



Programa Salvadoreño de Investigación
sobre Desarrollo y Medio Ambiente

Aportes para el diálogo

El panorama para REDD+ en Centroamérica: Orientaciones, estrategias y temas críticos

REDD+ y dinámicas territoriales en Centroamérica

La preparación para REDD+ en Centroamérica ocurre en contextos de acelerados cambios económicos y dinámicas territoriales que impulsan nuevas disputas, conflictos y dilemas. Los debates en la región incluyen cuestionamientos de si un eventual mecanismo REDD+ se sumaría a estas presiones, agudizando las amenazas sobre los territorios o si, por el contrario, podría contribuir a encontrar nuevas rutas para fortalecer los derechos y los medios de vida de pueblos indígenas y comunidades rurales.

Los abordajes sobre REDD+ adoptados por cada país son heterogéneos, y van desde un enfoque centrado en la mitigación en Costa Rica, hasta un marcado énfasis por la adaptación en El Salvador. Los procesos de preparación para REDD+ ya llegaron a la inevitable necesidad de abordar de manera sensata dimensiones políticas y sociales críticas como la consulta y participación, mecanismos apropiados de representación, el Consentimiento Previo, Libre e Informado, las implicaciones para la situación de derechos y la gobernanza entre otros.

En estos procesos, los actores territoriales no sólo han reclamado espacios y mecanismos institucionales apropiados de participación, sino que además, han asumido protagonismos inéditos, forzando a que las dimensiones y temas críticos en los procesos de preparación para REDD+ se aborden de manera transparente y decidida. En un sentido más amplio, estas dimensiones no sólo son relevantes para la mitigación del cambio climático, sino también fortalecer la capacidad de resiliencia ecosistémica, social e institucional, que ya es fundamental para cualquier estrategia de desarrollo en Centroamérica.

Las iniciativas y discusiones sobre la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación, la conservación forestal, el manejo sustentable de bosques, y la mejora en reservas de carbono (REDD+) aterrizan en una región centroamericana marcada por acelerados cambios económicos y territoriales. La transformación económica de las últimas cuatro décadas ha significado el paso de modelos agroexportadores a economías más diversificadas, destacándose la aparición, crecimiento y consolidación de sectores como los servicios, las remesas, el turismo y la maquila. Recientemente, el surgimiento de estrategias regionales para convertir a Centroamérica en una plataforma logística y de servicios ha servido de base para promover una serie de megaproyectos de infraestructura, energía y telecomunicaciones, los que cuentan con apoyo nacional e internacional.

La creciente demanda por materias primas y la expansión de proyectos que se basan fundamentalmente en el aprovechamiento de los recursos naturales, constituyen nuevas presiones sobre los territorios rurales. El crecimiento de los cultivos de palma africana y caña de azúcar, el auge de la minería y la extracción petrolera, los megaproyectos hidroeléctricos y de infraestructura, así como el crecimiento del turismo inmobiliario se están desplegando en los territorios con una celeridad importante, y generan dinámicas que pueden incidir en las causas directas o indirectas de la deforestación y la degradación forestal. En muchos casos éstas actividades son facilitadas y respaldadas por agresivos marcos de políticas que se orientan a captar inversión extranjera y a promover una mayor inserción en la economía global (PRISMA, 2011; PRISMA 2012).

De manera simultánea, frente a estas presiones conviven las comunidades rurales y pueblos indígenas, quienes han desempeñado un rol clave en el manejo y la conservación de los bosques que existen en la región, tal y como se evidencia en Petén (Guatemala) y el sur de México (Bray y otros, 2008), en la Reserva Biosfera BOSAWAS en Nicaragua (Stocks y otros, 2007), así como en el Darién panameño (Nelson y otros, 2001).

Además de su importancia como opciones alternativas a los modelos estatales o de los mercados, estas experiencias han contribuido al otorgamiento de una serie de derechos, como el usufructo en áreas protegidas, el reconocimiento de tierras ancestrales a pueblos indígenas, la creación de figuras como los bosques municipales, entre otros beneficios.

Si bien existe una metodología de preparación uniforme por parte del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF-Banco Mundial) en la región, está claro que los gobiernos Centroamericanos también han visto en REDD+ una oportunidad estratégica, aunque desde perspectivas y lógicas distintas, como se presenta más adelante. Por su parte, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ por sus siglas en alemán) ha implementado desde el año 2010 su programa regional REDD; mientras que el Programa Colaborativo de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los Bosques en países en desarrollo (ONU-REDD) se viene implementando en Panamá desde 2009. Más recientemente, Costa Rica, Honduras y Guatemala se han sumado a esta última iniciativa.

El trasfondo para estas iniciativas han sido las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). A partir del 2005 se ha experimentado un avance creciente en el apoyo político para REDD+, lo que provocó el arranque de proyectos pilotos y los procesos de preparación en la región, incidiendo en la construcción de las estrategias nacionales.

Sin lugar a dudas, la evolución de la reducción de emisiones por deforestación hacia REDD+ y el establecimiento de salvaguardas representan hitos importantes en las negociaciones de la CMNUCC. En el primer caso, en el Plan de Acción de Bali (COP-13, 2007) se incluyen la conservación forestal, el manejo sostenible de bosques y el aumento de las reservas de carbono, lo que implica una ampliación a los objetivos de reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal. Por su parte, el establecimiento de las salvaguardas de Cancún en 2009, si bien fueron criticadas como débiles

por observadores, han tenido implicaciones importantes en los procesos de preparación, al incluir en éstos a pueblos indígenas y comunidades rurales. En la actualidad, uno de los temas centrales en las discusiones consiste en las posibles fuentes de financiamiento de REDD+.

A pesar de estos avances, todavía queda una variedad de interrogantes y dudas sobre la naturaleza y alcance de REDD+, así como de los arreglos institucionales necesarios para establecerlo como mecanismo internacional. Este contexto ha generado una gama heterogénea de planteamientos, que incluyen propuestas que van más allá de considerarlo únicamente como un mecanismo de compensación financiera de acciones relacionadas con el carbono, para plantear con mayor énfasis el apoyo directo a las comunidades rurales, el fortalecimiento de sus derechos de tenencia y la mejora de las condiciones de gobernanza existentes en las áreas forestales. En otros casos se ha buscado incorporar la adaptación en los planteamientos de REDD+, como sucede con la propuesta de Bolivia con su Enfoque Conjunto de Mitigación y Adaptación, que busca enfocar las sinergias entre estos dos objetivos por medio de un enfoque integral en los bosques, como alternativa a los planteamientos vinculados exclusivamente con los mercados de carbono. Esta evolución a nivel internacional brinda un contexto importante para entender las distintas posiciones a nivel de la región.

Orientaciones, lógicas y apuestas en las estrategias REDD+

Una revisión de los planes nacionales de preparación para REDD+ en la región deja claro que los planteamientos de REDD+ tienen orientaciones marcadamente diferenciadas, con lógicas y apuestas que responden a los distintos contextos territoriales, institucionales y nacionales de cada país.

Costa Rica

La estrategia REDD+ surge como una oportunidad estratégica para brindar viabilidad

financiera a largo plazo al sistema de Pagos por Servicios Ambientales (PSA). El Sistema Nacional de Áreas de Conservación también figura como una parte importante de la estrategia, la cual permitiría contrarrestar la escasez de recursos (Gobierno de Costa Rica, 2011). A diferencia de los demás países de la región, Costa Rica no experimenta una situación crítica de deforestación, pues sus tasas son mucho menores a las presentes en Guatemala, Honduras o Nicaragua, por lo que su estrategia tiene un enfoque importante en los elementos ‘+’ de REDD+: conservación forestal, manejo sostenible de bosques y aumento de las reservas de carbono.

Es importante considerar que Costa Rica fue uno de los países que promovió los planteamientos iniciales de lo que ahora se conoce como REDD+, en gran medida a partir de su experiencia con el programa de PSA, el cual representa una base institucional y legal importante. Esto le ha permitido llevar la delantera en los procesos de preparación a nivel regional, y ha incidido en su enfoque conceptual sobre REDD+, considerado como un mecanismo fundamentalmente de mitigación con énfasis en los esquemas y mecanismos de pago. Entre los avances se destaca la aprobación de US\$ 64 millones del Fondo de Carbono, también administrado por el Banco Mundial.

El Salvador

El Salvador presenta una estrategia que contrasta claramente con los planteamientos de Costa Rica. Esta propuesta fue desarrollada relativamente tarde en la región, logrando su aprobación casi tres años después de Panamá y Costa Rica. Su orientación se enfoca en la adaptación, en reconocimiento de la extrema vulnerabilidad que sufre el país ante la variabilidad y cambio climático, cuya severidad se refleja en los resultados de tres de los cinco eventos climáticos extremos ocurridos entre 2009 y 2011 (Baja Presión E96/Ida, Tormenta Tropical Agatha y la Depresión Tropical 12E): 250 muertes y US\$ 1,300 millones en pérdidas y daños (6% del PIB) (MARN, 2012). Esta vulnerabilidad se ha agudizado por los niveles severos de degradación del país, donde no quedan bosques de escala sustantiva como los demás países de la región.

Frente a este contexto, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) ha creado el Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP), que busca lograr una regeneración y restauración a gran escala, promoviendo un abanico de opciones para mejorar las opciones de medios de vida y fortalecer la resiliencia en los territorios, entre las que se encuentran la transformación de prácticas agrícolas mediante el uso de técnicas de conservación de suelos, la agroforestería y los sistemas agro-silvopastoriles; así como la combinación de la infraestructura física con la “infraestructura natural”, entre otras. Si bien estas acciones surgen desde una lógica de adaptación, tienen importantes co-beneficios asociados con la mitigación y la biodiversidad. Así, la propuesta de El Salvador se fundamenta en un abordaje denominado “Mitigación basada en la Adaptación” (MbA), el cual pretende que los co-beneficios de mitigación sean reconocidos y compensados con financiamiento climático público (no de mercado) en un programa de REDD+ (Gobierno de El Salvador, 2012).

Guatemala

Las propuestas de El Salvador y Costa Rica sirven como punto de referencia para enmarcar las demás propuestas de la región. En ese sentido, Guatemala tiende a inclinarse más hacia un enfoque relativamente parecido a Costa Rica, con un abordaje que busca establecer los pagos en un eventual sistema de REDD+, orientado principalmente a la mitigación. Sin embargo, a diferencia de Costa Rica, concentra los esfuerzos exclusivamente en la deforestación evitada, pues experimenta importantes procesos de deforestación a gran escala, sobre todo en el norte del país (Gobierno de Guatemala, 2012).

El enfoque conceptual y geográfico surge en gran medida de Guatecarbon, una serie de proyectos pilotos que utilizan los estándares de Verificación de Carbono y de la Alianza de Clima, Comunidad y Biodiversidad (VCS y CCBA respectivamente por sus siglas en inglés) localizados en el norte del país. Estas iniciativas han estado lideradas por organizaciones internacionales de conservación en colaboración

con organizaciones comunitarias, municipalidades y ONG de Guatemala, cuya línea base también constituye la primera área sub-nacional de la estrategia REDD+ en la región. A través de estos proyectos se ha intentado acceder a mercados voluntarios por medio de las certificaciones VCS y CCBA; mientras que Guatemala busca desarrollar su estrategia nacional de REDD+ sobre la base de estos avances y aprovechando los programas de incentivos forestales PINFOR y PINPEP, que serían los pilares de un eventual esquema de REDD+-.

Nicaragua

Nicaragua experimenta escenarios de deforestación en una escala parecida a Guatemala, por lo que su enfoque principal - aunque no exclusivo - se concentra en estas dinámicas particularmente en la Costa Atlántica. A pesar de esta característica común, el enfoque conceptual de Nicaragua se acerca más al planteado por El Salvador, pues tiene un énfasis importante en la adaptación, la seguridad alimentaria y la variedad de opciones posibles para promover cambios a nivel territorial, incluyendo paisajes agrícolas, ganaderos y forestales.

El hecho de que la deforestación en Nicaragua es una expresión de dinámicas que amenazan los pueblos indígenas de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur (RAAN y RAAS), configura un escenario único en la región y ha derivado en un abordaje innovador, donde se destaca un mayor énfasis y priorización acerca de los derechos y la gobernanza. Estos esfuerzos han sido liderados por las autoridades autónomas y representantes de la RAAN, quienes han logrado la apertura necesaria para impulsar un proceso sub-nacional como una manera de lograr el apoyo político y financiero que les permita avanzar en la agenda de derechos y gobernanza dentro de la preparación nacional para REDD+.

Panamá

Panamá, al igual que Nicaragua, tiene grandes masas forestales que todavía sufren de fuertes presiones de deforestación. Sin embargo, en este país el proceso de REDD+ contrasta fuertemente con el de Nicaragua. A pesar de una serie de avances durante el período 2008-2009, que lo

ubicaron como uno de los procesos de REDD+ más avanzados en la región, hoy en día es uno de los más rezagados, debido principalmente a la ausencia de acuerdos sobre el proceso de consulta con los pueblos indígenas del país, representados en una sola organización: la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP).

En sentido general, el planteamiento conceptual de Panamá se inclina hacia una propuesta REDD+ parecida a la de Costa Rica, pues el enfoque está centrado principalmente en la mitigación, buscando promover “empresas verdes” junto a un cambio en la conciencia y la cultura ambiental. Si bien comparte con Nicaragua la presencia significativa de pueblos indígenas que han logrado avances importantes en el reconocimiento de derechos, la propuesta de REDD+ y sus procesos han evitado prácticamente por completo el tema de derechos, e incluso el gobierno reafirma la propiedad del Estado sobre el carbono (Gobierno de Panamá, 2009; Gobierno de Panamá, 2009a). El estancamiento de estos procesos debe ser entendido en su contexto político más amplio, en el que los derechos territoriales se han visto continuamente amenazados por la expansión de proyectos extractivos.

Honduras

Honduras tiene grandes masas forestales que experimentan considerables procesos de deforestación en áreas donde predominan los territorios indígenas, tal y como sucede en Panamá y Nicaragua. Sin embargo, el enfoque de país todavía no queda claro. La promoción de proyectos pilotos en Honduras - si bien no han logrado avanzar con las comunidades a nivel de territorio como en Guatemala - han incidido en el proceso de REDD+, pues la línea base inicial utilizada para la estrategia nacional corresponde a la empleada por Rainforest Alliance enfocada en la deforestación evitada. La estrategia delineada en el R-PP (pendiente de aprobación) no brinda una idea clara de la apuesta nacional, pues plantea la promoción de una gran variedad de programas gubernamentales ya existentes.

Es importante tener en cuenta, sin embargo, que estrategias más amplias como el Plan de Nación

y la Visión de País han planteado la promoción de una mayor producción forestal vinculada a mercados de carbono, propuestas que parecen tener mucha relevancia para la estrategia (Gobierno de Honduras, 2012). A pesar de los desafíos relacionados a este escenario, vale la pena señalar avances en años recientes a partir de la Ley de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y su reglamento, lo que ha facilitado el acceso de grupos forestales, agroforestales y campesinos a considerables extensiones de bosques. Adicionalmente, se han construido nuevas instancias que han fortalecido el protagonismo de estos actores en los esquemas de gobernanza territorial. Sin embargo, estos avances en derechos han beneficiado principalmente a grupos forestales, agroforestales y campesinos, mientras los territorios indígenas en general enfrentan escenarios bastante diferentes.

Tendencias y temas críticos en la preparación para REDD+ en Centroamérica

¿Confrontando nuevas o viejas dinámicas de deforestación y degradación?

Parece axiomático afirmar que para abordar la deforestación y degradación en Centroamérica se debe partir de una idea clara de las distintas causas de estos fenómenos. Sin embargo, la falta de información sobre la degradación ha permitido muy poco avance respecto a sus causas, mientras persisten vacíos importantes en los análisis de la deforestación, basados más en diagnósticos genéricos, e incluso históricos, que en dinámicas específicas y actuales. Esta tendencia se refleja en la forma en que los países identifican los factores causantes de la deforestación. Se señalan con frecuencia causas directas y generales (Cuadro 1), mientras que las causas asociadas con las nuevas dinámicas territoriales son mencionadas con menor frecuencia (Cuadro 2).

Una revisión cualitativa de los R-PP también permite ver que incluso las veces que se mencionan los sectores más dinámicos (por ejemplo

los proyectos de infraestructura en Panamá y Honduras, o la extracción de hidrocarburos y la minería en Guatemala), en su mayoría tienen un perfil sumamente bajo y con poco o nulo análisis alrededor de su ubicación, alcance o trayectoria.

Las discusiones sobre las causas subyacentes también demuestran tendencias parecidas, pues son más generales que específicas, con poca delineación de las relaciones entre éstas y las causas directas. Entre estas causas se identifican la debilidad institucional y la falta de aplicación de las leyes, la débil coordinación intersectorial,

Cuadro 1
Causas directas de deforestación y degradación más citadas en los R-PP

Causas directas	País (es)
Agricultura	Todos
Ganadería	Todos
Incendios forestales	4 (GT, HN, NI, ES)
Extracción ilegal de madera	4 (GT, HN, NI, ES)
Desplazamiento de comunidades (migración-deforestación-degradación)	4 (GT, NI, HN ES)
Infraestructura	4 (CR, PA, HN, ES)
Expansión urbana	3 (GT, HN, ES)
Fenómenos naturales o plagas	3 (GT, HN, NI)

Fuente: Elaborado en base a los documentos R-PP

Cuadro 2
Veces que se señalan nuevos sectores causantes de deforestación o degradación en los R-PP

Causas directas	País (es)
Caña de Azúcar	2 (GT, ES)
Minería	2 (GT, NI)
Palma africana	1 (GT)
Extracción de hidrocarburos	1 (GT)
Proyectos hidroeléctricos	0

Fuente: Elaborado en base a los documentos R-PP

la inseguridad en la tenencia, junto a otros aspectos como la ausencia de políticas públicas, la pobreza y la falta de oportunidades. Además, varios factores clave han recibido menor atención, como los acuerdos internacionales de comercio y finanzas (solamente Nicaragua lo menciona), la mayor demanda para materias primas (señalado únicamente en el caso de El Salvador). En ningún caso se identifican las políticas específicas orientadas a la expansión de nuevos sectores económicos como elementos que inciden en las dinámicas de deforestación y degradación.

Estas debilidades podrían explicarse por la falta de información y recursos disponibles para realizar análisis más detallados, antes de recibir los fondos del FCPF para la preparación. A pesar de esfuerzos impulsados por otros donantes para fortalecer las estrategias en este sentido, todavía se requiere de mayores avances, como bien reconocen muchos de los países. Sin embargo, el resultado inevitable en la mayoría de los casos es que las propuestas para la implementación parten de una base de conocimiento relativamente débil sobre las distintas causas de la deforestación y sus interrelaciones, lo que complica la gestión política y estratégica frente a las nuevas dinámicas territoriales.

Procesos de preparación: ¿Priorizan temas medulares?

El análisis de las propuestas para abordar la deforestación en la región permiten identificar dos grupos de temas: i) aquellos que se han priorizado en prácticamente todas las estrategias de REDD+; y ii) una serie de aspectos clave para el desarrollo de las estrategias, pero que sin embargo no han sido tomados tan en cuenta como los primeros.

Fortalecimiento de instituciones gubernamentales: Es el eje de acción que ha recibido la mayor parte de atención en los planes de preparación. Dados los presupuestos y la viabilidad política, parece probable que una parte de las principales acciones se concentrará en el fortalecimiento de programas e instituciones

gubernamentales, principalmente de carácter ambiental y forestal.

Incentivos y servicios ecosistémicos: Presente en la mayoría de las propuestas en la región y con buenas perspectivas para implementarse, dentro de este aspecto se incluyen la creación de nuevos mecanismos de incentivos, el establecimiento de marcos regulatorios para facilitar estos mecanismos y el fortalecimiento de los mecanismos ya existentes (como los programas de incentivos forestales PINFOR y PINPEP en Guatemala y el PSA en Costa Rica).

Parece claro que estas dos líneas de acciones – por si solas – no serán suficientes para abordar los procesos de deforestación y degradación en la región. A continuación se presentan otros temas que podrían ser fundamentales para la implementación de las estrategias REDD+, pero que no han sido priorizados de manera tan uniforme como los señalados anteriormente.

Derechos y tenencia: Los temas de derechos y tenencia han elevado su perfil en las propuestas de REDD+, siendo mencionados en la mayoría de ellas como aspectos fundamentales en el análisis de los territorios, e incluido en cuatro países (Nicaragua, Honduras, Costa Rica y Panamá) como parte de las propuestas para confrontar las dinámicas de deforestación y degradación. Sin embargo, en ningún caso se proponen acciones que reconocen nuevos derechos, lo que representa un vacío importante para comunidades que no cuentan con reconocimiento, como ocurre en Panamá. Nicaragua, por el contexto expuesto anteriormente, representa uno de los casos más promisorios en este sentido.

En otros países, como Honduras y Costa Rica (ver Recuadro), se han planteado acciones que en principio podrían asegurar los derechos de las comunidades indígenas, aunque no han sido discutidos a fondo con estos sectores, por lo que todavía sus alcances no resultan claros. Por otro lado, los fondos destinados a estas iniciativas, que constituyen solamente el 3% de todas las propuestas para abordar REDD+ (sin incluir los fondos necesarios para abordar aspectos

Recuadro
Incentivos que han brindado apoyo a comunidades indígenas: el caso del PSA en Costa Rica

A partir de sus derechos colectivos reconocidos, comunidades indígenas en Costa Rica han desarrollado experiencias importantes en cuanto a los posibles impactos de mecanismos de incentivos. Esto se ha logrado a través del programa de Pagos por Servicios Ambientales en territorios indígenas, que generó recursos que alcanzaron US\$14.8 millones entre 1997 y 2009. Si bien han existido diferencias territoriales importantes, se han evidenciado en varias comunidades los posibles impactos positivos de este tipo de mecanismo, incluyendo el fortalecimiento de capacidades de incidencia y negociación política, mayor sofisticación en la atracción de inversión pública y privada, mejoras en servicios de salud, viviendas e infraestructura de transporte. Partiendo de estas experiencias, los pueblos indígenas han planteado la necesidad de apoyo financiero para desarrollar una “modalidad congruente con las visiones indígenas” de desarrollo que definirá su participación en REDD+. Por su parte, grupos campesinos también han identificado la necesidad de construir una “modalidad campesina”, cuyo enfoque podría compartir aspectos importantes con la propuesta de El Salvador.

Fuentes: Basado en Gobierno de Costa Rica (2011) y Borge (s.f.).

técnicos), no serán suficientes y podrían reflejar una voluntad política todavía limitada para abordar los temas de derechos y tenencia.

Acciones intersectoriales y territoriales: El Salvador, Nicaragua y Guatemala han propuesto la armonización de políticas entre sectores y el ordenamiento territorial como elementos medulares y necesarios para que cualquier esfuerzo REDD+ sea efectivo. Sin embargo, estas propuestas podrían enfrentar enormes retos políticos, por lo que su viabilidad de implementación estaría condicionada a la superación de estas dificultades.

La producción rural: Actores comunitarios en la región han planteado que REDD+ constituye una oportunidad para reorientar los sistemas productivos en áreas rurales, y todos los países han incluido, de distintas formas, discusiones y planteamientos en los procesos y propuestas para REDD+. En los casos de El Salvador y Nicaragua, se ha apostado claramente hacia cambios en la producción rural a nivel de paisaje, lo que apunta hacia el fortalecimiento de los medios de vida, la sostenibilidad y la resiliencia. Mientras tanto, Costa Rica ha presupuestado una cantidad considerable para expandir la producción rural, aunque su orientación estaría sesgada hacia la industria forestal. En Honduras, si bien la estrategia de REDD+ carece de una definición clara, cabe señalar que organizaciones forestales y agroforestales comunitarias lograron un acuerdo con el Banco Mundial para aprovechar las experiencias exitosas de forestería comunitaria en función de los esfuerzos de REDD+.

Ausencia de adaptación en REDD+:
Brechas conceptuales y territoriales

Dada la extrema vulnerabilidad que experimentan las comunidades rurales de Centroamérica, es importante que la adaptación sea abordada como un tema clave dentro de los esfuerzos de políticas relacionados con REDD+. Sin embargo, persiste en la región una división importante entre los esfuerzos de mitigación y las acciones que privilegian la adaptación. A pesar de que desde los programas REDD+ se ha planteado recientemente la incorporación de la adaptación, la realidad muestra pocos los avances en este sentido, con excepción de El Salvador y Nicaragua.

Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado: ¿Más allá de principios?

Uno de los principales temas de debate en los procesos de preparación para REDD+ consiste en el rol que deberán desempeñar los pueblos indígenas y comunidades rurales en el desarrollo de las estrategias nacionales. En los últimos 3 años los gobiernos, con el apoyo de donantes, han logrado elevar el nivel de

conocimiento en la región, y en sentido general existen mayores niveles de diálogo y discusión, particularmente con las comunidades organizadas.

En Costa Rica, se han logrado importantes avances, asegurando el financiamiento de US \$1.2 millones para llevar a cabo un plan de consulta liderado por la Red Indígena Bribri y Cabécar (RIBCA), el cual incluye el diseño de una estructura organizativa y de representación para dar seguimiento a los resultados de la misma. Esto implica acompañar al gobierno central, asegurando a la vez que los intereses expuestos por las comunidades indígenas queden incluidos en los acuerdos, procedimientos, actividades y otros mecanismos que formarán parte de la Estrategia Nacional de REDD+.

A pesar de los avances alcanzados en Costa Rica, el papel y la articulación de los actores en la etapa de preparación aún no se ha definido, pues las propuestas sobre la consulta todavía se encuentran en su etapa inicial y no se han establecido los pasos y mecanismos concretos que garanticen su realización. Lo mismo se puede afirmar sobre los planteamientos del Consentimiento Previo, Libre e Informado (CPLI), que se garantiza en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), por la cual casi todos los países de Centroamérica votaron a favor, y aparece señalado en cuatro de los R-PP (Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica).

Es importante señalar que el CPLI no es equivalente a la consulta o a la representación, al ser éstos los mecanismos para lograrlo. El CPLI debe ser entendido como el establecimiento de las condiciones bajo las cuales los pueblos ejercen sus derechos fundamentales a negociar los términos de políticas, programas y actividades externas que afecten directamente sus medios de vida y su bienestar, estando en libertad de dar o no su consentimiento (Anderson, 2011). Un aspecto fundamental en los procesos de REDD+ consiste en identificar quiénes son elegibles para el CPLI, considerando que los pueblos indígenas ya cuentan con un marco claro en la DNUDPI que garantiza este derecho.

De igual manera, para cualquier proceso de consulta o CPLI, resulta importante y necesario

definir varios elementos clave: Primero, la identificación de las autoridades legítimas a nivel territorial, para seleccionar la entidad adecuada para realizar la consulta, o identificar quien brinda el consentimiento. Esta es una tarea ya realizada en Costa Rica, a diferencia de otros países como Guatemala, donde sigue siendo un desafío importante.

Segundo, es necesario definir cuándo se debe realizar la consulta o el CPLI. Como REDD+ implica la elaboración de políticas y no un proyecto físico (como sería la construcción de una represa, por ejemplo) ha predominado la ambigüedad en este contexto. Por el momento, parece que el hito principal en el proceso de preparación será la finalización del proceso de Evaluación Social y Ambiental Estratégica (ESAE), donde se buscará alcanzar un “amplio apoyo comunitario”. No hay definición concreta para los casos en que se buscará el CPLI, pero según la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, el derecho al CPLI aplica antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que afecten a los territorios indígenas. Tal parece que en varios de los procesos de preparación para REDD+ no se está cumpliendo con dicha Declaración, pues antes de haber definido la consulta o una ruta clara hacia el Consentimiento Previo, Libre e Informado, se siguen desarrollando estudios, medidas técnicas e institucionales, muchas de las cuales están dirigidas hacia los territorios indígenas.

Tercero, conviene definir claramente el contenido de la consulta o el CPLI. A pesar del alcance del trabajo que se está realizando alrededor de las iniciativas REDD+, todavía no se ha definido concretamente lo que se incluirá dentro de los procesos de consulta. En el caso del CPLI, según la DNUDPI, éste se aplica para cualquier medida legislativa o administrativa que afecte los derechos sobre sus territorios, tierras y recursos naturales, independientemente de que sean o no reconocidos por el gobierno.

Estos tres elementos serán claves en la definición de lo que se considerará como una consulta, o un proceso de CPLI adecuado. En todo caso, será fundamental que estos esfuerzos no se limiten a la obtención de una respuesta positiva o negativa, sino que puedan contribuir a la

construcción de mejores estructuras y mecanismos de gobernanza que perduren en el largo plazo, promoviendo e integrando cada vez más los pueblos indígenas y comunidades rurales en la toma de decisión sobre sus territorios. La búsqueda de estos objetivos puede facilitar modificaciones o replanteamientos de estrategias en aquellos territorios donde no se haya asegurado la participación plena de los actores locales. Esto será fundamental no solamente para REDD+, sino para procesos y apuestas de gobernanza territorial más amplios, y constituye una de las oportunidades estratégicas más importantes dentro del proceso de preparación.

Representación en la institucionalidad de REDD+

La institucionalidad de REDD+ incluye el conjunto de mecanismos, foros e instancias que se han creado, o se están coordinando para llevar a cabo la preparación para REDD+. Esta institucionalidad podría jugar un papel crucial en la construcción de mejores estructuras y procesos de gobernanza con las características ya discutidas. Las oportunidades que se brindan, sin embargo, varían de un país a otro, dependiendo de los distintos contextos y planteamientos alrededor de REDD+.

En Costa Rica y Panamá, los primeros países en desarrollar sus planes, la institucionalidad propuesta para REDD+ se basa fundamentalmente en las instituciones ambientales y forestales ya existentes. Sin embargo, las experiencias de estos dos países han sido muy diferenciadas, pues mientras en Panamá el proceso se ha estancado debido a la falta de consenso sobre la consulta, en Costa Rica representantes de los pueblos indígenas se han incorporado a la Junta Directiva de REDD+ (la instancia más alta en la preparación del Programa), a la vez que han apoyado la elaboración del plan de consulta que incluye capacitación y fortalecimiento de capacidades, la definición de estructuras de representación, así como la creación de mecanismos para monitorear la estrategia REDD+, tanto a nivel nacional, como territorial.

En propuestas que se desarrollaron más tarde, como las de Guatemala, Honduras y Nicaragua,

se observa la creación de una institucionalidad más compleja alrededor de REDD+ que va más allá de las instituciones ambientales, incluyendo espacios plenarios donde se busca incorporar a todos los actores para lograr consensos en la toma de decisiones (por ejemplo, el Grupo de Bosques, Biodiversidad y Cambio Climático en Guatemala, o el Sub-Comité REDD+ en Honduras). Si bien los procesos en estos países deben incorporar a otros sectores y actores, este tipo de planteamiento introduce un riesgo real de que los pueblos indígenas y las organizaciones forestales queden diluidas frente a la gran cantidad de ONG y otros actores privados – particularmente en Guatemala y Honduras – lo que podría significar que no tengan voz en los niveles más altos de la toma de decisiones.

Es notorio que ante estos desafíos, grupos agroforestales aglutinados en la Federación de Productores Agroforestales de Honduras (FE-PROAH) integren el Comité de Alto Nivel de la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Sin embargo, esta situación contrasta con los planteamientos de la Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH), desde donde se ha propuesto una institucionalidad indígena paralela a la ya existente. Aunque complejos, estos desafíos pueden ser superados, como lo demuestra el caso de Nicaragua, donde se ha acordado la incorporación de los Gobiernos Territoriales Indígenas (GTI) en los tres niveles de la institucionalidad de REDD+, incluyendo el más alto.

ESAE: ¿Requisito para salir del paso u oportunidad para el empoderamiento territorial?

A pesar de la gran cantidad de salvaguardas que se han desarrollado en distintos ámbitos, pareciera que en Centroamérica serán los procesos de Evaluación Social y Ambiental Estratégica (ESAE) y el Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS), los instrumentos que podrían tener una mayor incidencia, en función de asegurar los mecanismos de consulta más adecuados y lograr un “apoyo comunitario amplio”.

Los procesos de ESAE en la región son todavía muy incipientes, pues únicamente se han implementado en Costa Rica, mientras que en los demás países apenas se comienzan a desarrollar. Sin embargo, la experiencia lograda hasta el momento permite distinguir por lo menos dos rutas distintas para la ESAE: La primera se asemeja a un proceso de salvaguardas para un proyecto físico, definido de antemano con un alto nivel de detalle y, a partir de esto, se definen medidas preventivas o de mitigación para prevenir daños ambientales o sociales. La experiencia de Costa Rica parece orientarse hacia esta opción, lo cual tiene sentido, como resultado del alto nivel de definición del Programa PSA. Sin embargo, otros países avanzan en esa misma dirección, como Guatemala y Honduras, a pesar de poseer un menor nivel de definición en sus programas.

La segunda ruta se refiere a un esfuerzo donde se construye la estrategia desde sus inicios de forma participativa con las comunidades, buscando que se incorporen valores ambientales y sociales dentro de la misma, minimizando los impactos negativos que tendrían que ser prevenidos o corregidos y buscando fortalecer estrategias locales-territoriales de desarrollo. Este parece ser el camino que se ha planteado en El Salvador.

Esta segunda opción brinda una oportunidad estratégica para todos los países que están preparando sus procesos de ESAE, y que se encuentran todavía discutiendo y construyendo planes alrededor de lo que podría ser REDD+. De igual manera, podría contribuir a corregir deficiencias no solamente en el proceso de la participación de pueblos indígenas y comunidades rurales, sino también en el contenido de las propuestas, así como en el conocimiento y abordaje de las causas de la deforestación y degradación. Por lo tanto, la ESAE puede convertirse en un proceso estratégico para construir las visiones e institucionalidades que aporten, no solamente en función de REDD+, sino que respondan a las visiones endógenas de desarrollo, al tiempo que

contribuyan a construir una gobernanza más fuerte y equitativa en los territorios de la región.

El camino por delante en la preparación para REDD+

Luego de cuatro años desde que se lanzó el proceso de preparación para REDD+ por parte del FCPF, los países de Centroamérica han dado pasos claros para definir sus propias propuestas a través de las cuales buscan insertarse en este mecanismo global, el cual todavía está en construcción y negociación bajo la CMNUCC. A partir de 2013, la mayoría de países estarían ejecutando sus respectivos planes de preparación para REDD+.

Si bien los procesos de preparación en los países tienen orientaciones, especificidades y ritmos diferentes, todos enfrentan contextos sociales y políticos que desafían los contenidos, los instrumentos y los alcances de lo que REDD+ podría llegar a ser en Centroamérica. De hecho, los énfasis en las dimensiones técnicas, científicas y metodológicas que prevalecieron en los primeros años cuando REDD+ emergió, ahora han sido relegados por la necesidad de abordar y confrontar las dimensiones sociales, políticas, institucionales y territoriales, no sólo desde la lógica de la gestión pública - a cargo de los gobiernos - sino también de los actores locales y territoriales que ya no sólo reclaman espacios de participación, sino que también han asumido protagonismos inéditos forzando a que temas críticos como los discutidos anteriormente, se aborden de manera transparente y decidida en los procesos de preparación.

Durante los próximos años, la implementación de los planes de preparación en los países de Centroamérica podría contribuir a mejorar la ampliación de derechos y las condiciones de gobernanza en los territorios con potencial para acciones de REDD+, o por el contrario, podría reforzar patrones de exclusión y debilitamiento de la institucionalidad territorial, justamente en una coyuntura en que la región requiere esfuerzos decididos y sostenidos de fortalecimiento de la resiliencia ecosistémica, social e institucional frente al cambio climático y a las dinámicas territoriales.

Referencias

- Anderson, Patrick (2011). *Free, Prior and Informed Consent: Principles and Approaches for Policy and Project Development*. RECOFTC-GIZ.
- Borge Carvajal, (s.f.). *Resultados del PSA en los territorios indígenas apoyados por el PPD-GEF/PNUD: Casos de Conte Burica, Guaymí de Coto Brus y Bajo Chirripó*. PPD/FMAM/PNUD. San José, Costa Rica.
- Bray, D.B., Duran, E., Ramos, V.H., Mas, J.F., Velazquez, A., McNab, R.B., Barry, D., and Radachowsky, J. *Tropical Deforestation, Community Forests, and Protected Areas in the Maya Forest*. Ecology and Society 13 (2).
- Fruhling, P., M. Gonzalez, H.P. Buvollen (2007). *Etnicidad y Nación: El Desarrollo de la Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987 – 2007)*. F&G Editores, Guatemala, Guatemala.
- Gobierno de Costa Rica (2011). *Readiness Preparation Proposal (Agosto 2011)*. San José.
- Gobierno de El Salvador (2012). *Readiness Preparation Proposal (September 28, 2012)*. San Salvador.
- Gobierno de Guatemala (2012). *Readiness Preparation Proposal (March 02, 2012)*. Guatemala.
- Gobierno de Honduras (2012). *Readiness Preparation Proposal (October 2012)*. Tegucigalpa.
- Gobierno de Nicaragua (2012). *Readiness Preparation Proposal (1 de Junio, 2012)*. Managua.
- Gobierno de Panamá (2009). *Readiness Preparation Proposal (May 16, 2009)*. Panamá.
- Gobierno de Panamá (2009a). *National Programme Document – Panama, UN-REDD Programme October 2009*. Panamá.
- MARN (2012). *Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes: Un ambicioso esfuerzo nacional de adaptación al cambio climático*. Presentación Powerpoint. San Salvador.
- Nelson, C., Harris, V., Stone, S.W. (2001). *Land Use, and Property Rights: Empirical Evidence from Darién, Panama*. Land Economics Vol 77, No. 2.
- PRISMA (2011). *Dinámicas Territoriales en Centroamérica: Contexto y Desafíos para Comunidades Rurales*. San Salvador.
- PRISMA (2012). *Inversiones y dinámicas territoriales en Centroamérica: Implicaciones para la gobernanza y la construcción de alternativas*. San Salvador.
- Stocks, A., McMahan, B., and Taber, P. (2007). *Indigenous, Colonist, and Government Impacts on Nicaragua's Bosawas Reserve*. Conservation Biology Vol 21 Issue 6.

Serie de Aportes para el diálogo



Desafíos del cambio climático en Centroamérica: Hacia un abordaje territorial

Prioritizing food security and livelihoods in climate change mitigation mechanisms: Experiences and opportunities for smallholder coffee agroforestry, forest communities and REDD+

Compensation for ecosystem services: Directions, potentials and pitfalls for rural communities

Preparándose para REDD+ en Mesoamérica: Tendencias y temas críticos para comunidades forestales

Getting ready for REDD+ in Mesoamerica: Trends and critical issues for forest communities

Repensando la Zona Norte de El Salvador en la Estrategia de Desarrollo Nacional

¿Mitigación ó adaptación en Centroamérica?:
Construyendo una agenda propia frente al cambio climático

Turismo y gestión territorial en Centroamérica:
Claros y oscuros de un proceso acelerado

Migraciones, estrategias de vida rurales y el manejo de los recursos naturales:
La necesidad de la integración territorial y social.



www.prisma.org.sv prisma@prisma.org.sv
3a Calle Pte. #3760, Col. Escalón, San Salvador, El Salvador
Tels.: (503) 2298 6852, (503) 2298 6853 Fax: (503) 2223 7209