooperação abrangente nos níveis nacionais para abordar a ampla e complexa gama de

[18] ESTRATEGIA DEL PROGRAMA ONU-REDD 2001-2015, Prologo.
http://www.iisd.org/pdf/2011/redd_programme_strategy_2011_2015_es.pdf

questões associadas à REDD+, estendendo o programa em maio de 2014 para 51 países membros da UNFCCC (Ibid pg. 07). Posteriormente, em dezembro de 2008, durante a COP 14, realizada em Poznan-Polónia, os Estados partes centraram a discussão sobre as questões pendentes, e de interesse dos países em desenvolvimento levantadas na COP 13, relativas à adaptação, financiamento, tecnologia e gestão de risco em projetos REDD+.

Foi também acordado que o primeiro esboço para um novo acordo global sobre mudanças climáticas estaria pronto em junho do próximo ano visando sua aprovação na próxima COP[19]. Mesmo assim, este objetivo particular não foi cumprido para a COP 15 de Copenhague-Dinamarca em 2009, uma vez que a decisão final emanada não criou qualquer compromisso juridicamente vinculativo[20], apesar da expectativa gerada pela presença recorde de 115 líderes mundiais e do pedido de assistência de mais de 40 mil pessoas, representantes de diferentes setores econômicos, da sociedade civil e instâncias governamentais[21].

3.5 O redirecionamento do REDD+ a partir da COP 15

Na COP 15 houve um acordo entre as partes em torno de um objetivo de longo prazo de limitar o aumento da temperatura média global a não mais do que 2°C acima dos níveis pré-industriais, sujeitos a revisão no ano 2015, mas houve desacordos sobre a forma de alcançar este objetivo em termos práticos. Por sua vez, foi incluída a solicitação dos países em desenvolvimento mais vulneráveis a alterações climáticas, para que o limite da temperatura não ultrapassasse 1,5 graus Celsius[22]. Outro grande avanço no acordo de Copenhague foi estabelecer que os países industrializados contribuíssem com fundos em favor dos países em desenvolvimento para atingir níveis ideais de redução das emissões de GEE e para combater os efeitos das mudanças climáticas.

---

[19] http://unfccc.int/meetings/poznan_dec_2008/meeting/6314.php

[20] El fracaso de Copenhague. http://www.ambientum.com/revista/2009/diciembre/el-fracaso-de-copenhague.asp

[21] United Nations Framework Convention on Climate Change. Copenhagen Climate Change Conference-December 2009 http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/meeting/6295.php

[22] United Nations Framework Convention on Climate Change. Copenhagen Climate Change Conference-December 2009 http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/meeting/6295.php

Os Países desenvolvidos se comprometeram coletivamente a aportar recursos adicionais de um valor de US$30.bilhões no período de 2010 a 2012 com uma distribuição equitativa entre mitigação e adaptação dos efeitos das mudanças do clima e com prioridade para os países em desenvolvimento mais vulneráveis, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e países do continente Africano. Esta cifra, com a mobilização conjunta dos países desenvolvidos, deve aumentar, chegando a um total de US$100 bilhões em 2020[23].

Um aspecto importante tratado nas últimas duas COPs diz respeito ao debate sobre o reconhecimento de falhas durante as fases de desenho e implementação de projetos de REDD+ em diferentes países, em aspectos que abrangem questões ambientais e sociais. O reconhecimento dos direitos de posse da terra dos povos indígenas e comunidades tradicionais locais (riscos de deslocamento involuntário), algumas violações de direitos humanos, falta de clareza sobre os direitos de propriedade da terra e do solo, perda de biodiversidade, ameaça na prestação de serviços do ecossistema florestal entre outros aspectos foram considerados pontos de riscos sérios na implementação da agenda estabelecida nas COPs.

Tendo o REDD+ como a melhor opção para combater o desmatamento, deve também ser considerada a distribuição de co-benefícios entre as comunidades, acesso a recursos, conservação da biodiversidade, redução da pobreza entre outros (WATSON, 2013). Por isso, e em vista da necessidade de reduzir essas externalidades socioambientais negativas de REDD+, para atingir as metas de redução de emissões de GEE, na Décima Sexta Conferência das Partes (COP 16) UNFCCC em Cancun, México (2010), deu-se um passo importante para o desenvolvimento da política internacional de REDD+. Nessa COP as partes concordaram que, além de limitar e regular o desmatamento e a degradação florestal, é importante incentivar a conservação e aumento dos estoques de carbono florestal e a gestão sustentável das florestas nos países em desenvolvimento. Visando o cumprimento das medidas anteriormente mencionadas, foram criadas sete salvaguardas socioambientais para apoiar a implementação bem sucedida de REDD+, as quais constam no Anexo I, parágrafo 2 da Decisão 1/CP16, sendo:

[23] United Nations Framework Convention on Climate Change. Copenhagen Climate Change Conference-December 2009 http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/meeting/6295.php

A. Complementaridade ou consistência dos objetivos de programas e políticas florestais nacionais e os acordos internacionais relevantes sobre a matéria;
B. Estruturas transparentes e eficazes de governança florestal considerando a legislação e soberania nacional;
C. Reconhecimento aos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais locais considerando obrigações internacionais sobre a matéria e seu desenvolvimento na legislação nacional e destacando que a Assembleia Geral das Nações Unidas tem aprovado a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas;
D. Participação plena e efetiva das partes interessadas, em particular dos povos indígenas e comunidades tradicionais locais nas atividades REDD+;
E. Consistência com a conservação das florestas naturais e a diversidade biológica (o que se traduz na não conversão de florestas naturais); incentivando a conservação das florestas nativas e seus serviços ecossistêmicos.
F. Ações para enfrentar os riscos de reversão.
G. Ações para reduzir o deslocamento de emissões; (ONU, 2010)

Entende-se por salvaguardas de REDD+ da (UNFCCC) o conjunto de princípios que regem e orientam as expectativas em torno das necessidades sociais e ambientais relacionados com a redução das emissões de carbono nos países em desenvolvimento. Elas se concentram nas obrigações decorrentes dos instrumentos internacionais, muitas das quais fornecem direitos substantivos (incluindo os direitos dos povos indígenas e comunidades locais) ao invés de focar em condicionalidades financeiras. Isso indica que as salvaguardas da convenção adotam uma abordagem baseada nos direitos e não nos riscos. (ANGELSEN et al, 2013)

Da mesma forma, as Salvaguardas (REDD+) da UNFCCC não visam apenas reduzir o risco de impactos sociais e ambientais negativos das medidas da política REDD+, mas também promover ativamente os benefícios que vão além da redução das emissões de carbono, tais como o aumento da segurança na posse da terra, o *empoderamento* e capacitação das partes interessadas para garantir a sua plena e efetiva participação e melhora da biodiversidade e da governança Florestal (REY, et al. pg 15).

Além de ter uma dimensão socioeconômica sem precedentes, devido à sua contribuição para a mitigação das mudanças climáticas, o mecanismo REDD+ é também um instrumento de combate e redução da pobreza, preservação da biodiversidade e manutenção dos vários serviços ambientais prestados pelos ecossistemas florestais. Igualmente, na COP 16 decidiu-se que países em desenvolvimento, além da adoção de medidas e salvaguardas já mencionadas, atendessem a quatro requisitos para receber apoio financeiro por parte dos países industrializados através de acordos multilaterais, incluindo recursos técnicos, tecnológicos e financeiros, quais sejam:

a) Um plano de ação ou estratégia nacional de REDD+;

b) Um nível de referência nacional das emissões provenientes do setor florestal e/ou um nível nacional de referência florestal, no âmbito do pais ou de regiões, conforme decisão 4/COP.15;

c) Um sistema nacional (e subnacional) de monitoramento florestal robusto e transparente, para monitoramento e elaboração de relatórios sobre medidas mencionadas para a devida implementação de REDD+;

d) Um sistema de informação sobre as salvaguardas sociais e ambientais que ofereça informação acerca de como estão sendo tratadas e respeitadas as salvaguardas durante a execução dos projetos de REDD+. [24]

A decisão 1.CP/16 também estabelece que em nível de país o mecanismo REDD+ deve ser desenvolvido em três fases, sendo preparação, demonstração em projetos pilotos e implementação completa (fase em que ocorrem os pagamentos por resultados). Estas três fases de REDD+ destinam-se a facilitar o processo de construção da política que cada país deve realizar de acordo com suas capacidades e contextos locais (ONU, 2010). Outro aspecto dos acordos de Cancun a ser destacado diz respeito à importância de seguir princípios de equidade e igualdade na participação e repartição de benefícios gerados pela implantação do mecanismo REDD+. Assim, a UNFCCC solicita, através da decisão da COP 16, que países em desenvolvimento, ao adotar estratégias ou planos de ação, abordem fatores como os de desmatamento (*drivers of deforestation*), direitos da posse da terra, governança florestal e ambiental, equidade de gênero, agricultura sustentável e as salvaguardas estabelecidas na

[24] Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. DECISION 1/CP16, párrafo 71. http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf

presente decisão, assegurando a plena e efetiva participação das partes interessadas, tais como os povos indígenas e comunidades locais. (ONU, 2010).

A distribuição de benefícios na implementação do mecanismo REDD+ contempla vários aspectos, como indicado a seguir:

1) **Benefícios Monetários e não Monetários**: Há dois tipos de benefício direto para as comunidades onde são executadas as ações de REDD+. O primeiro se refere a transferências monetárias derivadas da venda de créditos de carbono no mercado voluntario ou financiamento de doadores internacionais e do governo. O segundo está relacionado à definição e transparência relativas aos direitos da posse da terra, apoio à gestão florestal sustentável, transferência de tecnologia para atividades agrícolas sustentáveis ou agroecológicas, e apoio para serviços ambientais como abastecimento de água entre outros (PHILL, et al, 2014). Em todos os casos devem ser considerados os custos de oportunidade da terra, e os de implementação de REDD+, destacando que as comunidades locais não necessariamente exigem grande soma de dinheiro para melhorar suas condições de vida com a implementação de REDD+. (Ibid, pg, 16)

2) **Alívio das Tensões entre Eficiência e Equidade**: A equidade social é considerada com maior frequência em programas e políticas de conservação e uso sustentável dos recursos naturais, sem estar, muitas vezes, conectadas com mecanismos de REDD+. Uma lógica de pagamento pela eficiência presente em muitos destes mecanismos tem um potencial de ofuscar as dimensões de equidade. Na medida em que proliferam políticas baseadas nesses instrumentos, aumenta a necessidade de considerar dimensões de equidade para articular o desenho e os resultados de tais políticas. Estudos sugerem que mecanismos REDD+ não sensíveis à equidade podem levar a reações negativas que podem interferir nos objetivos de conservação no longo prazo (CIFOR, 2013). Há evidência suficiente para demonstrar que os programas que considerem fatores relativos à equidade são mais bem sucedidos em termos de conservação devido ao engajamento das comunidades envolvidas. No Equador, muitas comunidades indígenas, cujas terras correspondem a mais de 60% do território florestal do país, se opuseram a programas de REDD+ devido à falta de comunicação e de sua participação no processo de tomada de decisão, o qual acaba por gerar desconfiança nesses programas. As reações negativas

são um resultado da avaliação inadequada da equidade social na elaboração de programas de PSA para as políticas de REDD+[25].

Outro detalhe relevante da REDD+ como política Internacional para controlar as mudanças climáticas apareceu durante a celebração da COP 17 na África do sul em 2011. Em seu documento final foi criada a figura do "financiamento por resultados", implicando que os governos dos países em desenvolvimento que desejem receber financiamento com base nos resultados para atividades REDD+ desenvolvidas no seu território, devem relatar a maneira como as salvaguardas REDD+ da UNFCCC estão sendo tratadas e respeitadas por meio de um sistema nacional de informação de salvaguardas (SIS)[26].

O SIS é o instrumento através do qual os países em desenvolvimento adotam uma abordagem de respeito e cumprimento das salvaguardas socioambientais em torno as atividades REDD+ em seu território, a fim de obter financiamento. Dentro dos parâmetros para sua criação, o Órgão Subsidiário de Assessoria Científica e Tecnológica da UNFCCC recomendou que esses sistemas fossem promovidos como política pública; devem respeitar a soberania, a legislação nacional e internacional, ter um foco de gênero; e devem fornecer informações transparentes sobre os métodos de coleta de dados, bem como sobre como as salvaguardas estão sendo aplicadas (UNFCCC, 2011).

As salvaguardas socioambientais passaram, assim, a ter um caráter coercitivo, uma vez que os países que não respeitarem sua orientação perdem o apoio dos programas internacionais de ajuda como o UN-REDD[27], o Fundo Verde para o Clima (GCF[28]), e diversas ajudas bilaterais por parte dos países desenvolvidos (REY, et al pg 20). Além disso, foi na COP17 que o Órgão consultivo de Ciência e Tecnologia (SUBSTA na sigla em Inglês), orientou os Estados partes sobre como aplicar o sistema nacional de informações de salvaguardas (SIS), destacando a transparência e acessibilidade a todos os interessados, além

---

[25] Social Equity Matters on Payment for Environmental Services. Disponível em: http://blog.cifor.org/24876/el-dinero-no-basta-para-el-exito-de-programas-de-pagos-por-servicios-ambientales#.VGsouPnF-QH

[26] Decisión 2/CP. 17 párrafos 63 y 64. http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a01s.pdf

[27] ESTRATEGIA DEL PROGRAMA ONU-REDD 2001-2015, Prologo. https://www.iisd.org/pdf/2011/redd_programme_strategy_2011_2015_es.pdf. Pag2.

[28] http://finanzascarbono.org/financiamiento-climatico/canales-bilaterales-de-financiamiento/fondo-verde-para-el-clima/

de fornecer regularmente informações sobre como são abordadas e respeitadas todas as sete salvaguardas socioambientais da UNFCCC[29].

Finalmente, foi criado o Fundo Verde para o Clima (GCF) como principal fundo para financiar a luta contra as alterações climáticas, podendo atrair até US$100.bilhões para o ano de 2020 (garantidos pelos países industrializados durante a COP15), promovendo uma mudança significativa rumo a uma economia de baixo carbono e resistente aos efeitos das mudanças climáticas através de abordagens programáticas orientadas pelos países. Espera-se que o GCF catalise financiamento público e privado no nível nacional e internacional e que forneça uma distribuição equilibrada dos recursos para adaptação e mitigação, tendo como eixo central o REDD+ [30].

Posteriormente e para a realização da COP18, realizada em Doha-Qatar em 2012, se cumpriu o termo do primeiro período de compromissos do Protocolo de Kyoto em que 37 países industrializados e a União Europeia se comprometeram a reduzir o volume de suas emissões em um total global em 5% em relação aos emitidos em 1990[31]. Embora se tenha atingido uma notável redução de 22,6% em relação ao ano de referência[32], esses resultados em última análise não seriam suficientes para alcançar o limite máximo de aumento da temperatura global de 2 °C, acordado durante a COP 15, em Copenhague. Portanto, as partes decidiram estabelecer o ano 2015 como prazo final para adotar um acordo climático internacional vinculativo para entrar em vigor em 2020, prorrogando a um segundo período os compromissos assumidos em Kyoto.

---

[29] Curso de E-learning. MODULO I: NEGOCIACION Y DESARROLLO DE LAS SALVAGUARDAS REDD+ EN EL MARCO DE LA CMNUCC Y OTRAS INICIATIVAS RELEVANTES. Lección 1: historia y actualización de las negociaciones sobre REDD+ relevantes a las salvaguardas. 2011, COP 17, Durban, Suráfrica. http://www.reddccadgiz.org/salvaguardascap/modulo_1/leccion_1.html

[30] United Nations Framework Convention on Climate Change. Lanzamiento del Fondo Verde para el Clima en Durban. http://unfccc.int/portal_espanol/newsletter/items/6806.php

[31] O Protocolo de Kyoto de 1997 dispunha de uma lista de 35 países industrializados que deviam reduzir pelo menos o 5,2% das suas emissões de gases de efeito estufa, com referência ao ano 1990. No entanto, na sua redação não incluiu países desenvolvidos de alta relevância como os Estados Unidos e não obrigava metas específicas de redução de gases para certos países em desenvolvimento como a China, Índia, e México.

[32] ONU CAMBIO CLIMÁTICO NOTICIAS. 10º aniversario del Protocolo de Kyoto Oportuno recordatorio de que los acuerdos climáticos funcionan. http://newsroom.unfccc.int/es/bienvenida/10-aniversario-del-protocolo-de-kyoto-oportuno-recordatorio-de-que-los-acuerdos-climaticos-funcionan/

Por meio da decisão 1/ da COP 18, em Doha/Qatar foram examinadas as opções para o cumprimento dos objetivos, considerando uma gama variada de fontes de financiamento, entre as que se destacam:

a) meios para a realização de transferências com base nos resultados

b) meios para incentivar benefícios diferentes, não relacionados com carbono;

c) meios para melhorar a coordenação do financiamento com base nos resultados. (ONU, 2012)

Consequentemente, em 2013, no seio da COP19 em Varsóvia-Polônia, as partes continuaram a adaptação dos cenários para que o acordo climático universal se materializasse no prazo estabelecido, registrando progressos na mobilização e financiamento de recursos para que os países em desenvolvimento combatam as alterações climáticas. Para isso os países industrializados foram instados a apresentar relatórios bienais sobre suas estratégias e abordagens de mitigação para aumentar esse tipo de financiamento até o ano 2020. Por seu lado, Noruega, Reino Unido, a União Europeia, os Estados Unidos, República da Coreia, Japão, Suécia, Alemanha e Finlândia, anunciaram contribuições concretas para combater as alterações climáticas nos países em desenvolvimento[33].

Com relação à REDD+ as partes decidiram criar o programa de trabalho de financiamento com base nos resultados, chamado "O quadro de Varsóvia para REDD+", e que começou com o apoio de financiamento de US$280 milhões pelos Estados Unidos, Noruega e Reino Unido. Neste programa de financiamento, instituições financeiras de qualquer natureza foram incentivadas a fazer tais desembolsos reafirmando a importância do cumprimento das salvaguardas sociais e ambientais, envolvendo projetos com enfoque em políticas alternativas, tais como abordagens comuns para mitigação e adaptação para a gestão integral e sustentável das florestas[34]. Além disso, criou-se um centro de informação sobre a plataforma web da UNFCCC, na qual devem ser publicadas as informações sobre os resultados das atividades de REDD+, e sobre os correspondentes pagamentos com base nos resultados[35].

---

[33] https://unfccc.int/files/press/press_releases_advisories/application/pdf/pr20132311_cop19close_es.pdf

[34] Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 19º período de sesiones, celebrado en Varsovia del 11 al 23 de noviembre de 2013. 9/CP.19, párrafo 8. http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf

[35] Ibidem párrafo 9 y 11

Já no ano 2015, durante a COP20 de Lima, Peru, o alto nível de ambição nos objetivos propostos para combater a mudança climática, se focaram na consecução do objetivo comum de limitar o aumento de a temperatura média global em menos de 2°C, além de facilitar o cenário para um acordo climático após-2020, exigindo que todos os países membro apresentassem suas "Contribuições Nacionalmente Determinadas" ou INDC para alcançar esses objetivos (GONZÁLEZ e CASTRO, 2015). Os iNDCs repressentam um estudo técnico rigoroso em que cada Estado membro da UNFCCC, levando em consideração suas circunstâncias ambientais e socioeconômicas específicas, propõe voluntariamente seus próprios limites máximos de emissão de GEE, seus planos nacionais de adaptação e meios de implementação para alcança-los, a fim de contribuir para o objetivo global de limitar o aumento de temperatura para 2°c, e cuja projeção vai até o ano 2030. Esses iNDCs foram apresentados como base para a negociação do acordo climático de 2015. Entre os elementos constitutivos das iNDCs estão: informações sobre dados quantificáveis e mensuráveis; estabelecer um ponto de referência ou um ano base em que possam ser feitas comparações e evidências para medir o progresso da iNDCs; e que o alcance e a cobertura abranja todos os setores da economia (REYES e YEPES, 2015).

Finalmente, em 2015, representantes de 195 países conseguiram completar o plano que havia sido desenvolvido a partir de Varsóvia, e após a conclusão do COP 21 em Paris-França, as partes apresentaram o acordo de Paris, considerado histórico pela UNFCCC para atingir o limite do aumento da temperatura média global para 2020 num nível "muito abaixo da temperatura de 2°C acima dos níveis pré-industriais, e continuar seus esforços para limitar o aumento temperatura a 1,5°C"[36].

Por sua vez, o acordo é juridicamente vinculativo e obriga os países desenvolvidos a fornecer recursos financeiros para mitigar e se adaptar às mudanças climáticas sob os parâmetros da UNFCCC, em favor dos países em desenvolvimento, os quais são particularmente mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas[37], além de ajudar a

[36] Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio climático, Aprobación del acuerdo de París, artículo 2, numeral 1 , literal A. http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf

[37] A classificação dos países mais vulneráveis às mudanças climáticas é feita de acordo com o "índice de risco climático" ou "o nível de exposição e vulnerabilidade a eventos extremos" levando em consideração o número total de vítimas, sua proporção respeito à população, as perdas materiais em milhões de dólares e as perdas por unidade de PIB, bem como o número de fenômenos meteorológicos totais.

satisfazer as suas próprias metas de redução de GEE[38]. Em relação à REDD+, o acordo enfatiza a importância das florestas como reservatórios de gases de efeito estufa, e reitera às partes a importância de apoiar e implementar os pagamentos com base nos resultados, de acordo com os parâmetros de exigência frente às salvaguardas socioambientais nos seguintes termos:

> "Os Estados Partes são encorajados a tomar medidas para implementar e apoiar, incluindo através de pagamentos com base nos resultados, o quadro estabelecido nas orientações e decisões já tomadas no contexto da Convenção em matéria de enfoques de políticas e incentivos positivos para reduzir as emissões do desmatamento e degradação florestal, e o papel da conservação, manejo sustentável e aumento dos estoques de carbono das florestas nos países em desenvolvimento, bem como enfoques de política alternativa, como a combinação de ações de mitigação e adaptação para a gestão integrada e sustentável das florestas, reafirmando a importância de incentivar os benefícios não relacionados com o carbono que tais abordagens oferecem"[39].

Do mesmo modo, e tendo em vista a realização de programas de financiamento já mencionados no acordo, tendo por base a confiança mútua e a implementação efetiva de REDD+ nos países em desenvolvimento, os mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas, se cria "O Quadro de Transparência", cuja finalidade é dar uma visão clara das medidas tomadas para enfrentar as mudanças climáticas sob os parâmetros da UNFCCC estabelecidos[40]. Para seu funcionamento, cada uma das partes deverá fornecer periodicamente um relatório sobre o inventário nacional de emissões, bem como as informações necessárias para manter progressos no financiamento de projetos com base nos resultados obtidos em seus respectivos territórios. Por sua vez os países industrializados devem apresentar relatórios sobre o tipo de apoio que ofereceram, seja transferência de tecnologia, financeira ou promoção da capacidade institucional do estado beneficiário (Ibidem).

Por último, cabe assinalar uma crítica ao Acordo de Paris já que, embora o mesmo seja juridicamente vinculativo para os Estados signatários, deve-se mencionar que o texto do

---

[38] Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio climático, Aprobación del acuerdo de París, articulo 9. http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf

[39] Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio climático, Aprobación del acuerdo de París, artículo 5, numeral 2. http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf

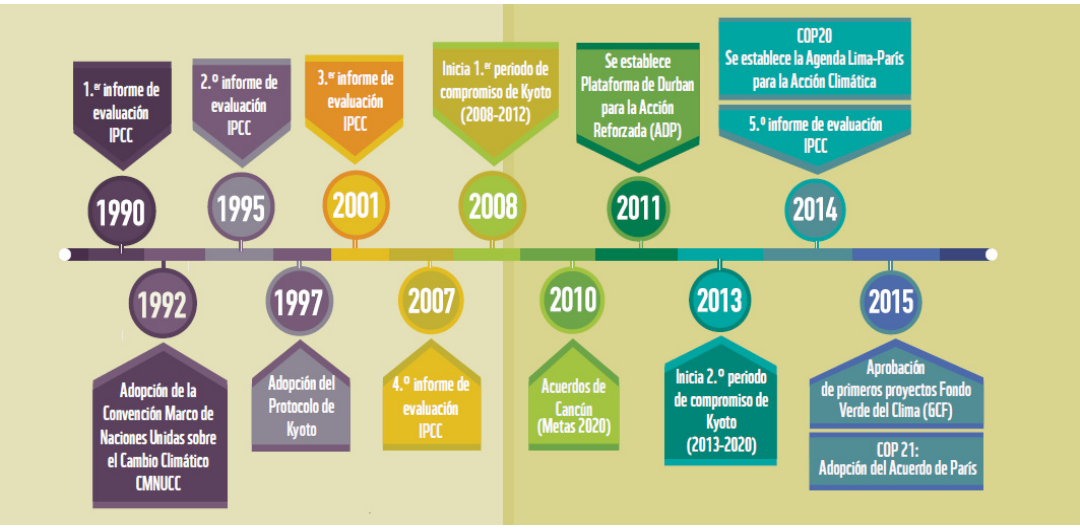
[40] Ibídem, articulo 13. http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf

Acordo não contempla qualquer capítulo de sanções para punir o descumprimento de compromissos, o que coloca em xeque os seus efeitos jurídicos. Isto ironicamente ressalta a importância do sistema de informação sobre cumprimento e respeito às salvaguardas socioambientais pois a única sanção evidente é a queda do financiamento baseado em resultados para os países que não garantam o estrito cumprimento das salvaguardas.

Finalmente, para a COP 22 realizada em 2016, no Marrocos, foram feitos progressos decisivos, como a primeira reunião das partes em torno ao Acordo de Paris, estabelecendo o ano 2018 como o prazo para a implementação deste acordo, a fim de garantir a sua validade e alcance. Além disso, durante seu desenvolvimento, pacotes de bilhões de dólares foram destinados ao impulso de tecnologias limpas, da segurança alimentar e dos recursos hídricos, entre outros. Do mesmo modo, um grupo de governos subnacionais denominado "Under2 Coalition", composta por 165 regiões de diferentes partes do mundo, comprometeram-se a reduzir suas emissões de GEE em 80% até 2050.

A figura 2 contém, numa linha de tempo, os aspectos mais relevantes das negociações ocorridas na Conferência das Partes sobre a mudança do Clima.

FIGURA 2: LINHA DO TEMPO DAS NEGOCIAÇÕES CLIMÁTICAS.



Fonte: (ARBELÁEZ et al, 2016)

Numa síntese de todos os fatos acima apontados observa-se um amadurecimento no seio da Convenção Quadro das Nações Unidas (UNFCCC) de uma abordagem de política para combater as mudanças climáticas e o conceito de REDD+ para se chegar ao consenso atual sobre o que é realmente este mecanismo. Da mesma forma, a REDD+, como política internacional sobre as mudanças climáticas, cresceu a partir de um esforço comum e constante da comunidade global liderado pela UNFCCC, a qual, ao longo de onze anos, vem aperfeiçoando esta estratégia para expandir seu campo de ação.

Assim, os países passariam a ter acesso a pagamentos com base em resultados em observância às salvaguardas sociais e ambientais de aspectos relativos ao quadro dos direitos de participação das comunidades locais afetadas pelos impactos de REDD+, acesso à informação das partes interessadas, governança florestal, e financiamento de países industrializados. Da mesma forma, observa-se que as salvaguardas socioambientais surgiram como uma forma de garantir os direitos das partes afetadas e a estabilidade dos ecossistemas. As salvaguardas socioambientais estão desenhadas a partir de uma abordagem baseada nos direitos, abrindo-se espaço entre políticas de mudanças climáticas que envolvem agricultura, conservação ambiental e mercado de carbono, internalizando de forma efetiva os interesses das comunidades locais.

Portanto, pode-se inferir que a abordagem holística desta política internacional deve ser desenvolvida pelos Estados nacionais como uma política de ganho socioeconômico, aplicável em escala local e regional, e respeitando os parâmetros e o tripé da sustentabilidade. Daí a importância de fazer um estudo histórico normativo sobre as condições a Colômbia vêm desenvolvendo o mecanismo REDD+ como política Nacional de acordo às diretrizes da UNFCCC baseado na adoção de marcos normativos para o cumprimento das salvaguardas socioambientais, as quais condicionam em grande parte a transferência de recursos financeiros, transferência de tecnologia e fortalecimento institucional aos países em desenvolvimento.

Como parte fundamental da preparação e da expansão das atividades REDD+, os países terão de avaliar em que medida os marcos jurídicos nacionais são compatíveis com as leis e orientações internacionais, e como elas podem dar um suporte sólido à implementação bem sucedida de REDD+. De fato, e conforme o programa das Nações Unidas para o meio ambiente (PNUMA, 2015) e visando garantir o desenho e implementação eficaz de REDD+

nos países signatários, pode-se exigir a alteração de leis, regulamentos, políticas e instituições nacionais.

A Colômbia têm mostrado um visível compromisso à UNFCCC desenvolvendo progressivamente marcos políticos, jurídicos e institucionais frente às mudanças climáticas. Por um lado, o estado Colombiano, como signatário da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas, adotada mediante a Lei 164 de 1994 e também do Protocolo de Kyoto através da lei 629 de 2000, está obrigado a cumprir os compromissos e responsabilidades derivados destas duas convenções. Sendo que 59% do território continental colombiano estão cobertos por florestas, com diversa representatividade de ecossistemas, num cenário em que segundo GFC (2010) quase 90% desta área está habitada por comunidades indígenas e tradicionais, ou é propriedade do Estado através da unidade administrativa especial do sistema de Parques Nacionais Naturais.

Enquanto as emissões ocorridas na Colômbia se aproximam de 1% do total global (GARCIA, et al 2016) integrando os países que fazem parte do "Non Annex I", ou seja, países em desenvolvimento que não estão obrigados a reduzir suas emissões podendo exigir ações por parte dos países desenvolvidos que conformam o Anexo I, amparados no princípio das "comuns, mas diferenciadas responsabilidades" (UNFCCC, 2014). Mesmo assim, o Estado têm assumido compromissos nas negociações de reduzir até 20% das suas emissões até o 2030, podendo chegar a 30%, espera-se que haja cooperação internacional suficiente para atingir tais metas (GARCIA, et al 2016).

O país vêm construindo, no período recente, estruturas de governança florestal compreendendo diferentes políticas nacionais voltadas para os problemas derivados de mudanças do clima. A Estratégia Nacional de REDD+ está na etapa de elaboração na qual as salvaguardas socioambientais jogam um papel fundamental.

No transcurso do pressente trabalho será evidenciado o avanço da Estratégia Nacional REDD+ visando estabelecer o papel das salvaguardas socioambientais e claramente sua aplicação. É com base no cenário descrito acima que o presente trabalho irá se desenvolver, analisando desde um enfoque normativo, envolvendo múltiplos atores, a adoção por parte da Colômbia de diretrizes específicas vinculantes como as salvaguardas sociais e ambientais para REDD+ para combater as mudanças climáticas, um fenômeno que ameaça a continuidade de todas as espécies de vida na terra.

CAPÍTULO 4: ESTRATÉGIA NACIONAL DO MECANISMO DE REDUÇÃO DE EMISSÕES EM COLOMBIA (ENREDD+)

Como detalhado no capítulo anterior a Redução de Emissões (REDD+) é um mecanismo voluntário no âmbito da UNFCCC, por meio do qual os países desenvolvidos podem adquirir certificações de redução de emissões geradas por atividades que diminuam o desmatamento e a degradação das florestas, ou através do incremento dos sumidouros de carbono florestal nos países em desenvolvimento. Conforme a UNFCCC, para a devida implementação do REDD+ em nível nacional, as autoridades a quem compete receber e administrar os recursos internacionais devem criar políticas e instrumentos próprios que lhes permita o financiamento de projetos a certificar por conceito de redução de emissões e assim obter ajuda financeira.

Para permitir o acesso a fontes internacionais de financiamento, a administração pública de cada país deve cumprir com os quatro requisitos derivados dos Acordos de Cancun, como assinalado no capítulo I, os quais são:

- Criação de um plano de ação ou estratégia nacional para REDD+, a qual será chamada de (ENREDD+);

- Um nível de referência de emissões por desmatamento e degradação florestal;

- Um sistema de monitoramento reporte e verificação (MRV);

- Um Sistema de Informações de Salvaguardas (SIS).

Esses requisitos dependerão das circunstâncias e condições de cada país, mas sempre seguindo as diretrizes da UNFCCC sobre a matéria. No transcurso do presente capítulo serão mostrados os fundamentos e critérios legais que orientam o desenvolvimento do mecanismo e da política REDD+ na Colômbia, seus antecedentes e os instrumentos normativos para a adoção das salvaguardas socioambientais para a sua efetiva aplicação.

4.1 Aspetos socioambientais e económicos da mudança do clima na Colômbia.

Não são poucos os obstáculos para lograr a formulação e posterior implementação de uma política forte e efetiva na luta contra as mudanças climáticas. Exemplo disso é observado na Colômbia, que apesar de representar 0,46% das emissões globais de GEE em 2010, tem

suas emissões acumuladas durante o período de 1990 a 2012 situadas entre os aquelas dos 40 países com maior responsabilidade histórica na geração de GEE, principalmente advindas do setor florestal (desmatamento) (ARBELÁEZ et al, 2016). Nesse sentido, e entre os fatores que levaram à implementação da política internacional REDD+ se destaca conforme o Ministério de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (MADS, 2012):

> (...) Colômbia ser um país mega-diverso, com pouco mais de 0,7% da superfície continental mundial é o lar de perto do 14% da biodiversidade do planeta. Além disso, suas florestas fornecem uma gama de serviços ambientais, como a formação de solos, prevenção de riscos ambientais, estabilidade climática, regulação do ciclo da água, purificação do ar e captura de dióxido de carbono, entre outros.

Isto cria uma enorme responsabilidade pública de proteção dos Recursos naturais, além dos compromissos internacionais assumidos pelo país dita necessidade obedece a que setores socioeconômicos e da geografia nacional encontram-se num estado alto de vulnerabilidade aos impactos negativos das mudanças climáticas.

Primeiramente, tudo que se refere às áreas costeiras da nação (Caribe, Pacífico, Ilhas de San Andrés), nas quais perto de 1.482.629 pessoas, representando 4% da população total do país, estão expostas a algum grau de ameaça de alagamento ou algum outro efeito climático adverso, além do que, de acordo com as projeções feitas pelo IPCC, nos próximos 100 anos o nível do mar nestas zonas aumentará entre 80 cm e 1mt, em seu pior cenário conforme as projeções do protocolo de Kyoto. (MADS, 2011). Existem também ameaças de alagamento das terras que representam mais de 4,9% de áreas cultivadas e de pastagens, áreas ocupadas pela manufatura e perto do 44,8% da rede rodoviária. Ao mesmo tempo, estima-se que para o ano 2030 haverá uma perda de cobertura de ecossistemas costeiros, como manguezais e recifes de corais, devido às altas temperaturas que podem causar danos irreversíveis aos serviços ecossistêmicos que brindam, como a proteção da costa e o habitat de numerosas espécies para a pesca, bem como sérios impactos em 2% da população total e 2,2% do PIB (Ibid Pg 50). Do mesmo modo, 49,5% da área de agricultura e pastagens em que se desenvolve das zonas costeiras apresenta uma alta vulnerabilidade, pelo que as culturas como a banana, a palmeira africana e as culturas transitórias e permanentes serão afetadas pelas mudanças climáticas resultantes principalmente em alagamentos e secas. No setor industrial, 75,3% da área ocupada por estabelecimentos de manufatura na cidade de Barranquilla e quase 100% daqueles alocados em Cartagena são altamente vulneráveis, o que

significaria a quase extinção da indústria nesses importantes centros urbanos, com suas respetivas consequências no emprego, moradia, saúde, etc. Por outro lado, e em relação aos recursos hídricos da nação, os riscos variam de dificuldade na conservação do ciclo hidrológico dos aquíferos, trazendo consigo a vulnerabilidade para o abastecimento de todos os setores sociais e econômicos.

Isso se deve ao fato de que as normas de escoamento nas diferentes regiões do país podem ser modificadas, com a consequência de que, nas regiões que apresentam taxas contínuas de precipitação e escoamento, o fluxo pode ser aumentado até os alagamentos ocorrerem, e por sua vez a frequência da precipitação diminui. Da mesma forma, nas regiões que não têm precipitação e fluxos de escoamento frequentes, pode haver um aumento mínimo no fluxo hídrico, mas haverá uma diminuição das precipitações, dificultando o funcionamento da agricultura e do abastecimento (Ibid., p.49).

Em um estudo realizado em 2008 pela Universidade Nacional, se previu que a Colômbia teria uma crise hidrológica para o ano 2015, na qual 66% da população nacional entraria em períodos de racionamento devido ao alto risco de escassez de água, como consequência do alto grau de contaminação das fontes hídricas superficiais e do uso precoce das águas subterrâneas reservadas para as gerações futuras (PROCURADORIA GERAL DA NAÇÃO, 2008). Embora tal previsão não tenha sido confirmada, o 2015 foi avaliado pelos especialistas da Berkeley Earth como o ano mais quente já registrado na Terra desde 1880, colocando a temperatura global a 1° C acima da média do período entre 1850-1900. Desde maio de 2015 e a maior parte de 2016, o país sofreu uma forte onda de calor e o período de seca que traz consigo o "Fenômeno do Niño", que consiste em um processo oceânico-atmosférico que ocorre a cada 3 a 7 anos, durante o qual há um enfraquecimento drástico dos ventos alisios que sopram sobre o oceano e servem para manter fría a corrente Humboldt que é gerada a partir do frio da Antártica, gerando uma mudança de direção nas correntes oceânicas que se movem pela América do Sul e Ásia, modifica temporariamente o funcionamento do Pacífico tropical e da atmosfera global (IDEAM, 2015).

A passagem pela Colômbia do "Niño" refletiu-se no aumento drástico de temperatura no nível nacional, incêndios florestais, baixas drásticas nos níveis dos rios, além de secas e escassas chuvas, de modo que processos agrícolas, geração de energia hidrelétrica, o abastecimento de água potável para o consumo e o transporte fluvial foram fortemente

afetados. Pelo menos 107 municípios tiveram que praticar cortes de água e mais de 300 correm alto risco de escassez, causando calamidades públicas para a população de algumas regiões.

Em relação à cobertura vegetal da nação, estima-se que as zonas e os habitats ecológicos atuais estão com suas condições bioclimáticas menos úmidas, com deslocamento sequencial da seguinte maneira: a zona glacial ou o nível (de acordo com o sistema Holdridge), serão afetados por 92% e moverão 65% para os ecossistemas de alta montanha (páramo); os páramos e subpáramos serão afetados entre 90 e 100% de deslocamento para as zonas de vida antes da montanha ocupadas pela região andina e suas florestas, pelo que se estima que os agrossistemas da zona andina do país serão afetados aproximadamente em 47% da sua extensão (MADS, 2015)

A diminuição progressiva das áreas de vegetação e da diversidade biológica que apresentam os ecossistemas da alta montanha (páramo e subpáramo, ecossistema único no mundo) tenderia a aumentar, já que, além dos efeitos mencionados, o inexorável aumento da fronteira agrícola e pecuária está sendo intensificada nessas áreas, de modo que a função ecológica da regulação da água também estará comprometida, o que significaria a falta de água potável para 70% da população colombiana (Ibid., p.56).

No que diz respeito ao setor agrícola, e de acordo com um estudo realizado pelo IDEAM (2015), estima-se que 7% do território nacional sejam adequados para agricultura intensiva, e está localizado em diferentes faixas bioclimáticas, sendo as de frio e chuva úmida e fria e parámo muito úmido, especialmente vulnerável a um cenário de duplicação de emissões de CO2, uma vez que se estima que sua área será reduzida em 47,7%. Desses 7% do território, 12% estão localizados em áreas de ecossistemas secos, especialmente vulneráveis a processos de degradação pela desertificação. Além disso, e como resultado deste processo de degradação, os 23 distritos de irrigação que estão localizados em ecossistemas secos, 91,3% deles serão afetados em um cenário de duplicação de emissões de CO2, o que seria catastrófico para a economia do país, uma vez que a desertificação dos solos produtivos para a agricultura representa uma ameaça tanto para os ecossistemas como para a segurança alimentar nacional (ibid., p.57).

4.2 Definição do problema para a adoção da estratégia de redução de emissões.

Além de serem espaços onde interagem comunidades biológicas conformadas por plantas, animais e microrganismos, e de possuírem diversos solos e condições atmosféricas (KIMMINS, 2003) os ecossistemas florestais contribuem para o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade oferecendo produtos madeireiros e não madeireiros (KIMMINS, 2003). Em primeiro lugar, é importante destacar que a Europa e a América Latina possuem aproximadamente 50% das florestas do mundo. Ao tempo em que 45% do território latino-americano são cobertos por florestas, a sua taxa anual de desmatamento é de 0,45% pelo que se estima que as perdas em biomassa florestal nos últimos 20 anos ascendam a 7,85%. Além disso, estima-se que as florestas tropicais contenham em sua biomassa o 40% de carbono, de modo que qualquer alteração na sua estrutura conduzirá a uma mudança no ciclo global do carbono e, portanto, a redução dos níveis de desmatamento é preponderante no momento de estabilizar os níveis de emissão de GEE à atmosfera. (SANHUEZA e ANTONISSEN, 2014).

Nesses termos, a Colômbia possui um grande potencial em matéria florestal, sendo a segunda área de reserva florestal do mundo após a do Brasil, compreendendo, segundo dados de 1990, uma extensão total de 64,4 milhões de hectares. (PHILLIPS ET AL, 2011). No entanto, tal extensão, no ano 2010, sofreu uma drástica redução, baixando para 58,6 milhões de hectares, indicando que num lapso de tempo de 20 anos, o país perdeu o equivalente a 6,20 milhões de hectares de coberta florestal a uma taxa média de 310.345 hectares por ano.

Um estudo do Instituto de Hidrologia e Meteorologia e estudos ambientais estabeleceu que entre os anos 1990 e 2000, 3,2 milhões de hectares de cobertura florestal foram desmatadas no território nacional, o que indica uma perda média anual de florestas de 322,7 mil hectares. Durante o período de 2000 a 2005, determinou-se que houve uma mudança na cobertura florestal de 1,4 milhões hectares, o que se traduz em uma perda anual de cobertura florestal de 273,3 mil hectares por ano, sendo o sudoeste colombiano, Bioma Amazônia, Orinoquía e Alto andino as mais afetadas por essa perda de florestas. (IDEAM, 2011).

As causas destas altas taxas de desmatamento estão associadas, direta e indiretamente, a um modelo de desenvolvimento econômico, segundo o qual os impactos das diversas atividades não são efetivamente internalizados. Entre estas, estão aquelas relativas à

expansão da fronteira agrícola, a colonização (com destaque para ampliação de áreas de pastagem), mineração (com destaque para a ampliação daquela realizada de forma ilegal deixando enormes passivos ambientais), incêndios florestais, cultivos de uso ilícito, além da expansão da infraestrutura. (MADS, 2012)

Um estudo do Departamento Nacional de Planejamento mostrou que fazendo uma estimativa aproximada de que, para cada hectare de coca cultivada, dois hectares de floresta são desmatadas e, para cada hectare de amapola prantada, 2,5 hectares de cobertura florestal são desmatadas, até foi estimado que, em 1992, 11 mil hectares de florestas nativas dos andes foram desmatadas para o pranto de amapola; o consumo de lenha como principal combustível utilizado na preparação de alimentos para os habitantes das áreas rurais, como consequência da falta de outras alternativas energéticas disponíveis para eles (DNP, 1996)

O Plano Nacional de Desenvolvimento Florestal aprovado no ano 2000 pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente estabeleceu as causas do desmatamento das florestas na Colômbia, sendo as principais causas do desmatamento os cultivos de uso ilícito (coca e amapola); incêndios florestais; atividades de mineração, petróleo, hidrelétricas e infraestrutura rodoviária, entre outros; a falta de políticas e planos para a ocupação e titulação da terra pelos colonos; atividades de roçada e queima; exploração agrícola sem práticas de sustentabilidade; o uso de lenha pelos moradores rurais para suas atividades alimentares e a proliferação de culturas ilícitas; estas são identificadas como as principais atividades que levam à redução da cobertura florestal na Colômbia. (DNP, 2001)

Conforme o Plano de Desenvolvimento Florestal, este setor aporta várias externalidades ambientais positivas dentre as quais se destacam a conservação de bacias hidrográficas, restauração de áreas degradadas, a conservação e renovação da biodiversidade, alternativas de emprego, e a redução da emissão de gases de efeito estufa através da fixação de carbono. Estes dois últimos são os de maior importância para a Agricultura, Florestal e Outros Usos do solo (AFOLU, segundo sigla em inglês) (MADS, 2000).

Conforme o último censo agrícola, o setor AFOLU no país compreendia 62,8 milhões de hectares de cobertura florestal, 42,3 milhões de hectares de uso agropecuário, dos quais 80% são destinadas a pastagens e o resto são atividades agrícolas. Essas áreas agrícolas são exploradas por cerca de 2,7 milhões de produtores, dos quais perto de 71% das propriedades têm menos de 5 hectares e representam 2,4% da área rural, enquanto que 0,4% possuem mais

de 500 hectares, ocupando 65% das áreas destinadas para uso agrícola.[41] Outro fator a destacar é que próximo de 41% da população residente nestas áreas rurais vive abaixo da linha de pobreza (DANE, 2015). O setor AFOLU do país gera perto de 6,8% do PIB e é responsável por 58% das emissões de gases de efeito estufa, aproximadamente 76,312 Gg de Dióxido de Carbono Equivalente (CO_2e), cuja principal causa de conversão de uso do solo foi de áreas florestais a pastagens, representando 36% das emissões totais, seguido pelo setor de energia (32%), resíduos (6%) e indústria (4%) (IDEAM, et al 2015).

Os solos na Colômbia encontram-se super explorados, causando conflitos de uso presente e futuro, além do acúmulo de títulos e de solicitações de licenciamentos para mineração legal no país, contribuindo para a degradação dos ecossistemas. De acordo com o IDEAM, 40% dos solos do país sofrem algum grau de erosão, numa extensão de 31,6 milhões de hectares de ecossistemas terrestres naturais, e perto de 22% das subáreas hidrográficas do país estão em estado crítico ou muito crítico em termos de variabilidade de abastecimento de água, níveis de sedimentação, causadas pela pressão crescente das atividades humanas (IDEAM e MADS, 2015). No tocante à biodiversidade, perto de 37% de espécies de plantas vasculares, 33 espécies de mamíferos, e pelo menos 68 tipos de aves encontram-se ameaçadas, sem incluir em torno de 100 espécies introduzidas com elevado risco de invasão (IAvH, 2014).

Adicionalmente, são preocupantes os efeitos iminentes das mudanças climáticas nos próximos anos, na forma de redução da precipitação pluviométrica em 31% do território nacional, onde deve ocorrer aumento adicional de 13% (IDEAM et al, 2015). Por conseguinte, deve ser uma prioridade nacional adotar medidas de adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. Finalmente, tendo em vista as perspectivas de paz, após as Forças Armadas Revolucionarias de Colômbia (FARC) se extinguirem como grupo armado, a Colômbia vislumbra um cenário no qual o setor de AFOLU ganha relevância diante dos novos desafios ambientais, sociais e económicos, para o qual deve ser promovido um desenvolvimento territorial rural equitativo e abrangente para o crescimento verde no país (DNP, 2014).

Soma-se ao anterior a ampla desigualdade na distribuição de terras, a qual está intimamente ligada à pobreza rural configurando-se causa e consequência do conflito armado

[41] Ver: http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/

interno. Segundo o Banco Mundial (2015) a violência e os deslocamentos forçados de mais de meio século têm causado o abandono de até oito milhões de hectares, uma área maior do que a superfície destinada para a agricultura em todo o país. As desigualdades se evidenciam em todo o setor, onde 19% da população rural possuem mais de 20 hectares, enquanto 81% são pequenos agricultores microfundiários. Além disso, 68% das terras registradas em cadastro são classificadas como pequenas propriedades. No entanto, essa porcentagem só cobre 3,6% da área produtiva total do país e, apesar das dificuldades de acesso a terra, 70% dos alimentos produzidos no país provêm dos pequenos agricultores. (BANCO MUNDIAL, ET AL. 2015).

Somam-se a isso outros conflitos pelo uso da terra em diversos setores. Por exemplo, a atividade pecuária absorve 39,2 milhões de hectares, quando, segundo a aptidão do solo, deveria utilizar apenas 21 milhões. Isto sem contar 310 mil hectares anuais desmatados para tal atividade. De modo contrário, de 21,5 milhões de hectares potencialmente cultiváveis apenas 4,9 milhões são explorados por essa atividade (Ibidem. pg 3-6). Por sua vez, a mineração tem absorvido uma área mais extensa do que a utilizada pela agricultura, equivalente a 5,8 milhões de hectares com 9.000 títulos de mineração vigentes e 20.000 solicitações à Autoridade de licenciamento ambiental (DNP, 2012).

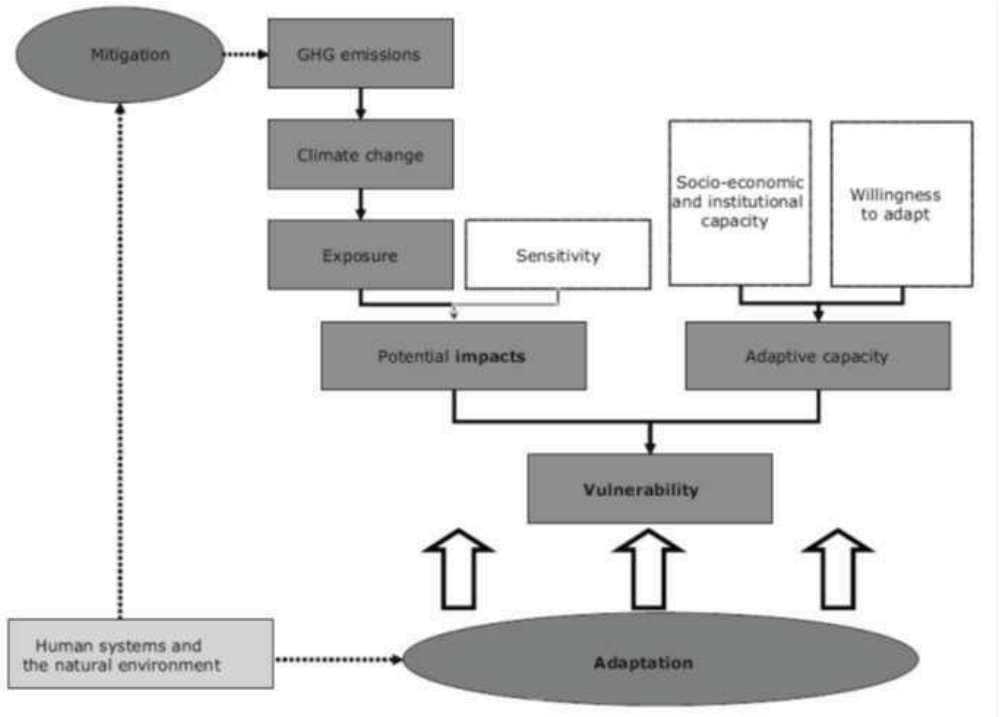
Em termos de tonelada de carbono equivalente acumulado nas áreas florestais o cenário é muito variável. No total da área de cobertura florestal do país se acumulam aproximadamente sete bilhões de toneladas de carbono armazenado, excluindo o armazenado nos solos (Phillips et al, 2011). No entanto, devido à perda de 4,3 milhões de hectares de cobertura florestal entre 1990 a 2010 e às projeções de perdas adicionais entre 2010 e 2030, de 3,5 milhões de hectares, este cenário tende a se alterar (Gonzalez et al, 2011). Este quadro não inclui a degradação das florestas, pois só neste ano se está definindo um sistema de monitoramento que permite relatórios de verificação sobre esse ponto, embora só na região do amazonas existam alguns dados onde este processo tem representado uma perda de 40%, em média, do carbono acumulado (BERENGUER et al, 2014).

Essa situação das florestas no país acaba por repercutir na biodiversidade, em aspectos sociais e nas mudanças climáticas. Atualmente, perto de 37% das espécies de plantas vasculares, 33 espécies de mamíferos e pelo menos 68 espécies de aves estão ameaçadas (IAVH, 2014). Além disto, somam-se os efeitos das mudanças climáticas em função das

quais se espera para os próximos anos uma redução da precipitação em 31% do território nacional (IDEAM, 2015).

Nesse sentido a necessidade de mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas e de definição de um novo rumo aos setores que mais contribuem para este fenômeno ergue-se como uma prioridade nacional, em virtude da vulnerabilidade de amplos segmentos sociais e extensas áreas naturais. Conforme o quarto relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC, 2007) a vulnerabilidade se deve ao caráter e magnitude da variação climática a que um sistema está exposto, incluindo sua sensibilidade e capacidade de adaptação (Figura 3).

Figura 3: VULNERAVILIDADE EM TORNO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS.



Fonte: Isoard et al., 2008

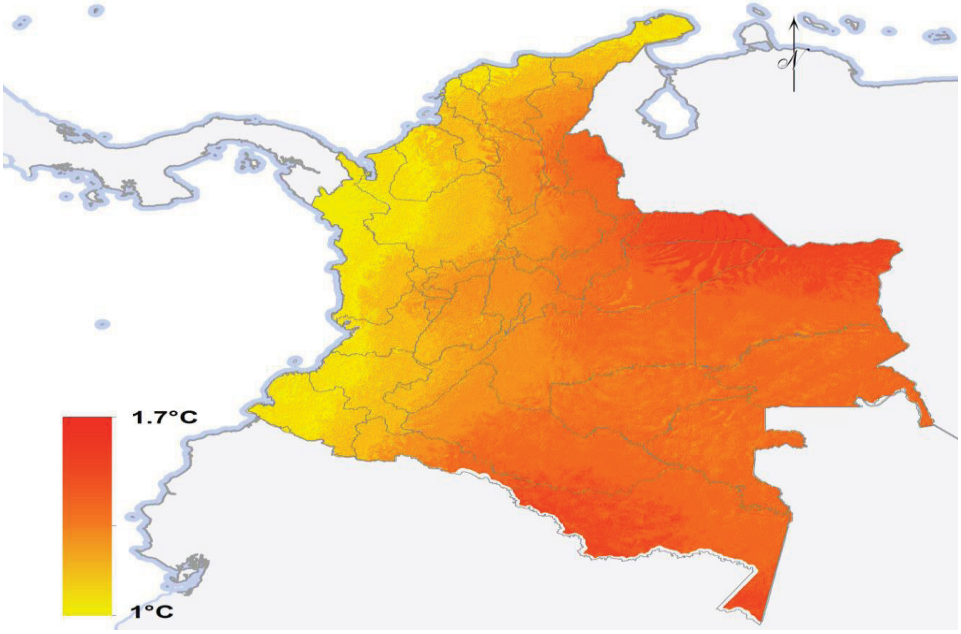
Esta figura mostra como a vulnerabilidade surge posteriormente à exposição aos efeitos da mudança do clima, em função dos quais é necessário tomar medidas que proporcionem uma capacidade de adaptação. Ao contrário disto observa-se na figura que as medidas de mitigação devem responder às mudanças do clima, obedecendo ao princípio de

precaução ambiental onde as medidas devem ser tomadas, mesmo sem conhecer plenamente seus impactos.

A Colômbia vem sofrendo seriamente os impactos da mudança do clima, conforme o segundo informe sobre mudança do clima apresentado pelo país à Convenção Quadro, no qual é projetado até o ano de 2030 um aumento médio da temperatura anual entre 1ºC e 1,7, sendo que oito estados sofrerão o maior incremento (Figura 2). Da mesma forma prevê-se que entre 20% e 25% do território nacional sofrerá uma redução da precipitação média anual entre 15% a 30%, gerando sérios impactos nos principais setores do país (Segunda Comunicação Nacional, 2010).

O Fenômeno La Niña é outro fenômeno que agrava os efeitos negativos da mudança do clima, em função do qual, no ano 2012, 3,5 milhões de hectares foram alagados, afetando diretamente 2,3 milhões de habitantes e o desaparecimento de 1.016 pessoas (IDEAM, 2015). Conforme o Instituto Nacional de Hidrologia e Meteorologia (Segunda Comunicação Nacional, 2010, pg 31) os graus de vulnerabilidade que o país sofrerá em matéria de mudança climática são diferentes de acordo com cada Bioma e setor de atividade, sendo os mais afetados a agricultura e energia hidroelétrica, o primeiro com um alto grau de vulnerabilidade em 71% da área total de grãos e café, e em 50% da área total de pastagens. Quanto ao segundo prevê-se um impacto potencial de 43% da capacidade de geração de energia hidroelétrica no país durante o período 2011 a 2040 (Ibidem). Por sua vez o Bioma Alto Andino, terceiro mais relevante do país, depois de Amazonas e Orinoquia, tem um risco de vulnerabilidade de aproximadamente 70%. Isso significa que importantes ecossistemas como Páramos, Floresta Alta Andina e Floresta Sub-andina serão afetados, comprometendo a provisão de água e de produtos florestais madeireiros e não madeireiros, entre outros serviços ambientais.

Figura 4: Aumento da Temperatura média no período de 2011 a 2030.



Fonte: **(Banco Mundial, 2015)**

Todos os fatores acima assinalados implicam na necessidade de uma Política de Redução de Emissões advindas do Desmatamento e da degradação Florestal que permita equilibrar o balanço entre as diversas atividades e crie oportunidades aos pequenos produtores agropecuários. Daí a ênfase à agricultura e ao setor florestal. Cabe ressaltar que no meio do processo de construção de paz da Colômbia o setor AFOLU tem sido fundamental para os direitos sociais, ambientais e econômicos dentro de uma agenda de reformas para um desenvolvimento rural equitativo e integrado que permita, inclusive, atender as vítimas diretas e indiretas do conflito armado. Para tanto, os acordos de paz assinados entre as FARC e o Governo podem incluir uma Reforma Rural Integral, tendo como um dos objetivos a erradicação da pobreza extrema em áreas rurais e a diminuição em 50% da pobreza rural em 10 anos, após a ratificação dos acordos, a promoção da igualdade, a reativação das atividades produtivas e de conservação e o desenvolvimento da agricultura familiar e comunitária.

Para atingir estes objetivos, os pontos nevrálgicos da Reforma Rural Integral (RRI) são os seguintes:

- Fundo de Terras: visa a distribuição gratuita de terra para camponeses sem terra ou com terra insuficiente para atividades agrícolas e florestais, dando prioridade às mulheres chefe de família e população vítima de deslocamento forçado. Haverá outros mecanismos de acesso, como os subsídios integrais e créditos especiais para a compra de terras. Para o anterior o governo dispõe de três milhões de hectares para distribuição num prazo de dez anos (COLOMBIA, 2014).
- Legalização da Propriedade: plano massivo de legalização da pequena e média propriedade para aqueles que de fato possuem terra, mas não os meios legais que os definam como proprietários (Ibd, pg 5).
- Cadastro Rural: instrumento que permitirá regularizar de forma mais transparente os diversos títulos de propriedade de terra e demais direitos adquiridos, e facilitará a coleta de impostos prediais nos municípios e assim promover o uso adequado da propriedade, de forma produtiva e sustentável (Ibidem, pg 7).
- Jurisdição Agrária: criação de uma nova jurisdição agrária para resolver os conflitos de uso e posse da terra de forma ágil e garantir a proteção aos direitos de propriedade dos agricultores e moradores rurais. Com isto se permite deter o deslocamento forçado, a resolução de conflitos e a construção da paz (Ibidem, pg 6).
- Demarcação da Fronteira Agrícola e Proteção Ambiental: demarcação da fronteira agrícola visando a proteção das áreas de interesse ambiental especial como "páramos", bacias hidrográficas, manguezais, e as áreas relevantes para a provisão de água, através de um plano de zoneamento ambiental, compatível com a preservação de alternativas econômicas das comunidades e das linhas de desenvolvimento para a etapa do pós-conflito (Ibidem pg, 8-10).

4.3 Quadro institucional e sua inclusão na agenda

O quadro institucional compreende as diferentes leis, políticas, programas e estratégias que influenciam o desenvolvimento e implementação da estratégia nacional de REDD+, denominada aqui de ENREDD+, priorizando o setor florestal na agenda política, através de instituições de monitoramento em diferentes escalas. A Colômbia tem desenvolvido tanto a mitigação quanto adaptação, sugeridas pela UNFCCC, para combater o

fenômeno da mudança do clima. A adaptação é definida como o conjunto de iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade da sociedade e a suscetibilidade dos sistemas naturais perante os efeitos reais ou esperados das mudanças climáticas. Por outro lado a mitigação é definida como a intervenção humana para reduzir a pressão antropogênica sobre o sistema climático, através de estratégias de redução das fontes de emissões de gases de efeito estufa (GEE) e de aumento dos estoques de carbono na atmosfera através da conservação e aumento dos sumidouros de CO2 (IPCC, 2001).

A Colômbia participa com apenas 0,37% das emissões ocorridas mundialmente, o que coloca o país entre os integrantes do "Não Anexo 1", ou seja, países em desenvolvimento que não estão obrigados a reduzir suas emissões podendo exigir ações por parte dos países desenvolvidos presentes no Anexo I, amparados no principio das "comuns mas diferenciadas responsabilidades" (UNFCCC, 2014). Mesmo assim, a Colômbia têm assumido os compromissos nas negociações de reduzir suas emissões comprometendo-se a reduzir em 20% suas emissões para o ano 2030, e inclusive, se comprometendo a diminuir em até 30%, para a qual se espera contar com cooperação internacional suficiente (GARCIA, et al 2016).

No contexto internacional relativo à luta contra mudanças climáticas, a Colômbia faz parte da UNFCCC desde o ano de 1994 na qual ratificou a convenção quadro por meio da lei 164 de 1994. Em 2000 o Protocolo de Kyoto foi ratificado por meio da lei 629/2000, e em 2001 foi publicada a primeira comunicação nacional de mudança do clima para informar as ações adotadas no âmbito da UNFCCC contando com a participação de mais de 70 instituições nacionais públicas e privadas. Em 2002 o Departamento Nacional de Planejamento lançou os primeiros delineamentos de Política para a Mudança do Clima, a qual incentivou a criação do grupo de mitigação de mudanças climáticas nas dependências do então Ministério de Ambiente, Moradia e Desenvolvimento Territorial, hoje Ministério de Desenvolvimento Sustentável. Em 2009 foi lançado o primeiro Inventario Nacional de Fontes e Sumidouros de GEE, com base no qual foi enviada à UNFCCC a segunda comunicação oficial em mudanças do clima (Segunda Comunicación Nacional, 2010).

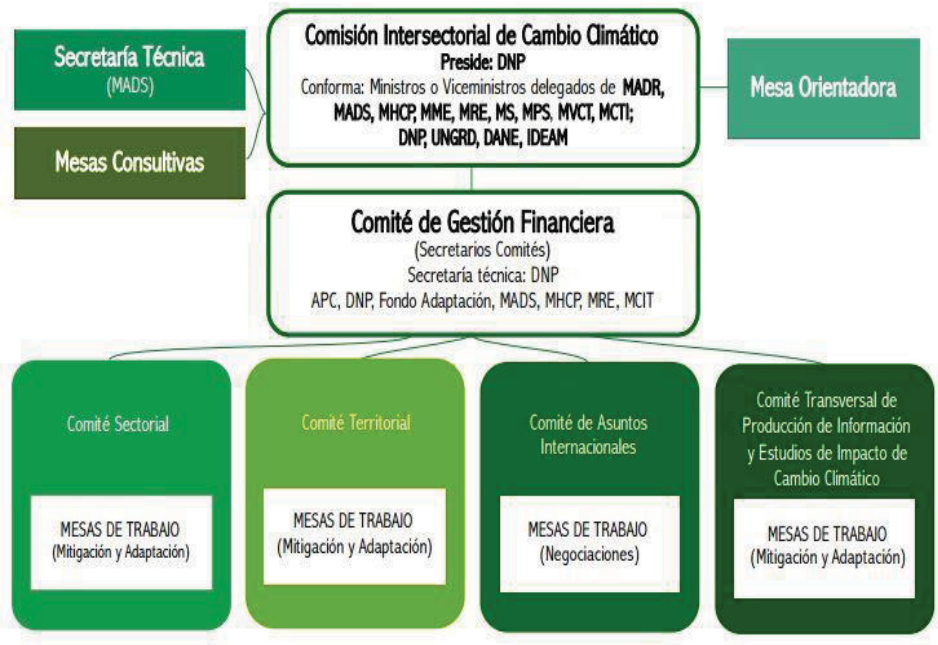
A Colômbia possui documentos do Conselho Nacional de Política Econômica e Social (CONPES)[42] que orientam o planejamento nacional em todos os setores relacionados

[42] O CONPES é o organismo máximo de coordenação da Política Econômica e Social do país, e exerce sua função através dos chamados documentos do CONPES, no qual formula as linhas gerais e diretrizes em matéria de macro política para as instituições nacionais.

ao tema florestal. Entre eles devem ser mencionados o Plano de Ação para a Floresta Colombiana (PAFC), aprovado pelo CONPES 2429 (DNP, 1989), a política Florestal através CONPES 2834 (MADS e DNP, 1996), e o CONPES 3700 contendo a Estratégia Institucional de Coordenação de Políticas e ações sobre Mudança do Clima (DNP et al, 2011). A Colômbia tem desenvolvido também quatro estratégias nacionais para encarar os temas de mitigação e adaptação à mudança do clima, sendo o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, a Estratégia para o Desenvolvimento em Baixo Carbono, a Estratégia Nacional para a Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal e a Estratégia Financeira para a Proteção contra desastres. Essas políticas, que serão analisadas com profundidade mais adiante, têm sido executadas pelo Ministério de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e enquadradas no Plano Nacional de Desenvolvimento PND 2014-2018. Além disso, o Conselho Nacional de Política Econômica, CONPES 3700, estabeleceu a criação do Sistema Nacional sobre Mudança do Clima (SISCLIMA) através do qual deverá articular todos os atores necessários para levar a cabo as políticas climáticas antes mencionadas, seguindo as diretrizes da UNFCCC para o combate a este fenômeno.

Na figura 5 está indicada a composição da comissão intersetorial para a mudança do clima (SISCLIMA):

Figura 5: COMISSÃO INTERSETORIAL PARA A MUDANÇA DO CLIMA.



Fonte: FINDETER, 2016

4.4 Formulação da Estratégia Nacional REDD+ (ENREDD+)

O principal fator que motivou a adoção da Estratégia Nacional (REDD+) deriva do mandato constitucional de dever de proteção das riquezas naturais e culturais da nação conforme o artigo 8 da constituição. A estratégia Nacional ENREDD+ é definida como a proposta política que cada país deve desenvolver para implementar o mecanismo de REDD+ no seu território conforme as diretrizes da convenção Marco para a Mudança do Clima. A estratégia, seguindo orientação da Convenção Quadro, deve incorporar elementos de várias áreas, principalmente aqueles considerados requisitos para a concepção e funcionamento do mecanismo, tanto em termos políticos, administrativos, técnicos e financeiros (SANHUEZA E ANTONISSEN, 2014).

Essa estratégia ganhou mais relevância devido a três fatores fundamentais sendo a riqueza natural do país, sua riqueza étnica, e os impactos do conflito armado. A Colômbia está catalogada como um país muito diverso porque, contendo apenas 0,7% da superfície terrestre do mundo, abarca quase 14% da biodiversidade do planeta. Suas florestas fornecem uma gama de serviços ecossistêmicos, como a formação do solo, controle da erosão, a

regulação do ciclo da água, purificação do ar e captura de dióxido de carbono, entre outros (MADS, 2012). Outro fator associado à ENREDD+, derivado do mandato constitucional antes mencionado é a proteção da diversidade étnica e indígena do país e seus direitos, contemplados na declaração dos povos indígenas e triviais das Nações Unidas. Este fator é transcendental uma vez que mais de 50% do território continental colombiano está coberto por florestas, 48% do qual é de jurisdição indígena. Por isso a constituição garante, naqueles territórios, o regime especial de propriedade coletiva a comunidades indígenas, camponesas e comunidades afrodescendentes.

Como parte do trabalho preparatório para a implementação da política em REDD+, o governo Colombiano desenvolveu desde 2009 a proposta de preparação em REDD+ conhecida como R-PP (Readiness Preparation Proposal, segundo sigla em inglês) para a Estratégia Nacional de REDD+, elaborando um mapa de rotas que indica as atividades que serão apoiadas por essa política, de que forma e com que recursos financeiros. Tal proposta de preparação é uma construção coletiva e inclusiva dos direitos fundamentais das comunidades, assegurando sua participação, e realizada à luz dos parâmetros das COPs 16 e 17 da UNFCCC mencionadas no capítulo anterior. Deve ser salientado que "... o R-PP não é em si a estratégia de REDD+, mas uma descrição dos passos a seguir para sua construção"[43].

O documento de rota para a preparação de REDD+ (R-PP) é composto pelos seguintes componentes:

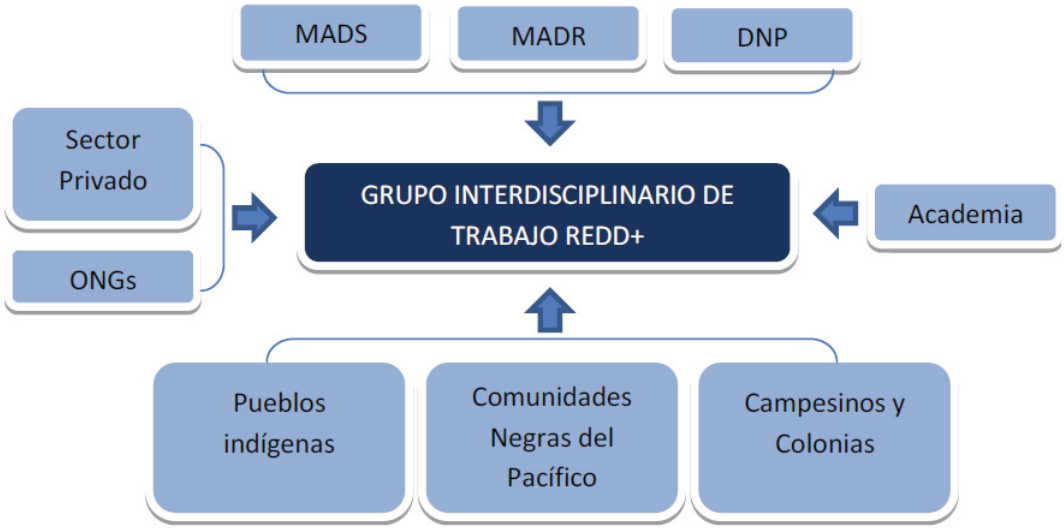
1. Organização e consulta
2. Preparação da estratégia
3. Desenvolvimento de um nível de referência
4. Projeto de um sistema de monitoramento
5. Cronograma e orçamento
6. Desenho de um quadro de avaliação e retroalimentação.

[43] Redd+ ¿Cuáles son las etapas del Proceso REDD+?. Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible colombiano. https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=439:plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-32#imagenes

Através do documento CONPES 3700, mencionado na seção anterior, foi definida a estratégia institucional para a política nacional de combate às mudanças climáticas, tratada como uma questão de desenvolvimento econômico e social, para a qual a EN-REDD+ se destaca como a principal ferramenta[44]. Da mesma forma, para os objetivos propostos, o mesmo documento CONPES estabeleceu a criação do Grupo Interdisciplinar de Trabalho em REDD+ (GIT-REDD+) a ser presidido pelo Ministério do Meio Ambiente, com a participação de pelo menos um representante do Ministério da Agricultura, um representante do Departamento Nacional de Planejamento, e de diferentes grupos de atores do setor privado, das comunidades indígenas, rurais e afrodescendentes, da academia e ONGs (DNP, 2011).

A seguinte gráfica descreve a composição do grupo interdisciplinar de trabalho para REDD+ na Colômbia.

FIGURA 6. COMISSÃO DO GRUPO INTERDISCIPLINAR DE TRABALHO REDD+ COLOMBIA.



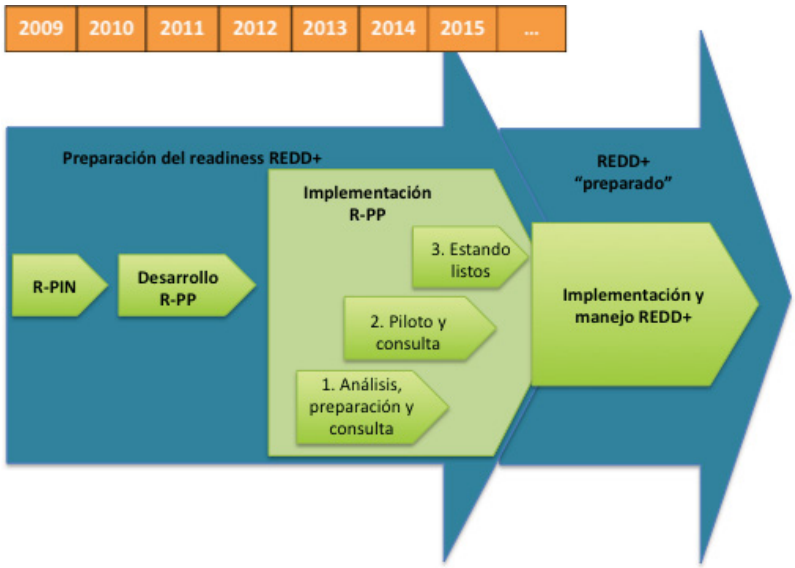
Fonte: (MADS, 2012c, p.18).

[44] Organización y Consulta. Institucionalidad. Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible colombiano. https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=439:plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-32#imagenes

Uma vez formado o grupo interdisciplinar para REDD+, em 2011, o governo colombiano apresentou o documento R-PP ao Fundo Cooperativo para o Carbono das Florestas (FCPF), entidade delegada pelo Banco Mundial para dar suporte financeiro aos países em desenvolvimento no cumprimento dos compromissos assumidos no seio da UNFCCC. Assim, o FCPF aprovou para aquele ano o desembolso de US$ 3,6 milhões para apoiar a construção e implementação da proposta de preparação (R-PP) para a EN-REDD+, apresentando ao Estado Colombiano, entre outras demandas, uma ampla socialização com os diferentes atores: comunidades (povos indígenas, comunidades negras, agricultores), setor produtivo (madeireiros, garimpeiros, fazendeiros entre outros), ONGs, governo, universidades e doadores.

Para garantir o cumprimento das recomendações o Banco Mundial, como um parceiro executor do FCPF para Colômbia, tem sido proporcionado suporte financeiro e assistência técnica ao processo. A Colômbia, desde 2012, está no estágio de implementação da presente proposta de preparação que culminará na EN-REDD+ no país. (MADS, 2012) As etapas da elaboração da ENREDD+ podem ser identificadas na figura 6:

Figura 7: Etapas para Implementação da ENREDD+



Fonte: Ministério de Ambiente, 2012.

Dentre as ações para a elaboração e implementação da ENREDD+ se destaca o compromisso assumido pela Colômbia como membro do FCPF para realização da Avaliação Ambiental Estratégica e Social (SESA Inglês), requisito *sine qua non* para o país obter recursos financeiros do Banco Mundial. A SESA: (...) "é um processo liderado pelo Governo Nacional, através do Ministério de Ambiente, e que deve contemplar a participação de todos os agentes relacionados com as florestas, incluindo os tradicionalmente vulneráveis ou excluídos por sua condição social, étnica ou de gênero"[45]. Sua realização contou com o apoio financeiro e técnico do Fundo Mundial para a Natureza (WWF-Colômbia), o Fundo Cooperativo para o Carbono das Florestas (FCPF) e Agência de Cooperação Alemã (GIZ).

A importância da avaliação SESA no país é enorme. Em primeiro lugar, através da sua implementação tem sido possível a identificação e exposição dos potenciais riscos e benefícios de natureza socioambiental decorrentes da aplicação da ENREDD, fornecendo importantes insumos para prevenir e mitigar alguns dos impactos negativos com base na experiência e expectativas dos diversos grupos de interesse que têm a ver com a gestão de florestas e com os atores do desmatamento. Outra razão da importância da avaliação SESA é que ela "... visa garantir a conformidade e cumprimento das salvaguardas socioambientais como critérios mínimos e mecanismos de proteção dos direitos das comunidades e do meio ambiente." Essa avaliação trouxe à tona pela primeira vez, para o conhecimento dos diferentes atores, o conteúdo das salvaguardas socioambientais UNFCCC as quais obrigam a proteção dos direitos fundamentais, conhecimentos tradicionais e patrimônio cultural contido na diversidade étnica do país, como condição para a aprovação e financiamento para ENREDD+[46].

A primeira etapa da SESA é a identificação dos diversos grupos étnicos e comunidades afetadas pela implementação de REDD+ e as problemáticas especificas de cada eco região com o objetivo de informar a estas comunidades sobre as principais questões relacionadas com as mudanças climáticas e o papel das florestas, tais como o processo de

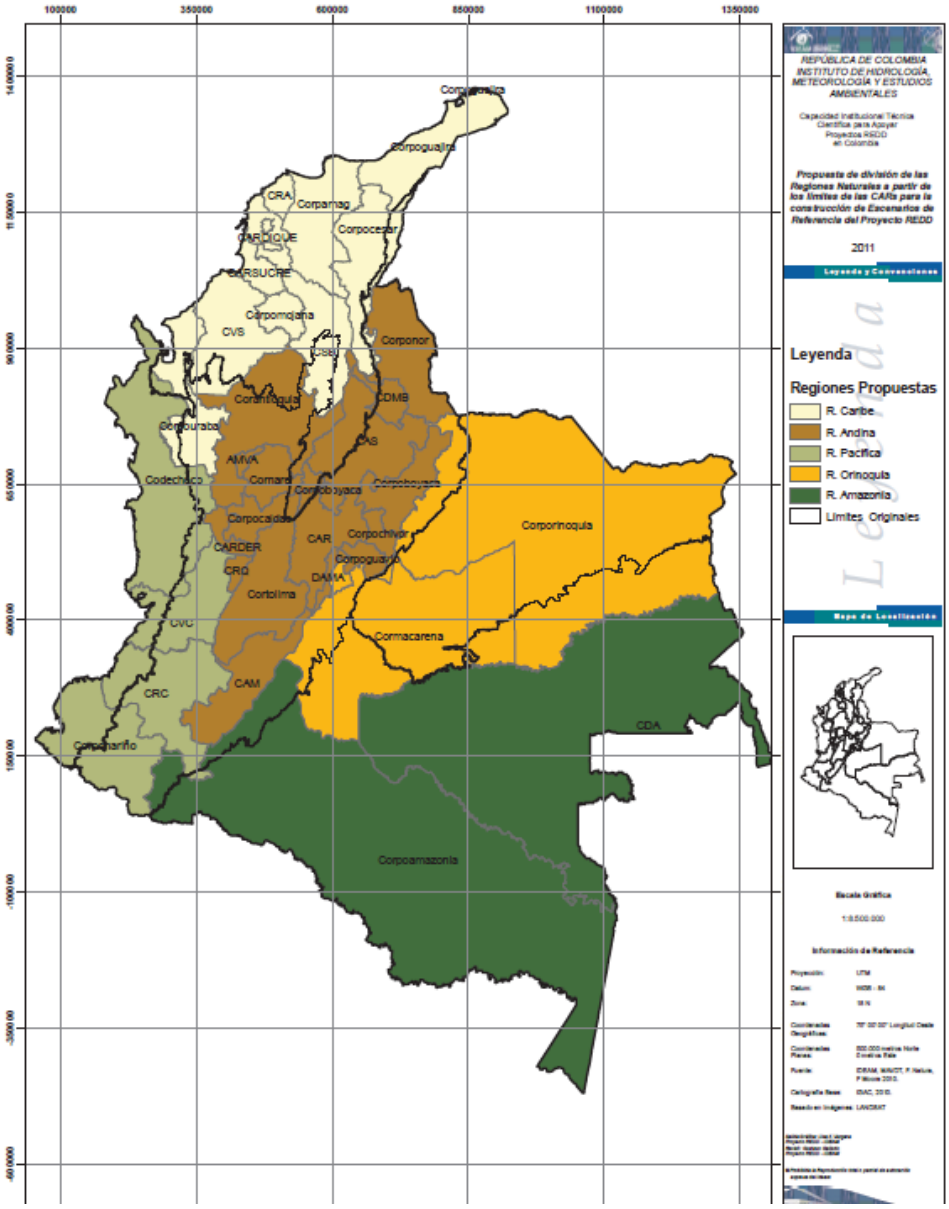
---

[45] MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. REDD+. ¿Qué ES SESA?. https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=438:plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-31

[46] MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. R-PP Estrategia Nacional REDD+ Evaluación Estratégica Ambiental y Social - SESA Ruta Crítica Nacional. Pag 1. https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Que-es-SESA/220612_ruta_critica_nal_sesa_colombia_120612.pdf

elaboração e implementação da ENREDD+ pelo governo nacional, a introdução aos mercados de carbono, e, como mencionado, o foco das salvaguardas socioambientais. Esses diálogos primários serviram como espaços de participação, e aconteceram nas cinco eco regiões do país as quais são particularmente diferentes em termos de sua diversidade biológica e cultural (Figura 7).

Figura 8: Eco regiões para a Estratégia Nacional ENREDD+



Fonte: MADS, 2013

A segunda etapa da SESA, chamada de "implementação do plano de trabalho da SESA (estudos e recomendações)", foi realizada a partir dos resultados obtidos na primeira etapa através da participação e retroalimentação das partes interessadas, em reuniões para as recomendações de formulação da EN-REDD +. Além disso, nesta fase, se deu a criação do Quadro de Gestão Ambiental e Social (MGAS), que definiu o quadro de ação para "mitigar, prevenir e controlar potenciais riscos e impactos associados com um ou mais projetos, atividades, regulamentos ou políticas que poderiam ocorrer no futuro, como parte da implementação da estratégia ENREDD+ projetada durante a fase de preparação" (MADS, 2013 pg 5).

Uma vez concluída essa etapa, o Estado Colombiano, como forma de assumir compromissos frente à mudança do clima, conforme as diretrizes da UNFCCC, incluiu no plano nacional de desenvolvimento (PND) 2014-2018, (Principal instrumento da política Nacional do Governo)[47] a estratégia nacional de REDD+ ENREDD+. Este instrumento de política vem sendo liderado pelo Ministério do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável preparando ações através do Fundo Cooperativo para o Carbono das Florestas (FCPF), o Programa das Nações Unidas (ONU-REDD+), a agência de Cooperação Internacional Alemã (GIZ), a criação do Instituto de estudos ambientais e Meteorológicos (IDEAM), algumas ONGs no nível nacional, e o plano de destinação da receita nacional.

4.4.1 Atores Chave na elaboração da estategia nacional de ENREDD+

Na elaboração da estratégia Nacional ENREDD+ conseguiu-se identificar vários grupos que estão diretamente relacionados às florestas, isto com a finalidade de alcançar plenamente os objetivos das ações REDD+, entre estes grupos se destacam:

Aparecem primeiro, as comunidades florestais (povos indígenas, comunidades negras e camponesas); seguidamente os proprietários rurais de grande e médio porte em áreas florestais; em terceiro lugar, o Governo Nacional (setor ambiental e setores produtivos); Quarto, governos regionais e locais (Corporações Autônomas Regionais Departamentos e

[47] O PND é um documento de política, aprovado por meio de lei nacional, o qual define diretrizes, objetivos, estratégias, ações, orçamento e metas que cada governo nacional deve desenvolver durante seus quatro anos de mandato para alcançar o desenvolvimento social e econômico do país.

Municípios); quinto empresas; sexto as organizações e redes do setor privado; sétima organizações, redes da sociedade civil e, finalmente, instituições académicas de pesquisa e cooperadores. (MADS, 2012c, p.27)

4.4.2 Trabalho prévio para a interpretação nacional das salvaguardas

Sobre o Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS), o país tem feito progressos no levantamento de uma linha de base jurídica, técnica e social, e na análise dos riscos resultantes do processo SESA com o apoio do Fundo Mundial para a Natureza (WWF-Colômbia), o Fundo Cooperativo para o Carbono das Florestas (FCPF) a Agência de Cooperação Alemã (GIZ). Atualmente, com o apoio do Programa REDD das Nações Unidas (ONU-REDD), ocorre no país a interpretação das salvaguardas no âmbito da UNFCCC (Decisão 1CP / 16), para a consolidação do Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS), e concepção do Sistema de Informação das Salvaguardas (SIS) os quais devem ser submetidos à UNFCCC para sua validação.

Na Colômbia, a interpretação nacional foi iniciada pela WWF (Fundo mundial para a Natureza e vida Selvagem) com o apoio do programa The Forest Carbon, Markets and Communities (FCMC) e a Agencia de Cooperação Alemã (GIZ) de forma alinhada com o Ministério de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (MADS) entre 2013 e 2014. Inicialmente projetou-se o escopo da implementação das salvaguardas e foi proposto um conjunto de princípios e critérios de salvaguardas para o país, resultado de um processo com múltiplos atores relevantes para a REDD+ incluindo comunidades afro colombianas, indígenas e camponesas, ONGs e instituições governamentais, estabelecendo uma linha base que contenha uma análise jurídica, social e técnica da temática na Colômbia, uma matriz de análise de risco e salvaguardas REDD+, que apresenta o alcance da lei nos principais riscos identificados, diferenciando o nível nacional da normatividade e jurisprudência específica para os grupos especiais de direitos (povos indígenas, comunidades afro colombianas e camponeses).

O MADS, por sua vez, no final de 2014 e início de 2015, começou a trabalhar na análise legal das salvaguardas, produzindo uma matriz que identifica os principais corpos normativos (complementando o exercício realizado pelo WWF), incluindo suas definições e identificando a relação/complementaridade com REDD+. Simultaneamente, o GIZ

contribuiu para esta construção, analisando os resultados do processo de Avaliação Estratégica Ambiental e Social (SESA) para a Amazônia que avançou no segundo semestre de 2013, avançando na análise de riscos identificados para as opções estratégicas levantadas no R-PP pelos atores das diferentes categorias.

Além disso, foi criado um comitê de salvaguardas conformado pelo Programa Visão Amazônia, o GIZ, o Programa ONU-REDD e pelo Fundo Ação para a mudança do clima, pertencentes ao MADS. Este comitê durante o primeiro semestre de 2015, avançou na interpretação das três primeiras salvaguardas de Cancun (a, b e c) no contexto nacional e destacou a necessidade de avançar na análise dos riscos identificados no âmbito do processo SESA. O comitê usou a ferramenta CAST[48] do programa ONU-REDD para estabelecer um roteiro para o avanço do trabalho sobre salvaguardas.

CAPÍTULO 5. ANÁLISE E AVALIAÇÃO DAS SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS DE REDD+ A, B, C NA COLÔMBIA

Como mencionado acima, as salvaguardas sociais e ambientais para REDD+ tem como objetivos não só a redução dos riscos de impactos sociais e ambientais negativos das medidas de RED+, mas também a promoção ativa dos benefícios que vão além da redução de emissões de GEE, como o aumento da segurança na posse da terra, capacitação das partes interessadas para garantir a sua plena e efetiva participação, melhoras na conservação e uso da biodiversidade e fortalecimento das estruturas de governança florestal. As salvaguardas de REDD+ da UNFCCC traçam um quadro abrangente de princípios sociais, ambientais e de governança, que devem ser implementadas nas atividades de REDD+. Ao serem atendidas tais salvaguardas, os países podem minimizar os riscos decorrentes de ações de REDD+ e aumentar a possibilidade de obter os benefícios, tanto de carbono como aqueles não relacionados a ele. Conforme a Decisão 1 da Conferência das partes COP 16 Realizada em Cancun no ano 2010 as salvaguardas socioambientais para a devida implementação de REDD+ são as seguintes:

A) Complementaridade ou consistência dos objetivos de programas e políticas florestais nacionais e os acordos internacionais relevantes sobre a matéria;

[48] Ferramenta de abordagem do país para as salvaguardas (CAST por suas siglas em inglês).

B) Estruturas transparentes e eficazes de governança florestal considerando a legislação e soberania nacional;

C) Respeito pelo conhecimento de direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais locais considerando obrigações internacionais sobre a matéria e seu desenvolvimento na legislação nacional, destacando que a Assembleia Geral das Nações Unidas tem aprovado a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas;

D) Participação plena e efetiva das partes interessadas, em particular dos povos indígenas e comunidades tradicionais locais nas atividades REDD+;

E) Consistência com a conservação das florestas naturais e a diversidade biológica (o que se traduz na não conversão de florestas naturais); incentivando a conservação das florestas nativas e seus serviços ecossistêmicos.

F) Ações para enfrentar os riscos de reversão.

G) Ações para reduzir o deslocamento de emissões; (Decisão 1/COP.16)

A seguir é feita uma análise sobre as salvaguardas A, B e C as quais são objeto do presente trabalho, a fim de determinar o seu alcance dentro da legislação e os direitos da sociedade colombiana.

5.1 Salvaguarda A: complementaridade e consistência dos objetivos dos programas e políticas florestais nacionais e os acordos internacionais relevantes sobre a matéria.

Da leitura desta salvaguarda se desprendem dois aspectos, sendo que o primeiro estabelece que as medidas REDD+ devem ser compatíveis com as políticas e programas florestais nacionais e com os acordos e convenções internacionais sobre a matéria. Neste sentido serão analisadas tanto a legislação internacional como a legislação e a política florestal na Colômbia. No tocante ao primeiro item é necessário precisar o que se entende por Planos Nacionais de Florestas (PNF). Para isso deve se considerar definição pela Organização para Alimentação e Agricultura (FAO) como "quadros de política florestal geral sobre uma abordagem intersetorial ampla em todas as fases, incluindo a formulação de políticas, estratégias e planos de ação, bem como a implementação, acompanhamento e

avaliação das mesmas" (PROFOR, 2011). Os PNF contêm as políticas florestais de cada país, sua legislação florestal, e as estratégias, programas e planos de ação para a implementação da política florestal.

O segundo item existe em razão do fato das salvaguardas para REDD+ da UNFCCC refletirem direitos humanos, obrigações ambientais e de governança, assim como os compromissos previamente acordados em diversos instrumentos internacionais adotados por países REDD+. Mesmo antes dos Acordos de Cancún, no âmbito da UNFCCC, como resultado das discussões decorrentes do Plano de Ação de Bali, os países reconheceram que os esforços para reduzir as emissões por desmatamento e degradação florestal nos países em desenvolvimento podem "gerar co-benefícios e complementar as metas e objetivos de outras convenções e acordos internacionais conexos" (Rey, D. et al, 2013. pg 27).

Isso significa que existe uma relação sinérgica entre os objetivos de REDD+ e acordos internacionais em matéria de reconhecimento e proteção dos direitos humanos sociais, culturais e econômicos e de natureza ambiental ratificados pela Colômbia. Ademais, a Decisão 1/COP 16 em Cancun recomendou a todos os países REDD+ que promovam e apoiem todas as salvaguardas da UNFCCC, incluindo as atividades de REDD+, de forma que complementem os instrumentos internacionais sobre o assunto. Da mesma forma, e através do Sistema de informação das Salvaguardas (SIS), que na Colômbia se encontra na fase de elaboração, aqueles países devem mostrar "(...) que as medidas REDD+ têm sido implementadas mediante o cumprimento dos compromissos assumidos nos instrumentos jurídicos internacionais pertinentes." (UNFCCC, 2011)

5.1.1 Requisito 1 da Salvaguarda A: compatibilidade entre as atividades REDD+ e os programas florestais na Colômbia

Neste item são identificadas as políticas e instrumentos normativos da Colômbia para a gestão e a orientação estratégica no setor florestal, e sua compatibilidade com REDD+. Em resposta à Declaração de Estocolmo de 1972, a Lei 23, de 1973, concedeu poderes extraordinários ao presidente da Colômbia para emitir o Código de Recursos Naturais e Proteção Ambiental, bem como catalogar como patrimônio comum o meio ambiente. A mesma lei autorizou o governo a criar incentivos e estímulos econômicos para promover

programas e iniciativas de proteção ambiental, impondo a formação de educação ambiental em todo o país.

Posteriormente foi criado o Primeiro Código Nacional de Recursos Naturais Renováveis e de Proteção do Meio Ambiente, mediante o Decreto 2811 de 1974 o qual regula a gestão dos recursos naturais renováveis, a defesa da proteção do ambiente e os elementos que o compõem, para o qual foram identificados os principais fatores de deterioração. Além disso, foram criadas taxas de remuneração por recuperação de despojos contaminantes em fontes hídricas e terrestres oriundos de resíduos produzidos por atividades lucrativas, a fim de eliminar ou controlar as consequências nocivas (Decreto 2811, 1974 Art. 3, 8, 13, 18). Além disso, dedica parte do orçamento nacional para financiar programas e projetos de preservação do meio ambiente, e ordena que na execução de qualquer trabalho ou obra pública em que haja deterioração dos Recursos Naturais Renováveis, sejam realizados estudos e planos para a conservação e restauração das áreas afetadas (Decreto 2811 de 1974, Art. 25 e 26).

Finalmente, as florestas são classificadas por áreas de produção e de proteção, estabelecendo suas condições de conservação e exploração, e medidas necessárias para o reflorestamento. Também foram criados os Parques Nacionais Naturais como áreas com valores excepcionais para o Patrimônio Nacional, os quais se constituem reserva para o benefício de todos os colombianos devido às suas características naturais, culturais e históricas. Estes são divididos em diferentes áreas e regulam as atividades humanas nelas realizadas (Ididem, Art, 202-205, 327-330,331-336). Posteriormente, a Lei 99, de 1993, por meio da qual foi criado o Ministério do Meio Ambiente, derrogou o código anterior e estabeleceu as bases da nova legislação ambiental para o país. Esta lei reconhece a biodiversidade do país como patrimônio nacional e da humanidade, define o setor público responsável pela gestão ambiental e cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SINA) como o principal instrumento para a gestão ambiental no país, composto pelos mecanismos e ações que a realizem inter-relacionando o Estado e a sociedade civil.

Além disso, pretende-se que o desenvolvimento econômico e social do país esteja sintonizado com os princípios universais do desenvolvimento sustentável contido na Declaração de Rio 92 (Lei 99, 1993). O decreto 948, de 1995, regulamenta a lei 99 de 1993 em relação à prevenção e controle da poluição atmosférica e proteção da qualidade do ar,

estabelece as atividades sujeitas a controle ambiental entre as quais a queima de florestas naturais e vegetação protetora e as queimas controladas a céu aberto em áreas rurais. Além disso, define o nível normal de concentração de emissões contaminantes permissíveis estabelecendo sua proibição ou controle (Decreto 948, 1995. Art 4-16, Art 17-35).

De grande relevância para o tema florestal, o Decreto 1.791, de 1996, estabelece o regime de aproveitamento florestal, para regulamentar as atividades da administração pública e privada em relação ao manejo, uso e conservação das florestas adequadas ao desenvolvimento sustentável. Nele são estabelecidos princípios orientadores de políticas públicas de exploração das florestas considerando a importância estratégica das florestas e a obrigação de promover e incentivar a plantação e reflorestamento devido aos serviços ambientais de alta importância para a sociedade (Decreto 1791, 1996).

O Decreto 953 de 2013, por sua vez, estabelece o primeiro quadro normativo para a figura dos Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA), na Colômbia, e as definições para a aplicação desse mecanismo associado com os recursos hídricos. Mais ainda, tal decreto criou incentivos para a conservação de importantes zonas de provisão do recurso. Assim, as autoridades locais podem recompensar os proprietários regulares de áreas estratégicas por práticas associadas ao uso da terra para conservação e provisão de serviços ambientais hídricos, onde as florestas circundantes às fontes de água como reguladores do serviço hídrico serão conservadas pela sua conectividade ecossistêmica (Decreto, 953, 2013).

Todos os esquemas de PSA têm o objetivo de proporcionar serviços ambientais cuja oferta é escassa devido à falta de compensação; com o fim de apresentar um mecanismo em que tais serviços sejam oferecidos de maneira eficiente quanto a custos em longo prazo. Os esquemas de PSA procuram atribuir um determinado valor aos serviços ambientais e estabelecer sistemas institucionais adequados de fixação de preços e redistribuição que conduzam a mudanças de comportamento e a práticas de uso do solo sustentáveis e socialmente aceitáveis (ECOVERSA, 2007).

Para esse propósito o PSA valoriza economicamente as externalidades ambientais positivas por meio da transferência de recursos financeiros dos beneficiários de certos serviços ambientais para quem lhes proveem ou são fiduciários dos recursos ecossistêmicos. A lógica de um esquema de PSA é que as comunidades que estão em condições de

proporcionar serviços ambientais devem receber uma compensação pelos custos em que incorrem e que quem se beneficia desses serviços devem pagá-los.

Wunder (2008) define PSA como uma transação voluntária, na qual um Serviço Ambiental (SA) bem definido (ou um uso da terra que asseguraria esse serviço) é adquirido por ao menos um comprador de SA, e fornecido por pelo menos um provedor de SA (Guia conceptual Departamento de Desenvolvimento Sustentável-OEA). Um importante aspecto a ser destacado é que este decreto reconhece um dos elementos pilares da estratégia internacional de REDD+, e abre as portas para regular a temática dos incentivos econômicos à conservação por meio dos Pagamentos por Serviços Ambientais na gestão de outros recursos naturais, especialmente a programas de conservação florestal.

Devido à proeminência dos preceitos ambientais altamente permeados na constituição de 1991 e mais tarde na Lei 99 de 1993, uma nova etapa no desenvolvimento da gestão ambiental do país foi iniciada. Assim, em 1996, através do documento Conselho Nacional de Política Económica (CONPES 2834), foi criada a Política Florestal, que definiu as estratégias gerais para o uso sustentável, conservação e recuperação de ecossistemas florestais e áreas de aptidão florestal e interação com os fatores sociais, econômicos e institucionais que os afetam.

A fim de alcançar o uso sustentável das florestas, sua conservação e a consolidação do setor florestal como eixo da economia nacional, esta política propôs quatro estratégias fundamentais: modernização do sistema de manejo florestal; conservação, recuperação e uso das florestas nativas; fortalecimento da pesquisa, educação e participação cidadã; e consolidação do setor florestal de acordo com as orientações dadas internacionalmente.

Com relação à estratégia de modernização do sistema de manejo florestal, o primeiro passo foi desenvolver o regime de propriedade florestal, que consistiu em estabelecer e adjudicar a propriedade desses territórios coletivos florestais pertencentes a comunidades afrodescendentes e reservas indígenas, além de determinar as florestas pertencentes à nação. Metodologias claras para sua gestão, baseadas no conceito da "função ecológica da propriedade" nas florestas foram propostas, a fim de estabelecer restrições para garantir seu uso sustentável e proteger o interesse geral neste setor (DNP, 2011).

Foi pelas razões anteriores que posteriormente se promulgaram as leis mais relevantes em matéria de reconhecimento de direitos de posse e propriedade em áreas florestais para

comunidades negras e territórios indígenas bem como subsídio para a aquisição de terras por comunidades camponesas locais, temas tratados na lei 70 de 1993, lei 160 de 1994, e o Decreto nº 2164 de 1995, legislação que será abordada com maior profundidade à luz dos parâmetros estabelecidos pela salvaguarda "C" da UNFCCC. Além disso, foi promovida a criação do Estatuto Único de Florestas e Flora Selvagem. Como resultado do seu desenvolvimento e do trabalho conjunto entre os setores de produção, as organizações comunitárias e os ministérios do meio ambiente e do desenvolvimento rural, expediu-se o Decreto 1791 de 1996, que estabeleceu o Regime de Utilização da Floresta, com o objetivo de regular as atividades da administração pública e privada em relação ao manejo, uso e conservação de florestas e flora selvagem, visando um desenvolvimento sustentável.

Neste regime se estabelecem princípios orientadores de políticas públicas para a exploração de florestas e flora selvagem, tipos de uso florestal e o procedimento para obtenção das respetivas autorizações de uso junto às autoridades ambientais, levando em consideração a importância estratégica das florestas e a obrigação de incentivar e estimular o reflorestamento e provisão de serviços ecossistêmicos (Decreto 1791, 1996). Posteriormente, surge na legislação florestal colombiana, a importante figura do Certificado de Incentivo às Florestas, com o objetivo de reflorestamento de 160 mil hectares de plantações de proteção-produtora, dando prioridade aos pequenos e médios proprietários.

A regulamentação desta figura se deu pela Lei 139 de 1994 e pelo Decreto 990 de 1997, em reconhecimento aos benefícios ambientais e sociais que o reflorestamento traz em terras que têm aptidão florestal, promovendo a criação e manutenção de áreas florestais com caráter conservação-produtor. Para ter acesso ao benefício, é necessário informar que os solos onde novas plantações serão feitas não tenham sido exploradas nos últimos cinco anos, e um plano de manejo florestal submetido à aprovação da autoridade ambiental, a qual aprovará o valor dos incentivos de acordo com a extensão da área ocupada e as espécies florestais a serem plantadas. (Ley 139, 1994).

A implementação do mencionado instrumento de manejo florestal, não têm surtido os resultados esperados toda vez não se alcançou a modesta meta de reflorestar 160.000 hectares do potencial florestal Colombiano, isto devido a que em torno à execução dos recursos surgiu uma burocracia que retrasava as entregas para os proponentes de projetos de reflorestamento

e os custos de transação para implementar projetos de reflorestamento com espécies exóticas eram muito altos em torno dos futuros ganhos.

Por esta razão dado os objetivos do mencionado programa, o financiamento do CIF exigirá 17.615 milhões de pesos nos próximos quatro anos. Os recursos nacionais serão de 7.424 milhões de pesos. O dinheiro restante virá de governos estrangeiros via Cooperação Internacional. Está-se negociando com a Alemanha para implementar o CIF na bacia do rio Magdalena e com a fundação Dutch Face. Através desta última entidade, duas usinas termelétricas na Holanda compensarão ao mundo com um plano de reflorestamento de 20 anos.

Posteriormente, em 2000, se deu a promulgação pelo governo do Plano de Desenvolvimento Florestal Nacional como um mecanismo estratégico da gestão florestal para um período de 25 anos, como parte de uma política que transcende interesses de mandatos específicos. O plano visava especificamente à conservação e uso sustentável de recursos florestais e a distribuição equitativa dos mesmos, para o qual foram estabelecidos três programas específicos (PNDF, 2000).

O primeiro, denominado "manejo, conservação e restauração dos ecossistemas florestais, com base na perda de recursos florestais", visa a gestão e zoneamento florestal do território colombiano, estabelecendo diretrizes de planejamento dos ecossistemas florestais e as diferentes categorias de uso para a conservação e produção. Além disso, uma comissão técnica composta por diferentes entidades que concedem titulação de terras para comunidades negras e demarcação de reservas indígenas, assegura a continuidade dos processos de ordenamento e aplicação dos planos de manejo para o uso sustentável dos recursos florestais e conservação dos ecossistemas, da biodiversidade e prevenção de incêndios florestais (Ibidem, Numeral 6,1).

O segundo, chamado "desenvolvimento de cadeias de produção florestal", aponta para o zoneamento de áreas de plantação com fins produtivos, desenvolvendo para este propósito medidas que garantam o aumento da produtividade, e contribuem para reduzir a taxa de desmatamento de florestas nativas. (Ibidem, Numeral 6.2).

Mais tarde, e como assinalado acima, o Conselho Nacional de Política Econômica e Social (CONPES), através do documento CONPES 3700 aprovado em 2011, anunciou a Estratégia Institucional para as ações conjuntas em Políticas de Mudanças Climáticas na

Colômbia, observando que este fenômeno deve ser tratado como um problema de desenvolvimento econômico e social, recomendando ações específicas para cumprir a Política Florestal Nacional, bem como os compromissos internacionais sobre a matéria já firmados. Para tal objetivo, foi criado o Sistema Nacional para as mudanças climáticas (SISCLIMA) para a troca de informações entre os setores territoriais e setoriais tanto públicos como privados, bem como atuando como elemento de coesão, políticas de implementação mais importantes sobre a matéria, a saber: o Plano Nacional de Adaptação às Mudanças climáticas (PANACC), a estratégia Colombiana de Desenvolvimento em Baixo carbono (ECDBC), e a estratégia nacional de REDD+ Colômbia (EN-REDD+) (DNP, 2011)

Como parte dessa estratégia institucional, encabeçada pelo agora Ministério do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, com o apoio do Departamento Nacional de Planejamento (DNP) e dos ministérios setoriais, a Estratégia Colombiana de Desenvolvimento de Baixo Carbono (ECDBC) foi formulada como programa de planejamento de curto, médio e longo prazo, para dissociar o crescimento econômico nacional das emissões de gases de efeito estufa (GEE). Para tanto foram adotadas medidas de mitigação para maximizar a eficiência do carvão nos diferentes setores de produção e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país.

A ECDBC tem produzido oito Planos de Ação Setorial de Mitigação (PAS) os quais são um conjunto de ações para reduzir as emissões de GEE tendo por base as emissões projetadas. Os PAS identificam prioridades de mitigação e seus meios de implementação e as priorizam levando em consideração os co-benefícios (produtividade, redução de custos, transferência de tecnologia, geração de emprego, melhoras na qualidade da saúde, das condições ambientais entre outros).

A figura 9 descreve os Planos de Ação Setorial de Mitigação (PAS) pelos ministerios do governo nacional.

Figura 9: Planos de ação setorial de mitigação (PAS) e ministerios do governo responsáveis.

Fonte: FINDETER, 2016

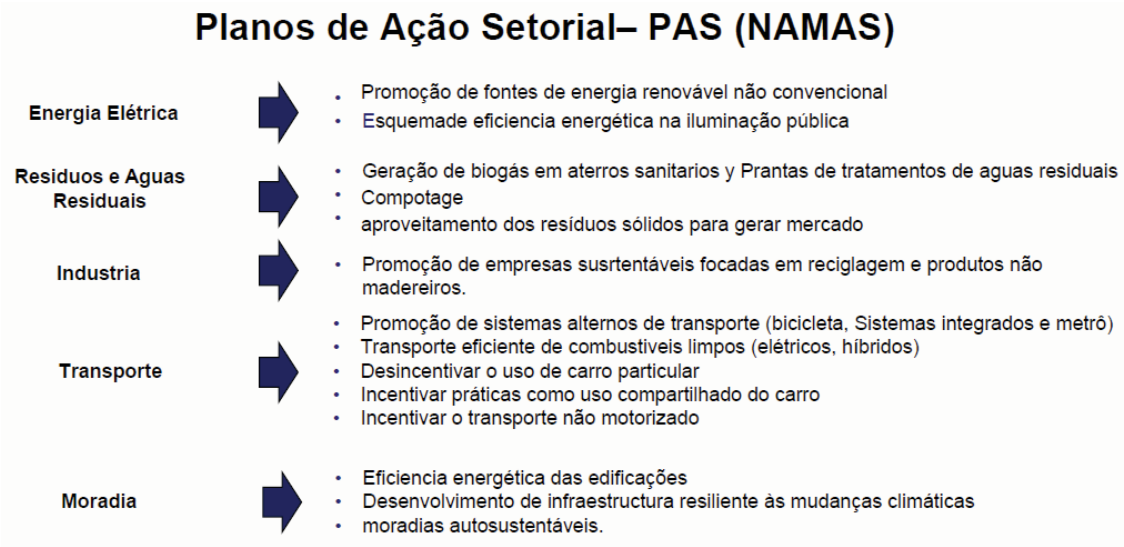
Com o objetivo geral de não ultrapassar a barreira dos 2°C na temperatura do país conforme o compromisso adquirido na COP 19, a formulação do ECDBC tem quatro componentes: identificar e avaliar as ações para evitar o crescimento de GEE em paralelo ao crescimento dos setores de produção; implementar Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMAs), programas e projetos de desenvolvimento de baixo carbono aplicados pelos setores público e privado; construir um sistema de monitoramento e verificação (MRV) através de uma plataforma sistematizada de informações precisas; e implementar tecnologia necessária para abrir espaço para cooperação internacional e intersetorial (ECDBC, 2013).

Atualmente, o governo está elaborando uma política que estabelecerá as NAMAs, as quais são uma ferramenta fundamental para mitigar o impacto da mudança do clima, estabelecidas na COP 13, em Bali (2007), e reforçadas nas COPs 16 e 17 de Cancun (2010) e Durban (2011), como parte da estrutura gerada pela UNFCCC e do Protocolo de Kyoto

visando fechar a brecha de emissões que se gera entre os atuais compromissos de Kyoto e as projeções de emissões futuras[49]. As NAMAs se referem a qualquer ação para a redução de emissões de GEE enquadradas em uma iniciativa do governo nacional. Estas podem ser políticas encaminhadas para transformação de setores específicos no nível nacional e sua execução é respaldada por componentes tecnológicos, fortalecimento das capacidades e ajuda financeira. O principal objetivo da NAMA é reduzir as emissões de GEE frente a um cenário tendencial ou "*business as usual*" (BAU) (MADS, 2014).

Conforme o estabelecido nos Planos de Ação Setorial de Mitigação (PAS) cada setor têm suas metas estabelecidas para as NAMAs da seguinte forma:

Figura 10. Planos de Ação Setorial



Fonte: DNP, 2016

Outro componente da estratégia institucional estabelecida no documento CONPES 3700 foi a formulação do Plano Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (PNACC), como uma estratégia abrangente para abordar a questão da mudança climática. O objetivo geral do PNACC é reduzir o risco e os impactos socioeconômicos nos ecossistemas

[49] http://www.aclimatecolombia.org/namas-mitigar-cambio-climatico/

associados à variabilidade das mudanças climáticas na Colômbia. Para isso, o governo nacional tem como objetivo proporcionar uma série de diretrizes que ajudem setores e territórios a cumprir os seguintes objetivos: (a) melhor compreensão sobre os riscos e impactos reais causados pelas atividades, (b) aproveitar as oportunidades associadas à mudança e à variabilidade climática; (c) incorporar a gestão de riscos climáticos no planejamento do desenvolvimento setorial e territorial; e (d) identificar, priorizar, implementar, avaliar e monitorar as medidas de adaptação para reduzir a vulnerabilidade e a exposição dos sistemas socioeconômicos a eventos climáticos.

Como parte desta estratégia institucional surge a Estratégia Nacional (ENREDD+) na Colômbia, e do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (2010-2014), retomada no PND (2014-2018), este é o instrumento que consolida as políticas sobre mudança do clima já contempladas nos documentos CONPES. Ao criar um Registro Nacional de Redução de Emissões e de Projetos REDD+ em execução, são regulamentados os Pagamentos Pelos Serviços Ambientais para áreas e ecossistemas estratégicos, e é criado um Registro Único de Ecossistemas e Áreas Ambientais para implementação de REDD+ e PSA conjuntamente. Assim, o PND relativo a 2014-2018 articula estes dois instrumentos de conservação e uso sustentável dando mais suporte técnico, financeiro e administrativo (Lei 1753, 2015. Art. 174-175). Por outro lado, determinou que os ministérios relacionados formulem e implementem os planos setoriais para o cumprimento dos objetivos do PNACC, e a Estratégia Colombiana para o Desenvolvimento Baixo em Carbono, para cumprir as metas quantitativas de redução de emissões de gases de efeito estufa, a curto (2020) e médio prazo (2025 ou 2030), para as quais o Ministério do Ambiente será responsável pela execução das tarefas de controle e monitoramento (Ibidem, Parágrafo 2).

Da mesma forma o PND delegou ao MADS a tarefa de elaboração da Política Nacional de Combate ao Desmatamento, que terá como objetivo evitar a perda de florestas nativas na Colômbia para o ano de 2030. Para atingir este objetivo, esta política deve propor alternativas aos diferentes atores do desmatamento, incluindo cadeias de produção que exploram as florestas, de modo que, sobre a conformação de acordos de sustentabilidade se comprometam a restaurar as florestas destruídas até a data estabelecida, como resultado das suas atividades econômicas. A criação do Registro Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa é de vital importância para implementar o sistema de monitoramento,

“reporte” e verificação (MRV), e assim fazer uma contabilidade confiável e efetiva para a realização dos Pagamentos por Serviços Ambientais, às pessoas (físicas ou jurídicas), comunidades e ONG's que comprovem ações restauradoras e que gerem redução de GEE.

Em termos gerais, as ações ou medidas REDD+ enquadradas nesses objetivos, podem ser consideradas como satisfatórias, através dos programas florestais nacionais. O desenvolvimento das políticas de implementação de tratados e convenções internacionais, especialmente sobre mudanças climáticas, biodiversidade de direitos dos povos indígenas, motivam um ajuste e atualização permanente da Política Florestal da Colômbia.

Em termos gerais, considera-se que as medidas e ações de REDD+ são complementadas com os objetivos das políticas e programas relacionados aos recursos florestais do país, razão pela qual considera-se que em termos normativos este indicador é satisfatório, e em termos institucionais requer melhoria, mas nos últimos dez anos se evidenciou um grande avanço na criação de novas instituições voltadas ao setor florestal, em grande parte graças ao fim do conflito armado no país.

5.1.2 Requisito 2 da salvaguarda A: compatibilidade entre as atividades REDD+ e os acordos internacionais ratificados pelo Estado Colombiano.

A Colômbia subscreveu vários Tratados e acordos internacionais relacionados às salvaguardas REDD+. Para o país, as salvaguardas da UNFCCC representam uma oportunidade para garantir o cumprimento das suas obrigações internacionais. O desafio é analisar em que medida as atividades REDD+ propostas complementam ou são compatíveis com a normatividade internacional.

Os Instrumentos internacionais a serem considerados para cumprir as disposições da presente salvaguarda são em última instância todos os acordos internacionais sobre direitos humanos, universais culturais, civis sociais e ambientais. Ratificados pela Colômbia, estes instrumentos são princípios orientadores para que os países REDD+ cumpram os objetivos da UNFCCC, segundo os compromissos desenvolvidos e atualizados nas COPs. No que se refere aos direitos humanos, a declaração universal proferida pela assembleia geral das nações unidas em 1948 e ratificada pelo estado Colombiano no ano de 1969, contém os princípios mais básicos e inerentes à condição humana, tais como a vida, saúde, a proibição da tortura, a propriedade, liberdade de movimento e de expressão, o respeito pela cultura, a

igualdade e não discriminação por razões de religião, raça, cor, sexo, nacionalidade ou opinião política, a educação, e o trabalho (ONU, 1948).

Da mesma forma, tanto o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, quanto o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, ambos emanados da Assembleia Geral da ONU, foram ratificados por meio da lei 74 de 1968. Um fator a ser destacado no artigo primeiro do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos se refere aos componentes sociais relacionados com o cumprimento das salvaguardas socioambientais para REDD+, como segue:

a) Todos os povos têm o direito de livre autodeterminação, em virtude do qual determinam livremente seu estatuto político e asseguram o seu desenvolvimento econômico, social e cultural.
b) Para atingir seus objetivos, todos os povos dispõem livremente das suas riquezas e recursos naturais, sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional baseada no princípio do benefício mútuo e do direito internacional. Em nenhum caso pode um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência.
c) Os Estados partes do pacto, incluindo aqueles que têm responsabilidade pela administração de territórios não autônomos e sob tutela, deverão promover o exercício do direito de autodeterminação e respeito desse direito, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas (ONU, 1966).

Outro instrumento normativo internacional relativo às salvaguardas socioambientais da UNFCCC é o Convênio 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1989 e ratificada pela Colômbia por meio da lei 21 de 1991. Tal convênio é o instrumento internacional que reconhece e dá proteção especial aos povos indígenas nos países signatários, que satisfaça o reconhecimento dos seus direitos humanos fundamentais sem discriminação frente aos outros cidadãos do país a que pertencem (OIT, 1989). O convênio regula temas intrínsecos à aplicação das salvaguardas como o reconhecimento do direito à autodeterminação dos povos, a participação nas decisões que possam afetá-los, o acesso à justiça, formas de relação de trabalho, o respeito pela sua terra e usos, instituições, e formas de desenvolvimento, e o respeito pelo conhecimento ancestral, entre outros (Ibidem, pg 3-4).

Da mesma forma, a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007, reafirma o que foi determinado no Convênio 169, e dá ênfase especial à consulta prévia, como mecanismo apropriado e necessário para aprovar qualquer intervenção ou projeto que poderia afetar seu modo de vida em seus territórios, a fim de obter o consentimento livre, prévio e informado das comunidades (ONU, 2007).

Por sua vez, a Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano, de 16 de junho de 1972, se ergue como a constituição ambiental do planeta, uma vez que este foi o primeiro documento internacional sobre o assunto, tendo sido ratificado por mais de 113 países. Em suas recomendações e princípios se destaca o direito das pessoas a desfrutar de um ambiente sadio, que proporcione melhoras na qualidade de vida e o comprometimento do Estado em protegê-lo e melhorá-lo para as gerações presentes e futuras (ONU, 1972), o que posteriormente deu lugar ao princípio de Desenvolvimento Sustentável na COP Rio-92.

Da mesma forma, se destaca a exploração dos recursos naturais não renováveis de forma equitativa e controlada para evitar o esgotamento futuro; o princípio da precaução nos casos em que não haja certeza de danos ambientais, como foi o caso da proibição de despejo de substâncias tóxicas nos mares e rios; apoio financeiro internacional derivado do principio das comuns, mas diferenciadas, responsabilidades entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento; o uso da ciência e tecnologia como promotores de mecanismos de um desenvolvimento econômico sustentável; e o direito soberano dos Estados de explorar os seus recursos naturais com a obrigação de não prejudicar o meio ambiente; entre outros (Ibídem. Artigos 5,6 ,7, 9 18, 21).

Por sua vez, a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas de Fauna e Flora Selvagens (CITES) em 1973, cuja aprovação se deu na Colômbia por meio da lei 807 de 2003, é o tratado internacional que regula e controla rigorosamente o comércio em geral de espécies de flora e fauna em perigo de extinção, e das espécies endêmicas, a ser seguido pelos países signatários através de suas próprias leis (Lei 807, 2003).

Da mesma forma, a já mencionada Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima de 1992, aprovada na Colômbia através da Lei 164, de 1994, estabeleceu as bases internacionais para a luta contra as alterações climáticas através de vários acordos, compromissos e propostas para a cooperação internacional entre os estados (UNFCCC, 1992).

5.1.2.1 Convenção das Nações Unidas de combate à Desertificação em Países afetados pela seca e/ou Desertificação (UNCCD).

O objetivo da mencionada convenção é : "combater a desertificação e mitigar os efeitos da seca em países afetados por severas secas ou pela desertificação, particularmente em África, tomando medidas efetivas em todos os níveis, apoiados por acordos internacionais de cooperação, como parte de uma abordagem integrada em consonância com a Agenda 21, para contribuir para o desenvolvimento sustentável nas áreas afetadas. Alcançar este objetivo exigirá a implementação nas áreas afetadas de estratégias integradas de longo prazo que se concentrarão simultaneamente no aumento da produtividade da terra, reabilitação, conservação e uso sustentável de recursos hídricos e terrestres, todos com vista a melhorar as condições de vida, especialmente a nível comunitário."

A Colômbia aprovou esta convenção pela Lei 461 de agosto de 1998, tendo em vista a preocupação de que o fenômeno da desertificação se apresenta no nível global. A essência da UNCCD é o empenho dos países afetados em implementar Planos de Ação Nacionais de combate à desertificação e à seca (PAN) visando prever a degradação da terra, especialmente em áreas (áridas, semiáridas e subsumidas)

Nesse sentido, em 2005 a Colômbia lançou seu "Plano Nacional de Ação Nacional para Combater a Desertificação e a Seca “PAN", para a prevenção, mitigação, correção, e/ou compensação dos fatores que causam a degradação da terra, a desertificação e a seca, de forma articulada com órgãos nacionais e internacionais, levando em consideração uma visão ecossistêmica que garanta o gerenciamento integrado e sustentável da terra, água, recursos vivos e ecossistemas considerando os fatores ecológicos, econômicos, culturais e sociais do país. No processo de formulação, discussão e coordenação do PAN, participaram as entidades do Sistema Ambiental Nacional (SINA) e outras relacionadas ao tema, ONGs e comunidades de base. Assim, em agosto de 2001, realizou-se o "Primeiro Dia Nacional de Sensibilização na Desertificação e Seca", a partir do qual começou a formulação do PAN. Em julho de 2012 se realizou o "workshop nacional de treinamento e preparação do PAN" e em novembro de 2003 o primeiro "workshop nacional de validação do “PAN”

5.1.2.2 Convenção 169 da OIT

A Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes estabelece duas premissas fundamentais: o respeito pelas culturas, modos de vida e instituições tradicionais dos povos indígenas, e a consulta e participação efetiva desses povos nas decisões que lhes afetem. As questões de consulta e participação são fundamentais para os povos indígenas, especialmente em relação à sua consulta com a finalidade de obter o Consentimento Livre Prévio e Informado frente a qualquer projeto ou atividade que afete Territórios Indígenas. A Convenção 169 foi aderida por bloco de constitucionalidade à Constituição Política da República de Colômbia e ratificada pela lei 21 de 1991.

Adicional ao anterior, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, é a reafirmação do espírito e princípios consagrados na Declaração de Estocolmo, acima referida. Entre suas maiores contribuições está o estabelecimento do princípio da precaução, previamente tratado pela UNFCCC, um fator determinante na proteção do ambiente, segundo o qual "(...) quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para o adiamento de medidas eficazes para evitar a degradação ambiental." (ONU-RIO, 1992)

Da mesma forma, outros dois princípios vitais gerados nesta declaração devem ser destacados. O primeiro é o do poluidor-pagador, no qual, a fim de internalizar as externalidades negativas resultantes de um ato de poluição, quem o executar deve suportar os custos e compensações geradas por esse ato. O segundo é o princípio da necessidade de que cada Estado exija uma avaliação do impacto ambiental para qualquer atividade que possa produzir um impacto negativo no meio ambiente (Ibidem).

Foram estabelecidos também a paz, o desenvolvimento e o meio ambiente como conceitos interdependentes e inseparáveis; a inclusão e o respeito pelo conhecimento e as práticas dos povos indígenas e comunidades locais como agentes em prol do desenvolvimento sustentável e a necessidade de conservar sua cultura e identidade tradicionais; e colaboração na tomada de decisões que lhes afete direta e indiretamente (Ibidem).

5.1.2.3 Convenção sobre a Diversidade Biológica 1992. (CDB)

Esta convenção é, sem dúvida, um dos acordos internacionais mais relevantes relacionados com REDD+, a qual estabelece categoricamente que a conservação da diversidade biológica é do interesse comum de toda a humanidade. Estabelece que é vital prever, prevenir e atacar em sua origem as causas de redução ou perda da diversidade biológica, sendo este último intimamente ligado às estratégias para reduzir o desmatamento, como o REDD+, bem como o requisito fundamental para a conservação da diversidade biológica é a conservação *in situ* de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus ambientes naturais.

A CDB reconhece a dependência íntima e tradicional de muitas comunidades locais e povos indígenas que possuem sistemas de vida tradicionais baseados nos recursos biológicos e a conveniência de compartilhar equitativamente os benefícios decorrentes do uso do conhecimento tradicional, as inovações e as práticas relevantes para a conservação da diversidade biológica e o uso sustentável de seus componentes.

Cabe destacar que a Convenção sobre a Diversidade Biológica foi ratificada na Colômbia através da Política Nacional da Biodiversidade, em 1994, e que promove

> " ... a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável dos seus componentes e a distribuição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos, mediante o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência apropriada das tecnologias pertinentes, assim como o acesso a financiamento adequado" (Lei 165, 1994).

Por fim, deve ser destacado, em matéria florestal, o Acordo Internacional sobre Madeiras Tropicais de Genebra 1994, ratificado na Colômbia através da Lei 464 de 1998. O seu objetivo é a exploração comercial sustentável e equitativa pelo Estado do recurso natural da madeira, através de políticas nacionais de conservação das florestas produtoras de madeira e que promovam a manutenção do equilíbrio ecológico (Lei 464, 1998).

Na Colômbia há compatibilidade das ações e medidas propostas para REDD+ com os objetivos das convenções internacionais. No entanto, o problema não reside na compatibilidade dos objetivos, mas na operacionalização das regulamentações internacionais através da legislação nacional, de igual forma para o nível institucional. Há desafios na área

de alocação de recursos e fraqueza institucional. Existem dificuldades de operacionalização em grande parte por contradição e incompatibilidade com as políticas ou regulamentos nacionais (particularmente de natureza econômica). Exemplo disso é a lacuna relativa à Convenção sobre a Diversidade Biológica e seu Protocolo sobre Acesso a Recursos Genéticos e partilha justa e equitativa de benefícios decorrentes do seu uso. Portanto, considera-se que o quadro regulamentar sobre o item b da salvaguarda A, precisa melhorar bem como o institucional, razão pela qual o item se avalia em cor Amarelo.

5.1.3 Contexto da aplicabilidade da lei ambiental na Colômbia

A aplicação e o cumprimento da lei são um tema de eficácia do direito, ou seja, da força de execução que possuem as leis por si mesmas. Há eficácia quando existe correspondência entre o estipulado positivamente no corpo da norma e a realidade social. O cumprimento da normativa ambiental visa garantir três aspetos básicos: o direito coletivo a um meio ambiente sadio, como parte da segurança do estado, garantir o desenvolvimento sustentável, e resolver as tensões entre meio ambiente e desenvolvimento.

Cumprir os objetivos assinalados acima sempre foi um objetivo no Estado colombiano, pois por mais de 50 anos a guerra civil que envolvia guerrilhas, grupos paramilitares, forças militares e dissidentes, impunha uma grande dificuldade para a aplicabilidade da lei. Segundo Suarez (2004) "(...) a Colômbia tem sido um país com muito mais território do que Estado. Esta precariedade das instituições do Estado em relação ao tamanho do território possibilitou fenômenos como a colonização espontânea e não regulamentada e o assentamento de grupos insurgentes em grandes áreas do país (...)."(pg 49).

Este processo de ocupação progressiva tem sido realizado principalmente nas regiões andinas e do caribe, com impactos ambientais severos havendo um grande paradoxo, pois em um país aparentemente tão rico em recursos naturais a população não consegue aproveitar efetivamente os mesmos, e estes permanecem concentrados numa parte relativamente pequena de sua extensão, a qual passa por um processo de exploração exagerada e excessiva. Este paradoxo levanta uma questão sobre a capacidade da população colombiana de ocupar e aproveitar seu território e seus recursos naturais e, ao mesmo tempo, oferecere uma

esperança para o futuro, no sentido de que é possível fazê-lo a partir de uma forma mais racional em termos sociais e mais equitativos. (Ibid pg 40)

Embora a normatividade ambiental na Colômbia seja ampla, sua aplicação encontra vários obstáculos, os quais se manifestam mais claramente em alguns casos, nos quais as razões mais conhecidas que dificultam a aplicabilidade da lei ambiental são:

- ausência de regulamentação do que está estabelecido em lei;
- algumas atividades extrativistas, como a mineração, silvicultura, uso da vida selvagem, etc., não podem ser controladas porque são realizadas em locais remotos onde não há presença do Estado, ou ainda porque a autoridade ambiental não possui recursos logísticos ou apoio policial para fazer cumprir a legislação;
- as empresas transnacionais e nacionais, que obtêm licenças ambientais para realizar suas atividades, não cumprem as obrigações da legislação causando danos severos ao ambiente;
- em alguns casos, as consultas prévias não são realizadas segundo estabelece a lei, ou as comunidades não estão informadas sobre os trabalhos ou atividades que serão desenvolvidos em seu ambiente e quando são realizadas existe inconformismo devido à baixa participação da comunidade nos espaços de consultas ou informações prévias, o que leva a conflitos sociais subsequentes.

Apesar desses problemas o marco do pós-conflito tem mostrado que o Estado começa a chegar em espaços e territórios onde sua presença era nula. Uma das frentes que o Estado tem priorizado para o pós-conflito é o meio ambiente e a conservação de ecossistemas estratégicos, com o que espera-se que em um período de cinco anos ocorra melhoria na qualidade de vida no campo, os programas guarda-florestas, a estratégia nacional de pagamentos em serviços ambientais, a política de gestão integrada da biodiversidade, entre outros.

Um resumo do conteúdo relativo à salvaguarda A é apresentado no quadro abaixo:

<table>
<tr><th>SALVAGUARDA</th><th>INTERPRETAÇÃO NACIONAL</th></tr>
<tr><td>A. Compatibilidade das medidas com os objetivos dos programas florestais nacionais e as convenções e acordos internacionais sobre a matéria.</td><td>1. Correspondência Entre Os Acordos Internacionais subscritos pela Colômbia na Área Florestal, da Biodiversidade e Mudanças Climáticas:

Tanto os programas e projetos nacionais REDD+ quanto a estratégia Nacional (ENREDD +) são desenvolvidos no âmbito do Plano Nacional de Desenvolvimento (principal plano do governo nacional), políticas nacionais relacionadas com as florestas, a biodiversidade e as mudanças climáticas, e os objetivos das convenções e acordos internacionais assinados pela Colômbia sobre florestas, biodiversidade e mudanças climáticas;</td></tr>
<tr><td colspan="2">QUADRO NORMATIVO</td></tr>
<tr><td colspan="2">1) Convenção Quadro para a mudança do Clima
2) Convenção da Diversidade Biológica
3) Convenção das Nações Unidas Contra a Desertificação e a Seca (UNCCD) -
4) Convenção sobre os manguezais e zonas húmidas de Importância Internacional especialmente como Hábitat de Aves Aquáticas RAMSAR -
5) Convenção Internacional de Madeiras Tropicais
6) Convenção sobre o Comercio de Espécies Ameaçadas de Fauna y Flora Selvagens - CITES
7) Decisão Andina das Nações 391
8) Protocolo de Kyoto</td></tr>
<tr><td>Instrumentos</td><td>Ferramentas</td></tr>
<tr><td>Normativos y documentos de política</td><td>Leis aprobatórias dos tratados e convenções internacionais.</td></tr>
<tr><td>Escopo de Aplicabilidade</td><td>Agentes</td></tr>
<tr><td>ENREDD+</td><td>Todos os cidadãos</td></tr>
</table>

Quanto aos elementos normativos relevantes à salvaguarda, destacam-se

1. De acordo com a Constituição Política da Colômbia, os tratados e convenções internacionais ratificados pelo Congresso, que reconhecem os direitos humanos e

proíbem sua limitação nos estados de emergência, prevalecem na ordem interna. Os direitos e deveres consagrados na Constituição devem ser interpretados de acordo com os tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pela Colômbia.

2. As políticas ambientais nacionais adotadas na Colômbia em relação à biodiversidade, florestas e mudanças climáticas, desenvolvem os compromissos adquiridos pela Colômbia nos tratados internacionais relacionados ao assunto.
3. Em cada período do governo, o presidente da República formula um Plano Nacional de Desenvolvimento que define os compromissos em questões ambientais que irão cumprir em seu período de governo, reunindo os objetivos de cada uma das políticas ambientais nacionais.
4. A Colômbia tem uma política de florestas desde 2002, uma política de gestão integrada da biodiversidade e seus serviços ecossistêmicos, de 2012, e a política nacional de mudanças climáticas de 2017. A Estratégia Nacional REDD+ (ENREDD+) em elaboração, bem como os programas e projetos REDD+ devem ser desenvolvidos no âmbito do Plano Nacional de Desenvolvimento, políticas nacionais relacionadas às florestas, biodiversidade e mudanças climáticas e os objetivos dos acordos internacionais assinados pela Colômbia sobre florestas, biodiversidade e mudanças climáticas.

5.2. Analise da salvaguarda B: estruturas transparentes e eficazes de governança florestal considerando a legislação e soberania nacional.

Conforme se observa no conteúdo desta salvaguarda a análise diz respeito à transparência nas estruturas de governança florestal que produzam uma legislação eficaz e leve em conta a soberania nacional. Em primeiro lugar a transparência compreende o direito de acesso à informação e a prestação de contas, com a finalidade de reduzir os índices de corrupção estatal no interior das estruturas de governança florestal nacional. Em segundo lugar uma governança florestal eficaz compreende quadros legais e institucionais apropriados, participação nos processos de tomada de decisões que afetam o meio ambiente, e acesso adequado à justiça.

Sobre o acesso à informação cabe destacar que as fontes pertinentes do direito internacional fazem referência especificamente ao direito de acesso do público à informação

existente por meio de previa solicitação, assim como o dever do Estado de recolher e divulgar ativamente a informação. Esta difusão ativa da informação é aquela fornecida pelo estado sem prévio pedido, sendo dever das instituições oferecer ao público a maior quantidade possível de informação e clareza, em questões relativas à estrutura do estado e o exercício de outros direitos (REY, et al 2013. Pg 29). Da mesma forma, para que seja garantido o direito de acesso à informação deve haver um sistema judicial célere e eficaz disponível para todos os casos em que os pedidos de informação sejam negados. E mais, se a violação desse direito é determinada, a entidade pública será condenada a fornecer as informações solicitadas com sanções administrativas.

O segundo mecanismo que garante a transparência nas estruturas de governança florestal nacional é a prestação de contas, a qual é definida como a relação "(...) entre o titular de um direito ou uma reclamação legítima e os agentes ou organismos responsáveis de respeitar ou de cumprir com esse mandato". A prestação de contas, em suma, é uma relação de poder envolvendo delegação de tarefa e poder ou recurso outorgado (REY, et al, 2013. Pg 31).

A prestação de contas também pode ser definida como (...) o conjunto de estruturas (conjunto de normas e instituições responsáveis por informar, explicar e receber recompensas ou sanções por suas ações), práticas (ações concretas realizadas por instituições, funcionários públicos, sociedade civil e cidadãos em geral) e resultados (produtos e consequências gerados pelas práticas) através dos quais as organizações estatais e os servidores públicos informam, das suas ações a outras instituições públicas, organizações internacionais e cidadãos e sociedade civil, que tem o direito de receber informações e explicações e a capacidade de impor sanções administrativas, sociais ou civis (SCHEDLER 2004; GRANT e KEOHANE 2005).

Uma vez definidos os critérios em termos de transparência das instituições e das estruturas de governança florestal nacional, é importante mencionar aqueles que compõem e traduzem a sua eficácia. A eficácia dos quadros jurídicos e instituições apropriadas, depende, em primeira instância, de instituições governamentais com departamentos administrativos com recursos, estruturas internas, instalações e instrumentos de trabalho adequados, capacidade técnica e um número suficiente de funcionários que ajam transparentemente,

garantindo que o volume de aplicações, solicitações e procedimentos necessários, próprios da governança florestal, sejam tratadas de forma expedita e justa (Ibidem).

Essa participação está diretamente ligada aos quadros institucionais e legais, pois são estes os que regulam a forma e os espaços em que este direito pode ser exercido, e fornecem as informações necessárias para obter um critério fundamentado que pode de fato garanti-la. Além disso, a importância da eficácia para o acesso adequado à justiça nas estruturas nacionais de governança florestal está em proteger os direitos daqueles que sofreram uma violação, em aspectos como a proteção do ambiente, da qualidade de vida decente, a igualdade dos indivíduos perante a lei, a dignidade das pessoas, entre outros. A mensagem para a sociedade, é de que haverá punição para aqueles que violem o contrato social, e compensação para as pessoas lesadas. Se uma estrutura de governança é incapaz de garantir estes preceitos, ela é ineficaz (Ibidem pg 34).

Dos direitos processuais referidos acima, destacamos aquele relativo a um processo judicial eficaz, segundo o qual a falta de recursos financeiros não se torna um obstáculo ao acesso à justiça. Assim, devem existir serviços jurídicos gratuitos que rompam a brecha da desigualdade social, como também as agências do governo devem fornecer informações completas para os grupos mais vulneráveis sobre os direitos e recursos legais disponíveis, para que a falta de informações não se torne obstáculo de acesso à justiça. (Ibidem, pg 35)

Sobre a soberania no contexto da governança florestal, se entende que a autodeterminação dos Estados deve dispor dos recursos naturais encontrados no seu território. O Princípio 21 da Declaração da Conferência da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo (Declaração de Estocolmo), reconhece a soberania nacional sobre os recursos naturais, enquanto esta esteja sujeita a uma responsabilidade de não causar danos ambientais a outros Estados. (ONU, 1972). Posição que tem sido replicada em vários tratados internacionais e regionais.

Para finalizar, deve ser levada em conta a legislação nacional, através da flexibilidade de cada país para escolher o método que considerar adequado para assegurar o cumprimento da implementação de REDD+, à luz da UNFCCC, seja com a criação de novas leis ou através das leis existentes. Assim "(...) No caso das salvaguardas de REDD+ da UNFCCC, isso significaria que os países têm a possibilidade de escolher a forma de garantir a transparência

e a eficácia das estruturas de governança florestal". No entanto, estas medidas não poderão conflitar com as obrigações relativas às salvaguardas conforme as decisões da UNFCCC.

Conforme indicado na seção anterior, a Colômbia tem um amplo quadro político e normativo destinado ao setor florestal, por sua vez, tem um complemento institucional que serve de base para a implementação do REDD+ no país. Entre as instituições mais relevantes estão o Ministério de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (MADS), as Corporações Autónomas Regionais as quais são as autoridades ambientais no nível regional, o Sistema de Parques Nacionais Naturais, os institutos de investigação entre outros. Todos estes órgãos fazem parte do que se conhece como o Sistema Nacional Ambiental (SINA). A Direção de Florestas, Biodiversidade e Mudanças Climáticas do (MADS), trabalha conjuntamente com 6 instituições governamentais, 3 universidades, 7 das principais ONGs ambientais do país, 4 ONGs internacionais, 13 organizações de base na elaboração da Estratégia Nacional REDD+ e o Sistema Nacional de Informação de Salvaguardas Socioambientais para REDD+.

A seguinte figura mostra a estruturação institucional do Sistema Nacional Ambiental Colombiano, criado pela mencionada Lei 99 de 1993.

Figura 11: SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL COLOMBIANO (SINA)

Fonte: MADS, 2012.

5.2.1 Legislação internacional aplicável à Colômbia.

Como exposto acima, vários elementos compõem esta salvaguarda, sendo os primeiros a transparência e a eficácia das estruturas de governança. É importante lembrar que para melhorar a transparência são necessárias garantias de acesso à informação pelos cidadãos, assim como prestação de contas pelos funcionários que compõem essas estruturas. Quanto à eficácia devem ser asseguradas a participação dos cidadãos nos processos de

tomada de decisões com repercussões ambientais e a existência de quadros jurídicos e instituições governamentais apropriadas.

À luz do direito internacional ratificado pela Colômbia, esses elementos estão regulamentados e reconhecidos em primeira instância através do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos emitidos pela ONU em 1966 e ratificados pelo país dois anos mais tarde através da lei 74 de 1968. Sua aplicação, todavia, está amparada na liberdade de expressão de cada pessoa, no sentido do acesso e divulgação de informações de todo tipo, desde que respeitem a reputação dos outros, e os princípios de segurança nacional sejam respeitados (ONU, 1966 Art. 19 Numeral 2).

Da mesma forma, o Princípio 10 da Declaração do Rio 92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi mais longe e consagrou os três direitos de acesso como a melhor forma de abordar as questões ambientais. Em primeiro lugar é destacado o acesso adequado às informações ambientais disponibilizadas pelas autoridades públicas, com particular ênfase naquelas que abordam questões de possíveis impactos negativos sobre o território das comunidades. Em segundo está o acesso à participação devidamente informada nos processos de tomada de decisão através de diálogos diretos e audiências públicas com as comunidades; Por fim, atenção é dada ao acesso à justiça através de procedimentos legais e administrativos para garantir a interposição de recursos e a eventual reparação de danos que possam ocorrer (ONU, 1992, Princípio 10).

Da mesma forma, a lei modelo de acesso à informação administrativa, emitida pelo Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA, 2010) estabeleceu o princípio da máxima divulgação de informações por parte de autoridades estatais, cujas únicas exceções para não fornecer informação são as taxativas consagradas na lei. Dito modelo posteriormente foi acolhido mediante a lei de transparência e acesso à informação, Lei 1712 de 2014 e que será abordada com maior profundidade mais adiante.

Em relação à prestação de contas, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção do ano 2004, cujo objetivo é "(...) Promover a integridade, da responsabilidade e obrigação de prestar contas e a boa gestão dos assuntos públicos e bens públicos", estipulou que cada estado, de acordo com suas leis nacionais deverá implementar políticas eficazes de gestão dos assuntos públicos, bem como a integridade, a transparência e o dever de prestação

de contas por parte dos agentes do estado. Dita convenção foi adotada e ratificada pelo estado Colombiano através da Lei 970 de 2005.

Adicionalmente, no âmbito das atividades de gestão florestal, a Agenda 21da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento destaca a necessidade de reforçar as estruturas e mecanismos administrativos, através da dotação de pessoal adequado, com ferramentas tecnológicas que facilitem a comunicação e troca de informações, atribuição de tarefas, descentralização e delegação coordenadas pelo governo central e entre setores do governo, a fim de alcançar a cobertura nacional eficaz das necessidades de governança em questões florestais.

O segundo grupo de elementos que conformam a salvaguarda B da UNFCCC refere-se à implementação da estrutura da governança florestal transparente e eficaz, a qual deve ter em conta a legislação e soberania nacional. Isto é, respeitando a autoridade exclusiva dos estados para dispor de seus recursos florestais naturais, bem como a escolha do método legal mais conveniente para implementar a política de REDD+ em seus territórios.

A este respeito, a Convenção sobre Diversidade Biológica das Nações Unidas, adotada ratificada mediante a lei 165 de 1995, tem o objetivo de conservar a diversidade biológica do mundo através do uso sustentável de recursos e acesso aos recursos genéticos e de acordo com a Carta das Nações Unidas, outorgou aos estados o direito soberano de exploração dos recursos encontrados no seu território, sob o dever de respeitar a exploração com seus próprios recursos, no exercício de sua soberania. (CDB, 1992. Art. 1-3)

5.2.2 Legislação nacional aplicável à Colômbia

Antes de fazer referência à legislação nacional é necessário sinalar alguns parâmetros constitucionais em torno aos direitos relacionados com a salvaguarda B da UNFCCC. Como primeira medida e conforme o artigo primeiro e segundo da carta superior a Colômbia é um estado social de direito, participativo, democrático, pluralista e como objetivo essencial o serviço à comunidade, a promoção da prosperidade geral, a instituição das diferentes entidades da República, a fim de garantir os direitos dos cidadãos e do cumprimento dos deveres sociais do Estado, tendo repercussões não só reconhecendo e respeitando a diversidade étnica, cultural e social dos cidadãos colombianos, mas também garantindo

expressamente sua participação nas decisões que os afetam, onde todas as entidades públicas devem fazer efetivo a proteção dessas garantias.

No que se refere ao componente da transparência das instituições ou estruturas de governança florestal, cabe destacar que a Constituição Política de Colômbia, em seu artigo 23, elevou ao grau de direito fundamental as petições ou pedidos respeitosos que qualquer cidadão pode fazer perante as autoridades e que recebem uma resposta satisfatória (Constituição Política da Colômbia)

O direito fundamental de petição não só garante ao cidadão o acesso à informação sobre os motivos das decisões que os afetam ou exigem conhecer, mas também serve como mecanismo de controle e prestação de contas da administração pública, uma vez que a resposta a esse pedido deve ser clara, substantiva, oportuna, consistente e eficaz. A este respeito, o Tribunal Supremo Constitucional afirmou que:

"(...) O direito de petição consagrado no artigo 23 da Constituição Política é uma garantia fundamental de aplicação imediata, cuja eficácia é indispensável para a realização dos propósitos essenciais do Estado, especialmente o serviço à comunidade, a garantia dos princípios, direitos e deveres consagrados na mesma Carta Política e a participação de todos nas decisões que as afetam; bem como o cumprimento das funções e deveres de proteção para os quais foram instituídas as autoridades da República. A obrigação da entidade estatal não cessa com a simples resolução do direito de petição levantada por um cidadão, é também necessário que tal solução repare sem confusão o mérito do caso; que esteja dotada de clareza e congruência entre o que é pedido e o que é resolvido; e, da mesma forma, que a resposta oportuna seja comunicada ao requerente em devida forma, garantindo o direito à informação e ao devido processo que deve reger qualquer atuação administrativa. (CORTE CONSTICIONAL, 2013)

No que diz respeito ao elemento essencial da governança florestal efetiva, que em primeira instância, inclui a criação de quadros jurídicos efetivos, o artigo 58 da Constituição estabelece o mandato e a propriedade privada como um direito social, econômico e cultural, sinalando que estes não podem ser ignorados ou afetados por leis posteriores, e só podem ceder ante o interesse público ou social quando houver uma decisão judicial de por meio e gerando as respectivas indenizações. Também alude ao fato de que a propriedade, não só

constitui uma garantia constitucional, mas que deriva obrigações entre as quais está inerente a sua função ecológica (Artigo 58 Constitucional)

Em relação à chamada função ecológica da propriedade, foi estabelecida como um mecanismo que evita o uso irrestrito de bens e direitos específicos que afetam a conservação de um ambiente sadio, o qual constitui um direito coletivo que exige a salvaguarda de todos os cidadãos, transbordando assim da esfera individual. Isso resultou na "ecologização" da propriedade privada, uma vez que o proprietário individual, além de ter o dever de aplicar os parâmetros da função ecológica da propriedade, o seu direito de dispor e usufruir a mesma é limitado pelos direitos de gerações futuras em virtude do desenvolvimento sustentável (CORTE CONSTITUCIONAL, 2007)

Já entrando na legislação a primeira lei importante em matéria florestal foi a Lei 2 de 1959, a qual estabeleceu regras em matéria de Economia Florestal da Nação e conservação dos recursos naturais renováveis, como uma garantia de subsistência destes recursos, declarando zonas protetoras as áreas florestais estratégicas para o país, e criando uma entidade competente cadastral para definir, em cada uma dessas áreas, os setores onde é permitido o desenvolvimento de atividades econômicas (Lei 2, 1959. Art. 1 e 3). Da mesma forma, esta lei dispõe que as florestas que existem em tais zonas de reserva florestal devem ser submetidas a Planos de Ordenamento e manejo Florestal, proibindo a exploração destas em terrenos baldios ou terras privadas indicadas pelo Ministério do Meio Ambiente, e outorgando ao Governo a tarefa de regular a exploração florestal em florestas públicas e privadas (Ibidem, Art. 4 e 5).

Para finalizar, a mesma lei faculta ao governo a formação de "distritos de conservação", sujeitando os prédios ali construídos a um plano individual de uso racional do solo, em conjunto com os proprietários. Além disso, é reservado ao governo nacional o poder de declarar parques nacionais naturais aquelas áreas de reserva, a fim de preservar a flora e fauna do estado, consideradas de utilidade pública, podendo, portanto, expropriar terras de indivíduos que existam nessas áreas (Ibidem, Art. 11, 13 e 14).

É importante destacar que a Resolução 629 de 2012 prescreve o procedimento e as diretrizes para a subtração das áreas de reserva florestal indicadas na Lei 2 de 1959, pontualmente com dois propósitos: 1. Programas de reforma agrária e desenvolvimento rural,

os quais estão consagrados na Lei 160 de 1994, e 2) para a restituição de terras às vítimas do conflito armado.

Sobre o cumprimento desta lei cabe destacar que o Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural (INCODER) hoje absorvido pelo Ministério de Agricultura, sinala que um 80% das solicitações de subtração de áreas de reserva florestal garantem a implementação de projetos produtivos, investimento em terras e a promoção do desenvolvimento rural, a fim de fortalecer a economia rural. O pedido de subtração elevada ao Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável não é arbitrário ou excessivo, mas busca garantias para os camponeses que vivem nestas áreas de especial importância ecológica, acesso a direitos de propriedade, posse e usufruto, obtenção de créditos, entre outros (INCODER, 2012).

Adicionalmente a Corte Constitucional mediante Jurisprudência (T-204 de 2004) ratifica a suspensão qualquer atividade exploratória e de mineração nas áreas de reserva florestal, concluindo que as atividades de mineração nestas áreas são consideradas ilegais e as autoridades ambientais devem negar o licenciamento, por se tratarem de áreas protegidas de especial importância ecológica, e sua ignorância viola a Constituição e os requisitos legais para a execução legal das atividades de mineração.

Com o anterior, pode-se evidenciar em termos gerais, que o cumprimento por parte das autoridades ambientais às disposições da lei em menção, no que diz respeito à proteção das áreas de reserva florestal é satisfatório onde ditas áreas prestam uma função ecológica conforme a constituição e a lei mas elas devem server para os interesses da nação, em especial das vítimas do conflito armado.

5.2.2.1 Código Nacional dos Recursos Naturais.

Este decreto mais conhecido como o Código Nacional dos Recursos Naturais Renováveis se deu como resposta à Declaração de Estocolmo de 1972, criando incentivos econômicos para promover programas e iniciativas de proteção ambiental, impondo a educação ambiental em todo o território e apontando que cada ação que com leve poluição ou gere impactos graves ao ambiente será punível. É importante enfatizar que a partir deste decreto o Estado colombiano regula a gestão dos recursos naturais renováveis, a defesa do

meio ambiente e os elementos que o compõem, indicando quais fatores o deterioram, incluindo, entre outros, a extinção ou redução quantitativa ou qualitativa de espécies animais ou vegetais ou recursos genéticos, e estabelecendo incentivos para promover sua conservação. Além disso, estabelece taxas de retorno sobre os serviços ambientais a exemplo daquelas pagas por geração de derramamento de águas residuais de caráter doméstico e industrial.

Este decreto criou também o Sistema de Informação Ambiental no qual os dados relacionados às condições geográficas, climáticas, socioeconômicas e legais relativas aos recursos naturais renováveis e ao meio ambiente são organizados e atualizados. Do mesmo modo, aloca recursos do Orçamento Nacional para financiar programas e projetos de preservação ambiental, bem como a inclusão de uma primeira noção do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), ao solicitar que, no projeto qualquer obra pública que utilize ou deteriore recursos naturais renováveis, devem ser realizados estudos e planos direcionados para a conservação e restauração da área afetada pelo projeto.

Um dos aspectos mais relevantes da norma em menção é que classifica as Florestas em áreas florestais: Produtoras, Protetoras e Protetoras - Produtoras, estabelecendo suas condições de conservação, exploração e as medidas necessárias para o reflorestamento. Além disso, aponta para os Parques Nacionais como o conjunto de áreas com valores excepcionais para o Patrimônio Nacional, que são constituídos como reserva, em benefício de todos os colombianos por suas características naturais, culturais ou históricas. Estes são divididos em diferentes áreas e regula o tipo de atividades antropocêntricas que podem ser realizadas em cada um deles. (COLOMBIA, 1974)

Sobre a aplicabilidade e eficácia desta lei a Corte Constitucional tem sido enfática frente às atividades de exploração de mineração frente aos iminentes impactos nos recursos florestais e hídricos. Por meio da Jurisprudência T-154,2013 o organismo assinalou que tais atividades não podem gerar prejuízos à saúde, nem danificar ou diminuir a diversidade ou integridade do meio ambiente, reiterando que a Constituição é orientada pelo modelo de desenvolvimento sustentável e que a produção deve se concentrar nos princípios de conservação, restauração e substituição, razão pela qual as consequências prejudiciais destas atividades não podem afetar os direitos coletivos e inviduais, ainda quando não exista prova

sobre os danos aos bens jurídicos tutelados, pois a autoridade deve agir pelo princípio de precaução.

5.2.2.2 O Sistema Nacional Ambiental (SINA)

Esta lei é a mais importante no país em matéria ambiental, pois internaliza os princípios da conferência da ONU na Rio/1992, e estabelece a institucionalidade ambiental no país criando as mais importantes figuras de governança florestal e ambiental. Com respeito ao quadro institucional das estruturas nacionais de governança florestal, criou-se o Ministério do Meio Ambiente e sua estrutura interna para implementar todas as políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável da nação. Com isso, foi possível ter os instrumentos para garantir a participação das comunidades na política ambiental nacional, através do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SINA), que reúne todas as regras, recursos, programas e instituições para a implementação dos princípios gerais ambientais contidos na Constituição e na lei (COLOMBIA, 1993)

Por sua vez, foi criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente visando uma coordenação intersetorial pelo Estado para o desenvolvimento de políticas e planos ambientais, proporcionando uma garantia para manter a governança florestal transparente. Para tanto, tal conselho envolve, entre outros atores, os ministérios de infraestrutura e desenvolvimento socioeconômico do país, os de controle e fiscalização da atuação pública, além de representantes de setores produtivos que mais causam impacto sobre o meio ambiente, um representante das comunidades negras, um representante das comunidades indígenas, e membros da academia e ONGs ambientais (Ibidem, art. 13-15). Da mesma forma, foram criadas as Corporações Autônomas Regionais (CAR), que são entidades corporativas públicas, também ligadas ao Ministério do Meio Ambiente, descentralizadas nas diferentes regiões hidrográficas do país, responsáveis pela gestão adequada dos recursos naturais encontrados em sua jurisdição, implementando programas e políticas de desenvolvimento sustentável no âmbito regional (Ibidem, Art. 23).

No que diz respeito à governança florestal eficaz através da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, esta lei estabelece o direito de qualquer pessoa intervir nos processos administrativos ambientais, incluindo aqueles de autorizações ou licenciamento ambiental que possam afetar o meio ambiente nacional ou regional. Da mesma

forma, é facultada a imposição ou revogação de sanções pelo não cumprimento das normas ambientais, sem que a pessoa tenha qualquer interesse jurídico (Ibidem, Art. 69).

Finalmente, no que diz respeito à governança florestal transparente, esta lei prevê que as decisões administrativas relacionadas com processos de licenciamento ou autorizações que afetam o ambiente sejam publicadas e notificadas em caso do exercício do direito de petição, informando pontualmente os riscos ambientais da concessão das licenças e permissões. Por sua vez, também dispôs como elemento de transparência a prestação de contas que devem fazer as autoridades, a qualquer pessoa que solicite informações sobre a utilização dos recursos financeiros disponíveis para a preservação do meio ambiente (Ibidem, Art. 74).

Respeito à aplicação da mencionada lei cabe sinalar que respeito ao cumprimento das funções das Autoridades Ambientais Regionais (CAR) estas não vêm sendo cumpridas satisfatoriamente. Para o ano 2015 a Procuradoria Geral do Estado informou que mais da metade das CAR no país deixaram caducar a assinação de recursos atribuídos anualmente por parte da nação, perdendo com isto uma grande oportunidade de investimento em programas, políticas e estratégias voltadas para a preservação, manutenção e uso sustentável dos recursos naturais, os quais foram executados posteriormente de forma deficiente, já que no nível nacional investiram apenas perto de 15% do orçamento assignado.

Por outro lado e em relação aos processos de licenciamento, se evidencia que desde a criação desta figura através da lei em estudo em 1993 e até o 2012 foram reportados 19.047 pedidos de licenciamento dos quais 1746 foram concedidos, dentre dos quais se destaca o setor de hidrocarburos com o maior número de licenciamentos concedidos (766), enquanto o setor de mineração ficou em último lugar com apenas 13, isto em virtude às altas taxas de ilegalidade no setor mineração no País, onde 66% da exploração é realizada de forma ilegal e só na exploração de ouro atinge 87% de ilegalidade, isto é sem cumprir os requisitos exigidos pela lei (ROJAS, 2013).

Como resultado desta aparente dilação respeito aos processos de licenciamento, uma vez que a duração média do procedimento para a concessão de um destes permissões é aproximadamente 24 meses, o congresso propus modificar a lei visando acelerar o procedimento, até o ponto de conseguir a emissão de licenças de projetos ambientais em

média de 3,5 meses, para grandes projetos de mineração, hidrocarbonetos, petróleo e infraestrutura. Esta modificação apresentada e aplicada no Decreto 2041 de 2014.

Enquanto a Agência Nacional de Licenciamento Ambiental (ANLA) e outras entidades governamentais comemoravam este decreto tendo em vista que foi uma ferramenta útil para descongestionar o número de permissões apresentadas e, promovia o desenvolvimento econômico do país, vários setores ambientais e da sociedade civil condenaram o mesmo como uma queda considerável na exigência dos requisitos e qualidades dos estudos de impacto ambiental para os projetos, obras ou atividades com alto impacto ambiental, económico e social.

Além das críticas mencionadas um aspeto crítico desta reforma foi que estabeleceu que durante as fases de pre-exploração em atividades mineração, o licenciamento outorgado não se faz necessário, assim ecossistemas estratégicos para o país, como, zonas húmidas, manguezais, paramos, zonas de reserva florestal, e florestas nativas em geral viram-se ver afetadas por essas primeiras atividades pre-exploratorias as que são feitas através de explorações sísmicas passando a um segundo plano princípios como os de precaução, e conservação elementos principais em qualquer processo de licenciamento ambiental.

Outro aspeto importante tratado nesta lei é sobre a participação dos cidadãos como requisito para a eficácia da governança florestal, criando o mecanismo da audiência pública ambiental, bem como o direito de qualquer pessoa intervir nos procedimentos de licenciamento ambiental. Esses procedimentos visam brindar para as comunidades o acesso efetivo às informações e participar ativamente na tomada de decisão. No entanto, observou-se que as audiências públicas são promovidas e realizadas em menor medida do esperado. Entre 1993 e 2013, mais de 2.000 processos de licenciamento foram concedidos aos diferentes setores produtivos do país, onde apenas 60 audiências públicas foram realizadas, das quais 100% foram feitas por solicitação das comunidades e nunca por parte das autoridades administrativas.

Com o anterior se evidencia a falta de interesse e de iniciativa por parte das autoridades na promoção e execução da ferramenta de informação e capacitação, em favor das comunidades frente aos possíveis impactos ambientais que gerem projetos, obras ou atividades na sua região. Do mesmo modo, cabe destacar que quando se fala de participação neste contexto, ela tem sido limitada exclusivamente às reuniões de socialização dos projetos,

obras ou atividades, resultando na falta de informações relevantes, especialmente nas áreas rurais mais remotas e gerando um obstáculo no acesso à justiça para promover os direitos das comunidades.

5.2.2.3 Lei de transparência e acesso à informação.

A Lei de transparência e do direito de acesso à informação pública nacional é referência nacional da salvaguarda B, a qual configura os dois elementos de uma governança florestal transparente: o acesso à informação e prestação de contas. Sua finalidade é regular o acesso à informação pública, estabelecendo o respectivo procedimento para o cumprimento por parte de qualquer entidade pública do governo central e instituições nacionais, regionais e locais, assim como entidades privadas que exerçam funções públicas (COLOMBIA, 2014).

5.2.2.4 Política nacional de prestação de contas.

Por meio deste documento do Conselho Nacional de Política Econômica e Social (CONPES) se cria a política nacional de prestação de contas, cujo objetivo central é consolidar a responsabilidade do poder executivo como um processo permanente que inclui tanto a provisão de informações claras e compreensíveis e espaços institucionalizados para explicar e justificar decisões, ações e resultados no ciclo de gerenciamento público (planejamento, orçamento, execução, monitoramento e avaliação); a política também busca aumentar substancialmente o número de cidadãos e organizações envolvidas em exercícios de prestação de contas.

5.2.2.5 Sistema nacional da mudança do clima.

Decreto de grande relevância, o qual foi acompanhado pelo documento CONPES 3700 que cria o compêndio de políticas atuais para o combate à mudança do clima. Por meio dele se estabelece a governança florestal eficaz com um quadro institucional intersetorial através da organização e funcionamento do Sistema Nacional de Mudanças Climáticas (SISCLIMA), cuja finalidade é coordenar, articular, formular, acompanhar e avaliar as políticas, normas, estratégias, programas, projetos, recursos, ações e medidas de adaptação às alterações climáticas e de mitigação dos GEE, cuja natureza transversal e setorial implica a necessária participação e responsabilidade das entidades públicas na ordem nacional,

estadual, municipal ou distrital, bem como entidades privadas e sem fins lucrativos (COLOMBIA, 2016).

Da mesma forma o referido decreto e as políticas quadro para o desenvolvimento de seu objeto criaram o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNACC), a estratégia Colombiana de desenvolvimento em Baixo Carbono (ECDBC), a ENREDD+ e a Estratégia de proteção financeira perante os desastres (Ibidem, Art. 3). Seu direcionamento está a cargo da Comissão Intersetorial sobre Mudança do Clima (CICC), a qual é formada pelos vários ministérios relacionados com o desenvolvimento sustentável do país, além da formação de núcleos regionais de acordo com as características geográficas do país, visando uma cobertura integral do território por esta política institucional (Ibidem, Art. 10).

Este decreto serve como uma ferramenta para implementar a política florestal nacional especificamente contida no CONPES 3700 e a contribuição nacionalmente determinada (iNDC). Como exemplo de sua aplicação, deve-se mencionar o projeto BanCO2 que funciona como um programa de pagamento pelos serviços ambientais que visa porque os camponeses não recorrem ao desmatamento como mecanismo de subsistência. No leste de Antioquia, onde começou esta iniciativa, já existem mais de 500 famílias cujo trabalho é cuidar das florestas, e no resto do país trabalham conjuntamente 27 das 33 CARs reunindo em torno de 1.000 famílias movimentando recursos perto aos 10 bilhões de pesos.

O quadro abaixo resume as estruturas normativas e institucionais relacionadas ao cumprimento da salvaguarda B no Contexto Colombiano:

SALVAGUARDA	INTERPRETAÇÃO NACIONAL
B. Transparência e eficácia das estruturas nacionais de governança florestal, levando em consideração a legislação nacional e a soberania nacional.	2. **TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO:** As partes interessadas possuem informações transparentes, acessíveis e oportunas relacionadas às ações REDD+ nas distintas plataformas ou mídia que são destinadas a esse objetivo (no âmbito da Estratégia Nacional-ENREDD+). 3. **PRESTAÇÃO DE CONTAS:** as instituições e as partes interessadas apresentam seus relatórios de gestão sobre REDD+ para as partes interessadas, as instituições e o público em geral, e incluem informações sobre a implementação e o respeito das salvaguardas.

	4. **GOVERNANÇA FLORESTAL:** As ações REDD+ são desenvolvidas de acordo com as estruturas de governança florestal existentes. 5. **CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES**: as iniciativas REDD+ garantem o fortalecimento das capacidades de governança técnica, jurídica e administrativas dos atores diretamente envolvidos ou participantes nas iniciativas, para que as partes possam tomar decisões documentadas, analisadas e informadas.
QUADRO NORMATIVO	
1) Constituição Política da Colômbia art. 2, 13, 20, 38 e 80 2) Lei 594 de 2000, Lei Geral de Arquivos 3) Lei 962 de 2005 de Racionalização de procedimentos administrativos de agências e entidades estatais e de indivíduos que exercem funções públicas ou prestam serviços públicos 4) Lei 1437 de 2011, Código de Procedimento Administrativo e do Contencioso Administrativo 5) Lei 1474 de 2011 estabelece mecanismos para fortalecer a prevenção, investigação e punição de atos de corrupção e a eficácia do controle de gestão pública 6) Lei 1712 de 2014, mais conhecida como a Lei de Transparência e o Direito de Acesso à Informação Pública Nacional. 7) CONPES 3654 de 2010, estabelece a Política de prestação de contas para os cidadãos 8) Lei 2 de 1959 cria sete reservas florestais sobre Economia Florestal da Nação e Conservação de Recursos Naturais Renováveis. 9) Decreto-Lei 2811 de 1974 emitiu o Código Nacional de Recursos Naturais Renováveis e do Meio Ambiente 10) Lei 99 de 1993 cria o Ministério do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e o Sistema Nacional Ambiental- SINA 11) Lei 139 de 1994, cria o certificado de incentivo florestal CIF 12) Decreto 1791 de 1996 - Regime de aproveitamento florestal 13) Decreto 3573 de 2011 cria a Autoridade Nacional de Licenciamento Ambiental (ANLA) 14) CONPES Nº 2834 de 1998 adota a Política Florestal. 15) Decreto 2372 de 2010 regula o Sistema Nacional de Áreas Protegidas. 16) Resolução 918 de 20 de 2011 e Resolução 1526 de 2012, as quais estabelecem os requisitos e o procedimento para a subtração de áreas em reservas florestais nacionais e regionais, para o desenvolvimento de atividades consideradas de utilidade pública ou interesse social.	
Instrumentos	**Ferramentas ou Mecanismos**
Normativos e documentos de política	Proteção dos direitos dos cidadãos; de transparência e divulgação; controle social; plano de fortalecimento de capacidades em REDD+; zoneamento e gestão de cada reserva florestal nacional; instituições, instrumentos financeiros
Escopo de Aplicação.	**Sujeitos de Direito.**
ENREDD+, Programas e Projetos REDD+	Todos os Cidadãos.

Com base no descrito acima, os elementos normativos relevantes para essa salvaguarda são os seguintes:

1. A Constituição Política da Colômbia protege o acesso à informação como um direito fundamental de todos os cidadãos. Estabelece que a informação pública deve ser acessível, livre, transparente, entregue de forma rápida e qualitativa a todas as pessoas, exceto exceções legais, de acordo com os princípios da sociedade democrática.
2. As entidades estatais, as pessoas privadas que prestam serviços públicos com respeito a essas funções, as entidades que administram recursos de natureza ou de origem pública, ou grupos significativos de cidadãos e movimentos políticos, entre outros, são obrigadas a fornecer informações a todos os cidadãos, garantindo desta forma, o direito constitucional à informação, de acordo com estas regras. As entidades estatais, as pessoas privadas que prestam serviços públicos com respeito a essas funções, as entidades que administram recursos de natureza ou origem pública, ou grupos significativos de cidadãos e movimentos políticos, entre outros, são obrigadas a fornecer informações a todos os cidadãos, garantindo desta forma, o direito constitucional à informação, de acordo com estas regras.
3. Ao desenvolver esta disposição constitucional, a Colômbia tem um conjunto de leis e decretos, que estabelecem as regras para tornar a informação pública, como um mecanismo para garantir o direito dos cidadãos à sua consulta e conhecimento.
4. Essas disposições ou regras são aplicáveis em matéria de REDD+ e com sua implementação se garante que os cidadãos tenham informações transparentes, acessíveis e oportunas relacionadas às ações REDD+, pelos meios existentes ou nas plataformas que se determinem no âmbito da ENREDD+.
5. Em termos de prestação de contas, a Colômbia tem uma política de prestação de contas, que obriga as entidades públicas a enviarem relatórios sobre a sua gestão aos cidadãos. Nesse sentido, essa mesma política garante que as instituições públicas envolvidas nas ações REDD+ apresentem, em seus processos de prestação de contas, relatórios de sua gestão no REDD+ aos parceiros envolvidos, instituições e público

em geral, incluindo informações sobre a implementação e o respeito pelas salvaguardas.

6. Em relação à governança florestal, é importante notar que a Colômbia possui uma institucionalidade ambiental específica cujo órgão central é o Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e com 33 corporações autônomas Regionais (CAR's), cinco institutos de pesquisa científica e seis autoridades ambientais urbanas, todas estas instituições são responsáveis pela implementação da política florestal e pela implementação do regime de aproveitamento (coleta) florestal, fazendo parte das estratégias de governança florestal. Com isso considera-se uma vantagem no desenvolvimento e implementação de ações REDD+ e sua harmonização com os instrumentos de comando e controle e manejo florestal no país. Existem também estruturas organizadas a nível comunitário para o manejo florestal, que contribuem para o processo de governança florestal nos territórios étnicos.
7. Finalmente, é necessário projetar e implementar programas de capacitação voltados para o fortalecimento da capacidade institucional ambiental e comunitária do país em matéria de REDD+ para facilitar a tomada de decisões documentadas, analisadas e informadas. Nesse sentido, a Estratégia Nacional-ENREDD tem uma linha de trabalho para tal fim.

5.2.3 Considerações finais sobre a Salvaguarda B na Colômbia.

Na Colômbia o acesso à informação pública é um direito fundamental previsto na Constituição Política da República e os tratados ou convenções internacionais nesta área ratificados pelo Estado colombiano. O país conta com uma Lei de Acesso à Informação, de interesse nacional e de utilidade social, que garante a todas as pessoas interessadas, sem qualquer discriminação, o direito de solicitar e ter acesso à Informação Pública em mãos das autoridades. À luz desta lei qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou internacional de qualquer natureza, instituição ou entidade de Estado, órgão, entidade, dependência, instituição e qualquer outra que gerencie, administre ou execute recursos públicos, ativos do Estado, ou atos da administração pública em geral, é obrigada a fornecer as informações públicas que lhes sejam solicitadas.

Embora o país tenha uma lei de acesso à informação e unidades de informação pública, as informações específicas sobre REDD+ não são dadas nesse contexto, mas sim no contexto em que as entidades governamentais socializam ou as compartilham com atores chaves, o MADS encabeça a elaboração do "Sistema de informação de Salvaguardas REDD+" conjuntamente com diferentes atores, incluindo ONGs e representantes de organizações indígenas. As informações foram fornecidas e compartilhadas sobre o Progresso de REDD+, destacando que as reuniões temáticas ocorreram de forma esporádica, onde presume-se, a divulgação de informações só é permitida para grupos afetados já que ainda está em elaboração o SIS para Colômbia.

Na atual estrutura de governança para a política nacional de mudanças climáticas de do país, permite-se a participação de diversos atores do governo, ONGs, setor privado e representantes de organizações indígenas. A mesma pretende fortalecer esses espaços para promover o acesso à informação sobre REDD+ no marco da estratégia nacional (ENREDD+).

As quatro normas mais relevantes para adotar uma posição crítica sobre os requisitos desta salvaguarda são: a Constituição Política da Colômbia (que afirma que todos os atos administrativos são públicos e todos os cidadãos têm o direito fundamental de receber informações sobre eles, Artigo 20), a Lei 1712 de 2014 sobre transparência e acesso à informação (que se refere à informação relacionada em termos gerais e regulamenta a disposição constitucional acima mencionada); o documento CONPES 3654 que estabelece a política de prestação de contas e por último o Regulamento da Avaliação de Impacto Ambiental (COLOMBIA, 2014) que indica que qualquer trabalho, projeto ou indústria, ou qualquer outra atividade que, por suas características, possa levar à deterioração ou gere um impacto grave ao ambiente, requer um estudo prévio de avaliação de impacto ambiental). No caso dos povos indígenas, também deve ser dada atenção ao que é estabelecido pela Convenção 169 da OIT e pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas ratificadas pela legislação colombiana.

Em termos da aplicação do direito de acesso à informação, deve-se dizer que este é um direito que apesar de estar garantido na constituição e ter desenvolvimento legal ainda não se evidencia eficaz perante os cidadãos. Um exemplo disso são as lutas que ocorrem por

parte de grupos de pessoas afetadas por projetos e atividades já em andamento e que não foram consultados conforme prevê a lei, o que será discutido com mais profundidade na salvaguarda C. Assim, cabe dizer que as garantias constitucionais, leis e regulamentos são suficientes pelo que merece ser avaliada como satisfatória com a cor VERDE. Por outro lado, se evidencia a fraqueza institucional para o cumprimento, o direito ao acesso à informação, sobretudo, pelos povos indígenas que carecem da implementação efetiva na forma, no tempo, e no lugar certo. Assim, as instituições devem melhorar a aplicação ampla e efetiva do princípio e dos mecanismos para implementá-los, por isto a parte institucional precisa melhorar, para o qual se designará a cor AMARELO.

Em termos da aplicação do dever das autoridades sobre a prestação de contas acontece algo similar com o anteriormente assinalado, pois se conta com garantias constitucionais, legais e regulamentares que garantem essa prestação de contas, mas a fraqueza institucional impede o total desenvolvimento deste direito na prática. Por isto se outorgará uma avaliação satisfatória respeito ao marco normativo assignando uma cor VERDE e por outro lado uma avaliação aceitável precisando melhorar na parte institucional, designando uma cor AMARELA.

Sobre a efetividade da governança florestal que inclua a participação do público na tomada de decisão é necessário dizer que o país conta com um importante avanço legal e jurisprudencial sobre o assunto, com base nos quais as comunidades locais podem aprovar ou não os projetos, que lhes afetam. As comunidades indígenas e afro têm o mecanismo da consulta prévia para decidir de igual forma sobre projetos, obras ou atividades que possam gerar impactos em seus territórios. Dessa forma, embora a estrutura normativa e institucional para o cumprimento desta salvaguarda seja suficiente, cabe destacar que as instituições devem melhorar a aplicação ampla e efetiva dos direitos que envolvem a salvaguarda. Por isto na avaliação será atribuída a cor AMARELA.

5.3 Salvaguarda C: direitos das comunidades indígenas e comunidades locais.

A decisão da COP 16 realizada em Cancun, na integridade da salvaguarda C, estabelece respeito pelo conhecimento de direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais locais considerando obrigações internacionais sobre a matéria e seu desenvolvimento na legislação nacional, e destacando que a Assembleia Geral das Nações

Unidas tem aprovado a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Para uma definição e delimitação contextual dessa salvaguarda é necessário explicitar o que se entende por povos indígenas, e comunidades locais e seus conhecimentos. O artigo 1(b) da convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) define povos indígenas como aqueles "(...)

> "Povos em países independentes que são considerados indígenas por causa de sua descendência de populações que habitavam o país ou uma região geográfica na época da conquista ou colonização ou antes do estabelecimento das fronteiras estatais e que, independentemente do seu status jurídico, mantêm suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou pelo menos parte destas" (OIT, 1989).

A mesma convenção assinala as duas características próprias desses povos que os distinguem do resto da sociedade, consideradas elementos objetivos e subjetivos dos povos indígenas. Dentre os elementos objetivos estão:

> "(I) A continuidade histórica, ou seja, estas são sociedades descendentes de grupos antes de ocorrer a conquista ou a colonização; (II) conexão territorial, no sentido de que seus antepassados habitaram esse país ou região; e (III) instituições sociais, econômicas e culturais distintas e específicas que são exclusivos deles e que se conservam total ou parcialmente" (OIT, 2009).

Por sua vez, o elemento subjetivo corresponde à autodeterminação coletiva como povo indígena. Conforme a Corte Interamericana de Direitos Humanos, este elemento é o principal para determinar a condição indígena, tanto individual como coletivamente. Em 2010, o referido organismo acrescentou que não cabe ao Estado ou outras entidades externas identificarem a composição ou afiliação étnica de um povo indígena. O Tribunal também determinou que o fato dos povos indígenas pertencerem a mais de um grupo étnico, ou viverem de forma diferente de seu grupo étnico, os priva de sua identidade. Assim, o critério de autodeterminação coletiva definiu como jurisprudência internacional sobre direitos humanos a aplicação de uma abordagem inclusiva e flexível para a interpretação do conceito de povos indígenas, onde prevalece o critério de autodeterminação para determinar este status (CIDH, 2010).

No contexto do Convênio sobre a Diversidade Biológica o termo comunidades indígenas e locais "refere-se a comunidades que têm uma longa associação, das terras e águas, e delas dependem, em que tradicionalmente habitaram isso inclui também as comunidades que dependem da floresta" (CDB, 1992).

Apesar da dificuldade na definição da situação jurídica dessas comunidades onde a complexidade da sua definição muitas vezes fica à margem dos quadros normativos nacionais e internacionais, as salvaguardas socioambientais de REDD da UNFCCC as reconhecem explicitamente como titulares de direitos, as quais devem ser protegidas, especialmente aquelas dependentes das florestas. Isto implica que se os países não tiverem uma legislação nacional de proteção especial para comunidades locais dependentes das florestas deverão explicitar as responsabilidades em relação às comunidades locais dependentes das florestas para validar as salvaguardas de REDD+ da UNFCCC (REY, et al. 2013, pg 47).

O Protocolo sobre silvicultura da Secretaria para o Desenvolvimento da Comunidade da África Meridional (SADC) define o conhecimento das comunidades locais como: "A acumulação de conhecimentos, inovações, práticas e tecnologias relacionadas com as florestas, e que são vitais para a conservação e uso sustentável das florestas ou têm um valor socioeconômico e que foram desenvolvidos ao longo dos anos pelos povos e comunidades locais".

Tendo por base a legislação internacional sobre a proteção dos direitos dos povos indígenas, os direitos garantidos que mais se destacam são: a não discriminação, a autodeterminação, respeito à própria cultura e à propriedade coletiva da terra, e a participação na distribuição de benefícios de projetos ou programas desenvolvidos nos seus territórios. Da mesma forma, e como já mencionado, apesar da ausência de uma definição sólida no direito internacional das comunidades locais, elas são os titulares de direitos fundamentais universais, sem exceção.

O direito de repartição de benefícios determina que os povos indígenas recebam uma parte equitativa dos recursos genéticos, bem como dos conhecimentos tradicionais e ancestrais em matéria florestal. Para que a distribuição dos benefícios seja entendida como justa e equitativa esta deverá ser consultada entre as partes desde o desenho do projeto. Esses benefícios compreendem concessões diretas, pagamentos por serviços ambientais, incremento da capacidade institucional e melhoras nos serviços de saúde e educação (Rey, et al. Pg 50).

No que diz respeito à não discriminação, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas estabelece que os povos indígenas dispõem plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem qualquer discriminação. Estes incluem o

direito à vida, autodeterminação, nacionalidade, serviços de saúde, educação, trabalho, uma indenização justa e equitativa, integridade física e mental, liberdade, segurança da pessoa, igualdade de gênero, entre outros (ONU, 2007). Quanto à autodeterminação cabe assinalar que o Convenção 169 da OIT em seu artigo 7 contempla que os povos interessados deverão ter o direito de decidir suas próprias prioridades naquilo que afeta as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual e as terras que ocupam, e de controle de seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, eles devem participar na formulação, execução e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional formulados pelos governos (OIT, 1989. Art. 7).

O reconhecimento do direito à autodeterminação dos povos indígenas contemplado na Convenção 169 da OIT e ratificado na declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, é essencial para o sucesso da implementação da Salvaguarda C da UNFCCC. O reconhecimento deste direito por parte dos governos que estejam implementando uma Estratégia Nacional em REDD+ (ENREDD+) e um sistema nacional de Salvaguardas (SNS) é a base substantiva dos direitos processuais concedidos aos povos indígenas, assim como a participação plena e efetiva e o Consentimento Livre Prévio e Informado. Este último é um direito processual que garante o exercício dos direitos dos povos indígenas para exercer controle sobre seu próprio desenvolvimento (REY, et al 2013 pg 48).

5.3.1 Legislação internacional aplicável à Colômbia.

Os pronunciamentos de caráter internacional em torno dessa temática visam reafirmar o direito de propriedade coletiva de grupos étnicos sobre os territórios que vêm ocupando ancestralmente e os direitos que têm sobre os recursos naturais, nesse sentido, organismos como a Organização Internacional do trabalho, a Assembleia geral das Nações unidas e a Corte Interamericana de Direitos Humanos entenderam a importância de assegurar a propriedade, o acesso e o uso de recursos naturais a favor de comunidades étnicas, uma vez que seu acesso depende de sua sobrevivência como povos indígenas com tradições culturais, econômicas e sociais.

5.3.1.1 Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Como mencionado acima, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relativa aos Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (Convenção nº 169), foi o instrumento internacional que definiu o conceito de povos indígenas, além de estabelecer as principais características que os compõem, continuidade histórica, conexão territorial, autodeterminação e não discriminação (OIT, 1989. Art. 1). Também através deste instrumento se reconheceu que os povos indígenas devem gozar plenamente dos direitos humanos universais, bem como aqueles reconhecidos na Constituição e as leis dos estados aos que pertencem. Também faz menção especial aos direitos de participação dessas comunidades, principalmente naqueles projetos que podem causar impactos em seu território (Ibid, Art. 6-7).

Adicionalmente, a Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais que faz parte do bloco de constitucionalidade colombiano, estabelece no artigo 14 o dever dos Estados de reconhecer a esses povos, o direito à propriedade e à posse sobre as terras que tradicionalmente ocuparam e devem ser garantidas salvaguardas para o uso de terras que não são ocupadas exclusivamente por eles, mas que sejam territórios utilizados para suas atividades de sobrevivência e que haja legislação nacional apropriada que visem reconhecer e reivindicar os direitos coletivos da terra a favor destes grupos étnicos. (OIT, 1989. Art. 14)

Esta disposição traduz-se em apoio adicional para afirmar a titularidade dos direitos coletivos de propriedade das comunidades étnicas, sobre os territórios florestais nacionais onde se encontram assentados de forma ancestral, o que implica a importância de conceder diretamente a esses povos os benefícios econômicos, sociais e de qualquer outro tipo alcançados com a implementação de projetos REDD+ na Colômbia.

Além do anterior, o artigo 15 da Convenção menciona a proteção que deve existir nos recursos naturais nesses territórios, bem como o direito desses povos de usar, administrar e conservar esses recursos; este artigo faz uma advertência no caso da propriedade sobre os minerais ou recursos do subsolo, que geralmente pertencem à Nação, onde será de responsabilidade do respectivo governo consultar os grupos étnicos que poderiam se ver comprometidos, antes do início de iniciar quaisquer atividades de exploração ou prospecção de tais recursos e, além disso, deve-se garantir a entrega de qualquer tipo de benefícios

derivados dessas atividades, incluindo reparações por conceito de danos e prejuízos que possam advir destas atividades.

5.3.1.2 Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas.

O segundo instrumento internacional que propõe um quadro jurídico abrangente sobre o assunto em questão é a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas em 2007, que, como já assinalado, ratifica a Convenção 169 da OIT, a qual destaca entre outros, o direito desses povos de transmitir e manter suas tradições orais, culturais, espirituais, filosóficas, artísticas e linguísticas para as futuras gerações (ONUREDD, 2015). A declaração também reconhece o direito de praticar sua medicina tradicional, como a conservação de plantas, animais e minerais medicinais, e seus métodos de cura, proporcionado pelo conhecimento tradicional em áreas como a cultura, a ciência, tecnologia, literatura, esportes, biologia, artes, protegendo-o com as regras da propriedade intelectual (Ibidem, Art. 31).

Sobre os direitos territoriais, a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas estabelece em seu artigo 26 que:

1. Os povos indígenas têm direito às terras, territórios e recursos que tradicionalmente possuem, ocupam, utilizam ou adquirem.

2. Os povos indígenas têm o direito de possuir, usar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem por causa da ocupação ou uso tradicional ou de outra forma tradicional de uso e ocupação.

3. Os Estados devem garantir o reconhecimento legal e a proteção de tais terras, territórios e recursos. Tal reconhecimento deve respeitar devidamente os costumes, tradições e os sistemas de posse da terra dos povos indígenas em questão ... (ONUREDD, 2015).

O anterior enunciado e considerando que o Estado Colombiano ratificou a mencionada convenção, implica que o Estado colombiano deve adotar as medidas legislativas e administrativas necessárias para garantir esses direitos territoriais a favor das comunidades étnicas, independentemente de as terras estarem ou não ocupadas por eles, pois o que deve ser levado em conta é que eles originalmente pertenciam a estas terras; também será da responsabilidade do Estado garantir o respeito pelas diferentes formas de transferência de direitos entre eles, uma vez que o se visa é garantir que os seus costumes e

tradições permaneçam no tempo, a fim de manter sua cultura e modo de vida intactos e sem grandes interferências.

Por outro lado, os recursos naturais e, particularmente, as florestas existentes nos territórios mencionados, de acordo com o artigo 29 da mencionada convenção devem ser entendidos como propriedade das comunidades étnicas, assim:

"(...) Artigo 29. 1. Os povos indígenas têm o direito à conservação e proteção do meio ambiente e à capacidade produtiva de suas terras, territórios e recursos. Os Estados devem estabelecer e implementar programas de assistência aos povos indígenas para garantir essa conservação e proteção, sem discriminação ...

5.3.2 Contexto nacional dos direitos das comunidades indígenas.

Existe uma ocupação dos chamados resguardos indígenas (território coletivo indígena) de 30.571.254 hectares de terra equivalente a 29,8% do território nacional e 70% das áreas desses territórios são declaradas como Reserva Florestal (área legalmente protegida), onde 87 etnias indígenas diferentes são oficialmente reconhecidas. No entanto, a Organização Nacional Indígena da Colômbia (ONIC) reconhece 102 etnias indígenas diferentes.

Atualmente, 52 desses povos vivem nas florestas da Amazônia colombiana, a qual equivale a 42% do território nacional e 70% das florestas do país, adicionalmente são cinco os povos indígenas que vivem nas florestas úmidas tropicais do Pacífico as quais representam 15% das florestas do país (MADS, 2012).

No caribe colombiano habitam 10 etnias indígenas, região onde existem diferentes ecossistemas como desertos, florestas secas, manguezais, praia e altas montanhas. Na região de Orinoquía, 13 etnias indígenas vivem nas savanas da planície de inundação e nas florestas da galeria e, finalmente, na alta montanha da região andina colombiana habitam treze etnias indígenas. (Ibidem pág. 29)

Por outro lado as comunidades afro-colombianas representam 90% da população da região pacífica do país, com aproximadamente um milhão de pessoas; muitos destes territórios têm sido titulados pelo estado a territórios coletivos afrodescendentes, mas exatamente 5.128.830 hectares de florestas naturais (5% das florestas nacionais) e 973.030 hectares de vegetação secundária foram outorgadas através de 149 títulos coletivos de

propriedade em favor de 60.418 famílias, durante os últimos quarenta anos mais de cinco milhões de hectares da floresta do pacífico colombiano foram desmatadas como resultado de atividades de mineração, do desenvolvimento agroindustrial e da exploração madeireira legal e ilegal; todos abrangidos por cenários de abusos, conflito armado, violência e deslocações forçadas contra os grupos étnicos ancestralmente ali alocados. (MADS, 2012).

Os números acima revelam a extrema importância dos povos e comunidades indígenas e afro-colombianos como atores chave na definição de estratégias e implementação de ações e projetos REDD+ nas florestas do país. Por isso, de uma leitura integrada da constituição Política Colombiana deriva-se uma situação favorável respeito aos direitos territoriais das comunidades indígenas e afrodescendentes na Colômbia.

A figura 12 mostra os territórios pertences e de influência de Comunidades Indígenas e Afros.

FIGURA 12. ALOCAÇÃO DAS COMUNIDADES INDIGENAS E AFRODESCENDENTES NO TERRITORIO COLOMBIANO.

Fonte: MADS, 2012.

São numerosas e profundas as disposições constitucionais que garantem a proteção dos direitos destas comunidades em seus territórios. Por um lado o Artigo 7º estabelece que o Estado reconhece e protege a diversidade étnica e cultural da Nação Colombiano. Isto é bastante relevante à luz do Artigo 63, segundo a qual as terras comunais de etnias, terras de proteção, patrimônio arqueológico da Nação e outros ativos determinados por lei são inalienáveis, imprescritíveis e não liberáveis. Além disso, o artigo 58 da mesma Constituição Nacional reconhece a existência de propriedade privada individual ao expressar "(...) A propriedade privada e outros direitos adquiridos são garantidos de acordo com as leis civis ...", assim como a propriedade coletiva privada ou comunitária conforme o artigo 329 da

carta. Um dos artigos mais relevantes para estas comunidades é o artigo 330 o qual estabelece: "(...)

> *Artigo 330 De acordo com a Constituição e as leis, os territórios indígenas serão regidos por conselhos formados e regulados de acordo com os usos e costumes de suas comunidades e exercerão as seguintes funções:*
>
> *1. Garantir a aplicação das normas legais sobre o uso do solo e população dos seus territórios.*
>
> *2. Conceber políticas, planos e programas de desenvolvimento econômico e social em seu território, em harmonia com o Plano Nacional de Desenvolvimento.*
>
> *3. Promover investimentos públicos em seus territórios e garantir sua adequada execução.*
>
> *4. Perceber e distribuir seus recursos.*
>
> *5. Assegurar a preservação dos recursos naturais.*
>
> *6. Coordenar os programas e projetos promovidos pelas diferentes comunidades em seu território.*
>
> *7. Colaborar com a manutenção da ordem pública no seu território de acordo com as instruções e disposições do Governo Nacional.*
>
> *8. Representar os territórios perante o Governo Nacional e as demais entidades às quais estão integradas; e*
>
> *9. Aqueles que indicam a Constituição e a lei.*
>
> *PARÁGRAFO. A exploração dos recursos naturais nos territórios indígenas será realizada sem prejuízo da integridade cultural, social e econômica das comunidades indígenas. Nas decisões tomadas em relação a essa exploração, o Governo encorajará a participação dos representantes das respectivas comunidades*. "(...)

Um aspecto relevante respeito aos direitos territoriais das comunidades indígenas e afro é o desenvolvimento jurisprudencial frente ao tema por parte do supremo tribunal constitucional colombiano. Os pronunciamentos do Tribunal Constitucional sobre o direito

de propriedade coletiva de povos indígenas e afrodescendentes sobre os territórios que ocuparam na sua forma original e sobre os recursos naturais neles, foram colocados em vários pronunciamentos, os quais são chamados por “Sentenças ou julgamentos”, entre os quais destaca-se o SU 510 de 1998, em que se afirmou que os direitos que os povos indígenas têm sobre os territórios e as reservas que eles originalmente ocuparam devem ser entendidos como direitos fundamentais porque são constituídos em seu ambiente de subsistência e são parte de sua cosmovisão e religiosidade.

Outro pronunciamento deste Tribunal Constitucional em relação à propriedade dos territórios ocupados pelos povos indígenas é a Sentença T 188 de 1993, pelo qual se reconhece a importância da proteção que deve existir o direito de propriedade coletiva sobre os territórios que originalmente ocuparam esses povos sendo um direito fundamental dos grupos étnicos pelo fato de ser uma extensão do direito à diversidade étnica e cultural consagrado na Constituição Política.

Através da Sentença - T 380 de 1993 O supremo tribunal constitucional estabelece o reconhecimento do direito à propriedade coletiva dos resguardos indígenas (artigo 329 do CP) a favor das comunidades, incluindo a propriedade coletiva dos recursos naturais não renováveis existentes em seu território (COLOMBIA, 1993).

Cabe destacar que o artigo 329 constitucional outorga a essas comunidades o direito de propriedade coletiva sobre os recursos naturais renováveis desses territórios; neste sentido, deve prevalecer a integridade cultural, social e econômica dos grupos étnicos que ali habitam, o que inclui o direito de decidir sobre a exploração de recursos naturais, como as florestas dos seus ecossistemas, o que implica um limite constitucional para a atividade e desenvolvimento econômico baseada em atividades extrativas, requerendo a respetiva autorização prévia conforme o artigo 80 da Constituição Política onde nestes casos se exigirá autorização prévia da comunidade indígena de acordo com o Artigo 330 da mesma. É importante esclarecer que a autorização da comunidade indígena deve ser totalmente concertada com toda a comunidade em geral, o que indica que não é possível ter autorizações por um único membro ou representante indígena e, em caso de tal situação, deverá ser realizada novamente todo o processo de consulta perante toda a comunidade, com organismos nacionais de verificação, no caso em que uns poucos "representantes ou líderes"

tenham disposto arbitrariamente da riqueza natural existente no seu território. (Julgamento T – 380 de 1993)

5.3.3 Legislação nacional aplicável à Salvaguarda C.

No que se refere ao respeito pelo conhecimento e pelos direitos dos grupos indígenas e das comunidades locais (principalmente descendentes africanos), bem como seus direitos no estado colombiano, será analisada a legislação nacional que foi gerada a este respeito, frente à sua aplicabilidade fática, com o fim de mostrar até certo ponto, os critérios de aplicabilidade e cumprimento da normatividade.

Antes de abordar a legislação em torno da salvaguarda C, é importante destacar que, apesar dos avanços constitucionais e jurisprudenciais sinalados anteriormente no país não existe instrumento legal que reconheça ou regule os direitos à partição dos benefícios económicos e sociais para as comunidades indígenas derivados da exploração de recursos genéticos, bem como aqueles conhecimentos tradicionais e ancestrais que, em matéria florestal, beneficiam ou pretendem explorar terceiros. De igual forma, no que se refere à defesa dos direitos das comunidades étnicas à sua própria cultura, à autodeterminação, respeito pelos conhecimentos e à não discriminação com base na sua identidade étnica, a única garantia legal que os protege é a própria constituição política, de acordo com os parâmetros descritos acima. Isto quer dizer que não existe um maior desenvolvimento legislativo que regula esses direitos e, portanto, o mecanismo processual para executá-los e protegê-los são aqueles que têm um alcance constitucional, como a ação de tutela (mandato de segurança no Brasil) e a ação popular.

5.3.3.1 Organização do Sistema Nacional Ambiental (SINA)

Diz respeito ao reconhecimento das comunidades indígenas e negras e os seus direitos dentro do Estado colombiano através da legislação nacional, com destaque para as seguintes leis. Sobre a salvaguarda C, a lei 99 de 1993 estabelece que a exploração dos recursos naturais deve ser feita sem prejudicar a integridade cultural, social e econômica das comunidades indígenas e negras, devendo ser previamente consultados os representantes das mesmas qualquer decisão ou projeto que os afeta. Por sua vez, tal lei concede ao Movimento Indígena

poder de representação na Comissão de Auditoria da legislação ambiental a fim de verificar os aspectos civis, penais e de polícia da legislação ambiental (COLOMBIA, 1993).

Da mesma forma, e como já mencionado na salvaguarda anterior, com a criação dessa lei, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, visando uma coordenação intersetorial em nível público para o bom desenvolvimento de políticas e planos ambientais, em que, e como garantia de não discriminação, devem participar ativamente um representante das comunidades negras e um representante das comunidades indígenas (Ibidem, Art. 13-15).

5.3.3.2 O reconhecimento dos direitos fundamentais das comunidades afrodescendentes.

Por mandato constitucional esta lei foi criada com a finalidade de reconhece as comunidades negras que tradicionalmente ocupam a chamada bacia do Pacífico colombiano, reconhecendo-lhes o direito de propriedade coletiva e a proteção da sua identidade cultural, os seus direitos como um grupo étnico, e a promoção do seu desenvolvimento econômico e social em condições de igualdade (COLOMBIA, 1993b)).

Conforme a mencionada lei entende-se por comunidades negras ou afrodescendentes (...) um grupo de famílias de descendência afrocolombiana que tem uma cultura própria, compartilha uma história e possue suas próprias tradições e costumes dentro do relacionamento rural-povoado que revela e preserva a consciência identitária que os distingue de outros grupos étnicos (COLOMBIA,1993b)

5.3.3.3 Regulamentação da consulta previa em territórios indígenas e comunidades afrodescendentes.

Este decreto regulou o procedimento para desenvolver o mecanismo de consulta prévia em territórios indígenas e comunidades afro, nos casos em que, por motivo da exploração de recursos naturais em seus territórios, são geridos impactos ambientais, -econômicos e culturais. Estabelece os termos para a tomada de decisão, o protocolo para o desenvolvimento da consulta, as consequências do silêncio por parte das comunidades interessadas, entre outros.

Por consulta entende-se como o direito fundamental dos povos indígenas e outros grupos étnicos no momento em que se adotem medidas (legislativas e administrativas) ou quando vão se realizar projetos, obras ou atividades nestes territórios, procurando assim proteger sua integridade cultural, social e econômica e garantir o direito à participação (RODRÍGUEZ, 2011)

Por sua vez o referido decreto, estabelece que, quando o projeto, obra ou a atividade pretende ser realizado em territórios sem título, o Ministério do Interior deve identificar as comunidades étnicas que podem estar localizadas nestas áreas. Aqueles que detêm um título de seu território coletivo serão certificados Ministério de Agricultura. Finalmente, descreve os procedimentos sujeitos a consulta prévia, os quais são: estudos de impacto ambiental para processos de licenciamento ambiental; autorizações para o uso de recursos naturais; e o documento de avaliação ambiental e gestão dos projetos pelas partes interessadas.

5.3.3.4 Protocolo de coordenação interinstitucional para a consulta prévia.

Com a promulgação deste decreto se adota o Protocolo de Coordenação Interinstitucional para a Consulta Prévia em reconhecimento dos direitos das comunidades étnicas, nos casos previstos na Lei 99 de 1993 e na Convenção 169 da OIT, e inclui sua aplicação e procedimento no desenvolvimento de Projetos de Interesse Nacional e Estratégico (PINES).

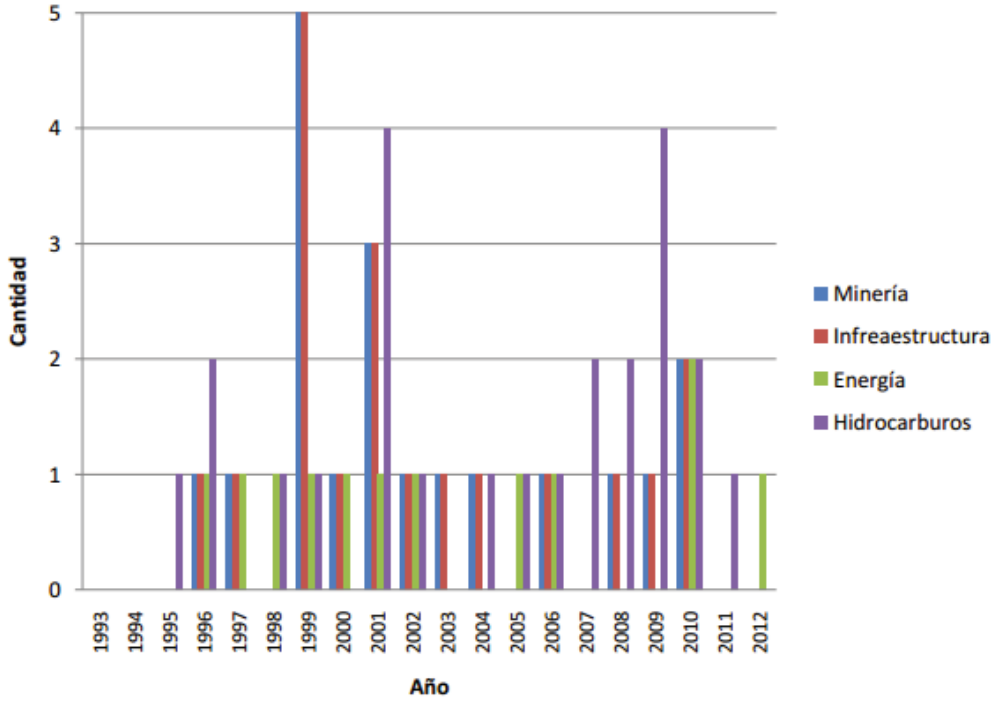
A fim de garantir os seus direitos processuais este decreto adota o Protocolo da Coordenação interagências para a consulta prévia em reconhecimento dos direitos das comunidades étnicas, e estabelece os elementos de coordenação necessários entre as diferentes entidades públicas para facilitar o desenvolvimento de consulta prévia, a fim de obter o consentimento livre prévio e informado (CLPI) em qualquer projeto de desenvolvimento que gere impactos ambientais e sociais sobre seu território (COLOMBIA, 2013).

Dessa forma são estipuladas as atividades a serem implantadas para garantir a participação de membros das diferentes comunidades indígenas que podem ser afetados pela implementação de projetos em suas regiões, permitindo assim o cumprimento desta salvaguarda, como um mecanismo de execução das responsabilidades das entidades públicas

para implementar a participação e a consulta prévia em territórios indígenas (Ibidem, Art. 9-11).

No tocante ao cumprimento da consulta prévia livre e informada no território colombiano é importante destacar que apesar da mesma ser garantida como direito fundamental, a sua realização têm sido muito escassa, no que diz respeito ao número de projetos, obras ou atividades em que se deveria realizar tal processo. Prova disto está em que durante o período de 1993 a abril de 2012, foram aprovados 1745 processos de licenciamentos ambientais, nos quais em apenas em 55 se realizaram consultas prévias com as comunidades étnicas que poderiam ser afetadas pela realização de tais projetos em seus territórios. A figura 9 mostra a desproporção entre os processos de licenciamentos de projetos diversos entre mineração, infraestrutura e derivados do petróleo, e a realização de processos de consultas prévias (Figura 14).

FIGURA 13. DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSOS DE CONSULTA PREVIA POR SETORES, ENTRE 1993 E 2012.



Fonte: ROJAS, (2013)

Adicionalmente, cabe destacar que em 2011, das consultas previas executadas efetivamente, somente cibco envolviam projetos de mineração, apesar do modelo de desenvolvimento econômico proposto pelos governos desde 2002, com base na exploração intensiva de recursos fósseis do subsolo, os quais estão localizados em elevadas proporções dentro dos territórios coletivos de comunidades étnicas (ABAD, 2011).

Pode se inferir assim, que o nível de aplicação da legislação sobre a promoção e aplicação da consulta, mecanismo de especial importância para as comunidades étnicas tem sido muito baixo, uma vez que as iniciativas voltadas para a tomada de decisões legislativas, administrativas, obras, atividades ou o desenvolvimento dos Projetos de Interesse Nacional Estratégicos (PINES) têm a particularidade primeiramente são apresentados nas instituições com a obrigação de certificar a existência dessas comunidades nos territórios.

Isso significa que, antes do início de qualquer projeto, obra ou atividade, as autoridades estatais são as que têm conhecimento dos possíveis impactos e das ações a serem realizadas nos territórios dessas comunidades e, portanto, têm o dever constitucional de protegê-las, de modo que os mecanismos de participação cidadã dessas comunidades deve cobrir um número substancialmente maior do que o correspondente à realidade.

Diante dessa situação, a preocupação do que fazer, antes de qualquer tipo de iniciativa que possa comprometer os povos étnicos no país, ainda permanece no ar. É por isto que para (RODRIGUEZ, 2011) na tarefa de procurar uma saída para essas preocupações, acreditamos que, nesses processos, o Ministério do Interior e da Justiça desempenha um papel fundamental, principalmente na fase de preparação do processo de consulta, através do Grupo de Consulta Prévia em conjunto com as agências de controle (Procuradoria Geral da Nação, Ministério Público e Municípios).

Essas instituições devem assegurar que as comunidades tenham pleno conhecimento do processo a ser iniciado, as implicações do processo e a relevância do mesmo na proteção da integridade das comunidades. Em segundo lugar, durante a fase de realização da consulta, deve ser assegurado que o procedimento seja realizado considerando um calendário preestabelecido e a cultura de cada comunidade; deve ser realizada em conformidade com os requisitos de boa fé, com um procedimento adequado e, não como um processo simples que evite a participação real de povos indígenas e outros grupos étnicos. Ao final a consulta deve refletir que a comunidade teve pleno conhecimento dos projetos, que identificaram os

aspectos positivos e negativos dos projetos, como estes influenciam seu modo de vida e existência e as medidas de proteção de integridade das comunidades a serem adotadas.

Para finalizar cabe destacar que a falta de mecanismos efetivos que permitam implementar a consulta nos territórios de forma previa e informada, corrobora o alto ativismo por parte do Tribunal Constitucional que vêm desenvolvendo uma linha de jurisprudencial sobre consulta prévia desde 1991 até o pressente, na qual elevou esse direito ao grau de fundamental, devido à necessidade decorrente de repetitivos casos em que diferentes comunidades étnicas do país foram violadas em este direito, e de forma relacionada à violação dos seus direitos à autodeterminação e existência, ao realizar projetos de vários tipos em seus territórios, causando impactos negativos em seu desenvolvimento socioeconômico, sem ser ouvidos e sem obter seu prévios consentimento livre e informado, razão pela qual este alto tribunal se tornou o órgão principal que protege este e outros direitos das comunidades étnicas e afros no território COLOMBIANO (ROJAS , 2016).

Como prova do ativismo do tribunal constitucional perante a não acatamento de princípios internacionais para a realização da consulta previa em territórios coletivos destacam-se as seguintes sentenças ou Julgamentos:

- Julgamento C - 030 de 2008 do Tribunal Constitucional mediante a qual se declarou inexequível a Lei 1021 de 2006 (Lei Florestal Geral) pois evidenciou que o processo da Consulta Prévia com as comunidades étnicas não foi realizado na elaboração do conteúdo da Lei demandada, independentemente do fato de que os outros procedimentos foram realizados de acordo com os requisitos legais, uma vez que o alto tribunal considerou que a consulta é um direito coletivo materializado através de um processo público, especial e anterior a qualquer disposição legislativa e / ou administrativa que possa envolver povos indígenas e afrodescendentes no país.

- Julgamento C-175 de 2009 do Tribunal Constitucional mediante o qual a Lei 1152 de 2007 foi declarada inexequível, considerando que os processos de acercamento para a realização da consulta prévia nas comunidades étnicas, devem ser realizados em tempo hábil, ou seja, antes do início dos procedimentos administrativos ou legislativos que possam afetá-los, toda vez que resultam incompatíveis as consultas realizadas de forma extemporânea ou quando o desenvolvimento de tais iniciativas já esteja em andamento, uma vez que dever estar vigente o princípio da boa fé nos processos de consulta prévia e este não pode ser

colocado em dúvida pois o mesmo resulta fundamental para garantir a transparência do processo e para a proteção das práticas coletivas, da diversidade cultural e o estilo de vida tradicional das comunidades.

- Julgamento T 745 de 2010 por meio do qual definiu as diretrizes que servem de guia para o bom desenvolvimento desse direito fundamental em comunidades indígenas e afrodescendentes, assim os requisitos para a execução apropriada da consulta previa são:

- A origem da consulta é a verificação ou a virtualidade de certas medidas de natureza legislativa ou administrativa que afetam diretamente grupos étnicos minoritários.
- O espaço deliberativo criado pela consulta deve assegurar a intervenção de figuras representativas da comunidade, ou seja, sujeitos que atendam aos requisitos de representatividade, são os que estão capacitados para falar e tomar decisões em nome de todo o conglomerado ou coletivo social. A este respeito, a OIT detalhou que o essencial é que a consulta seja o resultado de um processo interno, próprio dos povos indígenas.
- A consulta deve procurar a construção e fortalecimento de instituições e iniciativas das comunidades.
- Deve ser realizado de boa fé, com base em um modelo ajustado às circunstâncias da população, em um ambiente de confiança mútua gerado pelo conhecimento e compreensão completa do alcance real causado pelos efeitos das medidas que se estão sometendo a valoração.
- Deve ser efetuada mediante os procedimentos adequados. Nas palavras da OIT, isso implica que o mecanismo utilizado cria condições adequadas para um acordo ou para o consentimento livre prévio e informado das medidas propostas independentemente do resultado alcançado. Frente a este assunto o mesmo corpo colegiado aprofundou que a forma e o conteúdo dos procedimentos e mecanismos de consulta devem permitir a plena expressão das opiniões dos povos interessados, com antecedência suficiente e com base em uma compreensão completa das questões levantadas, para que possam influenciar os resultados e o consenso pose ser alcançado, e para que as consultas sejam realizadas de forma aceitável para todas as partes. Ou seja,

que a admissibilidade das condições em torno à consulta depende, em última instância, da capacidade de gerar um ambiente discursivo entre as partes.

- O seu objetivo final é conseguir um acordo ou consentimento, o que pressupõe que seu exercício seja ajustado aos elementos mencionados anteriormente.

Nesta ordem de ideias, o Supremo Tribunal constitucional concedeu a proteção do direito fundamental à consulta prévia de povos étnicos e reconheceu sua autonomia, integridade, identidade cultural e social; e convida ao Congresso da República para que no exercício das suas funções regule unificadamente e assertivamente a consulta prévia e o consentimento livre, prévio e informado das comunidades indígenas e afrodescendentes no território colombiano.

Um resumo do conteúdo temático abordado relativo à salvaguarda C é apresentado no quadro abaixo:

SALVAGUARDA	INTERPRETAÇÃO NACIONAL
C. O respeito pelos conhecimentos e os direitos dos povos e comunidades indígenas e locais, tendo em conta as obrigações internacionais relevantes, as circunstâncias nacionais e a legislação, e considerando que a Assembléia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração das Nações Unidas Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas	6. CONSENTIMENTO LIVRE PRÉVIO E INFORMADO (CLPI): Quaisquer iniciativa que afete diretamente um ou mais grupos étnicos e comunidades locais deve ser consultada (de acordo com as disposições legais relevantes), de acordo com os costumes dessas comunidades e contando com a Direção do Ministério do Interior e o acompanhamento das agências de controlo e permitindo o espaço para respeitar as consultas previas e se dei ou não o CLPI. 7. CONHECIMENTO TRADICIONAL: os sistemas e visões de conhecimento tradicional de povos e comunidades locais e étnicos são reconhecidos, respeitados e promovidos, de acordo com a legislação nacional e o cumprimento das convenções internacionais ratificadas sobre a matéria. 8. DIREITOS TERRITORIAIS: os direitos territoriais coletivos e

	individuais dos povos e comunidades étnicas e locais são respeitados; o mesmo seu uso e significado cultural, econômico e espiritual.
QUADRO NORMATIVO	
1) "Convenção 169 da OIT e Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas" 2) Constituição Política da Colômbia "artigos 2, 7, 63, parágrafo 330, artigo 93 e transitório 55" 3) A Lei 99 de 1993, que cria o Ministério do Meio Ambiente, reordena o Setor Público encarregado da gestão e conservação do meio ambiente e recursos naturais renováveis, o organiza o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SINA) 4) Lei 70 de 1993, regula o artigo de transição 55 da Constituição e reconhece o direito de propriedade coletiva das comunidades negras em algumas partes do território nacional. 5) o decreto 1320 de 1998, regula a consulta prévia com comunidades indígenas e negras para a exploração de recursos naturais no seu território 6) Decreto 2613 de 2013, adota o protocolo interinstitucional de coordenação para consulta prévia 7) Decreto 1397 de 1996, cria a Comissão Nacional de Territórios Indígenas e a Mesa Permanente de concertação com os povos e organizações indígenas. 8) "Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. 9) Decisão Andina 391 de 1996, proteção de recursos genéticos e proteção de conhecimento tradicional associado. 10) Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de outubro de 2005, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, UNESCO 11) Convenção sobre Diversidade Biológica 12) Lei 160 de 1994, cria o Sistema Nacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, estabelece um subsídio para aquisição de terras, reforma do Instituto Colombiano de Reforma Agrária 13) Decreto 2164 de 1995, regula parcialmente o Capítulo XIV da Lei 160 de 1994, em relação à doação e titulação de terras para as comunidades indígenas para a constituição, reestruturação, extensão e saneamento das Reservas Indígenas no território nacional.	
Instrumentos	Herramientas o Mecanismo
Políticas, Leis, e de proteção dos direitos	Mecanismo de consulta prévia e consentimento livre, prévio e informado, planejamento e ordenação territorial e Instâncias de coordenação e consulta
Escopo de Aplicação	**Sujeitos de Direito**
ENREDD+, Programas e Projeto	Minorías Étnicas.

Conclusões dos elementos normativos da salvaguarda C:

1. A Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas adotada em 2007 a qual reconhece a relação espiritual entre povos indígenas e suas terras; também reconhece o direito que possuem sobre as terras que tradicionalmente ocuparam e ocupam, e de usar e controlar os recursos destes territórios. O artigo 32 desta declaração enfatiza que os Estados devem obter o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas antes de aprovar projetos que possam afetar suas terras.
2. Na Colômbia, de acordo com a Convenção 169 da OIT, bem como os pronunciamentos do Tribunal Constitucional e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, parece claro que a necessidade de consultar comunidades étnicas para o desenvolvimento de políticas e projetos REDD+ na medida em que tais projetos afetam diretamente as comunidades nas florestas onde os projetos devem ser desenvolvidos.
3. O Decreto 1320 de 1998 estabelece um procedimento para o desenvolvimento de consultas prévias, mas este é muito limitado e não aplicável a projetos desta natureza, na medida em que este Decreto regulou este procedimento para atividades que exigem licenciamento ambiental onde o desenvolvimento de atividades pre-exploratórias não requer licenciamento e portanto consulta. Não há regulamentação sobre como desenvolver a consulta nem os casos em que procede ou não o consentimento prévio, livre e informado (CLPI)
4. É claro que, na Colômbia, o direito das comunidades a serem consultadas é reconhecido, mas não existe um instrumento claro e homogêneo para garantir essa consulta e, portanto, existe uma necessidade clara de criar um novo procedimento de consulta ou protocolo no âmbito para desenvolver a mesma. Os povos indígenas reconhecem esta necessidade e no contexto social já está se promovendo a apresentação de um projeto de lei por iniciativa popular.
5. Os direitos de consulta e participação estão relacionados ao direito à informação. Nesse sentido, informações sobre projetos ou iniciativas REDD+ e qualquer processo de participação devem basear-se em informações, garantidas através da salvaguarda b). A jurisprudência (CCC, C-891/02) também apontou que a participação cidadã se desenvolve como uma questão de duas vias entre a oferta de oportunidades e a

receptividade popular de espaços, cenários e mecanismos de participação e, portanto, se considera que a legitimidade de uma Política ou o desenvolvimento de um projeto REDD+ depende das decisões das comunidades baseadas na compreensão do projeto e no respeito das instâncias deliberativas e organizacionais, pontos que devem ser garantidos previa a qualquer realizaçao de atividades REDD+.

5.3.4 CONCLUSÕES SOBRE A SALVAGUARDA C.

No que se refere ao reconhecimento e respeito pelos direitos dos povos indígenas e das comunidades locais, deve-se dizer que, desde uma perspectiva normativa se conta com uma base jurídica que fornece uma base sólida para a proteção dos direitos humanos reconhecida na legislação nacional e internacional. Mas é evidente que na prática, o respeito pelos direitos dos povos indígenas ainda é incipiente e há muito conflito no país relacionado a esse aspecto, de fato, as garantias constitucionais ainda não se encontram plenamente regulamentadas existindo a necessidade de que os altos tribunais preencham esse vácuo jurídico, mas o nível de vinculação e garantia destas comunidades precisa mais leis efetivas do que jurisprudencial. É por esta razão que o critério de avaliação do primeiro requisito normativo e institucional é parcialmente satisfatório pelo que se assigna uma cor AMARELO. Quanto aos direitos de propriedade e posse da terra considera-se que o Estado tem desenvolvido um importante número de instrumentos normativos que garantem que estes territórios estejam baixo jurisdição indígena e que ditas medidas legislativas determinam com certeza esses direitos territoriais desenvolvendo os princípios contidos na legislação internacional e os acordos internacionais ratificados pelo estado colombiano sobre povos indígenas e tribais. Por esta razão este requerimento em nosso critério merece a cor VERDE. No entanto a fraqueza institucional continua sendo evidente pois se bem é verdade que as garantias em torno a esses direitos existem e existe um incipiente respaldo institucional para faze-las cumprir ainda falta muito por avançar no aspecto institucional. Por isto será outorgado a cor AMARELO sobre este requisito desde a perspectiva institucional.

No relacionado com o respeito pelo uso dos recursos Naturais cabe dizer que se bem é verdade que os instrumentos que garantem os direitos territoriais são sólidos, a falta de institucionalidade e de presença do estado no território faz com que este respeito não se evidencie, sendo as comunidades indígenas e afros, vulneráveis aos atores armados, empresas nacionais e internacionais invasoras do território e grandes fazendeiros, atores que muitas vezes impedem que ditas comunidades exerçam em seus territórios de influência livres usos dos recursos naturais a fim de satisfazerem suas demandas. Por esta razão neste requerimento se dará uma cor VERDE na parte normativa e AMARELA na parte institucional.

No que tange ao respeito pela livre determinação, direito à consulta e ao Consentimento Livre Prévio e Informado (CLPI) se evidenciou que não há legislação adequada completa e consequente com o ratificado pelos tratados internacionais para facilitar o pleno exercício do direito à consulta dos povos indígenas. O próprio Tribunal Constitucional insta o Congresso da República da Guatemala a realizar uma reforma legal correspondente, a fim de harmonizar o conteúdo com os postulados da Convenção 169 da OIT. Portanto, considera-se que a legislação existente para garantir o princípio do consentimento livre, prévio e informado é fraca apesar de ter um quadro institucional definido para tal fim. Por estas razões o requisito de garantir nesta salvaguarda o consentimento livre prévio e informado através dos processos de consulta é avaliado com a cor VERMELHO. No tocante ao respeito pelos conhecimentos e práticas tradicionais existe um quadro jurídico relativamente satisfatório, pois é maior o avanço jurisprudencial ao respeito do que o avanço normativo, toda vez não existe uma lei específica para este tema sendo a única existente sobre o assunto, a lei quadro que adota a convenção 169 da OIT que reconhece e incentiva essas práticas sustentáveis de conservação e gestão próprias das comunidades indígenas, mas de igual forma frente aos demais requisitos e salvaguardas a grande complexidade reside na institucionalidade pública para concretizá-la, onde historicamente, a institucionalidade tem omitido o cumprimento desses princípios. Por essas razões este requisito, tanto a parte normativa como institucional, será avaliado com a cor AMARELO.

6. SINTESE DOS RESULTADOS.

Como mostrado na pressente investigação as mudanças climáticas abrem passo na agenda global a partir de uma série de preocupações que giram em torno das temáticas ambientais e sociais, desde os impactos da revolução industrial, passando pelo surgimento do direito internacional do meio ambiente, até os dias atuais quando é formado um organismo central na assembleia geral das Nações Unidas. Esta é a autoridade máxima para propor soluções globais em torno das mudanças climáticas e cujos pronunciamentos e acordos são vinculantes para os estados que elas aderem e ratificam através da legislação nacional.

Evidenciou-se nesta análise, como, no seio da Convenção quadro para a mudança do clima (UNFCCC), o tratamento dessas questões evoluiu, as perspectivas e as soluções

formuladas pelos estados parte, visando encontrar uma saída efetiva para aceleradas mudanças climáticas e ao aquecimento global, atendendo as diversas demandas dos países dependentes dos recursos naturais (especialmente das florestas) e mais vulneráveis às alterações climáticas. Para tanto, foi feita uma revisão das decisões adotadas pela convenção quadro até a consolidação do Mecanismo de Redução de Emissões (REDD+), adotado pelos países em desenvolvimento assinantes da convenção, através de uma Estratégia Nacional. Ou seja, através de uma política que deve se consolidar com alinhamentos específicos e sujeitos a verificação e que devem abranger aspectos ambientais, sociais, económicos e culturais que permitem concluir que o REDD+ já não é mais um instrumento e sim uma política que os países devem adotar para confrontar as mudanças climáticas.

Mostrou-se também como o estado Colombiano antes da REDD+ vinha preparando políticas no setor florestal o que permitiu adotar e ratificar a convenção quadro das Nações Unidas para a mudança do clima após dois anos de sua criação. Mostrou-se também as principais causas do desmatamento no país, o que tem sido o nível de efetividade das Políticas para deter estes fatores. Posteriormente se evidenciou o contexto e os principais fatores a serem considerados pelo estado Colombiano para a elaboração da Estratégia Nacional (ENREDD+) até incluí-la na agenda, através da promulgação de importantes instrumentos de política do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CONPES), onde diversos atores e mesas intersetoriais consolidam a política climática colombiana.

Uma vez adotada a estratégia Nacional ENREDD+ se mostrou os componentes e atores chave para a elaboração da mesma onde se conformou a hoje ativa Comissão do Grupo Interdisciplinar de Trabalho REDD+ dentro da qual as comunidades indígenas e de territórios coletivos jogam um papel fundamental na sua concepção.

Sobre as Salvaguardas Socioambientais o país também tem avançado dentro dos parâmetros plausíveis de acordo com sua legislação e as políticas que afetam diretamente o setor florestal, baseadas em analises acerca da aplicabilidade de ditas leis e políticas. Sobre a salvaguarda A evidenciou-se que há compatibilidade das ações e medidas propostas para REDD+ com os objetivos das convenções internacionais, apesar de dificuldades de operacionalização em grande parte por contradição e incompatibilidade com as políticas ou regulamentos nacionais (particularmente de natureza econômica). Isto em meio às

dificuldades para operacionalizar os mandatos da legislação através das instituições onde se observa uma deficiente aplicabilidade da lei e uma fraca presença institucional.

Sobre a Salvaguarda B se evidenciou que a Colômbia conta com legislação e garantias constitucionais para o acesso à informação e rendição de contas, mas a fraqueza institucional e a falta de procedimentos claros para materializar estes direitos fazem com que na prática apareçam irregularidades.

Sobre a Salvaguarda C, embora a legislação e os preceitos constitucionais garantam o acesso à propriedade, uso da terra e dos recursos naturais para as comunidades indígenas e afrodescendentes, existe uma histórica falha do estado para fazer presença nestes territórios e uma fraqueza institucional para garantir direitos nos territórios indígenas de propriedade coletiva. Além disso há uma crítica falha na normativa que regulamenta a consulta previa nestes territórios, não contemplando os preceitos e princípios ratificados pela legislação internacional, os quais fazem parte do bloco de constitucionalidade.

O quadro abaixo contém um resumo dos achados e uma avaliação dos requisitos mais relevantes em torno do cumprimento das Salvaguardas A,B, e C da Convenção Quadro das Nações Unidas conforme a metodologia semáforo VASP adotada por VASQUEZ (1995). Nela estão expostos os achados da avaliação dos requisitos que correspondem a cada salvaguarda de tal forma que distingue o avanço normativo do institucional e permite avaliar numa ótica geral dos requisitos e salvaguardas desenvolvidos no território Colombiano.

Avaliação dos Requisitos Conteúdos nas Salvaguardas A, B, e C da UNFCCC

Salvaguardas e Requisitos	Aspetos Normativos			Aspetos Institucionais		
	Ótimo	Precisa melhorar	Insuficiente	Ótimo	Precisa melhorar	Insuficiente
A. Complementaridade e consistência dos objetivos de programas e políticas florestais nacionais e os acordos internacionais relevantes sobre a matéria						
R. Colômbia assegura que as atividades REDD+ sejam compatíveis com seus próprios programas florestais nacionais.						
R. Colômbia assegura que as atividades REDD+ sejam compatíveis com os convênios e acordos internacionais sobre a matéria que tem ratificado.						
B. Transparência e eficácia das estruturas nacionais de governança florestal, levando em consideração a legislação nacional e a soberania nacional.						
R. As estruturas de governança da Colômbia proporcionam o direito de acesso à informação, especialmente aos grupos vulneráveis, como os povos indígenas e as comunidades florestais locais						
R. As estruturas de governança da Colômbia asseguram que as instituições sejam responsáveis pela prestação de contas.						
R. As estruturas de governança na Colômbia levam em consideração leis e regulamentos sobre governança e uso sustentável das florestas						
C. Direitos das Comunidades Indígenas e das Comunidades Locais.						
R. Atividades e medidas REDD + são implementadas na Colômbia de acordo com o direito à igualdade no gozo de direitos humanos internacionalmente reconhecidos.						

R. As atividades e medidas de REDD+ são implementadas na Colômbia respeitando e protegendo os direitos relacionados à posse da terra.						
R. As atividades e medidas de REDD + são implementadas na Colômbia respeitando e protegendo direitos relacionados ao uso de recursos naturais						
R. As atividades e medidas REDD + são implementadas na Colômbia em relação à participação e consentimento livre, prévio e informado						
R. As atividades e medidas de REDD + são implementadas na Colômbia em relação aos conhecimentos e práticas tradicionais.						

Ao se observar o panorama da avaliação chama a atenção que único requisito adequadamente avaliado é o primeiro em torno à salvaguarda A, sobre a compatibilidade das medidas REDD+ com os objetivos das políticas e leis nacionais. No tocante à normatividade avaliada, o aspecto institucional do mesmo requisito é inconsistente e avaliado com cor amarelo. Apesar de existir compatibilidade entre as medidas adotadas pela legislação internacional e as medidas adotadas pelas leis e políticas florestais há uma grande brecha na hora de implementar tais políticas no território, sendo provável que os fatores do conflito armado tenham permeado a aplicabilidade da lei e a operacionalização das estruturas de governança florestal ao longo do território colombiano. A constante mais crítica apresenta-se no campo institucional já que em todos os requisitos das três salvaguardas avaliadas há inconsistências na salvaguarda C, a qual aparece como insuficiente. O anterior nos diz que o principal trabalho a ser realizado para garantir a efetiva aplicabilidade, implementação e respeito pelas salvaguardas socioambientais gira em torno a aspetos institucionais.

Outro aspecto critico gira em torno da avaliação da salvaguarda C onde há uma insuficiência tanto nos aspectos normativos como institucionais, aspecto preocupante toda vez a grande maioria dos territórios florestais e com vocação florestal encontram-se sob jurisdição de comunidades indígenas e afrocolombianas. Isso pressupõe uma finalidade de superar tanto no plano normativo como institucional onde o governo deverá fortalecer os quadros jurídicos existentes à luz dos princípios ratificados pela legislação internacional e que fazem parte do bloco de constitucionalidade. No segmento de recomendações será apresentada uma proposta de solução sobre este ponto.

7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES POLITICAS E JURIDICAS SOBRE AS SALVAGUARDAS A, B e C da UNFCCC.

Os resultados da presente investigação mostraram o papel fundamental do setor Florestal para combater as mudanças climáticas como problemática que ultrapassa as fronteiras geopolíticas afetando todas as nações em diferentes proporções. Precisamente por isso foi que, em meio de um contexto de negociações internacionais para combater os efeitos da mudança do clima, nasce e evolui o mecanismo de Redução de Emissões Advindas do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD+) como um instrumento socioeconômico, que baseado no princípio das comuns, mas diferenciadas responsabilidades, até a necessidade de conservar e usar sustentavelmente as ricas florestas dos países em desenvolvimento, com

a necessidade histórica de mitigar os impactos e proporcionar suporte financeiro para gerar um desenvolvimento sustentável em outras nações por parte dos países desenvolvidos.

Tendo por base essa investigação sobre o surgimento internacional das políticas e decisões para combater as mudanças climáticas, até chegar no REDD+ se evidenciam as tensões existentes entre os países financiadores (desenvolvidos) e os países que financiados (países em desenvolvimento), comprometendo a eficácia dos mecanismos adotados. Embora o REDD+ seja uma política para os países assinantes da convenção quadro, um dos aspectos mais críticos está na falta de vontade manifestada de alguns dos países desenvolvidos que compõem os COP's, para assinar compromissos históricos, passando pelo protocolo de Kyoto até chegar no acordo do Paris em 2015, instrumentos sem os quais seria impossível promover reduções de emissões de GEE através do REDD+. No entanto esta falta de regulação através de um só acordo internacional (como se sugerirá nas recomendações desta investigação), têm permitido aos países (especialmente em desenvolvimento) criar políticas públicas para materializar as indicações dadas no seio da convenção.

Um aspecto que deveria ser revisado no âmbito internacional tem a ver com a necessidade de um novo tratado internacional, que deve necessariamente incluir países desenvolvidos e em desenvolvimento e conter obrigações gerais para reduzir as emissões de GEE para todos os seus membros. Esta é uma realidade que Kyoto, ao não contemplar todos os países emissores de GEE, mostra uma mensagem de desigualdade no cenário internacional. Para isto se recomenda que este novo tratado tem que ter uma força de vinculação maior por parte dos países signatários, pois, os compromissos assumidos perante as COP's muitas vezes carecem de elementos como sanções e exclusões efetivas para fazê-los cumprir. Só agora através da exclusão do financiamento por resultados a Convenção quadro encontrou uma forma efetiva de fazer com que os países cumpram com as metas de redução do desmatamento.

Como segunda medida este tratado deverá contemplar aspetos além dos GEE causados pelo desmatamento e degradação florestal, pois a realidade é que os países doadores de recursos econômicos para REDD+, continuarão permanentemente emitindo GEE em seus processos industriais e de desenvolvimento, faltando um compromisso sério para reduzir suas emissões. Este é o caso das recentes políticas adotadas pelos Estados Unidos e a China, dois países protagonistas na geração de GEE e que não assinaram os compromissos do acordo do

Paris. Um aspecto que se soma neste tópico é a mudança necessária que deverá se realizar na política ambiental dos instrumentos de comando e controle. Apesar do REDD+ e outros instrumentos serem adotados mediante políticas, se mantem a lógica em que por um lado, como assinalado, países compram certificados de redução de emissões de GEE sem assumir compromissos próprios de redução de GEEE, e por outro lado se mantêm a supremacia do princípio do poluidor pagador sobre o protetor recebedor, onde as empresas, pessoas e inclusive estados, pagam direitos por contaminar, impossibilitando assim os resultados das ações realizadas através de outros instrumentos que incentivam a conservação dos ecossistemas e dos serviços ecossistêmicos.

O Estado Colombiano assumiu compromissos internacionais de forma séria, juntando-se às iniciativas para combater a mudança climática ao ratificar a convenção quadro para a mudança do clima (UNFCCC) em 1994, aprovando o Protocolo de Quioto no ano 2000 e apresentando a primeira e a segunda comunicação nacional à UNFCCC em 2001 e 2010 respectivamente. Isso pode ser entendido como uma posição proativa em relação à mitigação das causas geradoras de emissões de GEE e a conservação florestal.

No que diz respeito ao desmatamento, deve-se notar que existem as leis e regulamentos necessários para combater este problema na Colômbia. No entanto, na maioria das vezes a efetividade das leis é problemática, em virtude da carência de controle por parte das autoridades ambientais; isto implica que as novas ferramentas que estejam sendo criadas na Estratégia Nacional ENREDD+ e nas políticas estudadas sobre a mudança do clima, (a maioria concentradas no setor florestal) devam ser respaldadas com um forte componente institucional, técnico e jurídico que lhes permita trazer eficácia aos resultados traçados nas políticas e instrumentos normativos, além de se harmonizar com as demais políticas públicas existentes que regulam o assunto.

De uma revisão sobre a *Read Preparation Proposal* para REDD+ (R-PP) como parte da elaboração da Estratégia Nacional (ENREDD+) adiada pelo Ministério de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (MADS), cabe destacar que, apesar de envolver uma participação pluralista de atores, demandas, e regiões, a mesma vem sendo preparada através de documentos muito técnicos, tornando-se um idioma difícil de entender para as comunidades indígenas e afrocolombianas, as quais possuem a maioria dos territórios florestais no país. Por não elaborar cartilhas inteligíveis e capacitações frequentes nestes

territórios, o anterior poderia ser um obstáculo para alcançar um entendimento por parte dos atores mencionados, em relação aos prós e contras que a implementação da estratégia e dos projetos REDD+ acarretam, o que faz com que a autodeterminação livre dos povos esteja em dúvida.

Apesar disso, e como indicado na proposta de preparação para REDD+ e a elaboração da Estratégia Nacional, para combater o desmatamento, atores relevantes para atingir esses objetivos, para a execução e implementação da Estratégia e de outras políticas, se articulam em torno de objetivos comuns. Para cumprir o que estabelece na o R-PP, no momento da construção dos regulamentos para REDD+, é fundamental zelar pelo desenvolvimento de projetos, dentro dos requisitos nacionais e internacionais. Além disso, não se pode perder de vista as futuras diretrizes criadas dadas nas últimas COPS em torno de aspectos como níveis de referência, pagamentos por resultados entre outros e assim complementar a R-PP até chegar na ENREDD+, tendo sempre como horizonte a proteção dos direitos das comunidades dependentes da floresta, e sem perder de vista que o sucesso destas novas políticas dependem da conservação e desenvolvimento sustentável dos ecossistemas florestais e da biodiversidade.

O governo nacional vem criando toda a infraestrutura normativa e institucional em torno a REDD+ como uma estratégia para combater a mudança climática, num contexto complexo de pós-guerra e com o enorme desafio de criar uma infraestrutura compatível com a normatividade existente, as instituições do estado e os pronunciamentos judiciais que contêm questões delicadas a serem consideradas, como a participação e consulta prévia a grupos étnicos.

RECOMENDAÇÕES DE MEDIDAS ADOTADAS NA SALVAGUARDA A DA CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A MUDANÇA DO CLIMA

Conforme mencionado, as Políticas e Legislação florestal na Colômbia garantem o cumprimento da salvaguarda A, compatibilizando as medidas adotadas na legislação Nacional e internacional e as ações REDD+. No entanto, sua aplicação na realidade insuficiente, principalmente por causa dos fatores institucionais e que se relacionam ao desmatamento no país, impedindo a consolidação de importantes estruturas como as zonas

de reserva florestal, o sistema nacional de áreas protegidas, a política de combate ao desmatamento entre outros. Portanto, enquanto as falências institucionais continuem presentes, a Política Nacional Florestal como um tudo não poderá ser executada conforme seus objetivos.

Como medidas para melhorar os requisitos contemplados na salvaguarda A recomenda-se uma maior harmonia dos instrumentos de ordenação territorial conforme os usos e a vocação dos solos dos ecossistemas colombianos e das figuras criadas pela legislação como as zonas de reserva florestal, os sistemas de áreas protegidas, de competência pelo Sistema Nacional Ambiental. Isto porque os entes territoriais (municípios) têm a faculdade de modificar seus planos de ordenamento territorial onde na maioria das vezes, por interesses políticos, estas figuras não são consideradas. Como mostrado no contexto nacional é que apenas 3% dos hectares que são adequados para plantações florestais sejam utilizados; apenas 23% das terras com vocação agrícola e que o desenvolvimento da atividade pecuária represente 60% do desmatamento no país. Esses números mostram que o componente ambiental da ordenação territorial e que deveria ser inseparável da ordem territorial, não atende o bom manejo dos recursos naturais e não visa o apoio por atividades sustentáveis.

É fundamental que o Estado desenvolva de forma prioritária instrumentos e políticas que promovam a desconcentração da terra e confronte os níveis de desigualdade nas áreas rurais pois, como assinalado, 52% da terra pertencem a 1,5% da população, 81% da população que vivem em áreas rurais, como pequenos e medianos produtores agrícolas, inferiores a 20 hectares por proprietário em média. Este setor produz 70% dos alimentos do país, e uma alta porcentagem deles vive em condições de pobreza. O atual governo Colombiano de Juan Manuel Santos vem promovendo uma reforma rural integrada a qual visa resolver todos esses problemas de desigualdade neste setor e dar maior empoderamento às comunidades campesinas.

O governo nacional vem, desde 1994, promovendo instrumentos como os Certificados de Incentivo Florestal (CIF) o qual têm tido um avanço muito insípido considerando o potencial florestal do país. Adicionalmente a figura do pagamento pelos serviços ambientais a qual esteve regulamentada pelo decreto 953 de 2013 para a aquisição de zonas que abastecem as bacias hidrográficas têm sido igualmente pouco utilizadas em razão dos municípios poderem destinar apenas 1,5 do seu orçamento para proteção ambiental.

Atualmente esse decreto foi substituído pelo decreto 870 de 2017, onde se estabeleceram novas diretrizes para poder implementar a figura dos ecossistemas estratégicos do país.

RECOMENDAÇÕES PARA MEDIDAS ADOTADAS NA SALVAGUARDA B DA CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A MUDANÇA DO CLIMA

Uma reforma urgente deve ser implantada na capacidade institucional das entidades estatais com funções de governança florestal. A este respeito, há uma insuficiência institucional para garantir o cumprimento do quadro legal e das políticas que regem a governança florestal no país. Um trabalho deficiente dessas autoridades ambientais como as Corporações Autônomas Regionais que não executam o orçamento nacional, e não cumprem as metas anuais, e com isto perde-se a oportunidade das regiões desenvolverem programas, políticas e estratégias voltadas para a preservação, manutenção e uso sustentável dos recursos naturais. É fundamental fortalecer a capacidade institucional para garantir os direitos de acesso livre à informação, pois de nada serve ter um marco constitucional e legal sólido se não se conta com o aparelho orgânico que garanta o cumprimento do mesmo.

Outro aspecto que pode melhorar a institucionalidade é o fortalecimento do concurso de méritos dos técnicos para ingressar nas instituições ambientais, pois as mesmas são fortemente influenciadas por interesses políticos. Como o Governo Nacional através do MADS se encontra no processo de construção da estratégia Nacional ENREDD+ estas inconsistências têm que ficar claras para assim adotar medidas necessárias a serem tomadas a fim de fortalecer a institucionalidade no setor florestal.

RECOMENDAÇÕES PARA MEDIDAS ADOTADAS NA SALVAGUARDA C DA CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A MUDANÇA DO CLIMA

Deve-se mencionar a importância desta pesquisa para os direitos territoriais e sobre o acesso aos recursos naturais para as comunidades indígenas e afrodescendentes, onde a estratégia nacional e os projetos REDD+ têm grande influência. Esta relevância se dá em virtude do reconhecimento realizado por parte das instancias judiciárias nacionais e

internacionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Declaração das Nações Unidas sobre os direitos das comunidades indígenas e a Convenção 169 da OIT. Isso significa que qualquer possível projeto, obra ou atividade nesses territórios, deve respeitar esses direitos, nos quais aqueles esses povos e comunidades devem ser beneficiados.

Neste sentido, e como se deu a entender, é necessário refirmar as leis que abordam e regulam o tema da consulta prévia toda vez existe uma lacuna destas respeito ao cumprimento dos objetivos estabelecidos pelos acordos e convenções internacionais ratificados pela Colômbia. Uma vez se promova esta reforma às leis e para desenvolver qualquer ação REDD+ nestes territórios se deve implementar um plano de trabalho desenvolvido por pessoal especializado, com representação do Ministério Público para questões de consulta prévia - Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, representantes da procuradoria geral do estado e da Justiça para assegurar a proteção dos direitos fundamentais, representantes de povos étnicos e outras comunidades florestais, e da academia. Isto com a finalidade de estabelecer um complemento às salvaguardas da UNFCCC e fazer um levantamento das que deverão ser implementadas nestes territórios por suas caraterísticas especiais. No entanto é preciso seguir a decisão um da COP 16 de Cancun, de forma que o conteúdo das políticas públicas e ações REDD+ nesses territórios não fragilizem os direitos fundamentais destas comunidades e se contemplem efetivamente as diretrizes internacionais e os pronunciamentos do Tribunal Supremo Constitucional Colombiano.

REFERENCIAS

ABAD, S**. Falta voluntad política para aplicar consulta. Consulta previa: derecho fundamental de los pueblos indígenas.** 2011 Disponível em: Recuperado de http://www.noticiasaliadas.org/objetos/informe/14PE_consulta_na.pdf

ANGELSEN, A., BROCKHAUS, M., SUNDERLIN, W.D. Y VERCHOT, L.V. (EDS). **Análisis de REDD+: Retos y opciones**. CIFOR, Bogor, Indonesia. 2013

ARBELÁEZ G, C., G. VALLEJO, M. L. HIGGINGS Y E. M. ESCOBAR. 2016. **El Acuerdo de París. Así actuará Colombia frente al cambio climático**. 1 ed. WWF-Colombia.

BANCO MUNDIAL; CIAT; CATIE. **Agricultura climáticamente inteligente en Colombia. Serie de perfiles nacionales de agricultura climáticamente inteligente para América Latina.** 2da. ed. Washington D.C. 2015.

BANCO MUNDIAL. **Colombia: Potencial de Reforestación Comercial (Diagnostico)** 2015. Disponível em: http://www.profor.info/sites/profor.info/files/docs/%5BFINAL%5D%20Diagnostico_PROFOR%20Potencial%20de%20Reforestaci%C3%B3n%20Comercial%20en%20Colombia_18feb15.pdf

BECK, U; GIDDENS, A; LASH, S. **Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna.** São Paulo: UNESP, 1997.

BERENGUER, E., FERREIRA, J., GARDNER, T. A., ARAGÃO, CAMARGO, P. B., CERRI, C. E.,BARLOW, J. **A large-scale field assessment of carbon stocks in human-modified tropical forests. Global Change Biology**. 2014.

BORRÀS, S. **Análisis jurídico del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas**. Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, p. 153-198, jan. 2004. ISSN 2177-7055. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15227>.

CEPAL 2015. **Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe.** ONU, 2015. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/10/S1700334_es.pdf

CCA. Comisión para la Cooperación Ambiental. **México y el incipiente mercado de emisiones de carbono. Oportunidades de inversión para pequeñas y medianas empresas en la agenda sobre cambio climático mundial.** Montreal, Canadá. CCA (2015). Pág.81.

CIFOR. **Gobernanza forestal y REDD+ Desafíos para las políticas y mercados en América Latina.** 2011

CDB. **Convenio sobre la Diversidad Biológica. Artículo 11. Pág. 8.** Naciones Unidades 1992. Disponivel em: de https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf

COLOMBIA. Decreto Ley 2811 de 1974. **Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.** 1974

COLOMBIA. **Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA y se dictan otras disposiciones**. 1993

COLOMBIA. **Ley 807 de 2003**. Por médio de la Cual se aprueba la Convención Internacional sobre espécies amanezadas. 2003

COLOMBIA. **Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.** 2014

COLOMBIA. **Decreto 2041 de 2014. Por el cual se reglamenta el titulo VIII de la Ley 99 del 1993.** 2014

COLOMBIA. **Decreto 298 de 2016. Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climatico**. 2016

COLOMBIA. **Sentença - T 380 de 1993**. **Comunidad Indigena/Derechos Fundamentales/Derecho A La Vida/Derecho A La Subsistencia.** 1993

COLOMBIA**. Ley 70 de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. El Congreso de Colombia".** 1993b

COLOMBIA. **Ley 165 de 1994**. **Por medio de la Cual de adopta la Convención sobre Diversidad Biológica de la Asamblea General de las Naciones Unidas**. 1994.

COLOMBIA. **Segunda Comunicación Nacional Ante La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático**. Bogotá, Colombia. (2010)

COLOMBIA. **Decreto 2613 de 2013. Por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa**. 2013

CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentencia Jurisprudencia Sentencia T-149/13.** 2013

CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentencia Jurisprudencia Sentencia T-149/13.** 2007

DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. **Boletín Técnico Pobreza Monetaria Y Multidimensional.** (2015) Disponível em: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf

DNP. Departamento Nacional de Planeación. **Consejo Nacional de Política Económica y Social. (CONPES) Documento Conpes 2489.** 1989. Disponível em: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2489.pdf

DNP. Departamento Nacional de Planeación. **Consejo Nacional de Política Económica y Social. (CONPES) Documento Conpes 3700**. 2011. Disponível em: http://oab2.ambientebogota.gov.co/es/documentacion-e-investigaciones/resultado-busqueda/conpes-3700-estrategia-institucional-para-la-articulacion-de-poli-ticas-y-acciones-en-materia-de-cambio-climatico-en

DNP. Departamento Nacional de Planeación. **Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Bogotá:** DNP; IDEAM; MADS; Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. 2012

DONELLA M. **The Limits to growth; a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind.** New York :Universe Books. 1972.

ECDBC**. Estrategia Colombiana De Bajo Carbono**. 2013

ECOVERSA. **Estrategia Nacional para el Pago por Servicios Ambientales.** 2007

FURTADO, C. **O Subdesenvolvimento revisitado, Economia e Sociedade, n.1**, Agosto, UNICAMP. 1992.

FINDETER. **Informe de Gestión y Sostenibilidad** 2016

FROTTA, T. A **Emergência do Direito Internacional Do Meio Ambiente. Documento de trabalho.** Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará. 2011.

GARCÍA, C; ARBELÁEZ, C., G. VALLEJO, M. L. HIGGINGS Y E. M. ESCOBAR. **El Acuerdo de París. Así actuará Colombia frente al cambio climático**. 1 ed. WWF-Colombia. Cali, Colombia. 2016.

GONZÁLEZ, M. **Pagamento Pelos Serviços Ambientais na Luta Contra a Desertificação**. Edit Acadêmica Espanhola. 2011

GONZÁLEZ, J. J., ETTER, A., SARMIENTO, A., ORREGO, S., RAMÍREZ, C., CABRERA, E., ORDOÑEZ, M. F. **Análisis de tendencias y patrones espaciales de deforestación en Colombia.** Bogotá D.C., Colombia. 2012

GONZÁLEZ, N; CASTRO, A. **Los resultados de la COP 20 en Lima. Bosques y Cambio Climático. (Ed) ONF Andina**. 2015

GLOBAL FOREST COALITION. A**nnual report: Forest conservation, for and by people**. GFC, Virginia, EE. UU. 2010.

IAVH. Instituto Alexander Von Humboldt. **Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia.** Bogotá D.C., Colombia. (2014). Disponível em: http://www.humboldt.org.co/es/component/k2/item/898-bio2015

IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCILLERÍA. **Nuevos Escenarios de Cambio Climático para Colombia 2011- 2100 Herramientas Científicas para la Toma de**

Decisiones – Enfoque Nacional – Departamental: Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. 2015.

IDEAM. De Hidrología, Meteorología Y Estudios Ambientales. **Estudio Nacional del Agua**. Estudio Nacional del Agua. Bogotá D.C., Colombia. 2014.

IDEAM**. Boletín informativo sobre el monitoreo de los Fenómenos de "El Niño" y "La Niña**. 2015

IPCC. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. **Tercer Informe de Evaluación Cambio climático. La base científica (Resumen para responsables de políticas).** 2001.

IPCC. Panel intergubernamental de Cambio Climático. **Cuarto Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.** 2007 Disponível em: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf

IPCC Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate Change 2007: Synthesis **Report Summary for Policymakers**. Fourth Assessment Report. Cambridge and New York: Cambridge University Press. 2007.

ISOART, M. **Climate Change Adaptation in Developed Nations: From Theory to Practice.** 2008

KISS, A E SHELTON, D. **International Environmental Law**. Supplement, Transnational Publishers, Inc., New York, 1994

KIMMINS, J. P. **Forest Ecosystem Management: An environmental necessity, but is it a practical reality or simply an ecotopian ideal**. XII World Forestry Congr (Area B—Forest for the Planet), 21-28. (2003).

KRAFT, M., & FURLONG, S. **Understanding Public Policymaking**. En M. Kraft, & F. Scott, *The Study of Public Policy* (págs. 90-108). Winsconsin: CQ Press. 2012.

MADS. Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible de Colombia. **Plan Nacional de Desarrollo Forestal Bogotá D.C.,** Colombia. (2000)

MADS. Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible (MADS). **Construcción Colectiva De La Estrategia Nacional REDD+.** Bogotá 2012.

MADS. Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible (MADS). **Ruta de Preparación de Propuesta Estrategia Nacional REDD+ Evaluación Estratégica Ambiental y Social - SESA Ruta Crítica Nacional.** 2013.

MELO, J. **As fontes formais do direito internacional do meio ambiente e a necessidade de novas fórmulas jurídicas para a proteção ambiental**. Em: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 131, dez 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15545>.

MDF. Ministério da Fazenda. Fundo Verde do Clima. **Politicas Institucionales Econômico Financeiras e Cooperação Internacional**. 2016.

OIT. **Organización Internacional del Trabajo. Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales.** 1989.

OIT. Organización Internacional del Trabajo. **Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Pág.9.** 2009 Disponível em: de http://www.aecid.es/centrodocumentacion/documentos/publicaciones%20aecid/6.%20implementaci%c3 %b3n%20convenio%20169%20-%20ilo.pdf

OEA. **O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano.** 2010

ONU. **Asamblea General de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**. Resolución 2200 A (XXI). 1966

ONU. **Assembleia Geral das Nações Unidas. Declaração das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano**. 1972.

ONU. **Assembleia Geral das Nações Unidas. Relatorio de Brundtland**. 1987. Disponível em: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427

ONU. **Protocolo de Kyoto da Convenção Quadro das Nações Unidas Sobre a Mudança do Clima**. (1987)

ONU. **Conferência Das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente E Desenvolvimento** (1992).

ONU. **Declaración De Las Naciones Unidas Sobre Los Derechos De Los Pueblos Indígenas**. (2007)

ONU. **Décimo sexta Conferencia de las Partes. Acuerdos de Cancún**. (2010). Decisión 1/CP16. Pág. 14. Disponível em: http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf#page=2

ONU-REDD. **El programa de colaboración de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo** (ONU-REDD+). 2015.

ONUREDD **Estratégia Del Programa Onu-Redd 2011-2015**. Disponível em: https://www.iisd.org/pdf/2011/redd_programme_strategy_2011_2015_es.pdf (2015)

PARKER, C., MITCHELL, A., TRIVEDI, M., MARDAS, N., AND SOSIS, K. **The Little REDD+ Book.** Global Canopy Programme, Oxford 2009..

PHILLIPS, J. F., DUQUE, A. J., CABRERA, K. R., YEPES, A. P., NAVARRETE, D. A., CABRERA, E. **Estimación De Las Reservas Potenciales De Carbono Almacenadas En La Biomasa Aérea En Bosques Naturales De Colombia**. Bogotá D.C., Colombia. (2011).

PHIL, F. Y QUESADA-AGUILAR, A. **Equitable REDD+: Exploring concepts and strategies.** IIED Discussion Paper. IIED, London. (2014).

PND. **Plan Nacional de Desarrollo** (2010-2014). 2014

PNDF, 2010. Ministerio del medio ambiente, ministerio de comercio exterior, ministerio de desarrollo, departamento nacional de planeación, ministerio de agricultura y desarrollo rural. **Plan Nacional de Desarrollo Forestal**. 2000

PNUMA. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. **Implementación de REDD+: Manual para Expertos Jurídicos Nacionales**. 2015.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. "**Pronunciamiento del Procurador General de la Nación sobre la grave situación ambiental en Colombia a propósito de la presentación de los resultados del Ministerio Público sobre la gestión adelantada en el tema ambiental**". 2008. Pág. 10. Disponível em: dehttp://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1052/80087794.pdf?sequence=1

PROFOR**. Programa Sobre Los Bosques Organización De Las Naciones Unidas Para La Alimentación Y La Agricultura.** (FAO) Roma, 2011

REY, D., ROBERTS, J., KORWIN, S., RIVERA, L., AND RIBET, U. **Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC.** ClientEarth, Londres, Reino Unido. (2013)

REYES, P. E YEPES, A. **Las Contribuciones Nacionales, Uno De Los Principales Retos Del Camino Hacia Paris 2015 Bosques y Cambio Climático.**(Ed) ONF Andina. pp. 4-6. 2015

Rodríguez M. **Territorios colectivos y el mercado REDD en el Pacífico colombiano. Mesa Manglar. Volumen** (IV). Pp.12-13. 2011. Disponível em: http://jenzera.org/wordpress-content/uploads/2009/10/Mesa-manglar-Boletin- 4.pdf

Rojas, D.A. **Capítulo 2: Licencias ambientales otorgadas entre los años 1993 y 2012. Licencias ambientales en Colombia: límites o autorizaciones para el uso de los recursos naturales.** Universidad Nacional de Colombia. p.78. 2013

ROJAS, E. **Línea jurisprudencial derecho fundamental a la Consulta Previa.** (Tesis de Pregrado). Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja, Colombia. (2016).

RRI. Gobierno de Colombia. **Reforma Rural Integral. 2014**. Disponible em: http://www.acuerdodepaz.gov.co/sites/all/themes/nexus/files/reforma-rural-integral.pdf

SANHUEZA, J, ANTONISSEN, M. **REDD+ En América Latina. Estado actual de las estrategias de reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe Naciones Unidas CEPAL. 2014

SEEG (Sistema de Estimativas de Emissões de Gases do Efeito Estufa). **A análise das emissões de GEE no Brasil (1970-2013) e suas implicações para políticas públicas.** Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI). São Paulo: Observatório do Clima, 2015

SINGH, P.P. **Exploring biodiversity and climate change benefits of community-based forest management. Global Environmental Change - Human and Policy Dimensions** 18(3): pp. 468-478. 2008.

SOARES, G. **Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades. 2**011

STERN, N. **The Economics of Climate Change: the Stern Review**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

STONE, D. **Policy Paradox: the art of political decision making**. (3 ed.). New York. Norton and Company. (2012).

TNC. The Nature Conservancy. **Salvaguardas para REDD+ GCF Capacitação REDD+, 13-14 de dezembro de 2012.** 2012

UNFCCC. Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima Decisão **2/CP.13. 2008.** Disponível em: http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf

UNFCCC. Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima Decisão **1/CP.16. 2011**. Disponível em: http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf

UNFCCC. Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima Decisão **1-5/CP.17. 2012.** Disponível em: http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change. **Parties & Observers.** New York: United Nations. p.1. 2014. Disponível em:<http://unfccc. int/parties_and_observers/items/2704.php>.

UNFCCC, **BUR COP-17 da Convenção-Quadro**. Em: http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/items/2716.php>. 2015.

VÁSQUEZ E. **La Metodología "Semáforo-VASP".** Guatemala, 1995

VERA, G. **Negociando Nuestro Futuro Común**. El derecho internacional y el medio ambiente en el umbral del nuevo milenio. México. IDEA-PUCP/Fondo de Cultura Económica. (1998). Pág.55.

WATSON, A. **How to measure the performance of forestry projects?** Em https://openforests.com/building-bridges-impact-investors-sustainable-forestry/ Ultimo acesso: Outubro, 2015.

WUNDER. S. **Designing Payments for Environmental Services in Theory and Practice.** 2008

WRI (World Resources Institute). **Total GHG Emissions Including Land-Use Change and Forestry - 2012**. CAIT Climate Data Explorer, 2012. Disponível em: <http://cait.wri.org/>.

YERGIN, D. **The Quest: Energy, Security and the Remaking of the Modern World.** The Penguin Group. New York. 2011