

## Mesoamérica a la delantera en derechos forestales comunitarios: Lecciones para hacer que REDD+ funcione

### Introducción

Mesoamérica se destaca por el enorme progreso que ha logrado en el reconocimiento de derechos forestales comunitarios. Comunidades forestales y pueblos indígenas poseen o manejan más del 60% de los bosques de la región, en el marco de reformas de tenencia que han demostrado una amplia diversidad de vías para acceder a derechos comunitarios (ejidos, contratos de usufructo, bosques municipales, territorios indígenas, reservas y comarcas, concesiones forestales comunitarias, cooperativas agroforestales, etc.). Varias décadas de experiencia se han generado a partir de estas reformas, confirmando que el reconocimiento de los derechos comunitarios tiene un enorme potencial, no solo para conciliar los dilemas del desarrollo y el medio ambiente local, sino, también, para mejorar los medios de vida, combatir el cambio climático, aumentar la resiliencia y fortalecer la gobernanza forestal. Estas experiencias contienen lecciones críticas para grandes regiones boscosas en otras áreas del mundo, en particular para REDD+, donde la mayoría de las grandes áreas de bosque están en manos de los gobiernos con poca capacidad para manejarlos efectivamente.

En Mesoamérica, los pueblos indígenas y las comunidades forestales han buscado activamente involucrarse en los procesos de REDD+, como titulares de derechos o manejadores de la mayoría de los bosques de la región. Estos actores están participando activamente en los procesos políticos, tanto nacionales, como internacionales, a través de la conformación de la Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques (AMPB), una coalición de autoridades territoriales que controlan o manejan la mayoría de las áreas boscosas de Mesoamérica. Este documento presenta las experiencias de actores comunitarios en estos procesos, identificando las oportunidades y desafíos que han surgido en cada país. Los altos niveles de organización social, observados en la región, que se han visto enormemente fortalecidos por las reformas de tenencia, han resultado ser fundamentales, en la medida que los actores comunitarios han sido las contrapartes más eficaces para el desarrollo de estrategias sostenibles en los territorios rurales. Donde los gobiernos han demostrado voluntad política para avanzar en las estrategias de REDD+, estableciendo y manteniendo un marco claro para la participación y el diálogo abierto con los titulares de los derechos, es justamente donde se están logrando progresos sustantivos. Sin embargo, las perspectivas en algunos países no son tan optimistas, pues la falta de voluntad política ni siquiera ha permitido mantener un diálogo sustantivo con los actores territoriales.

Las implicaciones de estas lecciones son trascendentales. Es evidente que el reconocimiento de los derechos comunitarios ofrece muchas lecciones críticas para otras partes del mundo en desarrollo, en particular sobre la forma de avanzar en las estrategias de REDD+. No obstante, las lecciones recientes en Mesoamérica están demostrando beneficios adicionales: las reformas de tenencia han abierto la posibilidad de un diálogo sustantivo entre los titulares de derechos comunitarios y los gobiernos, allanando el camino para una amplia gama de iniciativas e inversiones. Aunque este documento examina las posibilidades que emanan en los procesos de REDD+, las lecciones se extienden mucho más para incluir otras iniciativas forestales como las relativas a FLEGT, así como para otras propuestas de desarrollo en los territorios rurales.

## Experiencias y lecciones de procesos de REDD+ en Mesoamérica

### Avances y desafíos en Nicaragua

En Nicaragua la mayoría de los bosques y áreas potenciales para REDD+ se encuentran localizadas en territorios indígenas, representando más del 62% de la cobertura forestal del país. Durante los años recientes han surgido nuevas oportunidades para consolidar la seguridad territorial de las comunidades, gracias a una alianza formada en 2007 entre YATAMA (una organización de base social en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua) y el gobierno nacional, la cual impulsó el proceso de demarcación y titulación, como parte de la regulación de la propiedad comunal indígena, establecido en la Ley 445, aprobada en 2003. Se han logrado avances significativos en este proceso: 21 de los 22 territorios previstos ya han sido titulados, lo que representa un total de 3,644,000 hectáreas (36,439.98 km<sup>2</sup>; 28.14% del territorio nacional). Este reconocimiento ha beneficiado a 289 comunidades y a una población estimada de 183,945 habitantes de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur (RAAN y RAAS), así como la Zona de Régimen Especial de Jinotega. Estos procesos se complementan con esfuerzos de manejo forestal comunitario y con la defensa de territorios indígenas frente a las intensas presiones vinculadas a la expansión agrícola y ganadera. La Nación Mayangna, integrada por nueve territorios en la Costa Atlántica, de las cuales seis traslapan con la Reserva de la Biosfera Bosawas, ha organizado acciones de defensa territorial y de incidencia para denunciar las presiones externas sobre sus territorios. Otros esfuerzos notables se encuentran en los territorios Miskitos, donde iniciativas de forestería comunitaria han sido certificadas por el Forest Stewardship Council (FSC) y destacadas por la FAO como casos ejemplares de manejo forestal.

Este contexto ha planteado una oportunidad estratégica para la Estrategia Nacional de Deforestación Evitada (ENDE-REDD+) en el país. Dado que la seguridad territorial es reconocida como una condición necesaria para cualquier estrategia de REDD+, la consolidación de la implementación de la Ley 445, ha sido identificada como un elemento crítico para REDD+, lo que supone poner en marcha el saneamiento, la última de cinco etapas establecidas en la Ley 445. Además, se ha logrado una representación indígena territorial y regional en los tres niveles de toma de decisiones dentro de la ENDE-REDD+, en la que se ha propuesto la implementación de un esquema sub-nacional de REDD+ para la RAAN. La existencia en esta región, de instrumentos como el Plan de Ordenamiento Forestal (2010); la Estrategia de Desarrollo Forestal (2012) y la Estrategia frente al Cambio Climático (2012), los cuales han sido consultados y validados con los territorios indígenas, facilitarían el desarrollo de este esquema. Adicionalmente, Rainforest Alliance y la UICN impulsan nuevas iniciativas sobre REDD+ en la Costa Atlántica, lo que podrían

plantear importantes sinergias entre estas diferentes iniciativas. Todos estos esfuerzos se complementan para constituir una base sólida para la implementación de REDD+, la cual inició su segunda fase en febrero de 2014 con el desembolso de US\$3.6 millones de dólares del FCPF.

### Lecciones aprendidas y próximos pasos

Los avances logrados en las Regiones Autónomas de Nicaragua demuestran lo que es posible cuando una estrategia es construida sobre la base de las propuestas y realidades de los pueblos indígenas y sus territorios. Los próximos pasos incluyen construir sobre la base de los acuerdos de participación logrados y aprovechar el apoyo político y financiero para avanzar en las propuestas presentadas por los gobiernos autónomos regionales y sus gobiernos territoriales indígenas. De particular importancia será asegurar que temas complejos como el saneamiento, no lleguen a constituir un obstáculo para avanzar con esta oportunidad estratégica en Nicaragua.

### Avances y desafíos en Honduras

Desde 2007, Honduras ha tomado enormes pasos hacia el reconocimiento de derechos indígenas y comunitarios, convirtiéndolo en un nuevo pionero en la reforma de tenencia, y uno de los panoramas más propicios para REDD+ en Centroamérica. Por un lado, la aprobación de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, en 2007, estableció un nuevo marco para acceso comunitario a los bosques, el cual ha conducido al reconocimiento de más de 400,000 hectáreas, mientras otras comunidades esperan pronto recibir reconocimiento. La Federación de Productores Agroforestales de Honduras (FEPROAH) ha jugado un rol crítico en este proceso, como representante de comunidades agroforestales a lo largo de Honduras, y es a partir de estos logros que ha planteado una visión comunitaria para REDD+. Para poner esta visión en práctica, ya se ha logrado el apoyo de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, así como el Banco Mundial, mientras el Programa Regional de GIZ sobre REDD+ ha apostado a comunidades de FEPROAH como proyecto piloto para REDD+. Mientras tanto, FEPROAH continúa su participación en espacios clave del proceso REDD+, como el Comité de Alto Nivel de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el Grupo de Trabajo de la Estrategia Nacional sobre REDD+.

El proceso ha evolucionado de forma diferente para los pueblos indígenas del país. Las propuestas iniciales de Preparación (R-PP) fueron rechazadas debido a la falta de consulta. Sin embargo, desde ese momento, un acuerdo para la participación indígena y afrodescendiente se ha construido con la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH), en el marco de la Mesa Indígena y Afrodescendiente sobre Cambio Climático (MIACC). Esto incluye a los doce Consejos Territoriales de la Moskitia representados en la organización Miskito nacional, Moskitia Asla Tananka (MASTA), cuyos territorios poseen la mayor área forestal en el país, incluyendo la Reserva de la Biosfera Río Plátano

(RBRP). Este marco de participación reconoce los derechos indígenas ancestrales y compromete al Gobierno de Honduras a asegurar el cumplimiento del Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Luego de este acuerdo, en 2013, el Gobierno ha dado pasos para cumplir con esta agenda, manteniendo una relación de participación y consenso en el avance de la estrategia REDD+. Estos pasos han ocurrido de forma simultánea con avances en la titulación formal y el reconocimiento de siete territorios indígenas en la Moskitia, por un total de 760,000 hectáreas, representando casi el 7% del territorio nacional de Honduras. Mientras tanto, los cinco territorios Miskitos que quedan están en proceso de titulación.

Estos avances en derechos se ven complementados por una reforma institucional, en Honduras, a finales de 2013, que supuso la fusión de los Sectores de Recursos Naturales, Ambiente, Energía; además de Minas y el sector forestal en una sola instancia. Esta reorganización podría resolver ambigüedades que anteriormente presentaban dificultades en el liderazgo institucional del proceso REDD+, dejando una ruta más clara para poner en marcha la voluntad política de una REDD+ basada en los derechos.

### **Lecciones aprendidas y próximos pasos**

Las reivindicaciones indígenas y comunitarias han logrado hitos históricos en años recientes en materia de derechos territoriales. La voluntad política que se ha demostrado para trabajar sobre la base de estos derechos y establecer claros marcos de participación en el proceso REDD+ con los titulares de derechos, plantea un escenario de amplias oportunidades para la construcción de un proceso REDD+. Los próximos pasos tratan de aprovechar esta coyuntura crítica y continuar avanzando en la construcción de nuevos acuerdos con los pueblos indígenas y comunidades forestales en Honduras sobre la ruta de REDD+ en el país.

### **Avances y desafíos en Costa Rica**

Costa Rica se encuentra a la delantera en relación a REDD+ en el mundo, con la aprobación de su Nota de Idea para un Programa de Reducción de Emisiones (ER-PIN), en 2012. Los programas de conservación de Costa Rica y, en particular, el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), un programa nacional de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), forman una base institucional clave para la estrategia REDD+, que es vista como un componente fundamental para mantener la viabilidad financiera de estos programas en el futuro.

Los pueblos indígenas de Costa Rica representan menos del 2% de la población, sin embargo, sus territorios (reconocidos en la Ley Indígena, de 1977), representan el 11.9% de los bosques del país y juegan un papel crítico en el mantenimiento de la cobertura forestal, tanto dentro de los territorios indígenas, como de las áreas protegidas vecinas, muchas de las cuales se traslapan con áreas reclamadas por ser tradicio-

nalmente indígenas. Varios territorios han logrado estrategias innovadoras para la gestión territorial, incluyendo la articulación con el FONAFIFO, que ha permitido el desarrollo de varios modelos de participación indígena en este programa de PSA. Aunque las experiencias son variadas, el PSA en territorios indígenas ha transferido un significativo nivel de fondos como compensación a los esfuerzos indígenas de conservación (US\$14.8 millones, entre 1997 y 2009). Estos fondos se han asociado con niveles considerables de inversiones comunitarias e impactos positivos (salud, educación, infraestructura, vivienda, capacidad de organización, etc.). A pesar de estos avances, todavía existen numerosos desafíos, incluyendo la invasión de territorios indígenas, las disputas fronterizas y las severas restricciones a la comercialización de productos forestales.

La experiencia de negociación con sistemas como el PSA en Costa Rica, junto con el alto nivel de organización de los pueblos indígenas de Costa Rica ha sido clave en la negociación de la estrategia REDD+. La Red Indígena Bribri-Cabecar (RIB-CA), lideró una propuesta de plan de consulta indígena, con la cual se ha asegurado apoyo financiero por US\$1.2 millones para la consulta de 19 de los 24 territorios indígenas que han decidido participar en el proceso. Este plan ha definido varios aspectos fundamentales del proceso de consulta, como los acuerdos sobre las estructuras de representación indígena, el papel de los diferentes actores y los planes de monitoreo del proceso REDD+ a nivel nacional y territorial. El proceso también ha dado pasos innovadores con la creación de “mediadores culturales”, que busca promover el diálogo e interpretación de los aspectos técnicos y científicos de REDD+ desde la cosmología, culturas y conocimiento de los pueblos indígenas. El proceso de consulta, ya está en proceso y constituye un hito importante para la representación y participación de los pueblos indígenas en el país, no solamente ante REDD+, sino, también, para procesos más amplios de políticas públicas.

### **Lecciones aprendidas y próximos pasos**

El compromiso de Costa Rica con el proceso de consulta indígena no tiene precedentes en la región y seguramente va a ser un punto de referencia para otros procesos de consulta en Mesoamérica y otras regiones. Los próximos pasos incluyen la implementación completa del proceso de consulta de un diálogo abierto y productivo sobre los temas que podrían surgir en el proceso, especialmente en relación con cuestiones fundamentales para los pueblos indígenas (y clave para REDD+), tales como la seguridad territorial ante amenazas externas, el saneamiento y los traslapes con áreas protegidas.

### **Avances y desafíos en México**

Varias características hacen a México único para REDD+. Figura entre los países con más cobertura forestal en las Américas, con aproximadamente 138 millones de hectáreas de bosques y es considerado uno de los países más biodiversos del mundo. También, es muy diverso culturalmente, con

68 pueblos indígenas diferentes y alrededor de 14 millones de personas, de las cuales 6.9 millones siguen hablando su lengua indígena. Además, es bien conocido por su manejo forestal comunitario y cuenta con una de las mayores extensiones de tierra en manos de las comunidades a raíz de las reformas en la década de 1980 que puso fin al dominio de estas tierras por parte de empresas privadas y organizaciones para-gubernamentales.

México fue uno de los pioneros en desarrollar formalmente el proceso de REDD+ y continúa siendo considerado como uno de los países más avanzados a nivel internacional, con la presentación de su ER-PIN, en 2014, a pesar de que hasta marzo del mismo año se firmó el acuerdo de preparación con el FCPF. Sin embargo, los graves problemas relacionados con la falta de participación de las comunidades campesinas e indígenas han afectado el desarrollo del R-PP, que fue desarrollado activamente entre 2008 hasta su aprobación, en 2011, y retomado en 2013.

Paralelamente a la elaboración del R-PP también han surgido otros procesos. Esto incluye el Comité Técnico Consultivo de REDD+ (CTC-REDD+), que desarrolló una "Visión de REDD+ para México" (lineamientos generales) por medio de un proceso participativo, que más tarde se presentó en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en Cancún (COP-16). Lamentablemente, los resultados de este proceso no eran políticamente vinculantes. Al mismo tiempo, otras "acciones tempranas" de REDD+ han recibido niveles importantes de inversión, a pesar de la continua ambigüedad con respecto a las salvaguardas y sin estar necesariamente alineadas con los debates nacionales de REDD+.

Dado que el CTC-REDD+ no es un cuerpo políticamente vinculante, miembros de la sociedad civil han logrado una modificación de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable para incluir salvaguardas que establecen las bases para el desarrollo de un Sistema Nacional de Salvaguardas vinculantes. La Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (Red MOCAF) con la Red Indígena de Turismo de México (RITA) propusieron que la discusión tuviera lugar en el Consejo Nacional Forestal, el órgano consultivo sobre la base de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, donde todas las actividades de planificación forestal deben ser consultadas. Esta propuesta fue aceptada por el Gobierno mexicano y, en 2013, se estableció el Grupo de Trabajo Nacional para la Estrategia REDD+ (GT-ENAREDD+), que incluye actores reconocidos por el Consejo Nacional Forestal (CONAF).

En Marzo de 2014, el GT-ENAREDD+ presentó un informe de labores, un plan de trabajo que había incorporado sugerencias y opiniones de los participantes y fue aprobado por el pleno del grupo. A pesar de estos avances, el proceso en México sigue con dificultades, pues en meses recientes han surgido acciones del gobierno en el proceso que no se han ajustado a los acuerdos y lineamientos logrados en el GT-

ENAREDD+, en cuanto a la difusión de información sobre REDD+, así como la gestión transparente de financiamiento.

Estos acontecimientos destacan uno de los principales retos pendientes para la sociedad civil, en particular para las organizaciones campesinas e indígenas, que se refiere a garantizar la oportunidad de una participación plena y efectiva en todas las etapas del proceso REDD+. A este desafío, se suma que hasta la fecha, las inversiones realizadas no se han hecho de una manera balanceada y las cuestiones fundamentales no se están abordando de manera adecuada, como las salvaguardas, la comunicación y diseminación para las poblaciones indígenas y campesinas, y un protocolo de consultas que respete los derechos de los pueblos indígenas y la población campesina.

### **Lecciones aprendidas y próximos pasos**

Queda claro que se necesita con urgencia la consolidación de un espacio formal, transparente y políticamente vinculante para la discusión, para que el diálogo sustantivo y productivo pueda avanzar entre las comunidades y el gobierno. A pesar de avances en este sentido en el GT-ENAREDD+, la falta de cumplimiento de acuerdos atentaría contra la integridad de este espacio, por lo que es urgente una respuesta productiva del gobierno ante los acontecimientos recientes. Otros pasos incluyen la construcción de un protocolo de consulta que respete los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, el financiamiento más equilibrado para abordar la participación y las salvaguardas, y la priorización del reconocimiento de los derechos de carbono de las comunidades forestales.

### **Avances y desafíos en Guatemala**

Guatemala es indudablemente un país pionero en el manejo forestal comunitario. Una de las experiencias más reconocidas ha sido la desarrollada por la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP), donde las concesiones forestales comunitarias a 25 años han permitido un manejo forestal exitoso de aproximadamente 380,000 hectáreas de bosque, 90% de las cuales han sido certificadas por el FSC, a pesar de las enormes presiones externas que enfrentan para la conversión del bosque. Estas concesiones son solo uno de los muchos tipos de manejo forestal comunitario en Guatemala, donde 1.5 millones de hectáreas de bosques se manejan de forma colectiva. A nivel nacional, más del 20% de los bosques del país es comunal y/o municipal, proporción que se ha conservado a pesar de la alta densidad poblacional y de las diversas presiones de deforestación. La Alianza Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias de Guatemala, conformada en 2011 por 11 organizaciones comunitarias de segundo nivel, es crítica para la promoción de derechos de estas comunidades forestales.

En este país se lograron avances tempranos alrededor de REDD+ a través de un conjunto de proyectos voluntarios de carbono en tres áreas protegidas, una de las cuales se ha

realizado en colaboración con ACOFOP y las concesiones forestales comunitarias en Petén. El proceso nacional de REDD+ se ha construido sobre la base de los esfuerzos iniciales de este proyecto voluntario de REDD+, el cual fue percibido por ACOFOP como una oportunidad clave para garantizar una renovación de sus derechos de concesión, ya que el período actual de concesión vencerá en los próximos años para muchas comunidades. A pesar de los significativos recursos financieros que se han destinado a este proyecto voluntario y que se han traducido en avances técnicos y metodológicos, Guatemala no ha logrado aclarar la ambigüedad con respecto a los derechos de carbono - conocidos en Guatemala como los derechos sobre la reducción de emisiones - lo que ha impedido a los actores comunitarios acceder a mecanismos de REDD+. La Ley de Cambio Climático, aprobada en 2013, perdió la oportunidad de eliminar este obstáculo para las comunidades. Además, a principios de 2014, se presentó, en el Congreso Nacional, una reforma de Áreas Protegidas que plantea un debilitamiento de los derechos de las concesiones comunitarias. Estos son solamente los últimos ejemplos de procesos legislativos que no han logrado incorporar las reivindicaciones sobre los derechos de las comunidades forestales.

### **Lecciones aprendidas y próximos pasos**

A pesar de las enormes ventajas demostradas por la forestería comunitaria en Guatemala, está claro que en la actualidad existe poca voluntad política para construir sobre los logros de estas comunidades hacia una gobernanza territorial más amplia, hacia economías locales más vibrantes y hacia la reducción de la deforestación y la degradación. En ausencia de esta voluntad política, los considerables recursos financieros destinados al proceso tienen pocas posibilidades de impulsar los arreglos institucionales necesarios para REDD+ en el país.

### **Avances y desafíos en Panamá**

La reunificación de los pueblos indígenas de Panamá en la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP), en 2009, fue una parte clave de un movimiento más amplio de los pueblos indígenas en su defensa y reivindicación de sus derechos territoriales colectivos. Los territorios de los miembros de COONAPIP constituyen Comarcas Indígenas y Tierras Colectivas, con una menor cantidad de tierras reclamadas aún no reconocidas. En conjunto, los territorios cubren el 31.6% del territorio del país y contienen el 54% de los bosques maduros de Panamá, convirtiendo a COONAPIP como el actor más importante de REDD+ en el país.

En sus etapas iniciales, las perspectivas de REDD+ en Panamá parecían ideales para un "inicio rápido" y para un proceso de validación inicial, que eran fundamentales para el arranque del Programa sobre REDD de las Naciones Unidas (ONU-REDD), en 2009. Sin embargo, en los años siguientes se dio una exclusión sistemática de los pueblos indígenas, como

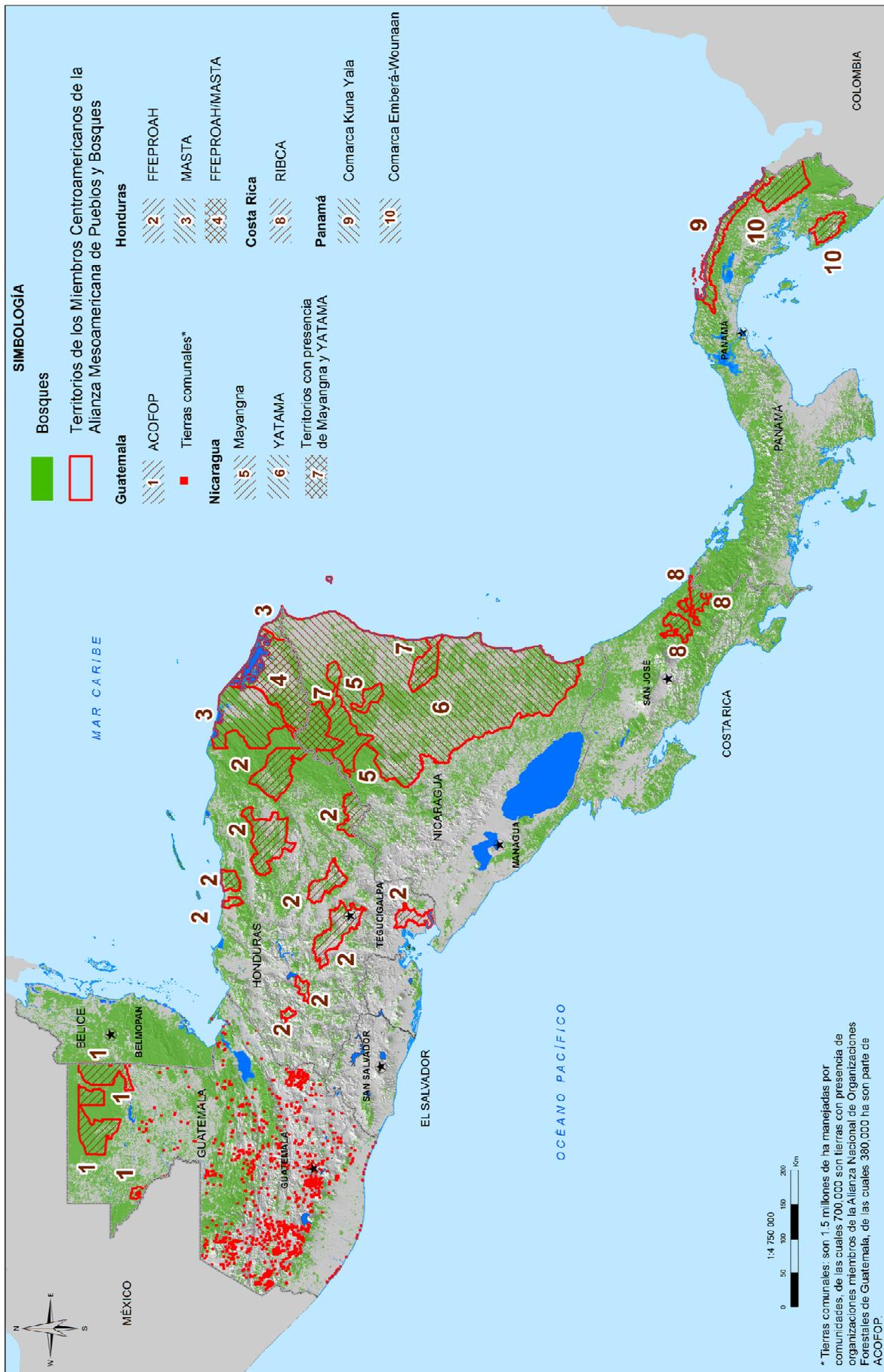
claramente lo demuestra la falta de apoyo para el Plan Estratégico de Incidencia Política (PEIP), que estableció un marco detallado y un plan de trabajo para la participación de los pueblos indígenas en el proceso de REDD+. Este plan se había desarrollado en una serie de reuniones de personal técnico y Asambleas Generales (la máxima autoridad de COONAPIP), en 2010 y 2011. Durante este proceso, se volvió evidente que se carecía de un marco legal e institucional claro para garantizar los derechos contenidos en el "enfoque basado en derechos" del Programa de ONU-REDD, que finalmente condujo al retiro de la COONAPIP del programa, en 2013, como respuesta a estas fallas. Las enormes presiones ejercidas sobre COONAPIP incluyeron la falta de respeto de las formas de organización indígenas y acciones que terminaron promoviendo divisiones internas y un desgaste institucional.

A pesar de esta experiencia en el proceso ONU-REDD+, COONAPIP ha tomado nuevos pasos de buena fe con la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) para establecer un nuevo marco de participación de los pueblos indígenas en el país. Acciones intensas de diálogo desde septiembre de 2013 culminaron con la firma de un acuerdo histórico entre ANAM y COONAPIP, en abril de 2014, para la promoción conjunta de una Agenda Ambiental Nacional. Se trata del primer acuerdo de su tipo en la historia entre COONAPIP y ANAM, que plantea un marco claro de participación y promoción de una agenda global de los pueblos indígenas en Panamá, dentro de la cual REDD+ es un tema entre varios.

En la práctica, los pueblos indígenas de Panamá siguen siendo los principales ejecutores de las acciones de REDD+, con estrategias cada vez más sofisticadas para la defensa territorial y el manejo sostenible de los bosques. A manera de ejemplo, la Comarca Emberá-Wounaan cuenta con 177,000 hectáreas bajo planes de manejo, mientras que más de 36,000 hectáreas de bosques han sido certificadas por el FSC.

### **Lecciones aprendidas y próximos pasos**

Está claro que la falta de un marco claro de participación y respeto para los derechos de los pueblos indígenas de Panamá constituyó no solamente una oportunidad perdida para la estrategia nacional REDD, en Panamá, sino para la inclusión de pueblos indígenas en esfuerzos como REDD+ a nivel internacional. COONAPIP ha buscado aprender de esta experiencia y avanzar de forma propositiva, planteando un marco legal sólido para su participación en una agenda de los pueblos indígenas. Luego de estos primeros pasos de construcción de una relación de confianza, tanto de parte del gobierno nacional, como de cooperantes, tendrán la oportunidad de demostrar que estos pasos no se han dado en falso y que los derechos indígenas serán respetados de una forma clara y decisiva. Ya que los pueblos indígenas han demostrado ser los mejores defensores de los bosques panameños, el apoyo a la agenda indígena planteada por COONAPIP y acordada con ANAM, será un paso fundamental para conservar las áreas forestales que quedan en Panamá.



\*Tierras comunales: son 1,5 millones de ha manejadas por comunidades, de las cuales 700,000 son tierras con presencia de organizaciones miembros de la Alianza Nacional de Organizaciones Forestales de Guatemala, de las cuales 380,000 ha son parte de ACOFOP.

## Conclusiones

Un análisis de estos procesos permite diferenciar dos dinámicas en la construcción de las estrategias nacionales de REDD+ en Mesoamérica. Por un lado, existe una ruta que destaca por sus avances cualitativos cuya principal característica es la combinación de voluntad política de los gobiernos en reconocer derechos territoriales y en consecuencia, un proceso de construcción de una institucionalidad consistente para encarar el diseño participativo de las estrategias con los titulares de esos derechos. Este es el caso en Nicaragua, donde 62% de los bosques están en las Regiones Autónomas y los titulares de derechos participan en los tres niveles de gestión de la Estrategia Nacional de la Deforestación Evitada. En Honduras, la Ley Forestal de 2007 ha sido un adecuado marco legal para consolidar el acceso comunitario a los bosques. Además, el proceso de titulación de territorios indígenas en la Moskitia se suma al establecimiento de una mesa de diálogo y negociación con los titulares de estos derechos. En Costa Rica, existe una institucionalidad consistente, un marco legal e institucional con contrapartes territoriales reconocidas por ley, como las Asociaciones de Desarrollo Indígena que tienen estatus de gobiernos territoriales, así como también un marco de trabajo conocido e institucionalizado a través del Sistema de Pagos por Servicios Ambientales.

En contraposición a esta dinámica, observamos otros procesos donde hay avances técnicos que se revisten de mucho diálogo pero que no avanzan en términos cualitativos. En estos casos, una característica importante es la falta de voluntad política en materia de reconocimiento de derechos, lo cual ha impedido la construcción de arreglos institucionales adecuados en el diseño de las estrategias de REDD+. El proceso problemático del programa de ONU-REDD en Panamá fue un caso emblemático de esta dinámica, pues si bien es uno de los países con derechos territoriales más claros en todo el continente americano (Comarcas Indígenas y Tierras Colectivas), su reconocimiento a nivel de gobierno y otros actores internacionales, es una permanente lucha política. Sin embargo, al tenor de los avances a nivel internacional en materia de derechos especiales de los pueblos indígenas, confirman que los pueblos indígenas tienen en sus manos el derecho de negar su consentimiento, tal como ocurrió con el caso del Programa de ONU-REDD en Panamá. Ante la pérdida del socio principal del Programa REDD (siendo los pueblos indígenas dueños de 54% de los bosques y del carbono en Panamá), se han dado pasos para reconstruir la confianza a través de un marco legal claro y sólido – aunque falta ver si existirá la voluntad política para cumplir con los acuerdos logrados.

Guatemala es otro caso emblemático, pues siendo el país con mayor experiencia de manejo forestal comunitario a gran escala, es un ejemplo vivo de lo que podría lograrse con iniciativas sub-nacionales de REDD+. Además, cuenta con mayores avances a nivel de estudios técnicos, con apoyo financiero

considerable y con experiencias que cumplen con los requerimientos típicos de los sistemas de verificación y monitoreo, con actores locales consistentes, con organización e institucionalidad que son la base de la gobernanza territorial que explican estos avances. Asimismo, destaca por sus avances a nivel técnico y por una capacidad comprobada de todas las partes involucradas para dialogar. Sin embargo, su principal déficit está en la ausencia y fragilidad de los derechos territoriales. Por un lado, las concesiones forestales comunitarias son un Acuerdo Gubernativo y no una ley de la República. La reciente Ley de Cambio Climático no reconoce los derechos comunitarios, en tanto que no hay voluntad política del Gobierno para avanzar en temas críticos como la propiedad del carbono y la distribución de beneficios de los eventuales ingresos derivados a razón de la estrategia nacional de REDD+. La riqueza de modelos de gestión colectiva existentes tampoco ha sido reconocida y fuera del sistema de incentivos forestales, existen pocos arreglos institucionales que favorezcan la posibilidad de integrar bosques comunales en los esquemas de REDD+, fuera de Petén.

México también es un caso emblemático, considerando los recursos financieros colocados en las llamadas inversiones tempranas y en otros componentes de REDD+, pero no en los temas sociales. Caracterizado por una agenda de REDD+ influenciada más por la agenda internacional (Banco Mundial, inversiones tempranas en REDD+), es el país de la región con más recursos financieros para REDD+, pero aplicados de manera desequilibrada, donde uno de los retos es superar carencias crónicas en materia de institucionalidad consistente, que ha sido incapaz de dialogar, negociar y construir arreglos vinculantes; y algo muy importante para México, la dimensión de transparencia e inclusión en las inversiones tempranas en el incipiente diseño de mecanismos de financiamiento que se comienzan a esbozar ante el Fondo de Carbono. La Red MOCAF y RITA se retiran del Comité Técnico Consultivo de REDD+ buscando en otros arreglos institucionales, como el Consejo Nacional Forestal, un diálogo formal y vinculante que represente una posibilidad real de influenciar el contenido fundamental de la estrategia nacional de REDD+, la orientación de las propuestas iniciales ante el FCPF y el destino de las inversiones tempranas en REDD+, de tal suerte que las mismas abonen a una estrategia nacional consistente, basada en la gobernanza territorial y el reconocimiento de derechos y beneficios comunitarios derivados de la misma. Si bien el gobierno aceptó esta propuesta de RITA y Red MOCAF, todavía está a prueba la voluntad política, sabiendo que han surgido nuevas disputas en el funcionamiento de este espacio.

La participación y representación en los diálogos y en los arreglos institucionales vigentes, aparecen como asuntos cruciales en los procesos de construcción de las estrategias nacionales de REDD+. La definición de con quién dialogar, se relaciona con el contenido y objeto del diálogo. El diálogo sobre REDD+ es un asunto territorial, ubicado en las jurisdicciones

ciones geográficas donde se localizan los principales bosques compactos de la región, que son escenarios con sus propias características de gobernanza territorial, administrados por autoridades locales que son titulares de derechos territoriales: pueblos indígenas (Panamá, Honduras, Nicaragua), o bien, comunidades forestales organizadas que tienen contratos de concesión a largo plazo (ACOFOP, FEPROAH).

En todos los países se instituyeron mesas nacionales de Cambio Climático y comités técnicos de REDD+, atendiendo a la demanda de participación de la sociedad civil. Esos espacios caracterizados por contar con la participación activa de muchos actores interesados en estos temas (ONG, instituciones académicas, proyectos de cooperación, etc.) han realizado una importante contribución a la difusión de estos temas, pero claramente son insuficientes para abordar los asuntos de gobernanza local (claves para REDD+), que son competencia de autoridades territoriales, en tanto titulares de derechos en sus jurisdicciones.

El caso de Panamá, muestra que cualquier mecanismo internacional (como el Comité de Participantes del FCPF y la Junta

Normativa del Programa ONU-REDD) aun teniendo en sus estructuras observadores indígenas (incluso de origen Panameño), debe contar con la participación de las autoridades territoriales, para abordar apropiada y legítimamente los asuntos de bosques y gobernanza en territorios específicos. Panamá también muestra que cuando hay un déficit en materia de participación, arreglos institucionales y falta de voluntad política, los pueblos indígenas por medio de sus autoridades, ejercen su derecho a negar el consentimiento para cualquier iniciativa que no haya sido previa y adecuadamente consultada.

Mesoamérica demuestra claramente que el común denominador de las estrategias nacionales que mejor avanzan, son aquellas que se están construyendo sobre los pilares de la gobernanza territorial: derechos territoriales claros, instituciones apropiadas, una decidida voluntad política, mecanismos de diálogo directo con los titulares de derechos, así como la capacidad de gestión de las autoridades territoriales y de las organizaciones comunitarias.

---

## Contacto



Mesoamerican Alliance of People and Forests

Del BDF de Metrocentro 30 metros al oeste mano izquierda. Reparto Tiscapa Casa No 12  
Tel.: (00505) 22 93 63 39  
E-mail: [alianza@alianzamesoamericana.org](mailto:alianza@alianzamesoamericana.org)



Pasaje Sagrado Corazón, No. 821, Colonia Escalón. San Salvador, El Salvador, C.A.  
Tel.: (503) 2264 5042; Fax: (503) 2263 0671  
E-mail: [prisma@prisma.org.sv](mailto:prisma@prisma.org.sv)