

REDD+ Jurisdiccional en Centroamérica: Oportunidades e implicaciones para Pueblos Indígenas y Comunidades Forestales*

INTRODUCCIÓN

PROBLEMÁTICA

El enfoque de REDD+ jurisdiccional surge en un contexto caracterizado por la necesidad de encontrar alternativas a la lentitud con la que avanzan las negociaciones globales sobre el clima y los procesos nacionales de preparación a nivel nacional, y el limitado alcance de los proyectos. La promoción de esquemas sub-nacionales y jurisdiccionales ha significado un nuevo impulso para las iniciativas de REDD+, al tiempo que ha contribuido a reposicionar en el debate internacional la importancia estratégica de los bosques y de la gobernanza forestal. Hasta el momento, los principales avances del enfoque se han concentrado en los aspectos técnicos de la contabilidad del carbono y el desarrollo de estándares para su implementación, si bien las preocupaciones sociales y ambientales adquieren cada vez mayor relevancia. Una mirada a la realidad de Centroamérica, muestra una región donde la mayoría de los bosques se encuentran localizados en territorios que pertenecen a Pueblos Indígenas y comunidades forestales. Sin embargo, a pesar de los avances en materia del reconocimiento de derechos, aún persisten serias amenazas que comprometen los esfuerzos que realizan estos actores para el manejo sostenible de los bosques y demás recursos naturales. Los procesos de preparación para REDD+ de Guatemala y Costa Rica han adelantado acciones con enfoque jurisdiccional, lo que coloca en el horizonte la posibilidad de que los demás países puedan promover esquemas sub-nacionales y/o jurisdiccionales, como una alternativa para generar mayores avances en sus procesos.

EL ENFOQUE DE REDD+ JURISDICCIONAL

La premisa fundamental del enfoque de REDD+ jurisdiccional es que para que REDD+ sea exitoso y significativo, deberá transitar desde un enfoque basado en proyectos, hacia programas que operen a escalas más amplias, para lo cual deberán afectarse marcos institucionales y de políticas (Nepstad et. al., 2012). En ese sentido, los programas de REDD+ jurisdiccional se diseñan para operar en jurisdicciones que pueden ser países, estados y provincias completas, buscando cambios a gran escala en el modelo de desarrollo rural, a través de la alineación de políticas, la innovación institucional y mediante mecanismos de atracción de inversionistas del sector privado y desarrolladores de proyectos (The REDD Offset Working Group, s. f.).

REDD+ JURISDICCIONAL EN CENTRO- AMÉRICA: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

En Centroamérica, las iniciativas de REDD+ se concretizan en territorios donde las agendas sociales y ambientales presentan fuertes desafíos. Las zonas rurales de la región son escenarios donde confluyen dinámicas económicas que generan múltiples amenazas sobre los bosques y reclamos históricos por parte de los Pueblos Indígenas y comunidades forestales, lo que en muchos casos genera conflictos por el control de los recursos naturales y compromete los medios de vida locales. Por lo tanto, además de los aspectos técnicos y metodológicos asociados a la contabilidad del carbono, las iniciativas de REDD+ deben incluir como temas centrales los derechos de tenencia, los mecanismos de participación, consulta y distribución de beneficios, así como el fortalecimiento de capacidades y la vinculación de estas iniciativas a procesos más amplios de desarrollo rural bajo en carbono.

Con todos los países de la región inmersos en procesos nacionales de preparación para REDD+, el enfoque jurisdiccional tiene el potencial de movilizar con mayor celeridad esos esfuerzos, al tiempo que ampliaría el alcance de los proyectos que se encuentran en ejecución. En la actualidad, se identifican territorios en los que se podrían promover acciones de REDD+ jurisdiccional, donde existen actores locales que han desarrollado valiosas experiencias de conservación y manejo sostenible de bosques. Además, desde esquemas jurisdiccionales es posible abrir nuevos espacios y oportunidades para construir plataformas institucionales que aborden desde una perspectiva territorial las preocupaciones sociales y ambientales ya señaladas.

* Este documento es una síntesis del informe del mismo nombre, preparado por la Fundación PRISMA en el marco del Programa Ampliando la Inclusión y Mitigando las Emisiones (AIME), ejecutado por el Consorcio de Apoyo a Pueblos Indígenas, Comunidades Locales y Bosques (Forest-Based Livelihood Consortium - FBLC).

CONTEXTO

La evolución del mecanismo REDD+ en las negociaciones internacionales ha significado una década de debates, acuerdos e iniciativas piloto. En la práctica, han surgido dos rutas principales para su implementación: i) los proyectos, que buscaron insertarse de manera rápida y temprana en mercados voluntarios de carbono; y ii) los procesos nacionales de preparación, vinculados a las negociaciones globales de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), los cuales son liderados por gobiernos nacionales en países en desarrollo con bosques tropicales y se orientan al diseño e implementación de estrategias de REDD+. Sin embargo, los proyectos enfrentan dificultades por su escala de acción limitada y su escasa influencia en las dinámicas territoriales externas a su espacio; mientras que la falta de acuerdos a nivel internacional ha impedido mayores avances en los procesos nacionales. Como resultado, el desarrollo de los mecanismos de REDD+ no avanza al ritmo de las expectativas creadas. Es en este contexto donde emergen un conjunto de iniciativas lideradas por gobiernos sub-nacionales o jurisdiccionales (estados y provincias, entre otros), que buscan superar tanto las limitaciones de los proyectos como de los procesos nacionales, a partir de un enfoque jurisdiccional para REDD+.

El enfoque y la práctica de REDD+ jurisdiccional han colocado el tema de gobernanza forestal de nuevo en los debates e iniciativas internacionales sobre cambio climático, pues ante la falta de compromisos vinculantes para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GIE) bajo la CMNUCC, el tema de los bosques tropicales parecía haber perdido impulso. Esta evolución tiene sentido por la naturaleza misma del tema de gobernanza forestal, pues si bien los bosques tienen un rol estratégico en la mitigación global del cambio climático, los esfuerzos deben ser abordados y liderados a nivel territorial, a través de los actores que conviven con los bosques y que enfrentan cada día las presiones y dinámicas que los destruyen. Al mismo tiempo, la escala de intervención que promueve el enfoque de REDD+ jurisdiccional facilita una mayor vinculación de actores privados, lo que ayudaría a superar las limitaciones relacionadas con el financiamiento global disponible.

ACTORES Y TERRITORIOS RELEVANTES A NIVEL INTERNACIONAL

El Grupo de Trabajo de los Gobernadores sobre Clima y Bosques (Governors' Climate and Forests Task Force, GCF por sus siglas en inglés) es uno de los principales promotores de las iniciativas de REDD+ a escala jurisdiccional. Creado en 2008 y conformado por 22 estados, provincias y regiones de Brasil, Indonesia, México, Nigeria, Perú, España y Estados Unidos, la misión del GCF es avanzar en los programas jurisdiccionales destinados a promover el desarrollo rural con bajas emisiones de carbono y la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación forestal (REDD+). Además, se procura que estas actividades de reducción de emisiones estén vinculadas a los regímenes de cumplimiento y otras oportunidades de pago por desempeño.

Actualmente, más del 20% de los bosques tropicales del mundo se encuentran en los estados y provincias miembros del GCF, lo cual incluye más del 75% de Brasil y más de la mitad de los bosques de Indonesia (GCF, 2014).

ELEMENTOS CLAVE PARA EL ENFOQUE DE REDD+ JURISDICCIONAL

El enfoque de REDD+ jurisdiccional, no sólo es reciente, sino que también está en plena evolución dado que busca construir aproximaciones jurisdiccionales para REDD+, al tiempo que es sometido a prueba en distintas jurisdicciones de países tropicales. Sin embargo, a pesar que se encuentra en desarrollo, es posible identificar un conjunto relativamente amplio de elementos que lo caracterizan, los cuales se pueden agrupar en: i) la jurisdiccionalidad como marco institucional; ii) la construcción de sistemas para implementar programas de REDD+ jurisdiccional; y iii) el papel de los estándares para operativizar etapas iniciales en este tipo de programas.

Jurisdiccionalidad

Para los objetivos de REDD+, una jurisdicción se refiere a una región políticamente definida para los fines de dar seguimiento a las reservas de carbono, las tasas de deforestación y las reducciones de GEI a través de actividades de REDD+, la cual puede ser una entidad política nacional o sub-nacional – país, estado, provincia, distrito, etc. (American Carbon Registry, 2012). Mientras tanto, para el REDD Offset Working Group, lo jurisdiccional no sólo se trata de ámbitos geográficos a escalas relevantes para propuestas ambiciosas y sustanciales de reducción de emisiones, sino también supone contar con estructuras de

autoridad y con atribuciones legales-constitucionales suficientes para poder definir sus propios programas de REDD+ y establecer acuerdos vinculantes con otras jurisdicciones asociadas.

Por lo tanto, una jurisdicción corresponde a una división política sub-nacional, con el respaldo legal y el andamiaje institucional necesario para implementar y hacer cumplir leyes, políticas y/o regulaciones que son autónomas del gobierno nacional. Precisamente, la autonomía para diseñar y ejecutar sus propios instrumentos de política es una de las principales características de una jurisdicción, si bien esto no supone una desvinculación de los procesos nacionales de preparación para REDD+ y de los esfuerzos a nivel de proyectos. Para estos últimos, existe la figura de “anidamiento”, mediante la cual pueden formar parte de una jurisdicción determinada.

Al intervenir en una escala mayor que los proyectos, el enfoque de REDD+ jurisdiccional busca ampliar el abordaje territorial para incluir las áreas alrededor de los Pueblos Indígenas y comunidades forestales, donde dinámicas como la ganadería, la producción de palma africana y la agricultura migratoria, entre otras, comprometen los esfuerzos que estos actores han desarrollado históricamente para la conservación y el manejo sostenible de los bosques.

Dentro del enfoque de REDD+ jurisdiccional, la construcción de sistemas adecuados para la implementación de esquemas de pago por resultados y el desarrollo de mecanismos de contabilidad del carbono son fundamentales. En dichos sistemas, los proyectos individuales y los sistemas nacionales están presentes, bajo criterios de anidamiento o vinculados de tal manera que armonicen y optimicen la oferta de reducción de emisiones a escalas significativas.

REDD+ jurisdiccional puede contribuir a responder a las exigencias de asegurar que los créditos de carbono que se comercializan corresponden a reducciones reales, permanentes y verificables. Para lograrlo, deben ser definidos tres elementos clave (The REDD Offset Working Group, s. f.):

i) Alcance de REDD+ jurisdiccional: Será necesario definir el tipo de emisiones y remociones de carbono forestal (deforestación, degradación e incremento de las reservas de carbono), así como el momento en el que deberán ser registradas y acreditadas.

ii) Niveles de referencia, adicionalidad y esfuerzo propio: A partir del nivel de referencia, se podrá determinar las emisiones y remociones de una jurisdicción como resultado de un programa REDD+, al tiempo que se registran las acciones por cuenta propia que se ejecuten.

iii) Arquitectura de REDD+ jurisdiccional: El diseño de un programa de REDD+ jurisdiccional debe abordar aspectos como la generación y registro de los créditos de carbono, con procedimientos y metodologías claras para su manejo; el establecimiento de sistemas de contabilidad transparentes que aseguren la integridad de los créditos y reduzcan los riesgos de fugas, reversiones y doble contabilidad; la implementación del sistema MRV; y el desarrollo y reconocimiento de las salvaguardas sociales y ambientales, entre las que se incluyen los derechos de tenencia sobre la tierra y los recursos, los procesos de consulta y obtención del Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI), el seguimiento a indicadores que muestren el aporte del programa a las necesidades locales y la disponibilidad de un mecanismo para resolver las controversias.

En las etapas tempranas de preparación para esquemas de REDD+, las jurisdicciones o regiones sub-nacionales no cuentan con sistemas robustos de contabilidad de carbono, ni con sistemas institucionalizados que garanticen el cumplimiento de salvaguardas, por lo que el enfoque de REDD+ jurisdiccional ha promovido el desarrollo de estándares para acompañar las dimensiones técnicas de la contabilidad del carbono, así como las preocupaciones sociales y ambientales.

En 2012 fue lanzado el estándar del VCS para la contabilidad jurisdiccional, conocido como VCS-JNR (Verified Carbon Standard-Jurisdictional and Nested REDD+), un esfuerzo coordinado por el GCF y desarrollado por las organizaciones responsables del Climate Action Reserve (CAR) y del VCS, siendo este último el estándar líder a nivel mundial para proyectos individuales en el mercado voluntario de carbono (GCF, 2011). El VCS-JNR ha elaborado directrices para cubrir distintos aspectos de la contabilidad

Sistemas
Institucionales para
implementar
programas de
REDD+
jurisdiccional

Papel de los
estándares

de carbono, incluyendo requisitos para los límites jurisdiccionales, determinación de la línea base, establecimiento de los periodos de acreditación y las actividades elegibles, cuantificación de las fuentes de gases de efecto invernadero y depósitos de carbono, así como los cálculos de fugas, sumideros de GEI y reducción de las emisiones, entre otros.

De acuerdo al VCS-JNR, existen tres escenarios para desarrollar una propuesta de REDD+ jurisdiccional: el Escenario 1 se refiere a la línea base jurisdiccional con acreditación para proyectos; el Escenario 2 se refiere a un programa jurisdiccional con acreditación para jurisdicciones y proyectos; y en el Escenario 3, existe un programa jurisdiccional con acreditación para jurisdicciones. En cada caso, la jurisdicción proponente puede acudir a una entidad independiente para verificar el cumplimiento de los estándares y requisitos establecidos, como paso previo para la comercialización de créditos de carbono.

Con relación a los aspectos sociales y ambientales, el estándar internacional de mayor uso en programas y proyectos de REDD+ es el desarrollado por la Alianza de Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCBA), el cual a su vez tiene dos tipos de estándares: i) el Estándar de Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCB) aplicado a proyectos de carbono; y ii) el Estándar Social y Ambiental de REDD+ (REDD+ SES), creado en 2010 para apoyar programas de REDD+ jurisdiccional a través de un mecanismo que evalúa el cumplimiento de las salvaguardas sociales y ambientales en el diseño e implementación de los programas (CARE-CCBA, 2012a; CARE-CCBA, 2012b). Si bien asuntos centrales para REDD+ como los derechos, la consulta y el CLPI, así como los mecanismos para la denuncia y solución de controversias están presentes en el enfoque de REDD+ jurisdiccional, tienen niveles de desarrollo menores en relación con los avances para la contabilidad del carbono.

REDD+ en Centroamérica: Contexto, avances y desafíos

GUATEMALA

3,722,595 Ha de bosques (2010)

72% se localiza en los departamentos de Petén, Alta Verapaz, Izabal y Quiché

Guatemala ha avanzado en distintos niveles para la implementación de acciones de REDD+, contando con arreglos institucionales a nivel nacional y un conjunto de proyectos en marcha. A partir de experiencias piloto enfocadas en las dimensiones técnicas y metodológicas de la contabilidad del carbono, se han definido cinco regiones sub-nacionales (Tierras Bajas del Norte, Sarstún-Motagua, Occidente, Centro-Oriente y Costa Sur), y se trabaja con las metodologías del enfoque de REDD+ jurisdiccional-anidado para construir un nivel de referencia nacional, el cual estaría basado en los niveles sub-nacionales. Sin embargo, avances similares no han ocurrido en una serie de aspectos críticos para REDD+, sobre todo en lo que se refiere a la dimensión social y de gobernanza, por lo que aún están pendientes discusiones y acuerdos sobre temas como los derechos sobre los créditos por reducción de emisiones, la renovación de las concesiones forestales comunitarias de Petén y los mecanismos de distribución de beneficios, entre otros. En julio de 2014, el Gobierno de Guatemala presentó sus primeras ideas para una propuesta de reducción de emisiones, mantenimiento y ampliación de reservorios de carbono (ER-PIN), por un volumen total de 12,000,000 tCO₂e durante el periodo de 2012 al 2020. En este contexto, la iniciativa GuateCarbon es un proyecto clave al tener una zona de influencia de 1,411,377 Ha.

HONDURAS

5,598,000 Ha de bosques (2012); 50% de cobertura forestal

23% de los bosques ubicados en la Mosquitia

A pesar de que su planteamiento para REDD+ se basa en programas e instrumentos de política forestal ya existentes, el proceso de preparación en Honduras presenta menores avances que en los demás países de la región. Aun así, en la actualidad hay señales de nuevas coyunturas que podrían estar abriendo oportunidades para continuar hacia adelante, entre ellas: la declaración del Gobierno a favor de la forestería comunitaria y los derechos como base para la estrategia de REDD+; cambios en la estructura institucional del Estado que ayudarían a dinamizar el proceso; la implementación de proyectos piloto con insumos importantes para REDD+; y el reconocimiento de derechos comunitarios e indígenas, a través de los procesos de titulación. Si bien no pareciera existir indicios de la adopción de un enfoque jurisdiccional, se está desarrollando una línea de referencia sub-nacional (Mosquitia, Gualaco y Guata), la cual sería integrada al nivel de referencia nacional.

NICARAGUA

3,533,749 Ha de bosques (2013), 30% de cobertura forestal

63% de los bosques en las Regiones Autónomas del Caribe Norte y Sur

El proceso de preparación para REDD+ avanza bajo la conducción del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) y la participación de otras instancias gubernamentales, organismos de cooperación internacional y actores de la institucionalidad regional-territorial de las Regiones Autónomas, incluyendo autoridades de los Pueblos Indígenas. Los próximos pasos de la Estrategia Nacional de Deforestación Evitada (ENDE-REDD+) apuntan hacia la continuación de los procesos de consulta y la Evaluación Ambiental y Social Estratégica (SESA), la construcción de los escenarios nacionales de niveles de emisiones y referencia y la puesta en marcha de un sistema de monitoreo, reporte y verificación (MRV). El hecho de que la ENDE-REDD+ favorezca el establecimiento de un esquema sub-nacional en la Región Autónoma del Caribe Norte, podría facilitar la implementación de acciones con enfoque jurisdiccional, para lo cual será necesario fortalecer las capacidades técnicas y financieras de las instancias regionales-territoriales. Además, un esquema jurisdiccional ayudaría a sentar las bases para desarrollar los aspectos técnicos y metodológicos de la contabilidad del carbono.

COSTA RICA

2,605,000 Ha de bosques

51% de cobertura forestal (2010)

La estrategia REDD+ en Costa Rica se ha planteado como el fortalecimiento y expansión del programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) del Fondo de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) para frenar la deforestación, aumentar la cobertura forestal y seguir el patrón de regeneración que se ha logrado en décadas recientes, teniendo en el horizonte la iniciativa de Carbono Neutralidad 2021. A finales de 2012, el país decidió formar parte de la iniciativa del VCS-JNR como país piloto, lo que podría permitir la generación de créditos para acciones tempranas e impulsar la propuesta de Mercado Voluntario de Carbono de Costa Rica. La Red Indígena Bribri-Cabécar ha jugado un papel importante en la participación de los Pueblos Indígenas, a través del Programa de Mediadores Culturales desarrollado como parte del Plan de Consulta Indígena para REDD+. El proceso de SESA ha identificado cuatro riesgos para la estrategia de REDD+: i) tenencia de la tierra y traslapes con territorios indígenas y campesinos; ii) limitación de actividades y acceso a recursos naturales; iii) falta de condiciones para el manejo del bosque natural; y iv) pertinencia del PSA como mecanismo para distribuir los beneficios.

PANAMÁ

3,274,303 Ha de bosques; 44% de cobertura forestal (2010)

54% de los bosques localizados en territorios indígenas

A pesar de un inicio temprano y promisorio, una serie de problemáticas asociadas a la participación de los Pueblos Indígenas, en cuyos territorios se encuentran la mayoría de los bosques maduros de Panamá, derivaron en la suspensión temporal del Programa Nacional de REDD+. Luego de los acuerdos alcanzados entre la instancia implementadora (ONU-REDD), la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP), en el marco de una agenda ambiental indígena en la que REDD+ es un componente, el Programa fue reiniciado a finales de 2013. Existen avances en aspectos técnicos como la elaboración del Inventario Nacional Forestal y de Carbono, el cual junto a otros insumos serán fundamentales para el establecimiento de la línea base para REDD+. La adopción de un enfoque jurisdiccional podría ayudar en esa dirección; al tiempo que facilitaría el abordaje de otros desafíos como la escala de implementación, la definición de la propiedad del carbono, los procesos de participación y consulta, así como los mecanismos para la distribución de beneficios y la sinergia con otras iniciativas de REDD+ como el Proyecto Ruta Verde del Canal de Panamá, entre otros.

Oportunidades e implicaciones para acciones en Centroamérica

En Centroamérica existen avances en los procesos de preparación para REDD+ y se verifica un notable interés por el mecanismo, tanto de parte de los gobiernos, como de diversos actores, incluyendo organizaciones de forestería comunitaria, Pueblos Indígenas, cooperantes, organizaciones internacionales de conservación, organizaciones no-gubernamentales y sector privado, entre otros. Dicho interés va desde las expectativas de algunos actores enfocadas en el acceso a nuevas fuentes de financiamiento, hasta las preocupaciones por los derechos y la gobernanza forestal-territorial de organizaciones forestales y Pueblos Indígenas.

Ante la debilidad de los marcos regulatorios prevalecientes en la región, las políticas y acciones de REDD+ tienen el potencial de contribuir a detener dinámicas de deforestación y degradación, siempre y cuando se asuman de manera decidida no sólo las dimensiones técnicas y metodológicas de la contabilidad del carbono, sino también las dimensiones sociales, políticas e institucionales que le son inherentes. En ese contexto, las acciones a escalas “sub-nacionales o jurisdiccionales” pueden complementar los procesos

nacionales de preparación para REDD+, pues la reducción de la deforestación y degradación, la conservación y el manejo sostenible de bosques, así como la ampliación de los reservorios de carbono forestal, son objetivos que deben gestionarse fundamentalmente a escala territorial, no sólo nacional.

DINÁMICAS TERRITORIALES

Centroamérica se encuentra inmersa en una dinámica de inserción al comercio global cada vez más acelerada, con agresivas estrategias para captar la inversión extranjera y convertir a la región en un corredor logístico y de comercio. Además, prevalece un fuerte auge de proyectos extractivos (minería, hidrocarburos); lo que unido a la ampliación de la frontera agrícola y ganadera, incluyendo los monocultivos como la palma africana (agrocombustibles) y las zonas de maquila agrícola; y los megaproyectos de infraestructura y generación de energía (conectividad vial, hidroeléctricas), generan presiones en los territorios rurales por el aprovechamiento de los recursos naturales, amenazan las zonas de bosques y comprometen los medios de vida de las comunidades locales y Pueblos Indígenas.

De manera simultánea, persisten en la región condiciones críticas de pobreza y desigualdad en una parte significativa de la población, particularmente en los territorios rurales. Precisamente, estos territorios que se encuentran en la mirada de los gobiernos e inversionistas, son el escenario de conflictos y reclamos históricos de las comunidades campesinas, rurales y los Pueblos Indígenas, quienes reivindican sus derechos sobre la tierra y los recursos naturales. El cambio climático es un factor adicional que contribuye a complejizar estas realidades, con manifestaciones como sequías e inundaciones cada vez más frecuentes y extremas.

Las iniciativas de REDD+ en Centroamérica tendrán que considerar estas dinámicas como asuntos centrales para impulsar sus programas y/o proyectos. Esto trasciende los aspectos técnicos propios de la contabilidad del carbono, al incluir factores políticos y sociales que requieren otro tipo de abordaje, donde las salvaguardas, los derechos y los espacios de consulta, diálogo político y concertación resultan fundamentales.

JURISDICCIONES O REGIONES SUB-NACIONALES

A pesar que los países de Centroamérica tienen formas de gobierno unitario y sus extensiones de bosque son mucho más reducidas en comparación con las zonas de bosque de México, Brasil o Indonesia, existe un conjunto de condiciones que plantean oportunidades para promover acciones de REDD+ jurisdiccional, lo que además, podría contribuir a objetivos más amplios para el fortalecimiento de derechos y de mejores condiciones de gobernanza forestal y territorial.

Por las condiciones y características que poseen, en Centroamérica existen al menos cuatro territorios en los que se podrían promover acciones de REDD+ jurisdiccional: i) Tierras Bajas del Norte en Guatemala, donde ya se han implementado acciones bajo el enfoque de REDD+ jurisdiccional; ii) la Mosquitia Hondureña, conformada por las Regiones 9 y 10 de la propuesta de Plan de Nación y Visión de País realizada por el Gobierno de Honduras en 2011, desde donde se pudiera dar un nuevo impulso al proceso nacional de preparación para REDD+; iii) la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte en Nicaragua (RACCN), que representa la región más relevante para REDD+ en ese país; y iv) la región de Darién en Panamá, que abarcaría la provincia del mismo nombre, las comarcas indígenas de Madugandí, Wargandí y Emberá-Wounaan y los distritos de Chimán y este de Chepo. Con excepción de la RACCN en Nicaragua, los demás territorios no disponen de un andamiaje institucional autónomo del gobierno nacional. Sin embargo, una de las ventajas del enfoque jurisdiccional en el contexto centroamericano sería la de impulsar los procesos nacionales de REDD+, mientras se resalta el rol clave que tienen los actores territoriales para asegurar su éxito.

Los territorios señalados presentan fuertes dinámicas de deforestación y degradación; representan regiones relevantes con un potencial no despreciable para la reducción de emisiones; y sobre todo, son territorios en los cuales existen actores que además de ser titulares de derechos, han desarrollado diversas formas de manejo e instituciones para la gestión de las más importantes zonas de bosque en la región. Considerando la experiencia de Guatemala, y en menor medida de Costa Rica, en Centroamérica existen territorios en los que acciones de REDD+ jurisdiccional podrían dar nuevos impulsos a los procesos de preparación para REDD+ y más importante aún, contribuir a sentar nuevas bases para la gobernanza forestal y territorial en jurisdicciones o en regiones sub-nacionales con vinculaciones más comprometidas desde los actores locales.

Territorios con potencial para acciones de REDD+ jurisdiccional en Centroamérica



Tomando en cuenta que REDD+ es un mecanismo de financiamiento basado en resultados, el diseño e implementación de sistemas efectivos de contabilidad y MRV son aspectos fundamentales, tanto a nivel nacional como para otras alternativas que se desarrollen (sub-nacional/jurisdiccional, proyectos). De hecho, estos sistemas serán la base para la negociación de créditos y proporcionarán la información requerida para acceder a los pagos por desempeño.

Los sistemas de MRV también serán la base para la definición de otros sistemas o mecanismos claves de REDD+, como la distribución de beneficios. En la medida que los países de Centroamérica completen sus procesos de preparación nacional para REDD+ y decidan buscar su participación en la fase de ejecución plena, deberán contar con sistemas capaces de desagregar información a escalas regionales o sub-nacionales, pues los esquemas de distribución de beneficios deberán tomar en cuenta no sólo la reducción de emisiones, sino también aspectos cualitativos como la diversidad de modalidades de manejo de bosque y los diversos requerimientos de compensación en los territorios.

En la práctica, existe un importante riesgo de que los sistemas de MRV y la distribución de beneficios se limiten únicamente a criterios de efectividad y eficiencia. Desde la perspectiva de los Pueblos Indígenas y comunidades forestales, la distribución de beneficios también debe garantizar criterios y objetivos de equidad y legitimidad (Luttrell et. al., 2013). Sistemas bien estructurados y negociados pueden fortalecer de manera importante sus estrategias y medios de vida, o por el contrario, pueden dar paso a nuevos conflictos. Sin embargo, estos aspectos se encuentran prácticamente ausentes en los países de la región, incluso en los que más están avanzando con sus procesos de preparación para REDD+, por lo que acciones de REDD+ jurisdiccional podrían contribuir de manera importante en ampliarlos y contextualizarlos territorialmente.

En Centroamérica, el diseño e implementación de salvaguardas para REDD+ requiere la construcción de acuerdos sólidos que garanticen su efectivo cumplimiento. Por las realidades complejas al interior de los países y la diversidad de actores e intereses, esto requiere de plataformas y de procesos de diálogo y negociación, reformas de marcos legales e institucionales, así como la puesta en marcha de mecanismos de seguimiento.

Los proyectos de REDD+ están enfocados en los aspectos técnicos; mientras que los procesos nacionales de preparación requieren tiempos prolongados para lograr acuerdos y resultados satisfactorios a nivel de los países. En este contexto, acciones de REDD+ con enfoque jurisdiccional tienen el potencial de propiciar plataformas territoriales, lo cual contribuiría de manera mucho más directa a la consecución de acuerdos y a la adopción de políticas más coherentes en aspectos como las salvaguardas sociales y ambientales, pero también con la construcción de agendas de desarrollo bajo en carbono en los territorios. A pesar de que existen importantes plataformas de diálogo sobre REDD+ en cada uno de los países de la región en las que participan Pueblos Indígenas y comunidades forestales, en general, éstas abordan temas de carácter nacional, pero no logran avanzar hacia la estructuración de agendas con lógica territorial.

Entre los temas clave para los Pueblos Indígenas y comunidades forestales de Centroamérica se encuentran: el reconocimiento y respeto de los derechos sobre la tierra y los recursos, incluyendo las condiciones necesarias para ejercer el control y la administración territorial; la capacidad de decisión de los actores locales, expresada a través de los procesos de consulta y el CLPI; los mecanismos para la distribución de beneficios y el establecimiento de instancias para la resolución de controversias. De lograr incorporar estos aspectos de una manera efectiva en las estrategias y acciones de REDD+, se podrían abrir nuevas oportunidades para la construcción de agendas más amplias y compartidas de desarrollo.

REFERENCIAS

- American Carbon Registry (2012). *ACR Nested REDD+ Standard Requirements for Registration of REDD+ Projects Nested Within a Jurisdictional Accounting Framework*. Versión 1.0, Octubre.
- CARE-CCBA (2012a). *Estándares Sociales y Ambientales para REDD+*. Versión 2, Septiembre.
- CARE-CCBA (2012b). *Líneamientos para el uso de Los Estándares Sociales y Ambientales para REDD+ a nivel país*. Versión 2, abril.
- FAO (2010a). *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010*. Informe Nacional Costa Rica. Roma
- FAO (2010b). *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010*. Informe Nacional Panamá. Roma
- GCF (2011). *Recomendaciones de diseño del GCF para marcos sub-nacionales de REDD*. Informe de Tarea 1. Borrador de discusión.
- GCF (2014). *El grupo de trabajo de gobernadores*. Grupo de Trabajo de Gobernadores sobre Clima y Bosques.
- Gobierno de Honduras (2012). *Readiness Preparation Proposal (October 2012)*. Tegucigalpa.
- Gobierno de Nicaragua (2013). *Propuesta de Preparación para REDD+ (Readiness Preparation Proposal, R-PP)*. Documento presentado al Fondo Cooperativo del Carbono de los Bosques (FCPF), sometido a revisión el 1 de junio de 2012. Versión Formal 7, preparada el 17 de marzo de 2013.
- INAB-CONAP-UVG-URL (2012). *Mapa de cobertura forestal de Guatemala 2012 y dinámica de la cobertura forestal 2006-2010*. Guatemala.
- Luttrell, Cecilia; Lasse Loft; Maria Fenanda Gebara; Demetrius Kweka; Maria Brockhaus; Arild Angelsen and William D. Sunderlin (2013). *Who should benefit from REDD+? Rationales and realities*. Ecology and Society 18(4)
- The REDD Offset Working Group (s. f.). *California, Acre y Chiapas. Colaborando para reducir las emisiones de la deforestación tropical. Recomendaciones para conservar selvas tropicales, proteger las comunidades locales y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero*.
- Vergara-Asenjo, G. y Potvin, C. (2013). *The good dweller's dilemma: A land tenure and forest cover analysis in Panama and its implications for REDD+ implementation*. Por publicar.