

2014

**REDD+ JURISDICCIONAL
EN CENTROAMÉRICA:
OPORTUNIDADES E IMPLICACIONES
PARA PUEBLOS INDÍGENAS
Y COMUNIDADES FORESTALES**

PRISMA

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

Este estudio ha sido posible gracias al generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido es responsabilidad de la Fundación PRISMA y no refleja necesariamente los puntos de vista de USAID, ni del Gobierno de los Estados Unidos.



Autores: Nelson Cuéllar, Fausto Luna, Susan Kandel, Oscar Díaz y Andrew Davis
Coordinación: Susan Kandel y Nelson Cuéllar
Mapas, cartografía y SIG: Oscar Díaz
Diagramación: Leonor González



Esta publicación está liberada bajo la licencia de Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir Obras Derivadas Igual. Para mayor información: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_CL

prisma@prisma.org.sv www.prisma.org.sv
Pasaje Sagrado Corazón, No. 821, Col. Escalón, San Salvador
Tels.: (503) 2264 5042; Fax: (503) 2263 0671



REDD+ JURISDICCIONAL EN CENTROAMÉRICA:

OPORTUNIDADES E IMPLICACIONES
PARA PUEBLOS INDÍGENAS
Y COMUNIDADES FORESTALES



Nelson Cuéllar, Fausto Luna, Susan Kandel, Oscar Díaz y Andrew Davis



Contenido

Siglas	6
Introducción	10
El enfoque de REDD+ jurisdiccional	11
Contexto, orígenes y promotores del enfoque de REDD+ jurisdiccional	11
REDD+ en Centroamérica: Contexto, avances y desafíos	24
Guatemala	24
Honduras	40
Nicaragua	49
Costa Rica	61
Panamá	67
Oportunidades e implicaciones para acciones de REDD+ jurisdiccional en Centroamérica	80
El contexto de dinámicas territoriales en Centroamérica y la relevancia de REDD+	80
¿REDD+ jurisdiccional en Centroamérica?: Consideraciones finales	82
Referencias	90
Anexo 1. Escenarios hacia REDD+ jurisdiccional	97
Anexo 2. Los estándares para REDD+ jurisdiccional	98

Siglas

ACOFOP	Asociación de Comunidades Forestales de Petén
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
ACR	American Carbon Registry
ADII	Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena
AFICC	Asociación Forestal Integral Cruce a La Colorada
AFISAP	Asociación Forestal Integral San Andrés Petén
AGEXPORT	Asociación Guatemalteca de Exportadores
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AMPB	Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ANATI	Autoridad Nacional de Administración de Tierras
BAU	Business as usual
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CADPI	Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CALMECAC	Fundación para el Desarrollo Integral del Hombre y su Entorno
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CATHALAC	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCB	Clima, Comunidad y Biodiversidad
CCBA	Alianza de Clima, Comunidad y Biodiversidad
CCF-A	Comité Consultivo Forestal y Ambiental
CICH	Comisión Interinstitucional del Canal de Panamá
CLPI	Consentimiento Previo, Libre e Informado
CLUA	Climate and Land Use Alliance
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
CONADETI	Comisión Nacional de Demarcación y Titulación

CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
COONAPIP	Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá
CONPAH	Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras
CONAGAN	Comisión Nacional de Ganaderos
COP-16	XVI Conferencia de las Partes
CRAAN	Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte
DAI LAC	Development Alternatives Inc. Latin America and the Caribbean
DIRENA	Dirección de Recursos Naturales del Congreso General Emberá-Wounaan
ENDE	Estrategia Nacional de Deforestación Evitada
ENRD	Estrategia Nacional para Reducir la Deforestación
EPA	Agencia de Protección Ambiental
ERPD	Documento de Proyecto de Reducción de Emisiones
ESMF	Marco para la Gestión Ambiental y Social
EE. UU.	Estados Unidos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
FEPROAH	Federación de Productores Agroforestales de Honduras
FONAFIFO	Fondo de Financiamiento Forestal
FUNDAECO	Fundación para el Ecodesarrollo y la Conservación
FUNDALACHUA	Fundación Laguna Lachúa
GCF	Grupo de Trabajo de los Gobernadores sobre Clima y Bosques
GdG	Gobierno de Guatemala
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GICH	Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas
GIZ	Cooperación Técnica Alemana
GRAAN	Gobierno Regional del Atlántico Norte
GTI	Gobierno Territorial Indígena
ICF	Instituto de Conservación Forestal
IED	Inversión Extranjera Directa
IETA	International Emissions Trading Association
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
INTA	Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria

IPCC	Panel Intergubernamental de Cambio Climático
KfW	Banco Alemán de Desarrollo
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MASTA	Mosquitia Asla Takanka
MARENA	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MDVCR	Mercado Doméstico Voluntario de Carbono de Costa Rica
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIVI	Ministerio de Vivienda de Panamá
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
NAMA	Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas
NR	Nivel de Referencia
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU-REDD	Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en Países en Desarrollo
OMYC	Organización, Manejo y Conservación, Sociedad Civil
PATH	Proyecto de Administración de Tierras de Honduras
PDD	Documento de Diseño del Proyecto
PEIP	Plan Estratégico de Incidencia Política
PIB	Producto Interno Bruto
PIEA	Programa de Incentivos Económicos y Ambientales
PNC	Programa Nacional Conjunto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPSA	Programa de Pagos de Servicios Ambientales
PRCC	Programa Regional de Cambio Climático
PRISMA	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
PROTEP	Proyecto de Ordenamiento Territorial Comunal y Protección del Medio Ambiente del Río Plátano

PSA	Pago por Servicios Ambientales
RACCN	Región Autónoma de la Costa Caribe Norte
RACCS	Región Autónoma de la Costa Caribe Sur
REDD+	Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación Forestal, la Conservación Forestal, el Manejo Forestal Sostenible y la Ampliación de los Reservorios de Carbono Forestal.
REDD+ SES	Estándar Social y Ambiental de REDD+
REPALEF	Réseau des Peuples Autochtones et Locales Pour la Gestion des Écosystèmes Forestiers
R-PIN	Nota de Idea de Preparación
R-PP	Plan de Preparación
RHBRP	Reserva del Hombre y la Biosfera del Río Plátano
RIBCA	Red Indígena Bribri-Cabécar
RBM	Reserva de la Biósfera Maya
ROW	Grupo de Trabajo sobre Compensaciones de REDD
SERENA	Secretaría de Recursos Naturales
SERNA	Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente
SESA	Evaluación Ambiental y Social Estratégica
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIG	Sistemas de Información Geográfica
SIGAP	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SNMB	Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques
TNC	The Nature Conservancy
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNAFOR	Unión Nacional de Organizaciones Agroforestales
UNAG	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos
UPANIC	Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua
URL	Universidad Rafael Landívar
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UVG	Universidad del Valle de Guatemala
VCS-JNR	Estándar de Carbono Verificado – REDD+ Jurisdiccional y Anidado
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza
YATAMA	Yapti Tasba Masraka Nani Asla Takanka

Introducción

En 2005, con la introducción formal del concepto de compensar a los países en desarrollo por sus esfuerzos de reducir emisiones relacionadas con la deforestación y degradación forestal (REDD+), en las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), por primera vez en la historia, los actores y territorios de los bosques tropicales se convirtieron en un tema central a nivel global para enfrentar el cambio climático. Este interés derivó rápidamente en el surgimiento de diversos fondos e iniciativas para promover proyectos pilotos y procesos nacionales de preparación para REDD+ en países en desarrollo. Sin embargo, ante la falta de compromisos vinculantes para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero bajo la CMNUCC, el tema de los bosques tropicales parecía haber perdido impulso al no estar en el centro del debate internacional sobre cambio climático. En ese contexto, el enfoque y la práctica de REDD+ jurisdiccional ha colocado el tema de gobernanza forestal de nuevo en los debates e iniciativas, dando un nuevo aliento al avance de esquemas de REDD+.

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. A la luz del nuevo impulso que las iniciativas de REDD+ jurisdiccional están dando al tema de la gobernanza forestal, este informe busca comprender en qué consiste el enfoque de REDD+

jurisdiccional e identificar las principales implicaciones para los Pueblos Indígenas y comunidades forestales de Centroamérica.

El primer capítulo presenta una reseña histórica del surgimiento del enfoque, seguido por una breve descripción de sus principales componentes, reconociendo que el mismo se encuentra actualmente en pleno desarrollo. Hasta el momento, este enfoque solo ha sido aplicado en jurisdicciones grandes en comparación con el tamaño de los países centroamericanos, como los Estados de Acre en Brasil y Chiapas en México, por lo que conocer las posibilidades de su implementación, no solo es relevante para Centroamérica, sino también para otras regiones y países del mundo.

Luego del primer capítulo, el informe aborda una serie de temas fundamentales en cada uno de los países de la región (con excepción de El Salvador), entre los que se encuentran: las dinámicas de deforestación y degradación; los avances y desafíos de los procesos de preparación nacional para REDD+ y los proyectos pilotos existentes; los conflictos y las limitaciones de esos procesos y el papel de los actores; para finalizar con una reflexión inicial sobre las implicaciones del enfoque de REDD+ jurisdiccional en cada país. El último capítulo provee un análisis a nivel de la región sobre las oportunidades e implicaciones que tendrían las acciones de REDD+ jurisdiccional para los Pueblos Indígenas y comunidades forestales, en función de temas centrales como los derechos, la representación y la gobernanza, al tiempo que se propone un conjunto de potenciales territorios para su implementación.

El enfoque de REDD+ jurisdiccional

Luego de una década de debates, negociaciones e iniciativas piloto relativas a la construcción del mecanismo de REDD+ en la CMNUCC, actualmente son comúnmente conocidas dos rutas claramente definidas para implementar dicho mecanismo: los proyectos, que buscaron insertarse de manera rápida y temprana en mercados voluntarios de carbono; y los procesos nacionales de preparación para implementar estrategias de REDD+ lideradas por gobiernos nacionales en países en desarrollo con bosques tropicales.

La falta de compromisos vinculantes para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) bajo la CMNUCC no ha impedido la búsqueda de avanzar en la construcción del mecanismo de REDD+, pues para diversos actores, tiene el potencial de contribuir de manera sustantiva y a corto plazo en la reducción de emisiones de GEI, principalmente a través de la reducción de la deforestación. En ese contexto, se están impulsando iniciativas de REDD+ fuera de la CMNUCC. Esas iniciativas se enfocan en un nivel intermedio entre los proyectos y los procesos nacionales de preparación para REDD+, las cuales son lideradas por gobiernos sub-nacionales o jurisdiccionales (estados y provincias, entre otros), que con el apoyo de diversos actores están impulsando un enfoque de 'REDD+ jurisdiccional' a través del cual se busca la promoción e implementación de programas de REDD+ capaces de superar

diversas limitaciones que caracterizan a los proyectos individuales y avanzar con mayor celeridad en comparación de los procesos a escala nacional.

Contexto, orígenes y promotores del enfoque de REDD+ jurisdiccional

Desde el surgimiento del tema de REDD+ en 2005, se ha generado mucho interés en el concepto de compensar a los países en desarrollo por sus esfuerzos de reducir emisiones relacionadas con la deforestación y degradación forestal, tanto en las negociaciones de la CMNUCC, como en otros espacios emergentes. El amplio interés que despertó REDD+ derivó rápidamente en el surgimiento de diversos proyectos piloto y luego, en la creación de fondos e iniciativas tendientes a promover procesos nacionales de "preparación para REDD+" (REDD+ readiness) en países en desarrollo, incluyendo fondos multilaterales, bilaterales y mecanismos de inversión como el FCPF del Banco Mundial y el programa de ONU-REDD.¹

A pesar de los avances sobre el tema de REDD+, el panorama más amplio de las negociaciones globales sobre el clima se ha caracterizado por la lentitud en avanzar hacia nuevos compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. En el mejor de los casos, en la CMNUCC no se espera la entrada en vigencia de un acuerdo vinculante global para reducir las emisiones antes de 2020 (Jan-son-Smith y Marsh, 2013). Al mismo tiempo, las primeras iniciativas sobre REDD+ que se concretaron en proyectos piloto específicos en varios países en desarrollo comenzaron a evidenciar fuertes limitaciones por ser esfuerzos aislados y con poca influencia en las dinámicas fuera del limitado espacio que abarcan. Por la na-

¹ El proceso de preparación nacional para REDD+ comprende tres fases: i) fase inicial, conocida como REDD+ readiness, donde se diseñan las estrategias nacionales o planes de acción, políticas, medidas y fomento de capacidades; ii) fase de implementación de estas estrategias, planes, políticas y medidas, además de promover la ampliación de las inversiones; y iii) fase en que fondos y mecanismos de mercado realizarán pagos basados en resultados que se midan, notifiquen y verifiquen (UICN, 2010).

turalidad de los objetivos de REDD+, para que los proyectos tengan efectos significativos, deben estar suficientemente vinculados con los procesos nacionales, los cuales a su vez, suponen la construcción de políticas y una institucionalidad capaz de reorientar el desarrollo rural, de manera que se reduzca la deforestación y degradación, así como favorecer el mantenimiento y ampliación de las reservas de carbono forestal. Por otra parte, el financiamiento global disponible para apoyar los procesos de preparación nacional para REDD+ en los países en desarrollo es limitado, a pesar de la existencia de esquemas de cooperación bilateral promovidos por países como Noruega, EE.UU., Reino Unido, Alemania y Australia, quienes apoyan procesos de preparación con miras a la entrada en vigencia de modalidades de ‘pago por resultados’ a través de REDD+.²

En el contexto de lentitud por avanzar hacia nuevos compromisos globales y vinculantes para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, el interés en el desarrollo de REDD+ fuera del proceso de la CMNUCC adquiere mayor relevancia y ha dado paso a nuevas iniciativas. Existe un creciente mercado de carbono, que abarca sistemas supra-nacionales, nacionales y sub-nacionales, como los de la Unión Europea (UE),³ Nueva Zelanda, California, Australia, Japón y Brasil, entre otros. En este marco, con el afán de anticiparse al funcionamiento, operación y cumplimiento de futuros compromisos de reducción de emisiones, han surgido iniciativas vinculadas con REDD+ promovidas principalmente por ONG internacionales de conservación apoyadas con fondos de organizaciones filantrópicas y del sector

² Los pagos se refieren a compensaciones basadas en resultados verificados que se traducen en créditos de carbono. Los créditos de carbono podrían compensar las emisiones en el país o empresa que los adquiere.

³ El Sistema de Comercio de Emisiones de la UE (EU-ETS), es un esfuerzo multi-sectorial y multi-países puesto en marcha desde 2005, es el sistema de comercio de emisiones de gases de efecto invernadero más grande del mundo.

privado. Dichas iniciativas han puesto su mirada en los compromisos de reducción de emisiones que están emergiendo, tanto dentro de la CMNUCC, como fuera de ella.

Recientemente, el Presidente de Estados Unidos, anunció un nuevo plan para reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) que seguramente empujará aún más los mercados de carbono, situación que promete movilizar niveles de financiamiento significativo. El plan busca reducir en 30% las emisiones de CO₂ en los EE. UU. para 2030, a través de la reducción de las emisiones de las plantas de energía - la mayor fuente de contaminación de carbono en los Estados Unidos - a través de la promoción del sistema de comercio de derechos de emisiones conocido como “cap and trade” (Recuadro 1).⁴

Con el auge en los sistemas de comercio de derechos de emisiones (cap and trade) y la expectativa de eventuales compromisos que se adquieran, por parte de países o autoridades sub-nacionales (como el Estado de California), el interés en los créditos de carbono parece estar creciendo.

⁴ El 2 de junio de 2014, el presidente de los EE. UU. dio a conocer el plan que se basa en la reducción del 30% de emisiones correspondientes al 2005. Hace cinco años, el presidente Obama impulsó un proyecto de ley en el Congreso, la Cámara de Representantes aprobó dicha propuesta para establecer un sistema de comercio de derechos de emisiones (“cap and trade”) en 2009; sin embargo, el proyecto de ley no fue aprobado por el Senado. Con esa opción descartada, el presidente Obama recurrió a su autoridad ejecutiva enviando un Memorando Presidencial dirigido a la Agencia de Protección del Ambiente (EPA), para instruirle a trabajar con rapidez para completar los estándares de contaminación de carbono para las plantas de energía, nuevas y existentes. La EPA tendrá un año para recibir los comentarios del público antes de finalizar las nuevas normas en junio de 2015. Una vez establecidas las reglas finales, los Estados tendrán un año, o hasta junio de 2016, para presentar sus planes y cumplir con los nuevos objetivos de la EPA (Executive Office of the President, 2014).

Recuadro 1
¿En qué consisten los Mercados de Carbono?

Los mercados de carbono son sistemas para asignar un precio a las emisiones de carbono. Los mercados de carbono pueden tomar diferentes formas, e incluyen sistemas de comercio de derechos de emisiones, impuestos de carbono y mecanismos de créditos (compra y venta de “offsets”). Los mercados pueden ser de tres tipos: de cumplimiento, pre-cumplimiento y voluntarios. El tipo de la regulación – sea de carácter voluntario u obligatorio - es la principal diferencia entre ellos. Los mercados de cumplimiento se rigen por obligaciones regulatorias para alcanzar una reducción determinada de emisiones de GEI, mientras que los voluntarios operan por medio de estándares internacionales reconocidos, para monitorear y verificar la calidad y validez de los créditos de carbono que se negocian. Los mercados de pre-cumplimiento, buscan acercarse a los requisitos regulatorios para que eventualmente sean validados y formen parte de los mercados obligatorios.

Los mercados se orientan a distintas fuentes de emisiones. Mientras que la mayoría de mercados obligatorios se dirigen a las empresas que tienen “emisiones intensivas” (generadores de energía, refinerías de petróleo, empresas de producción y transformación de hierro y acero, producción de materias primas como cemento, vidrio y cerámica, así como la industria de papel y celulosa), los mercados voluntarios responden al propósito de las empresas, entidades gubernamentales y no gubernamentales que gestionan su huella de carbono.

El comercio de derechos de emisiones generalmente funciona a través del principio básico de “cap and trade” (límites y comercio), que consiste en fijar un límite en la cantidad total de emisiones de GEI permitidas (“cap”) a través de los años y, de acuerdo a cada programa, el número permitido de emisiones de GEI se podría ir disminuyendo. Cada participante del programa recibe una asignación individual de emisiones permitidas y puede comprar o vender sus permisos a través de un mecanismo de mercado para equilibrar un déficit o superávit de las emisiones (“trade”). A través del mercado se logra la reducción de emisiones de manera más eficiente y rentable. La mayoría de programas permitirían a los participantes obtener parte de su meta global de reducción de emisiones de GEI a través de REDD+.

Fuente: Basado en World Bank (2014), California Air Resources Board (2012) y www.goldstandard.org

Según el informe sobre el estado y las tendencias del sistema de precios de carbono de 2014, 40 países y más de 20 jurisdicciones subnacionales están colocando un precio al carbono, cubriendo casi 6 gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente (GtCO_{2e}), que corresponde aproximadamente al 12% de las emisiones globales de GEI anuales (World Bank, 2014). Los procesos nacionales de preparación para REDD+ son lentos y los proyectos individuales específicos son limitados para responder adecuadamente a una demanda emergente. En este contexto, hay un fuerte interés por parte de varios actores, particularmente del sector privado, en promover esfuerzos renovados e innovadores, con la suficiente celeridad y a una escala mucho más abarcadora que los proyectos.

Para el sector privado, REDD+ es la opción de menor costo y con los mayores impactos potenciales en el corto plazo para reducir las emisio-

nes, generando créditos de carbono a escala, incluyendo el carbono basado en el suelo. La deforestación y la degradación de los bosques representa alrededor del 16% de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial - un nivel mayor a las emisiones de todo el sector del transporte - por ello, REDD+ representa una de las oportunidades más importantes para generar grandes volúmenes de reducción de emisiones en el corto plazo (Janson-Smith y Marsh, 2013). Catalyst Project (2009) estima que para el 2020, las actividades forestales y agrícolas representarán aproximadamente la mitad de todas las oportunidades disponibles de reducción de GEI. En comparación con otras estrategias basadas en la tierra, REDD+ tiene el mayor potencial para generar grandes volúmenes de beneficios de carbono en el corto plazo, asumiendo que las tasas de deforestación se pueden reducir con bastante rapidez mediante el financiamiento y las intervenciones correctas (Janson-Smith y Marsh, 2013). Generalmente,

las empresas están interesadas en desarrollar o invertir en proyectos de REDD+ para generar créditos de carbono para su propio uso, o para comercializarlos dentro de los mercados voluntarios, de pre-cumplimiento o de cumplimiento.

De esta manera, se busca en los mercados de carbono una mayor garantía de que las acciones que sustentan la reducción de emisiones ya logradas, las cuales generarán además reducciones adicionales en el futuro, serán útiles para la emisión de créditos en los mercados de cumplimiento futuro, incluyendo la creación de un búfer o fondo de seguro para futuros créditos (Environmental Defense Fund, 2012). Las empresas están tratando de posicionarse para participar en los mercados de REDD+, situación que podría crecer rápidamente en los próximos años, pues se espera que los mercados de cumplimiento - de reciente creación en California, Australia y Corea del Sur - acreditarán iniciativas de REDD+ en el futuro y la mayoría de los observadores consideran que cualquier acuerdo climático global alcanzado en la CMNUCC acreditará actividades de REDD+ de alguna manera, dando como resultado que un número creciente de empresas estén tratando de posicionarse para participar en los mercados de REDD+ (Janson-Smith y Marsh, 2013).

En este contexto, la necesidad de opciones alternativas, pero vinculadas y complementarias a los proyectos individuales y a los procesos nacionales de preparación para REDD+ es más que evidente, lo que da paso a iniciativas enfocadas en la promoción de intervenciones a una escala tal que sean más relevantes que los proyectos, pero que al mismo tiempo, avancen a ritmos más acelerados de lo que ocurre actualmente con los procesos nacionales de preparación liderados por los gobiernos nacionales en los "países REDD+". Es en este sentido que la ruta y el enfoque de REDD+ jurisdiccional emergen como una opción mucho más relevante y atractiva de lo que han sido los proyectos

individuales de REDD+ para el sector privado, debido a las limitaciones de escala, así como a diversos aspectos legales e institucionales para garantizar las reducciones de emisiones verificadas. Las inversiones en proyectos individuales están consideradas más riesgosas y costosas que un programa de REDD+ jurisdiccional, entre otras razones, porque no pueden amortiguar muchos de los costos y riesgos.

Uno de los principales promotores de la necesidad de un esfuerzo para REDD+ a escala jurisdiccional es el Grupo de Trabajo de los Gobernadores sobre Clima y Bosques (Governors' Climate and Forests Task Force, GCF por sus siglas en inglés). El GCF es una asociación de 22 Estados y Provincias que están alineando sus sistemas de REDD+ con la política climática del Estado de California (Recuadro 2), vinculando varias jurisdicciones de países tropicales con mercados de carbono en países desarrollados.⁵ El GCF juega un papel importante, abriendo caminos en el desarrollo conceptual y la práctica de REDD+ jurisdiccional, dándole un nuevo impulso a la agenda de REDD+ en general.

⁵ El GCF trabaja con distintos tipos de jurisdicciones: En países como México, Brasil, Nigeria y Estados Unidos, las contrapartes son Estados específicos, correspondientes a países con formas de gobierno federal; en Indonesia, las contrapartes son provincias con grados distintos de autonomía, que forman parte del gobierno unitario; en Perú, las jurisdicciones corresponden a departamentos que cuentan con gobierno regional propio; y Cataluña, que es una comunidad autónoma en España, país considerado unitario que funciona como federación descentralizada de comunidades autónomas.

Recuadro 2 **El Grupo de Trabajo de los Gobernadores sobre Clima y Bosques (GCF)**

El GCF es un consorcio de 22 estados, provincias y regiones de Brasil, Indonesia, México, Nigeria, Perú, España y Estados Unidos. Fue creado el 18 de noviembre de 2008 con la firma de un Memorando de Entendimiento en la Cumbre de los Gobernadores sobre Cambio Climático en Los Ángeles, California. El Memorando de Entendimiento fue firmado originalmente por los estados de California, Illinois y Wisconsin (Estados Unidos), sin embargo, en 2011 Wisconsin se retiró. También son miembros del Grupo los estados brasileños de Acre, Amapá, Amazonia, Mato Grosso, Pará y Tocantins; y las provincias indonesias de Aceh, Kalimantan (Central, Oriental y Occidental), Papúa y Papúa Occidental; Cataluña en España; Cross River en Nigeria; Campeche y Chiapas en México; Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali en Perú. 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.

El GCF ha jugado un papel líder en impulsar la agenda de REDD+ mediante el desarrollo de programas jurisdiccionales. 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+), vinculando estas actividades de reducción de emisiones a los regímenes de cumplimiento y otras oportunidades de pago por desempeño. El GCF se basa en el principio de que cualquier esfuerzo exitoso para abordar la compleja relación entre los bosques, el uso del suelo y el cambio climático requiere múltiples intervenciones a varios niveles de gobernanza, y que los gobiernos estatales y provinciales, junto con sus socios de la sociedad civil, están entre los actores más importantes para la construcción de programas viables para el desarrollo rural con bajas emisiones. El GCF fue concebido como un esfuerzo para apalancar el hecho de que algunos estados y provincias del mundo están en una posición de ser emprendedores tempranos en el esfuerzo de construir programas robustos de REDD+ jurisdiccional, mientras refuerzan y estimulan el tema y aprovechan los avances nacionales e internacionales para demostrar cómo puede funcionar en la práctica.

El GCF plantea que su trabajo se centra en todos los aspectos de las iniciativas de reducción de emisiones de la deforestación y el establecimiento de marcos duraderos para el desarrollo bajo en emisiones, al compartir experiencias y lecciones de estados y provincias que encabezan este movimiento. Además, armoniza los esfuerzos de estas jurisdicciones para desarrollar políticas y programas que proporcionen caminos realistas hacia un desarrollo rural que conserve los bosques, a través de la promoción de programas y actividades innovadores de REDD+ en las jurisdicciones del GCF y en la elaboración continua de políticas y programas. Algunos miembros pioneros del GCF están adoptando programas de REDD+ a nivel estatal y promulgando legislación novedosa que crea incentivos para la protección de bosques, a la vez que penaliza su destrucción, mientras construyen economías que gradualmente incrementan el valor de los bosques existentes por medio de industrias que dependen de ellos.

Fuente: Basado en GCF (2014) y www.gcf-taskforce.org

¿En qué consiste 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., 2012a). En ese sentido, los programas de REDD+ jurisdiccional están pensados 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 institucio-

nal y mediante mecanismos de atracción de inversionistas del sector privado y a desarrolladores de proyectos (The REDD Offset Working Group, s. f.).

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 dicho enfoque está 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 los programas de REDD+ jurisdiccional.

La jurisdiccionalidad como marco institucional

Con frecuencia, el enfoque de REDD+ jurisdiccional hace referencia a niveles sub-nacionales.⁶ Lo sub-nacional puede referirse a cualquier unidad administrativa o jurisdiccional subordinada al Estado-Nación (Climate Focus, 2013). Para el GCF, los “esfuerzos sub-nacionales” relativos a REDD+ se refieren al compromiso de estados y provincias en sistemas federales de gobierno u otros sistemas semejantes que tienen la potestad de implementar sus propias iniciativas de políticas en asuntos como el manejo de recursos naturales y bosques. Entidades locales bajo sistemas unitarios de gobierno también tienen el potencial de implementar iniciativas efectivas de REDD+ jurisdiccional, pero deberán contar con la delegación de autoridad del gobierno nacional, por lo cual, bajo sistemas unitarios de gobierno, las unidades sub-nacionales no cuentan con la suficiente autonomía para el diseño e implementación de políticas, ni para el establecimiento de vinculaciones con actores a escala internacional (Idem). 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.

Para los objetivos de REDD+, una jurisdicción se refiere a una región políticamente definida, delineada para los fines de dar seguimiento a

⁶ Desde 2007 se han puesto en marcha cientos de iniciativas sub-nacionales de REDD+, principalmente en países tropicales en desarrollo que incluyen enfoques jurisdiccionales, es decir, que están liderados por estados, provincias, distritos o municipios (Sunderlin et. al., 2014).

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).⁷ Se enfatiza que una jurisdicción de REDD+ debe contar con la potestad para construir un marco de políticas que favorezcan la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal, una institucionalidad para implementarlo y monitorearlo, así como para asignar derechos - que requiere decisiones de política - incluyendo incentivos, la asignación de créditos de reducción de emisiones o la distribución de beneficios y pagos, entre otros (Forest Trends-Climate Focus, s. f.).⁸ En este sentido, el enfoque de REDD+ jurisdiccional supera las limitaciones de los proyectos, al tiempo que no depende de los procesos nacionales de preparación para REDD+, ni de los tiempos requeridos para llegar a acuerdos vinculantes en las negociaciones globales del clima bajo la CMNUCC.

Hasta la Conferencia de las Partes de la CMNUCC realizada en Cancún (COP-16) en 2010, las acciones de REDD+ a nivel de proyectos y la implementación plena a escala nacional adolecían de un vínculo vital. En la COP-16, las partes acordaron que los países en proceso de preparación para REDD+ deberían moverse hacia escalas nacionales de planificación, niveles de referencia nacional, sistemas de MRV y reporte de salvaguardas, pero que los esfuerzos

⁷ Según American Carbon Registry (2012), una jurisdicción también puede ser una región ecológica que traspasa las fronteras políticas, cuando ésta tiene autoridad aprobada nacionalmente y el reconocimiento legal (por ejemplo, un parque nacional que abarca varios estados, o un territorio indígena que opera de forma independiente). Si no existe una autoridad común y el reconocimiento legal, entonces deben existir acuerdos escritos entre las entidades políticas sobre cómo se gestionará la región.

⁸ La potestad para asignar créditos y derechos forma parte de las atribuciones que caracterizan a una jurisdicción. Dicha potestad no es transferible, a diferencia de los créditos y los derechos, que pueden ser reconocidos y/o transferidos a titulares diversos.

sub-nacionales de niveles de referencia y monitoreo serían reconocidos como pasos hacia la implementación nacional (Forest Trends-Climate Focus, s.f.; Climate Focus, 2013).

El marco metodológico elaborado por el Fondo del Carbono y divulgado en diciembre de 2013 a través del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, incluye las opciones sub-nacionales y jurisdiccionales para el desarrollo de propuestas de reducción de emisiones basadas en el criterio de que cualquier programa de reducción de emisiones debe ser ambicioso y demostrar las posibilidades que ofrece la implementación plena de diversas intervenciones en el marco de la estrategia nacional de REDD+, las cuales se pueden ejecutar a escala jurisdiccional o programática (FC-FCPF, 2013). Los indicadores de este criterio se refieren a que las medidas de un eventual programa de reducción de emisiones debe tener como objetivo abordar una porción considerable de las emisiones y absorciones vinculadas a los bosques, así como utilizar medidas de política nuevas o mejoradas para reducir las emisiones o incrementar las absorciones a escala jurisdiccional o a través de un enfoque programático (varias zonas, propietarios o administradores de tierras dentro de una o varias jurisdicciones) y reflejar diversas intervenciones provenientes de la estrategia nacional de REDD+ de manera coordinada (Idem). Esto denota una fuerte vinculación conceptual y práctica, pero también institucional entre los ámbitos jurisdiccionales, sub-nacionales y nacionales.⁹

REDD+ jurisdiccional también busca aumentar la escala de apoyo y soluciones a problemas sistemáticos enfrentado por los Pueblos Indígenas (Nepstad, 2014), quienes han sido y siguen siendo perjudicados, a pesar de su buen manejo y conservación de sustanciales zonas de bos-

que. Con un enfoque jurisdiccional se busca ampliar el abordaje de los territorios de Pueblos Indígenas y comunidades tradicionales para incluir las áreas alrededor de éstos, donde dinámicas como la ganadería, la producción de palma africana y la agricultura migratoria, entre otras, están causando deforestación y limitan el potencial de reducción de emisiones de GEI. Así se puede llegar a un número mayor de toneladas y, por tanto, asegurar más financiamiento, al tiempo de incorporar políticas y acciones que enfrenten las causas subyacentes de la deforestación. El enfoque jurisdiccional no requiere que los flujos de financiamiento pasen a través del gobierno jurisdiccional, aunque todas las reducciones de emisiones en una jurisdicción deben pasar por un sistema de contabilidad jurisdiccional, para asegurar que no hay conteo doble de créditos de carbono (Idem). Desde la perspectiva de actores preocupados por la conservación y/o los derechos de los Pueblos Indígenas y comunidades forestales, los programas de REDD+ jurisdiccional tienen el potencial de evitar consecuencias negativas que son inherentes a las iniciativas actuales de REDD+.

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 establecer Acuerdos de Vinculación que consignen el reconocimiento de los elementos sustantivos, los requisitos de los procedimientos y el diseño institucional de los programas de REDD+ en las jurisdicciones asociadas, los requerimientos para las compensaciones, así como los mecanismos de verificación independiente, entre otros (The REDD Offset Working Group, s. f.).

Si bien todo lo anterior representa condiciones necesarias, no son suficientes para implementar

⁹ Para el FC-FCPF (2013), la escala jurisdiccional se refiere al área geográfica que abarca una o más unidades administrativas.

programas de REDD+ jurisdiccional, por ello, se requiere impulsar e implementar procesos que fortalezcan las capacidades de las jurisdicciones y el desarrollo de nuevos sistemas institucionales para implementar programas de REDD+.

La construcción de sistemas institucionales para implementar programas de REDD+ jurisdiccional

Existe una amplia diversidad de proyectos de carbono orientados al mecanismo de REDD+ que han logrado avances sustanciales, incluso muchos han sido validados a través de esquemas de certificación independientes. Sin embargo, a escala nacional, los procesos de preparación para REDD+ todavía están rezagados en la construcción de sistemas institucionalizados y robustos para la medición del carbono, la definición de líneas de referencia o la implementación de sistemas de monitoreo, reporte y verificación a escala nacional. En el enfoque de REDD+ jurisdiccional, la construcción de sistemas institucionalizados y robustos para la implementación de mecanismos de pago por resultados y el desarrollo de sistemas de contabilidad del carbono, también es fundamental. 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.

Desde la perspectiva del mercado, se busca que REDD+ jurisdiccional ayude a responder a las exigencias de asegurar que los créditos de carbono que se están comercializando corresponden a reducciones *reales, permanentes y verificables*.¹⁰ No se puede demostrar que los créditos

¹⁰ Créditos de carbono *reales* significa que se puede demostrar su adicionalidad y que las potenciales fugas están contabilizadas. *Adicionalidad* se refiere a la necesidad de demostrar que la reducción/absorción de emisiones de GEI, relacionada al programa/proyecto de REDD+, no ocurriría si el mismo no existiera. Las *fugas* consisten en el desplazamiento de activi-

de carbono son reales, permanentes y verificables sin elaborar primero una línea base o nivel de referencia. El nivel de referencia es el escenario que representa las emisiones de GEI posibles en ausencia de la actividad del proyecto/programa de REDD+, o lo que se refiere al escenario de “business-as-usual” (BAU). Adicionalmente, se necesita construir e implementar un sistema de monitoreo, reporte y verificación (MRV), para definir, emitir, registrar y dar seguimiento a los programas y proyectos de REDD+.

Una vez que el nivel de referencia se ha establecido, los créditos de carbono se emiten sobre la base de las reducciones de las emisiones y absorciones que se miden a través del tiempo. Estas son cuantificadas a través de la medición y el seguimiento, para lo cual comúnmente se combina el uso de datos provenientes de sensores remotos con verificación en sitio (“ground-truthing”). Luego que se han calculado las cifras de carbono, deben ser reportadas y verificadas de forma independiente. Estos dos elementos – nivel de referencia y sistema de MRV – implican procesos complicados y costosos, pero representan elementos fundamentales, pues por definición, los programas de REDD+ necesitan demostrar que la reducción/absorción de emisiones de GEI (adicionalidad) no ocurriría si el programa no existiera, y en base a eso, poder ser acreditados y sujetos de compensación.¹¹

dades de deforestación y/o degradación debido a la implementación de la actividad de REDD+. Las fugas pueden ocurrir debido a la actividad de desplazamiento o a sus efectos en el mercado. La **permanencia** se refiere a las fugas intertemporales de las reservas de carbono frente a las que los créditos han sido previamente emitidos, por ejemplo, árboles destruidos por un incendio o un fenómeno natural. Lo **verificable** implica que existe una entidad independiente y autorizada (como VCS, ACR, Gold Standard, CAR, Plan Vivo, CCB, entre otros) que evalúan y determinan el número adecuado de créditos de carbono y que validan las compensaciones a través de los estándares establecidos (Janson-Smith y Marsh, 2013; Nepstad et. al., 2012b; y www.finanzascarbono.org/glosario).

¹¹ La adicionalidad se establece a partir de la elaboración de una línea base, que comúnmente se fundamenta en el prome-

El enfoque de REDD+ jurisdiccional, pretende superar las dificultades que los proyectos individuales no pueden resolver, pero ello supone otras necesidades a escala de las jurisdicciones. Según el Grupo de Trabajo sobre Compensaciones de REDD (ROW, por sus siglas en inglés),¹² existe un conjunto de elementos clave que se deben considerar en las iniciativas y programas de REDD+ jurisdiccional, que abarcan aspectos cruciales como: i) el alcance de los programas para definir los tipos de emisiones y remociones de carbono forestal; ii) los niveles de referencia frente a los cuales se puede demostrar la adicionalidad de la reducción y/o la remoción de emisiones y el esfuerzo propio de las jurisdicciones en contribuir a la mitigación del cambio climático; y iii) la denominada arquitectura de REDD+ jurisdiccional, que a su vez incluye mecanismos institucionalizados para la generación de créditos por reducción de emisiones, el registro y la contabilización de la reducción de emisiones (incluyendo cómo evitar fugas, reversiones y doble contabilidad), la medición - monitoreo - reporte - verificación de la reducción de emisiones, y finalmente el desarrollo y reconocimiento de salvaguardas

dio de los niveles de deforestación durante un período razonable, por lo general de 10 años, antes del establecimiento del programa de REDD+ (Nepstad, 2014). Si el promedio muestra mucha superficie de bosque y poca deforestación, se supone que eso continuará en el futuro, y por lo tanto, no hay adicionalidad significativa. En este caso, los actores que manejan ese bosque no serán sujetos de acreditación ni de compensaciones. Esto perjudica el buen manejo de los bosques que históricamente han tenido los Pueblos Indígenas y las comunidades tradicionales.

¹² Este grupo fue conformado en 2011, como resultado de un Memorando de Entendimiento entre los gobernadores de los estados de California, Acre y Chiapas para proporcionar información sobre tres aspectos: i) ¿qué mecanismos legales e institucionales se requieren para que California integre la compensación por reducción de emisiones a través de REDD+, con propósitos de cumplimiento de compromisos bajo su política climática?; ii) ¿cuáles son las consideraciones de política que un programa de REDD+ debería contener para lograr niveles de desempeño cuyas compensaciones sean reconocidas por el Estado de California?; iii) ¿cuál debería ser la base para evaluar el desempeño de los estados en la reducción y remoción de emisiones de carbono forestal? (The REDD Offset Working Group, s. f.).

(The REDD Offset Working Group, s. f.) (Ver Recuadro 3).

En relación a las salvaguardas, las iniciativas jurisdiccionales deberán institucionalizar sistemas robustos que aseguren el consentimiento libre, previo e informado, así como el respeto de los derechos legales y consuetudinarios sobre las tierras, territorios y recursos que generen las reducciones de emisiones, tanto en los programas de REDD+ jurisdiccionales, como en los marcos legales que apoyen dichos programas, según lo proponen iniciativas globales de mejores prácticas, como la desarrollada por el estándar REDD+ SES (The REDD Offset Working Group, s. f.).

El papel de los estándares para operativizar programas de REDD+ jurisdiccional

Dado que 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 o mecanismos como el consentimiento previo, libre e informado, 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.

El plan de acción del GCF para los años 2009-2010 incluyó la evaluación de la aplicabilidad de estándares y criterios existentes sobre carbono forestal, entre ellos, el Estándar de Carbono Verificado (Verified Carbon Standard), el Estándar Reserva de Acción Climática (Climate Action Reserve Standard) y el Estándar Clima, Comunidad y Biodiversidad (Climate, Community & Biodiversity Standard) (GCF, 2009).

Recuadro 3

Elementos clave de REDD+ Jurisdiccional, según el Grupo de Trabajo sobre Compensaciones de REDD

1. Determinar el alcance de REDD+ jurisdiccional: Se deben considerar los tipos de emisiones y remociones de carbono forestal requeridas y/o permitidas para recibir compensaciones, así como el momento en que cada tipo de emisión/captura deberá incluirse para acreditarse. Los programas pueden reducir carbono mediante la reducción de deforestación y/o degradación forestal, o incrementando las reservas de carbono en bosques degradados o áreas deforestadas.

2. Niveles de referencia, adicionalidad y esfuerzo propio: La reducción de emisiones o el aumento en capturas logradas por una jurisdicción son adicionales si estas no ocurrieran sin el programa de REDD+. El instrumento clave para evaluar la adicionalidad es el Nivel de Referencia (NR) de las emisiones, que es la mejor estimación para determinar las emisiones y remociones futuras de carbono forestal de una jurisdicción en ausencia de un programa de REDD+. Las emisiones por debajo y las remociones por encima del NR se consideran adicionales. Las jurisdicciones deben demostrar su "propio esfuerzo" al lograr parte de esas reducciones aumentando la contribución a la mitigación del cambio climático.

3. Arquitectura de REDD+ jurisdiccional: Se refiere a los elementos clave que cualquier jurisdicción debe tomar en cuenta al diseñar un programa de REDD+ que pueda generar reducciones en las emisiones y ser reconocido en otro, como el programa de límites y comercio que se está desarrollando en California.

Vías de generación de créditos y créditos anidados: La generación de créditos requerirá de una ruta claramente definida y un conjunto de regulaciones para poder abordar asuntos legales y de control de calidad. Se debe especificar quién emitirá los créditos, a quién le serán emitidos y cómo se emitirán, registrarán y rastrearán.

Registro: Es una base de datos utilizada para rastrear la información necesaria para asegurar que las entidades reguladas cumplan los requerimientos de un sistema de límites y comercio u otro esquema de REDD+. La función básica es dar seguimiento a la asignación y transferencia de unidades de cumplimiento negociables (concesiones, créditos o permisos) entre las entidades reguladas. Las compensaciones deben registrarse en una base con información sobre reducciones y/o remociones verificadas a nivel jurisdiccional y, cuando haya proyectos anidados, los detalles descriptivos, así como datos de rastreo y reportes de verificación.

Contabilización: Deben establecerse sistemas de contabilidad transparentes para asegurar la integridad general de las reducciones y remociones y, cuando sea el caso, para controlar las fugas, reversiones y doble contabilidad. Para los proyectos anidados, la contabilidad también deberá realizarse para asegurar la integridad ambiental y para conciliar el desempeño a nivel de proyecto con el desempeño jurisdiccional.

- *Fugas:* Consistirán en el aumento neto en emisiones o reducción de remociones que ocurran fuera del programa de REDD+ o de proyectos anidados, como resultado de políticas y medidas sobre REDD+.
- *Reversiones:* Ocurre si las emisiones se elevan por encima de los niveles de referencia de toda la jurisdicción. Los incrementos de emisiones en una localidad pueden estar cubiertos por el logro de mayores reducciones de emisiones en otras localidades de la jurisdicción, por ello la acreditación se basa en reducciones de emisiones en toda la jurisdicción, para lo cual se requieren reformas de políticas, aplicación de leyes y cambios en el modelo de desarrollo rural para abordar las causas subyacentes de la deforestación y degradación (incluyendo tala e incendios). Esto reduce riesgos de reversión de los programas de REDD+ jurisdiccional en comparación con los enfoques centrados en proyectos. Si los bosques son afectados por perturbaciones naturales (sequías o huracanes), la contabilización puede incluir ajustes a los niveles de referencia y/o usar reservas para amortiguar y compensar las pérdidas.
- *Doble contabilidad:* Cuando se dan créditos más de una vez por la misma reducción. Hay tres tipos de doble contabilización: acreditar reducciones que también se están acreditando en otros programas voluntarios o regulados; acreditar reducciones sub-nacionales que también se están acreditando en un programa o iniciativa de REDD+ nacional; y emitir créditos por reducciones a más de una entidad dentro de un mismo programa de REDD+ sub-nacional, tanto a la jurisdicción, como a un proyecto anidado.

Medición, monitoreo, reporte y verificación: Es importante asegurar que todos los involucrados sólo reciban créditos por las reducciones de emisiones que realmente logran. Incluye la obtención de datos necesarios para cuantificar y rastrear cambios en las emisiones; proporcionar evaluaciones periódicas y confiables de las emisiones, así como de las políticas y medidas relevantes; y verificar que los reportes sean exactos y completos.

Desarrollo y reconocimiento de salvaguardas: Las salvaguardas ambientales y sociales han pasado de la periferia al centro del debate sobre REDD+. Una fuerte atención a las salvaguardas, surge del conocimiento empírico, donde contar con claridad de los derechos de la tierra, asegurar la tenencia sobre recursos, realizar procesos efectivos de consulta, desarrollar indicadores de progreso relevantes a las necesidades locales y la disponibilidad de un mecanismo para presentar quejas, son precondiciones necesarias para el éxito de los programas de REDD+ jurisdiccional.

Fuente: The REDD Offset Working Group (s. f.).

En 2010, la Asociación del VCS, en alianza con Climate Focus lanzaron una iniciativa para desarrollar un marco robusto de contabilidad jurisdiccional para la reducción de emisiones por deforestación durante el desarrollo de la COP-16 de la CMNUCC en Cancún, como respuesta al hecho de que muchos gobiernos subnacionales estaban tomando el liderazgo en la promoción de REDD+ dentro de sus jurisdicciones y que no se contaba con criterios comúnmente aceptados para contabilizar la reducción de emisiones a todas las escalas, incluyendo proyectos anidados y que por lo tanto, era clave llenar esa necesidad para incrementar la confianza y el potencial de movilizar recursos adicionales de donantes e inversionistas para reducir las emisiones por deforestación (VCS, 2010).

En 2011, el GCF también habría buscado evaluar otros criterios y estándares, como la guía de buenas prácticas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) y el Estándar Plan Vivo (GCF, 2011). El GCF también invitó, en carácter de terceras partes, a las organizaciones responsables de los estándares del VCS y del ACR con el objeto de desarrollar un conjunto de reglas que podrían aceptar créditos de REDD+ subnacionales dentro de sus respectivos sistemas (Idem).¹³ En 2012 fue lanzado el estándar del VCS para la contabilidad jurisdiccional, conocido como VCS-JNR (Voluntary Carbon Standard-Jurisdictional and Nested REDD+).¹⁴

¹³ El VCS sometió una propuesta de proyecto a CLUA para desarrollar un conjunto de requerimientos para la contabilidad jurisdiccional de REDD+ en estados y provincias (GCF, 2011).

¹⁴ El Estándar de Carbono Verificado (VCS) es líder a nivel mundial para proyectos individuales en el mercado voluntario de carbono. Fue fundado en 2005 por un grupo de entidades empresariales y ambientales (The Climate Group, International Emissions Trading Association - IETA, World Economic Forum y World Business Council for Sustainable Development), para dar uniformidad al mercado voluntario de carbono y credibilidad a los certificados de reducción de emisiones voluntarias. En base a esa experiencia, se ha elaborado el estándar jurisdiccional y anidado, conocido como Estándar VCS-JNR. El VCS-JNR busca generar un marco que viabilice la inversión

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 (Anexo 1). Los estándares de contabilidad de REDD+ jurisdiccional más avanzados y utilizados son los del VCS-JNR (Ver Anexo 2 para mayores detalles sobre los requerimientos del VCS-JNR).

En los tres escenarios se debe establecer la contabilidad necesaria del carbono para luego buscar la comercialización de créditos en el mercado de carbono. El proponente puede acudir a una entidad independiente para verificar que el programa jurisdiccional cumple con los estándares de contabilidad establecidos, para posteriormente registrarlo y auditarlo. El VCS-JNR ha elaborado varias directrices para cubrir distintos aspectos de la contabilidad de carbono, incluyendo requisitos para los límites jurisdiccionales, períodos de acreditación, actividades elegibles, fuentes de gases de efecto invernadero y depósitos de carbono, determinación de la línea base, cálculos de fugas y de los sumideros de GEI, así como la reducción de las emisiones.

Los procesos para el cumplimiento de los estándares de contabilidad para REDD+ jurisdiccional pueden ser complejos y costosos. De hecho, el Gobierno de Acre, en Brasil, ha compilado más de 2,000 páginas de documentación como parte de su esfuerzo de verificación bajo el VCS-JNR. En reconocimiento a esta complejidad, el Grupo de Trabajo sobre Compensaciones de REDD, está desarrollando un estándar de REDD+ jurisdiccional basado en un marco

privada en iniciativas de REDD+, proporcionando a los gobiernos un marco de contabilidad y acreditación integrado para armonizar la reducción de emisiones a través de programas nacionales de REDD+, así como actividades sub-nacionales y/o proyectos.

mucho más simple y se espera que proponga un conjunto de recomendaciones específicas sobre cómo podría funcionar dicho estándar.¹⁵ El GCF está considerando el uso de esos resultados como la base para un estándar GCF para REDD+ jurisdiccional.

En 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).¹⁶ El CCBA tiene dos tipos de estándares: El Estándar de Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCB) aplicado a proyectos de carbono y el Estándar Social y Ambiental de REDD+ (REDD+ SES) (CARE-CCBA, 2012a; CARE-CCBA, 2012b). El primero se estableció en 2005 para apoyar proyectos específicos y el segundo se puso en marcha en 2010 para apoyar programas de REDD+ implementados a nivel jurisdiccional (nacional, estatal, provincial, regional u otro nivel).

La función principal del REDD+ SES es proporcionar un mecanismo para la evaluación del diseño, la implementación y los resultados del programa de REDD+ jurisdiccional que permitan a los países mostrar cómo se están abordando y respetando las salvaguardas definidas a nivel internacional y nacional (CARE-CCBA, 2012a). El estándar REDD+ SES incluye siete principios que guían los objetivos clave para definir un alto desempeño social y ambiental de los programas de REDD+ jurisdiccional; incluye una serie de criterios que definen las condiciones que deben cumplirse en cuanto a los procesos, impactos y políticas necesarios para que se cumplan los principios; y un conjunto de indicadores que definen la información necesaria para demostrar que los progresos cumplen

con los criterios correspondientes (Ver Anexo 2 para mayores detalles sobre el Estándar REDD+ SES).

Los siete principios para programas de REDD+ jurisdiccional, según el estándar de REDD+ SES son (CARE-CCBA, 2012a): i) el programa de REDD+ reconoce y respeta los derechos a la tierras, territorios y recursos; ii) los beneficios del programa se comparten equitativamente entre los titulares de derechos y actores pertinentes; iii) el programa mejora la seguridad a largo plazo de los medios de vida y el bienestar de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales, con especial atención a las mujeres y las personas más marginadas y/o vulnerables; iv) el programa contribuye a la buena gobernanza, el desarrollo sostenible y la justicia social; v) el programa mantiene y mejora la biodiversidad y los servicios ecosistémicos; vi) todos los titulares de derechos y actores pertinentes participan plena y eficazmente en el programa; y vii) el programa cumple las leyes locales y nacionales aplicables, al igual que los tratados, convenios y otros instrumentos internacionales aplicables. El Estándar de REDD+ SES está siendo utilizado por jurisdicciones como el Estado de Acre en Brasil y la Provincia de Kalimantan Central en Indonesia, entre otros.

En síntesis, el enfoque de REDD+ jurisdiccional no sólo está en plena evolución conceptual, sino que simultáneamente también está siendo puesto a prueba en la práctica. Constituye una ruta diferente de construcción institucional promovida desde espacios fuera de la CMNUCC, pero que claramente busca articularse a un nuevo régimen de compromisos de reducción de emisiones de GEI a nivel global, nacional y jurisdiccional. El enfoque de REDD+ jurisdiccional supone una serie de condiciones a partir de las cuales se pueden construir nuevos sistemas institucionales para la implementación de programas de REDD+ en las jurisdicciones. Dichos sistemas son rigurosos y complejos de imple-

¹⁵ Comunicación personal con Daniel Nepstad.

¹⁶ La Alianza de Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCBA) es una asociación de cinco organizaciones no gubernamentales internacionales: Conservación Internacional, CARE, Rainforest Alliance, The Nature Conservancy y Wildlife Conservation Society.

mentar, pues se debe construir todo un andamiaje institucional para demostrar que las jurisdicciones están reduciendo y/o removiendo emisiones.

Asuntos centrales para REDD+ como los derechos, la consulta, el consentimiento previo, libre e informado y mecanismos para la denuncia y solución de controversias están presentes en el

enfoque de REDD+ jurisdiccional, pero con desarrollos menores en relación con los avances para la contabilidad del carbono. En ambos casos, los esquemas de certificación independiente juegan un rol importante en las etapas iniciales de los programas de REDD+ jurisdiccional, y se espera que lo sigan jugando durante su implementación.

REDD+ en Centroamérica: Contexto, avances y desafíos

Dado que REDD+ jurisdiccional busca articularse con los procesos de preparación nacional, es necesario tener una lectura sobre la orientación, los avances, el papel de los actores, los conflictos y las limitaciones de dichos procesos en los países de Centroamérica.¹⁷

Guatemala

Guatemala es uno de los países de Centroamérica que más ha buscado avanzar en su proceso de preparación para la implementación temprana de acciones bajo el mecanismo de REDD+. En dicho proceso convergen dos rutas diferenciadas, pero complementarias entre sí. Por un lado, los proyectos, que de manera temprana buscaron allanar el camino para la implementación de contratos de REDD+ enfocados en mercados o fondos de carbono; y por otra parte, el gobierno, que decidió implementar su proceso de preparación nacional para la implementación de acciones de REDD+.

En la práctica, ambas rutas han estado fuertemente vinculadas entre sí, al punto que el proceso de preparación nacional, se nutre fuertemente de los avances que los proyectos han logrado, dando paso a la estructuración de un marco legal e institucional nacional bajo el cual se implementarían los primeros.

Bosques y dinámicas de deforestación

Guatemala perdió la mitad de los bosques que existían en 1950 (Gobierno de Guatemala-FCPF, 2013). Para 2010, el Mapa de Cobertura Forestal

de Guatemala encontró que en el país existían 3,722,595 hectáreas de bosque, las cuales, comparadas con las 3,868,708 hectáreas existentes en 2006, refleja una pérdida de 146,112 hectáreas de bosque (INAB-CONAP-UVG-URL, 2012). Dicha pérdida es el resultado neto de la deforestación y el aumento de cobertura arbórea ocurrida entre 2006 y 2010: la deforestación bruta alcanzó las 500,219 hectáreas, pero en el mismo período se logró aumentar la cobertura boscosa en 354,104 hectáreas como resultado del establecimiento de plantaciones forestales, de regeneración de áreas agrícolas abandonadas y de la regeneración natural en áreas previamente incendiadas (Idem).¹⁸

De la superficie de bosques existente, 72% se concentra en los departamentos de Petén, Alta Verapaz, Izabal y Quiché; además, se estima que el 52% del total de cobertura forestal corresponde al Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, dentro de las cuales ocurren las mayores tasas de deforestación, pues de cada 4 hectáreas deforestadas entre 2006 y 2010, 3 corresponden a áreas protegidas. La deforestación bruta muestra una tendencia creciente en Guatemala: entre 1991 y 2001, la deforestación fue de 93,127 hectáreas anuales; entre 2001 y 2006 pasó a 101,869 hectáreas anuales; y entre 2006 y 2010 llegó a 132,137 hectáreas anuales (INAB-

¹⁸ El Programa de Incentivos Forestales administrado por el INAB reporta que entre 1998 y 2011, se logró establecer plantaciones forestales en 105,059 hectáreas, de las cuales alrededor de la mitad debieran estar reflejadas en el aumento de cobertura entre 2006 y 2010 a nivel nacional, además de unas 2,705 hectáreas de regeneración natural, 20,547 hectáreas de manejo forestal para producción y 181,239 hectáreas de manejo forestal para protección, además de las 30,000 hectáreas cubiertas con plantaciones de árboles de hule en la zona sur y sur-occidente de Guatemala (INAB-CONAP-UVG-URL, 2012).

¹⁷ Se excluye El Salvador.

CONAP-UVG-URL, 2012). Si bien Petén es el departamento con la mayor parte de los bosques del país (49.8%), también es el departamento que concentra la mayor parte de la deforestación (85%).

Las causas de la deforestación son distintas en los departamentos y regiones: En Petén, la deforestación es ocasionada por la conversión de tierras de bosque para la agricultura a gran escala incluyendo la palma aceitera, la ganadería a gran escala - que a su vez forma parte de estrategias más complejas de control territorial de actores ilícitos vinculados con el narcotráfico - la minería, los incendios forestales, y los procesos de urbanización; mientras que los bosques en la región central están bajo presión debido principalmente a la conversión de tierras para la agricultura de subsistencia y la extracción de leña, que provee el 47% de la energía total del país (The REDD Desk, 2013).

El proceso de preparación nacional para REDD+

Guatemala es uno de los países que de manera temprana buscó avanzar en acciones de preparación para REDD+ a través de varios proyectos voluntarios de carbono enfocados en áreas protegidas. Por su extensión, el proyecto más relevante es el conocido como GuateCarbon, que se inició en 2006 como una propuesta de reducción de la deforestación en la zona de usos múltiples de la Reserva de Biósfera Maya (Petén) y cuyos proponentes fueron el CONAP y los concesionarios forestales comunitarios organizados en la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP), con el apoyo de organizaciones como Rain Forest Alliance, entre otras.

En 2008, el Gobierno de Guatemala inició el proceso nacional de preparación para REDD+, sobre la base de los esfuerzos iniciales de ese y otros proyectos voluntarios de REDD+ que se venían impulsando en el país. En 2013, el FCPF

aprobó la propuesta de preparación para REDD+ de Guatemala y mientras tanto, varios otros proyectos de REDD+ se han estado implementando, los cuales se caracterizan por su fuerte vinculación con el proceso de preparación de un nuevo marco institucional nacional, pero también por incorporar acciones piloto en varias regiones del país. En conjunto, Guatemala pareciera estar avanzando mucho más aceleradamente en la configuración de un andamiaje institucional para la implementación de acciones de REDD+.

En diciembre de 2008, Guatemala presentó su nota de idea de preparación (R-PIN) al FCPF, oficializando su interés por implementar su proceso de preparación para acciones de REDD+. En junio de 2009, el FCPF autorizó el financiamiento para que Guatemala formulara su Plan de Preparación (R-PP).¹⁹ El R-PP fue revisado durante la reunión del Comité de Participantes del FCPF en marzo de 2012. En abril de 2014, el Gobierno de Guatemala firmó el acuerdo de cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo, entidad que opera como socio implementador del FCPF. En julio de 2014, el Gobierno de Guatemala presentó sus primeras ideas para una propuesta de reducción de emisiones que sería desarrollada para presentarla al Fondo del Carbono, la cual buscaría reducir emisiones por deforestación y degradación forestal, así como mantener y ampliar reservorios de carbono por un volumen total de 12,000,000 tCO₂e durante el período de 2012 al 2020 (Gobierno de Guatemala, 2014).

¹⁹ En agosto de 2010, el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de Bosques en Países en Desarrollo (UN-REDD), aceptó a Guatemala como país socio y en 2011 lo invitó a someter una propuesta para otorgar financiamiento en apoyo al proceso de preparación para REDD+, sin embargo Guatemala no sometió la propuesta en el tiempo correspondiente y no parecieran haber indicios de que el Programa UN-REDD reabra esa posibilidad para Guatemala (The REDD Desk, 2013).

Las opciones estratégicas para REDD+

Guatemala destaca que cualquier opción para una estrategia de REDD+ debe estar orientada por el criterio de generar las mayores reducciones al menor costo (Gobierno de Guatemala-FCPF, 2013). Por ello, la reducción de la deforestación como estrategia para REDD+ representa el pilar fundamental para REDD+ en Guatemala, al punto que se ha planteado la necesidad de un esfuerzo más amplio conocido como Estrategia Nacional para Reducir la Deforestación (ENRD).²⁰ Con esa lógica, Guatemala identificó opciones estratégicas generales para REDD+ y opciones estratégicas para las distintas regiones sub-nacionales que se han definido. La Ley de Cambio Climático de Guatemala, aprobada en septiembre de 2013,²¹ establece que los planes, programas y proyectos de mitigación atenderán con prioridad el cambio de uso de la tierra y la deforestación (Congreso de la República de Guatemala, 2013).

Según la propuesta de preparación de Guatemala, una vez analizados los factores que más influyen en la deforestación y degradación, se estudiarán diferentes alternativas de acciones para implementar REDD+, para lo cual las variables que se tomarán en cuenta serían: i) armonización del marco legal y de políticas; ii) fortalecimiento de las capacidades de las agencias nacionales para hacer cumplir la ley; iii) promoción e implementación de planes de ordenamiento territorial a nivel regional y muni-

cipal; iv) incentivos para la conservación y la protección de bosques, sistemas agroforestales y producción forestal energética; v) reconocimiento del valor de los bienes y servicios ecosistémicos; vi) fomento de actividades productivas compatibles con la conservación y el manejo sostenible de bosques y paisajes agroforestales; y vii) uso y manejo sostenible de la leña (BID, 2013).

Como se verá más adelante, los logros del Proyecto GuateCarbon fueron determinantes para avanzar hacia la conformación de la primera región sub-nacional para acciones de REDD+ conocida como Tierras Bajas del Norte, sobre lo cual, Guatemala decidió conformar otras regiones sub-nacionales que cubren todo el territorio nacional (Mapa 1).

Para cada una de las regiones sub-nacionales se han identificado las opciones estratégicas para REDD+, las cuales muestran los énfasis diferenciados de cómo se están perfilando acciones de REDD+ en dichas regiones. Las opciones para cada región sub-nacional son (Gobierno de Guatemala-FCPF, 2013):

Tierras Bajas del Norte: Acceder al mercado voluntario de carbono; ampliar el uso de incentivos forestales; proporcionar asistencia técnica y crediticia para el manejo forestal; promover encadenamientos productivos; y promover la agroforestería comunitaria.

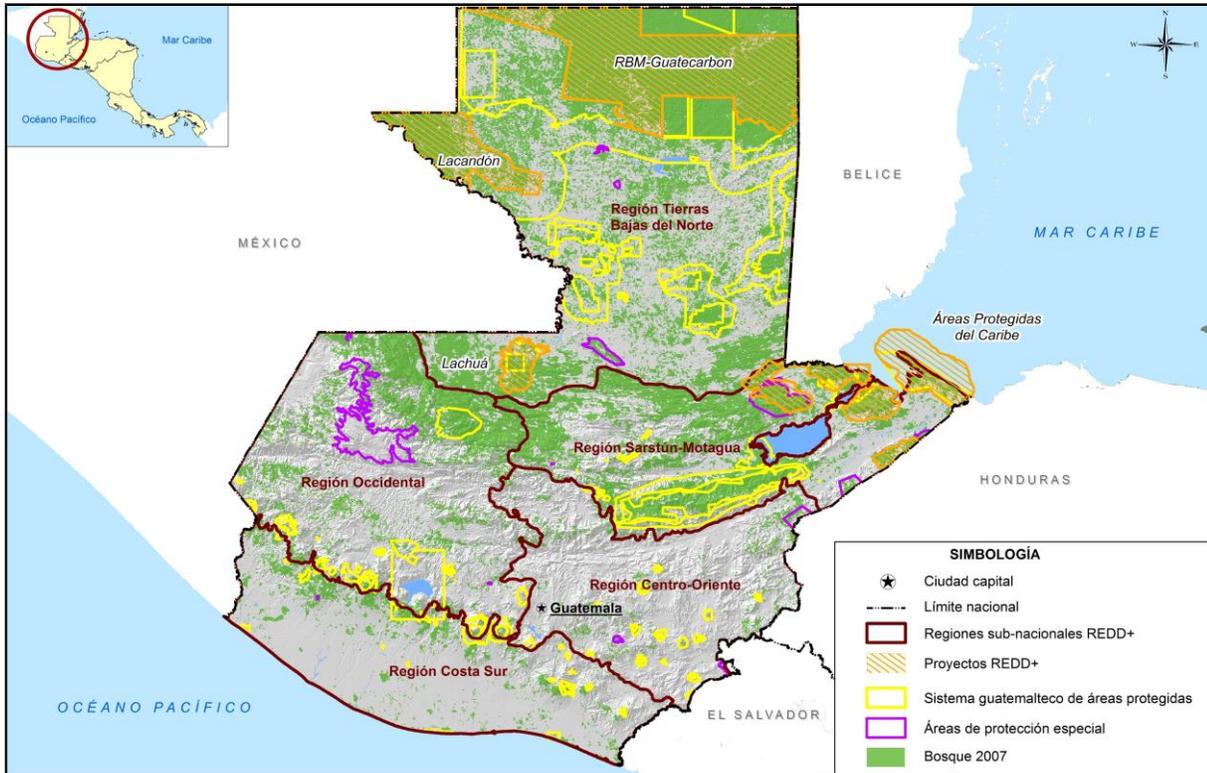
Sarstún-Motagua: Ampliar el uso de incentivos forestales; apoyar el manejo de las reservas naturales privadas; promover el manejo forestal comunitario; promover el manejo forestal municipal; implementar planes de ordenamiento territorial (principalmente para palma africana y caña de azúcar).

Occidente: Implementar planes de ordenamiento territorial; y ampliar el uso de incentivos forestales.

²⁰ El Convenio de Cooperación Técnica entre el MARN y el MAGA firmado el 1 de julio de 2011 incluyó como compromiso el desarrollo e implementación de la Estrategia Nacional para la Reducción de la Deforestación (MARN-MAGA-INAB-CONAP). El proceso de preparación para REDD+ a través de la implementación del R-PP debería arrojar insumos para la formulación de la Estrategia Nacional para Reducir la Deforestación. La implementación del R-PP tendrá una duración de tres años, finalizando en octubre de 2016 (Gobierno de Guatemala-FCPF, 2013).

²¹ El 5 de septiembre de 2013, el Congreso de Guatemala aprobó la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero.

Mapa 1
Guatemala: Regiones sub-nacionales para la implementación de REDD+



Fuente: Elaborado por PRISMA con base en Gobierno de Guatemala (2013), CATHALAC, 2007 y base de datos SIG de Mesoamérica/ CCAD-BM (2002)

Centro-Oriente: Apoyar el manejo de cuencas; ampliar el uso de incentivos forestales; apoyar el pago por servicio ambiental hídrico; y promover el establecimiento de bosques energéticos.

Costa Sur: Apoyar el establecimiento de corredores biológicos; y promover el uso de incentivos en bosques de galería.

Las regiones sub-nacionales más relevantes y con mayores avances para implementar acciones de REDD+ son las Tierras Bajas del Norte y Sarstún-Motagua. Sin embargo, a pesar de los avances técnicos (niveles de referencia, proyecciones de deforestación, estimación del potencial de reducción de emisiones, etc.) que en las

Tierras Bajas del Norte se han logrado a través de los proyectos piloto, las condiciones institucionales a escala nacional para la implementación de acciones de REDD+ plantean diversos desafíos para pretender acceder a recursos provenientes de los mercados de carbono, entre los cuales están (BID, 2013): i) Guatemala no cuenta con un sistema institucionalizado de consultas, por lo que el desarrollo de la estrategia de REDD+ implica un riesgo muy alto de generación de conflictos;²² ii) a pesar de la identificación de opciones estratégicas para REDD+ a nivel nacional y sub-nacional, hace falta una

²² Según el BID (2013), la Secretaría de Asuntos Agrarios de Guatemala reportó más de 1,336 conflictos relacionados con la falta de consensos entre diferentes usuarios de recursos naturales en 2012. Esos conflictos abarcaron una extensión de 477,992 hectáreas e involucró a 1,100,085 personas.

estrategia más integral, consensuada y aprobada por los diferentes grupos de actores vinculados con la reducción de la deforestación en el país; y iii) Guatemala no cuenta con un escenario nacional de referencia para monitorear cambios en los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero, sin el cual, el país no podrá acceder a recursos provenientes de REDD+.

Los arreglos institucionales

El proceso nacional de preparación para REDD+ es liderado conjuntamente por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales a través de la Unidad de Cambio Climático y del CONAP, y por el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del INAB. En dicho proceso, varias estructuras temporales de coordinación institucional han operado, hasta la aprobación de la Ley de Cambio Climático, a través de la cual se creó una estructura permanente de coordinación y se incluyó la participación de otros representantes distintos del gobierno central.

En septiembre de 2009, el Presidente de Guatemala propuso en Consejo de Ministros la conformación de la Comisión Interinstitucional del Cambio Climático, la cual se oficializó a través del Acuerdo Gubernativo No. 253-2009. Dicha comisión tendría un carácter temporal de 4 años con el objeto de proponer políticas, estrategias y acciones orientadas a la adaptación y mitigación del cambio climático.²³ Desde su primera reunión en enero de 2010, esta Comisión se propuso avanzar en el desarrollo de una propuesta de ley marco para la adaptación forzosa y la mitigación obligada del cambio climático – ley de cambio climático (Davis, 2010).

²³ Esta Comisión estuvo integrada por el Presidente de la República, 9 ministros y 4 secretarios de distintas entidades del gobierno (Presidencia de la República de Guatemala, 2009).

En julio de 2011 se conformó el Grupo de Coordinación Inter-Institucional en el marco del Convenio de Cooperación Técnica entre el MARN y el MAGA. Dicho grupo fue integrado por el Ministro de Ambiente y Recursos Naturales, el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Secretario Ejecutivo del CONAP y el Gerente del INAB, aglutinando los niveles políticos y técnicos con el objeto de armonizar las acciones de las entidades gubernamentales responsables del manejo sostenible de los recursos naturales, aspecto crucial para la implementación exitosa de REDD+ (The REDD Desk, 2013). En ese marco, el Grupo de Coordinación Inter-Institucional le otorgó un rol estratégico al denominado Grupo de Bosques, Biodiversidad y Cambio Climático, en el cual participaban el Grupo de Implementadores REDD+ y el Grupo de Mapeo Forestal, y más recientemente se creó el Comité Nacional de Salvaguardas.

El Grupo de Bosques, Biodiversidad y Cambio Climático fue conformado a partir de la convocatoria de la Unidad Técnica de Cambio Climático del MARN para tratar el tema de REDD+ en un marco más amplio de discusión de la agenda de bosques, abordando desde sus inicios temas específicos como la evaluación del uso de la tierra, conceptualización de la deforestación y degradación, diseño de un programa de trabajo para la elaboración de la Estrategia Nacional de Reducción de la Deforestación y escenarios de referencia y sistemas de monitoreo de la cobertura forestal (Davis, 2010).²⁴ Este Grupo ha sido el principal foro nacional de diálogo, consulta y construcción de consensos sobre REDD+ en Guatemala, sin embargo no ha garantizado la participación de los sectores clave, su alto nivel de centralización ha imposibilitado la participación efectiva de comunida-

²⁴ Inicialmente se esperaba que el Grupo de Bosques, Biodiversidad y Cambio Climático estuviera estructurado a partir de 5 comisiones: asuntos indígenas y comunitarios; implementadores REDD+; investigación aplicada; políticas y gobernanza; y economía (GBBCC-MARN, 2012).

des indígenas y forestales (The REDD Desk, 2013).

Con el objeto de operar como una plataforma de diálogo entre organizaciones que promueven acciones de REDD+ y generar propuestas de reducción de emisiones susceptibles de ser gestionadas internacionalmente, en agosto de 2011 se conformó el Grupo de Implementadores REDD+ Guatemala. Este grupo fue conformado por la AGEXPORT, ACOFOP, UICN, la Fundación Defensores de la Naturaleza, la Fundación Oro Verde, Rainforest Alliance y la Asociación de Forestería Comunitaria Ut'z Che' (AGEXPORT, 2011).

El Grupo de Mapeo Forestal se conformó a través de un convenio interinstitucional entre el INAB, el CONAP, el MARN y la Universidad del Valle de Guatemala. En 2011, se incorporaron a dicho grupo la Universidad Rafael Landívar y el MAGA. En 2012, este grupo publicó el Mapa de Cobertura Forestal de Guatemala 2010 y Dinámica de la Cobertura Forestal 2006-2010.

Aunque se conformó el Comité Nacional de Salvaguardas Ambientales y Sociales para apoyar el desarrollo de la Evaluación Ambiental y Social Estratégica y el Marco para el Manejo Ambiental y Social de Riesgos que son componentes claves para la preparación de REDD+ (Fundación del Bosque Tropical-Fundación Defensores de la Naturaleza, 2013), en el Informe de Misión de Revisión de Avances del proyecto de Apoyo a la Estrategia REDD+ en Guatemala por parte del BID y del Banco Mundial, se indicó que dicho Comité aún no tenía reconocimiento por parte del MARN como un ente vinculante al desarrollo de la Estrategia Nacional REDD+ (BID-BM, 2013). La Misión propuso incluir el Comité como la entidad de coordinación del tema de salvaguardas en el proceso de desarrollo de la Estrategia REDD+, en tanto que el Comité solicitó al MARN su oficialización a través de un acuerdo ministerial.

Con la aprobación de la Ley de Cambio Climático en septiembre de 2013, el Grupo de Coordinación Inter-Institucional fue sustituido con la creación del Consejo Nacional de Cambio Climático, el cual asumió la coordinación de la política nacional en materia de cambio climático, incluyendo planes, programas y proyectos de adaptación y mitigación.²⁵ Además, a través de esta ley, se incorporó una serie de instrumentos y arreglos institucionales claves para la preparación e implementación de acciones de REDD+. Por ejemplo, el artículo 20 de dicha ley establece que el INAB, el CONAP, el MAGA y el MARN ajustarán y diseñarán las políticas, estrategias, programas, planes y proyectos para la reducción de emisiones por cambio de uso de la tierra (Congresos de la República de Guatemala, 2013). Para ello, se incorporaron dos herramientas fundamentales: una referida a los derechos y otra, relativa al flujo de recursos financieros provenientes de los mercados de carbono.

Con relación a los derechos, la ley establece que las actividades y proyectos que generen certificados de remociones o reducción de emisiones de gases de efecto invernadero podrán tener acceso a los mercados voluntarios y regulados de carbono, así como a otros mecanismos bilaterales y multilaterales de compensación. Los derechos, tenencia y negociación de unidades de reducción de emisiones de carbono u otros gases de efecto invernadero, así como los certificados pertenecerán a los titulares de los proyectos, los cuales, para tal efecto deberán inscribirse en el Registro que cree el MARN.

²⁵ El Consejo Nacional de Cambio Climático es presidido por el Presidente de la República e integrado por 15 miembros más, de los cuales 5 corresponden a distintos ministerios, 2 a organizaciones indígenas y campesinas, 3 a gremios empresariales, 2 a las municipalidades, 1 a las organizaciones no gubernamentales (avalado por la Mesa Nacional de Cambio Climático), y 2 representantes de las universidades (Congreso de la República de Guatemala, 2013).

La ley establece que podrán ser titulares de proyectos, las personas individuales o jurídicas y el Estado, que sean propietarios o poseedores legales de las tierras en que se realizan los proyectos (Artículo 22, Congreso de la República de Guatemala, 2013).²⁶ Según Hodgdon et. al. (2013), la manera en que se estableció esta regulación sobre los derechos en la Ley de Cambio Climático, refleja el acuerdo que el Gobierno transfiera los derechos sobre los créditos por reducción de emisiones y en el caso de GuateCarbon, significa que tales derechos se transfieran a las concesiones forestales comunitarias.²⁷ A pesar de haber aclarado los derechos sobre la reducción de emisiones, la Ley de Cambio Climático limita la titularidad de los proyectos a quienes sean propietarios o poseedores legales de las tierras en que se realicen proyectos, lo cual mantiene la ambigüedad e incertidumbre para las concesiones forestales comunitarias.

Con la Ley de Cambio Climático también se creó el Fondo Nacional de Cambio Climático, a cargo del MARN, que entre otros objetivos, incluye el pago por fijación de carbono.²⁸ Las fuentes de recursos financieros del Fondo incluirán: los ingresos provenientes de títulos o valores que se reciban por concepto de mitigación y adaptación al cambio climático, las com-

pensaciones por las emisiones de gases de efecto invernadero que sean requeridas por el MARN, los fondos provenientes de las negociaciones de canje por adaptación y mitigación, y los fondos de cooperación que se dirijan al cumplimiento del objetivo del fondo (Artículo 24, Congreso de la República de Guatemala, 2013).

Finalmente, la ley también establece que los beneficiarios del Fondo serán los titulares de proyectos que cumplan con los objetivos del mismo, priorizando los planes, programas y proyectos de mitigación orientados a combatir el cambio de uso de la tierra y la deforestación (Artículo 25, Congreso de la República de Guatemala, 2013).

Los proyectos piloto de REDD+ y su relación con el proceso de preparación nacional

Además de los desarrollos institucionales recientes contenidos en la Ley de Cambio Climático, el desarrollo e implementación de una serie relativamente amplia de proyectos, también están configurando el contexto institucional para REDD+. Dichos proyectos tienen una doble lógica: por un lado, enfatizan opciones estratégicas diferenciadas en distintas regiones del país, y por otra parte, también buscan aportar al desarrollo del marco institucional nacional y municipal, abarcando diversos ámbitos que garanticen mejores condiciones para acciones de REDD+.

Proyecto de REDD+ GuateCarbon

Este es el proyecto más grande, complejo y avanzado de Guatemala. GuateCarbon es un proyecto de deforestación evitada, ubicado en la zona de usos múltiples de la Reserva de la Biósfera Maya, en el departamento de Petén. Los proponentes del proyecto son el CONAP, la Asociación de Concesiones Forestales Comuni-

²⁶ A partir de la entrada en vigencia de la ley, el MARN tendrá 18 meses para tomar en cuenta las propuestas del Consejo Nacional de Cambio Climático y emitir la normativa para la creación y funcionamiento del Registro de Proyectos de Remoción o Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, incluyendo los procedimientos para la divulgación, promoción, registro, validación, monitoreo y verificación de proyectos.

²⁷ Hodgdon et. al. (2013) discuten que la distinción entre “derechos sobre el carbono” y “derechos sobre la reducción de emisiones” superó la inclinación inicial de algunos actores estatales de Guatemala, quienes presionaban por que las agencias gubernamentales deberían recibir y administrar las compensaciones por carbono en el caso de proyectos ubicados en tierras de propiedad estatal.

²⁸ Los otros objetivos son: financiar planes, programas y proyectos de gestión de riesgo, reducción de la vulnerabilidad, la adaptación forzosa y la mitigación obligada, así como el mejoramiento de las capacidades nacionales frente al cambio climático y el pago por servicios ambientales por producción y protección de agua, ecosistemas, belleza escénica y otros.

tarias de Petén (ACOFOP, Ver Recuadro 4)²⁹ y dos concesiones forestales industriales.³⁰ Con este proyecto, entre 2012 y 2039 se esperaría una reducción neta de emisiones de gases de efecto invernadero de 55,927,670 tCO₂e – mientras que las fugas serían de 6,214,185 tCO₂e (Carbon Decisions International, 2013).³¹ El área del proyecto incluye 717,331 hectáreas y la zona del proyecto abarca una extensión mayor que alcanza 1,411,377 hectáreas (Carbon Decisions International, 2012).

Dado que se inició en 2006 (el primero en Guatemala y uno de los primeros a nivel mundial), este proyecto ha jugado un rol clave en el proceso de preparación nacional para REDD+, aunque ha tenido que transitar al menos por tres ajustes metodológicos para la definición del escenario de referencia.³² Los avances técnico-metodológicos de GuateCarbon han sido fundamentales para la definición de la primera región sub-nacional para REDD+ conocida como Tierras Bajas del Norte, dentro de la cual estarían otros proyectos anidados a esa región y a nivel nacional. En septiembre de 2013, GuateCarbon tenía dos desafíos fundamentales para poder negociar financiamiento por reducción de emisiones: i) la indefinición de los derechos de carbono, así como los mecanismos de distribución de beneficios con el CONAP; y ii) el potencial de revalidación de las Tierras Bajas del Norte usando el marco metodológico jurisdiccional y anidado del Estándar de Carbono Verificado - VCS (The REDD Desk, 2013).

Con la aprobación de la Ley de Cambio Climático se habría superado el primer desafío,

²⁹ Laborantes del Bosque, Impulsores Suchitecos, Custodios de la Selva, El Esfuerzo, Árbol Verde, AFISAP, AFICC OMYC y Cooperativa Carmelita. Desde 2006, el desarrollo del proyecto GuateCarbon ha contado con el apoyo de Rainforest Alliance, el BID, Wildlife Conservation Society y AGEXPORT (The REDD Desk, 2013).

³⁰ Baren Industrial y GIBOR.

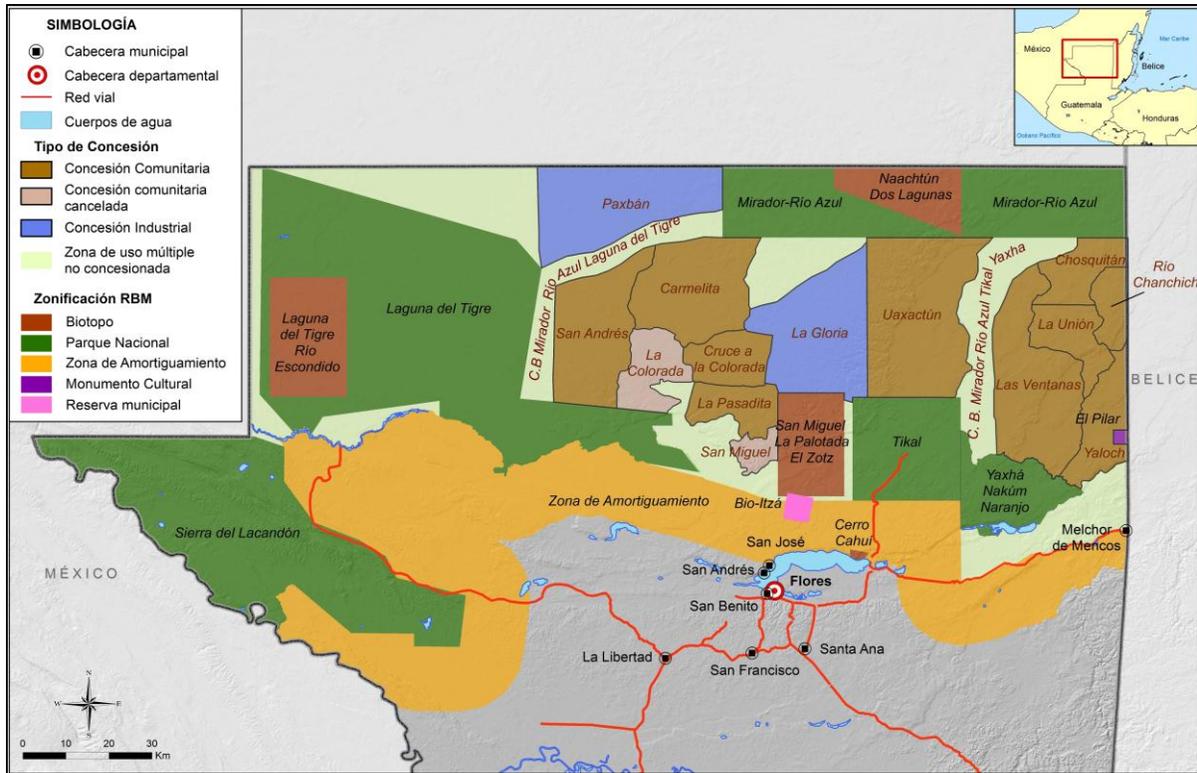
³¹ De acuerdo al VCS, GuateCarbon es un megaproyecto, dado que tendría una reducción mayor a 1,000,000 tCO₂e al año (Carbon Decisions International, 2013).

abriendo el camino para que GuateCarbon sea el primer proyecto en iniciar acciones de REDD+. Para ello, incluso se tiene definido un Vehículo de Propósito Especial, que constituye un esquema institucional para el manejo de los pagos generados en concepto de reducción de emisiones: se trata de un fondo fiduciario que se alimentaría con recursos de la venta de créditos de carbono, en el cual, CONAP sería la autoridad responsable y ACOFOP la entidad administrativa, en base a un acuerdo gubernativo. Con esta lógica, las ideas iniciales de Guatemala para la preparación de una propuesta de reducción de emisiones al Fondo del Carbono administrado por el FCPF incluirían al proyecto GuateCarbon y otros proyectos en tres regiones sub-nacionales (Parque Nacional Sierra de Lacandón y Ecoregión Lachúa).

Con base en la experiencia de aplicación del marco metodológico del VCS jurisdiccional y anidado en las Tierras Bajas del Norte, se desarrollan los escenarios sub-nacionales de la región Sarstún-Motagua y de la región occidental, con otros proyectos anidados de REDD+, que en conjunto representan la base para la propuesta de reducción de emisiones al Fondo del Carbono. Según el Documento de Proyecto de GuateCarbon (Carbon Decisions International, 2014), los avances técnicos alcanzados en las Tierras Bajas del Norte son tales, que están dadas las condiciones para que dicha región transite a un esquema de REDD+ jurisdiccional y anidado, que sería la primera en Centroamérica.

³² En 2008 se estableció el VCS, cuya metodología fue la que se utilizó para el desarrollo del escenario de referencia de GuateCarbon. Luego del lanzamiento del estándar jurisdiccional y anidado por parte del VCS, se aplicó a las Tierras Bajas del Norte y durante 2014, Guatemala encomendó un análisis comparativo entre las metodologías del VCS jurisdiccional y anidado, y el marco metodológico del Fondo del Carbono lanzado en diciembre de 2013 para identificar la compatibilidad, vacíos y desventajas de ambas metodologías.

Recuadro 4
ACOFOP: Relevancia de los derechos y la forestería comunitaria en la Reserva de la Biosfera Maya, Petén



La evolución de los derechos de tenencia forestal en la RBM, ha tenido tres períodos principales: *el primero*, es cuando Petén se percibía como ‘espacio vacío’, lo cual cambia a finales del siglo XIX, cuando Petén cobra interés por su potencial forestal (caoba y chicle) y a mediados del siglo XX, por su riqueza arqueológica (Tikal y otros sitios arqueológicos). *El segundo* período comienza en 1957, cuando el Estado asume el control de la región como parte de la política de colonización, luego de verse truncado el programa de reforma agraria (1952-1954). De este período surge la reserva forestal que más tarde se convertirían en la RBM, se conforman cooperativas y se alienta el reparto anárquico de derechos que da lugar a la conformación de la llamada ‘tierra de nadie’, caracterizada por el avance de la frontera agropecuaria, la deforestación y la represión militar contra organizaciones campesinas. *El tercero*, surge a partir de los años noventa, con la creación de la RBM y la firma de los Acuerdos de Paz, que posibilitaron el surgimiento de un movimiento social comunitario de lucha por los derechos de uso y acceso a los bosques, y que luego se traduce en la conformación de ACOFOP. Entre 1997 y 2002 se adjudicaron las concesiones forestales comunitarias a 25 años, varias de las cuales ya sobrepasaron la mitad del período. Las concesiones forestales comunitarias tienen bajo su control alrededor de 400 mil hectáreas de bosque, casi la mitad de la zona de usos múltiples de la RBM.

ACOFOP es una organización comunitaria, que representa los intereses de las comunidades forestales en espacios políticos de incidencia; promueve el desarrollo socio-económico de las comunidades a través del manejo forestal sostenible; acompaña a grupos comunitarios para fomentar la capacidad organizativa, técnica y productiva de los grupos miembros y facilita la autogestión de las comunidades. El objetivo inicial de ACOFOP fue formar un frente común para negociar la prioridad para los grupos comunitarios y la firma de contratos de concesión; actualmente, esa organización es la piedra angular en la defensa de los derechos de los grupos concesionarios ante diversos intereses de actores externos que amenazan la integridad y la sostenibilidad de la RBM.

Numerosos estudios y evaluaciones demuestran que la forestería comunitaria es un pilar fundamental en el manejo, conservación y sostenibilidad de la RBM. De manera similar, numerosos premios y reconocimientos - nacionales e internacionales - han resaltado los logros de ACOFOP y las concesiones forestales comunitarias por sus múltiples aportes en términos ecológicos y ambientales, sociales, económicos, institucionales y de gobernanza en la RBM. Sin embargo, el reconocimiento pleno de los derechos de tenencia está lejos de alcanzar opciones como la titulación a favor de las comunidades, incluso, la renovación de contratos de concesión para un siguiente período no está garantizada.

Fuente: Elaborado por PRISMA con base en Elías y Monterroso, 2014, CEMEC-CONAP (2013) y CATHALAC (2007).

Actualmente, el proyecto GuateCarbon se encuentra en el proceso de validación, se ha definido un esquema administrativo-financiero (Vehículo de Propósito Especial) para la gestión, traslado y ejecución de fondos que estaría a cargo de ACOFOP a través de un convenio con el CONAP, pero estarían pendientes dos aspectos fundamentales para las concesiones forestales comunitarias: los derechos de reducción de emisiones y la renovación de los contratos de concesión. El Documento de Diseño del Proyecto (PDD) propuesto por CONAP y ACOFOP (Carbon Decisions International, 2014), incluye un esquema sobre estos dos aspectos, aunque parecieran existir avances sobre los derechos de reducción de emisiones, todavía prevalece una notoria ambigüedad acerca de los contratos de concesión para las comunidades forestales (Recuadro 5), lo cual es paradójico, pues el manejo forestal comunitario es el principal pilar para garantizar la reducción de emisiones en un eventual contrato de deforestación evitada.

Es difícil pensar un contrato de reducción de emisiones de largo plazo a través del proyecto GuateCarbon, sin abordar de manera decidida la renovación de los contratos de concesión forestal a las comunidades. También es difícil concebir que compradores de créditos de reducción de emisiones estén dispuestos a invertir en una propuesta que no haya resuelto la renovación de contratos de concesión, por el fuerte peso que tienen en el potencial de reducción de emisiones.

Proyecto de REDD+ Bosques para la Vida, Sierra del Lacandón:

Este proyecto corresponde al parque nacional Sierra del Lacandón, cuya extensión es de 202,865 hectáreas y que forma parte de la zona núcleo de la Reserva de la Biósfera Maya. Junto con el CONAP, los proponentes de este proyecto son la Fundación Defensores de la Naturale-

Recuadro 5 GuateCarbon: Derechos de reducción de emisiones y contratos de concesiones forestales comunitarias

Dado que el proyecto GuateCarbon se ubica dentro de la finca 292, propiedad del Estado, se debe indicar que el Estado, a través de CONAP, es propietario pleno de la tierra. Según la Ley de Cambio Climático (decreto 7-2013), los derechos de tenencia y negociación de unidades de reducción de emisiones de carbono, así como los certificados, pertenecen a los titulares de los proyectos generadores y para el efecto, los titulares son los propietarios o poseedores legales de las tierras o bienes en que se realizan los proyectos. Por ello, el Estado debería delegar su representación legal al CONAP, por ser el máximo órgano de coordinación del SIGAP. Los asesores recomiendan al Estado facultar al CONAP para ejercer los derechos que corresponden y/o legitimar a otros actores para realizar las actividades objeto de la negociación del carbono, además de gestionar el otorgamiento de un Mandato ante la Procuraduría General de la Nación. Luego se debería suscribir un "convenio administrativo" con los titulares de los contratos de concesión para tener legitimación total como proponentes del proyecto y ser partícipes de las negociaciones de reducción de emisiones.

Los concesionarios cuentan con cierta seguridad de tenencia, no obstante, desde el punto de vista legal, su permanencia en la zona del proyecto depende del cumplimiento de las condiciones de los contratos, que pueden renovarse cada 25 años. Por lo tanto, se pretende que el convenio administrativo con las asociaciones forestales comunitarias no esté ligado al contrato de concesión, sino que sea alineado al tiempo de duración del proyecto REDD+ que es de 30 años, con esto se salvaría el tema de una eventual cancelación de contrato de concesión, es decir, el convenio tendría la duración para REDD+. CONAP siempre tendría a su favor la permanencia en el proyecto como proponente, lo que asegura la continuidad de gestión aún más allá de la vida útil del proyecto.

Fuente: Carbon Decisions International (2014).

za y la Fundación del Bosque Tropical Oro Verde, con apoyo financiero de la Unión Europea y el gobierno alemán por medio de la Iniciativa Internacional para el Clima; el apoyo técnico está a cargo de la Fundación Defensores de la Naturaleza y South Pole Carbon, que buscan la certificación del VCS (The REDD Desk, 2013).

El proyecto busca la movilización de financiamiento de REDD+, para apoyar el manejo del parque nacional y contribuir a la conservación de la biodiversidad a través de la reducción de la deforestación, la conservación de bosques, la recuperación de áreas deforestadas y medidas de control de los incendios forestales (Forest Trends, 2014; Oro Verde-Fundación Defensores de la Naturaleza, 2013). Según los proponentes del proyecto, la deforestación en el parque nacional se explica por las acciones de latifundistas que talan y queman áreas de bosque para crear nuevos potreros y pastizales para la ganadería; por la ampliación de áreas agrícolas, bajo un modelo de agricultura migratoria (tala, roza y quema), que cada vez más, necesita áreas adicionales de bosque; por las actividades ilegales de madereros, colonizadores y por la venta ilegal de tierras; así como por la fuerte incidencia de incendios forestales (Oro Verde-Fundación Defensores de la Naturaleza, 2014).

Este proyecto forma parte de la preparación del nivel de referencia correspondiente a la región sub-nacional de las Tierras Bajas del Norte. A finales de 2013, todavía se desarrollaban acciones de consulta a comunidades, los documentos correspondientes del proyecto utilizando los estándares del VCS y CCB, así como el diseño de un sistema de monitoreo, reporte y verificación. Una vez terminado el financiamiento de la Unión Europea y de Alemania, se pretende colocar el proyecto en el mercado voluntario de carbono u otras fuentes de compensación de reducción de emisiones.

Proyecto de REDD+ en la Ecoregión Lachúa

La ecoregión Lachúa abarca 51,608 hectáreas y comprende el Parque Nacional Laguna Lachúa (14,500 hectáreas) y la zona de amortiguamiento. El proyecto comprende unas 26,452 hectáreas incluyendo áreas del parque nacional y de la zona de amortiguamiento. Este proyecto es

propuesto por FUNDALACHUA, una organización no-gubernamental integrada por Consejos Comunitarios de Desarrollo de segundo nivel y por asociaciones de productores de la zona de usos múltiples del parque nacional.

Con el apoyo técnico de UICN y Rainforest Alliance, así como con financiamiento de DANIDA y AGEXPORT, FUNDALACHUA prepara un proyecto de REDD+ siguiendo los requisitos y metodologías de certificación de los estándares del VCS y del CCB. Entre los años 2000 a 2010, en la ecoregión Lachúa se deforestaron 4,895 hectáreas como resultado de la ampliación de zonas para la agricultura de subsistencia (42.5%), la ganadería a gran escala (26%) y la agricultura comercial y ganadería de pequeña escala – responsables de aproximadamente 12% cada una (The REDD Desk, 2013). Más recientemente, la ecoregión enfrenta fuertes presiones de deforestación por la ampliación de plantaciones de palma africana y como resultado de las expectativas de construcción de la carretera en la denominada Franja Transversal del Norte, que cruzaría desde Izabal hasta Huehuetenango, derivando en nuevas presiones para la ecoregión (Davis, 2011). El proyecto incluiría acciones de deforestación evitada (tanto en el parque como en la zona de amortiguamiento) y reforestación (en la zona de amortiguamiento). Según las estimaciones iniciales, la deforestación entre 2011 y 2040 llegaría a 12,816 hectáreas, de las cuales, el proyecto de REDD+ podría reducir hasta el 60% en 30 años (The REDD Desk, 2013). Este proyecto también está vinculado con el escenario sub-nacional de las Tierras Bajas del Norte.

Proyecto de REDD+ Sierra de las Minas

La Reserva de la Biósfera de la Sierra de las Minas es la segunda área protegida más grande de Guatemala, sólo después de la Reserva de la Biósfera Maya. Con una extensión de 242,642 hectáreas en el oriente de Guatemala y al sur

del lago Izabal, siendo parte de los departamentos El Progreso, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Zacapa e Izabal. En esta reserva, el 80% de la propiedad de la tierra es privada (Davis, 2011).

Las principales presiones de deforestación en la Reserva de la Biósfera de la Sierra de las Minas provienen de la ampliación de tierras para la agricultura de subsistencia y para la ganadería a gran escala. Los proponentes del proyecto de REDD+ son la Fundación Defensores de la Naturaleza y el CONAP, con el apoyo de Rainforest Alliance a través del Proyecto Clima, Naturaleza y Comunidades en Guatemala (financiado por USAID). The Nature Conservancy apoya el desarrollo de un instrumento financiero, mientras que la Universidad del Valle de Guatemala proporciona apoyo técnico.

Este proyecto formaría parte de la región sub-nacional Sarstún-Motagua, esperando que las actividades de REDD+ pudieran iniciarse a partir del año 2016 (The REDD Desk, 2013).

La iniciativa busca generar recursos financieros para garantizar la implementación efectiva de acciones en la reserva y así reducir las presiones de deforestación a través de actividades de conservación forestal, recuperación de áreas deforestadas y reforestación, y medidas para controlar los incendios forestales, entre otras, en un período de 20 años, cubriendo unas 102,939 hectáreas, que darían como resultado unas 900,000 tCO₂e (Cenamo et. al., 2009).

Conservación de Biodiversidad y Eco-conectividad en el Caribe

El proyecto Conservación de la Diversidad Biológica en el Caribe Verde y Cultural de Guatemala está a cargo de la Fundación para el Eco-desarrollo y la Conservación y auspiciado por el gobierno del Reino Unido a través de la Iniciativa Darwin. Lanzado en julio de 2013 y con una duración de tres años, este proyecto busca

los siguientes objetivos: i) apoyar la declaración de dos nuevas áreas protegidas bajo manejo comunitario; ii) implementación de un plan de manejo para las áreas protegidas del caribe guatemalteco; iii) protección de 5,000 hectáreas de bosque a través de incentivos forestales; iv) apoyo a proyectos productivos; y v) realizar consultas comunitarias para un proyecto caribeño de REDD+ (The REDD Desk, 2013). De formularse un proyecto de REDD+, estaría anidado a la región sub-nacional Sarstún-Motagua.

Clima, Naturaleza y Comunidades en Guatemala

Este proyecto inició en julio de 2013. Es ejecutado por un consorcio formado por Rainforest Alliance, TNC, WWF, Fundación Defensores de la Naturaleza, AGEXPORT, Universidad del Valle de Guatemala y Asociación Sotz'il. El proyecto se enmarca en la Estrategia de Cooperación de USAID para el Desarrollo de Guatemala 2012-2016. En ese marco, el proyecto Clima, Naturaleza y Comunidades en Guatemala tiene como objetivos: i) conservación de los recursos naturales y la biodiversidad por medio del desarrollo de mercados; ii) apoyo al desarrollo de la Estrategia Nacional Reducción de la Deforestación; iii) fortalecimiento de las capacidades comunitarias para la adaptación al cambio climático; iv) fortalecimiento de organizaciones no-gubernamentales para la ejecución de actividades que contrarresten efectos del cambio climático; y v) apoyo en las etapas iniciales de la estrategia para el desarrollo de bajas emisiones en Guatemala (AGEXPORT, 2013). De los \$25 millones, aproximadamente \$7.1 millones están orientados al apoyo del proceso de preparación para REDD+ de Guatemala (BID, 2013).³³

³³ La contribución prevista de USAID a través de este proyecto se distribuiría así: organización y consulta, US\$1.058 millones; preparación de la estrategia REDD+, US\$2.861 millones; desarrollo de escenario de referencia, \$0.766 millones; y diseño del sistema de monitoreo, US\$2.256 millones.

El proyecto apoya acciones en cuatro áreas estratégicas para Guatemala: la Reserva de la Biósfera Maya, la Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas, Alta y Baja Verapaz y el Altiplano Occidental. En el caso de REDD+, el proyecto incluye tres estrategias (Ibid):

- Apoyar la construcción del marco regulatorio, legal y de gobernanza necesario para la implementación de REDD+. Esto incluye el fortalecimiento de espacios como el Grupo de Bosques, Biodiversidad y Cambio Climático, los grupos de trabajo técnicos y las Mesas Redondas Nacional y Regionales de Cambio Climático.
- Apoyar al gobierno en el desarrollo de un sistema nacional de MRV. Esto es liderado por la Universidad del Valle de Guatemala con el apoyo de Winrock International en coordinación con el Grupo de Coordinación Institucional. Esto incluye actividades como: i) proponer un marco de gobernanza para el sistema de MRV; ii) desarrollar un análisis de brechas sobre las capacidades para el sistema de MRV; iii) sistematizar las lecciones del proceso de elaboración del nivel de referencia sub-nacional de las Tierras Bajas del Norte; y iv) preparar el nivel de referencia sub-nacional de la región Sars-tún-Motagua.
- Canalizar recursos para proyectos de mitigación y adaptación. Esto incluye el apoyo a iniciativas existentes como los proyectos de REDD+ en el Caribe, eco-región Lachúa, Sierra de las Minas y Sierra del Lacandón. En el caso de GuateCarbon, el proyecto apoyará la búsqueda de acceso a mercados de carbono. También incluye el desarrollo de un mecanismo voluntario y doméstico en coordinación con AGEXPORT y el sector privado, que promueva la reducción de emisiones y ayude a financiar proyectos de mitigación.

Manejo Forestal Sostenible y Múltiples Beneficios Ambientales Globales

Este proyecto se presentó al GEF (Fondo para el Medio Ambiente Mundial) en marzo de 2011, se aprobó en junio de ese mismo año, se avaló en julio de 2013 e inició su implementación en enero de 2014 (PNUD, 2014a). Tendrá una duración de cinco años y se ejecutará en base a una donación del GEF por US\$ 4.4 millones, además de los posibles aportes financieros de otros donantes que totalizarían US\$ 12.1 millones y aportaciones en especie equivalentes a US\$ 0.7 millones.³⁴

Este proyecto se propone fortalecer los procesos de manejo de bosques y tierras, así como la conservación de la biodiversidad para asegurar el flujo de múltiples servicios ecosistémicos que aseguren la resiliencia de los ecosistemas frente al cambio climático, a través de dos componentes: i) marco regulatorio e institucional que integre principios de manejo sostenible de bosques y manejo sostenible de la tierra y fortalecimiento de la capacidad de manejo integrado ambiental y de la tierra; ii) proyectos piloto de manejo sostenible de bosques y REDD+, y de manejo sostenible de la tierra que reducen la degradación, mejoran los stock de carbono y la conservación de la biodiversidad en el sur-oriente y occidente de Guatemala (GEF, 2011; GdG-GEF-PNUD, s.f.). Aunque este proyecto no financiaría actividades contenidas en el R-PP, los resultados esperados están fuertemente articulados al proceso de preparación nacional para REDD+.³⁵

³⁴ Este proyecto incluye otras fuentes de financiamiento provenientes de: KfW (\$11,000,000), PNUD (\$557,381), FUNDAECO (\$350,361) y CALMECAC (\$205,105); adicionalmente están previstas aportaciones en especie provenientes del MARN (\$557,381), CALMECAC (\$110,150), municipalidad de Santa Eulalia (\$12,320), municipalidad de Todos Santos Cuchumatanes (\$20,635) y municipalidad de San Juan Ixcay (\$24,068) (GEF, 2014).

³⁵ Bajo el componente 1, se esperan los siguientes resultados: i) acuerdo de cooperación (MARN, CONAP, INAB, MAGA y la ANAM) para incluir el manejo sostenible de bosques y de la tierra en las políticas forestal, agrícola y de biodiversidad que

Con relación a REDD+, bajo el componente 1 el proyecto busca apoyar la definición de los derechos sobre la reducción de emisiones y un esquema de pago por desempeño a nivel de las municipalidades, tomando en cuenta que existen diversas formas de propiedad y posesión; se apoyaría la definición de enfoques metodológicos de la contabilidad para REDD+ que contribuyan al marco nacional; una propuesta de criterios y procedimientos de evaluación, revisión y registro de proyectos de REDD+ a nivel nacional, enfatizando las iniciativas municipales de REDD+; y una propuesta de sistema nacional de MRV que permitan la generación de créditos de carbono y acceder a pagos por desempeño (GdG-GEF-PNUD, s.f.).

Los proyectos se diferencian entre sí: en la región sur-oriental, el énfasis está en reducir la deforestación del bosque seco, mientras que en el occidente se buscaría aumentar la conectividad de ecosistemas como estrategia de conservación de la biodiversidad en bosques húmedos. Sin embargo, en ambas las acciones de REDD+ tienen un rol fundamental, al punto que en la región sur-oriental se espera que municipalidades de Jalapa, Jutiapa y Santa Rosa cuenten con planes que incorporen principios de manejo sostenible de bosques, de tierras y de REDD+. En el occidente, se buscará desarrollar un proyecto piloto de REDD+ en la zona de amortiguamiento del área protegida Todos Santos Cuchumatán, el cual debería incluir un esquema de pago por desempeño orientado al

garanticen la permanencia de los beneficios del proyecto; ii) reformar la política forestal para incluir áreas arbustivas y bosques secos; iii) fortalecer capacidades de funcionarios y personal de campo (forestales, manejadores de áreas protegidas y extensionistas agrícolas) en prácticas de uso del suelo, cambio de uso del suelo y forestería, metodologías de manejo sostenible de bosques y REDD+, evaluación y monitoreo de flujos de carbono y estrategias de conservación de la biodiversidad; iii) herramientas de SIG para el mapeo municipal del manejo sostenible de bosques, de la tierra y de la biodiversidad que oriente planes de desarrollo municipal; iv) protocolo nacional para el monitoreo de flujos de carbono desarrollado y articulado con planes de manejo y producción forestal (INAB), con la planificación del uso de la tierra (municipalidades) y con los planes de conservación (CONAP) (GEF (2011).

mercado voluntario de carbono como estrategia de conservación del bosque húmedo montano (GEF, 2011; GdG-GEF-PNUD, s.f.). En ambos casos, los proyectos piloto de REDD+ estarían anidados a las líneas de referencia sub-nacional correspondientes que ya se han definido, por ello, cualquier propuesta que se elabore utilizaría la metodología del VCS jurisdiccional.

Proyectos y regiones sub-nacionales: Interés por el enfoque de REDD+ jurisdiccional en Guatemala

Guatemala avanza en distintos niveles para la implementación de acciones de REDD+. Los primeros proyectos piloto en lo que ahora se denomina región sub-nacional Tierras Bajas del Norte (GuateCarbon, Sierra del Lacandón, eco-región Lachúa) se enfocaron en las dimensiones técnicas y metodológicas referidas a la contabilidad del carbono y resultaron claves para la definición de ésta y las demás regiones sub-nacionales de Guatemala para REDD+, así como para la visualización de los requerimientos y la ruta de construcción de un nivel de referencia nacional, que se basaría en los niveles de referencia sub-nacionales. Como resultado, Guatemala ha definido cinco regiones sub-nacionales y ha avanzado en la definición de líneas de referencia para la contabilidad del carbono utilizando metodologías del enfoque de REDD+ jurisdiccional y anidado. Sin embargo, avances similares no se han dado en una serie de aspectos críticos para REDD+, sobre todo en lo que se refiere a la dimensión social y de gobernanza.

De manera temprana, los primeros proyectos piloto, se enfocaron en avanzar la conceptualización del potencial de adicionalidad, la definición de líneas de referencia, los escenarios y proyecciones de la deforestación. Aunque los proyectos identificaron otros aspectos cruciales como los derechos del carbono, la ausencia de plataformas de consulta y salvaguardas, entre

otros, los proyectos continuaron profundizando y ajustando los aspectos técnicos de la contabilidad del carbono. Esto se ha dado en ausencia de una base institucional nacional o sub-nacional, por esa razón, en Guatemala es predominante el hecho de que los proyectos piloto se hayan basado en la utilización de estándares de carbono, particularmente el VCS, con el ánimo de avanzar en la preparación técnica de propuestas de proyectos con potencial de ser gestionados en mercados voluntarios de carbono. Dado que el estándar del VCS sólo se enfoca en la contabilidad del carbono, los proyectos piloto han recurrido a un estándar complementario que aborde los aspectos sociales y ambientales, en particular el CCB (Clima, Comunidad y Biodiversidad) que está estructurando para proyectos.³⁶

Sin duda GuateCarbon es el proyecto más relevante en Guatemala, tanto por su extensión como por el potencial de reducción de emisiones que se sustenta en el manejo de las concesiones forestales comunitarias organizadas en ACOFOP, las cuales de manera sostenida han demostrado sus enormes logros en la conservación del bosque, en la mejora de los medios de vida de las comunidades y en la gobernanza territorial de la Reserva de la Biósfera Maya. A pesar de que aspectos fundamentales aún están pendientes de resolver, como la renovación de los contratos de concesión para las comunidades forestales comunitarias, GuateCarbon sigue a la delantera del proceso de preparación para REDD+ en Guatemala. Según las estimaciones iniciales en la propuesta de reducción de emisiones que Guatemala ha presentado al Fondo del Carbono, el proyecto GuateCarbon tiene el potencial de reducir 13 millones de tCO₂e para el período 2012-2020, de un total de 21 millones de tCO₂e incluyendo diversos proyectos; de ese

potencial, Guatemala compromete reducir 12 millones de tCO₂e entre 2012 y 2020, de las cuales casi 7 millones se reducirían a través del proyecto GuateCarbon (Gobierno de Guatemala, 2014).

Lo anterior plantea una situación paradójica, pues un eventual contrato de reducción de emisiones a través del proyecto GuateCarbon bajo el mecanismo de REDD+, seguramente abarcará un período de tiempo más allá del vencimiento de los actuales contratos de concesión forestal con las comunidades, cuyo manejo es el que ha posibilitado la reducción de la deforestación y degradación en una parte significativa de la Reserva de la Biósfera Maya; aun así, sigue sin esclarecerse la renovación de contratos de concesión forestal comunitaria para un siguiente período, situación que podría convertirse en uno de los principales riesgos del proyecto y de las Tierras Bajas del Norte.

Con el afán de agilizar la negociación de acciones de REDD+, Guatemala ha utilizado aspectos metodológicos y estándares del enfoque de REDD+ jurisdiccional y anidado en las regiones sub-nacionales Tierras Bajas del Norte, Sarstún-Motagua y occidente, cuyas líneas de referencia se están finalizando y/o validando en base al estándar VCS-JNR. Sin embargo, la aplicación de estándares que aborden los aspectos sociales y ambientales a escala sub-nacional no han tenido el mismo interés, de modo que la implementación del enfoque de REDD+ jurisdiccional y anidado en Guatemala se limita a sentar las bases para una contabilidad de carbono a escala sub-nacional, pues tampoco existe un proceso para descentralizar la toma de decisiones en las regiones sub-nacionales que se han definido y construir a esas escalas, arreglos institucionales con atribuciones jurisdiccionales diferentes del gobierno nacional. Por esa razón, en Guatemala, es el gobierno nacional el que sigue controlando los procesos en las regiones

³⁶ Guatemala mostró interés en utilizar el estándar REDD+ SES desde 2012, pero al momento de finalizar este informe, no se conocían esfuerzos por aplicar el estándar a las regiones sub-nacionales en que se ha utilizado el VCS-JNR.

sub-nacionales a través del CONAP y del INAB.

Durante los años más recientes, una nueva generación de proyectos piloto han surgido en otras regiones sub-nacionales, los cuales, además de seguir enfocados en las dimensiones técnicas y metodológicas en los sitios de implementación, ya incorporan componentes mucho más vinculados con la construcción de un andamiaje institucional a nivel nacional que se articulan y se complementan con la Estrategia Nacional de Reducción de la Deforestación y el Plan de Preparación para REDD+ que financia el FCPF a través del BID como entidad implementadora. Incluso, algunos proyectos piloto también se enfocan en la escala municipal. En dichos proyectos, la contabilidad del carbono sigue teniendo un fuerte peso y la orientación de apoyarse en esquemas de certificación como el VCS y el CCB siguen estando presentes.

En proyectos piloto más recientes, algunas municipalidades aparecen con roles jurisdiccionales, en el sur-occidente y en el oriente del país, pero orientados hacia las funciones de monitoreo del carbono, donde un sistema de salvaguardas municipales para REDD+, por ejemplo, sigue estando ausente. Si los aspectos sociales y ambientales de REDD+ siguen estando confinados al proceso de preparación nacional, no sólo hay un desfase temporal en los avances de Guatemala a distintos niveles (proyectos piloto, regiones sub-nacionales, jurisdicciones municipales), sino que también existen brechas político-institucionales, pues las implicaciones de gobernanza para que las acciones de REDD+ sean efectivas, requieren de marcos y plataformas institucionalizadas, igualmente importantes que la contabilidad del carbono: mecanismos institucionalizados de participación en la toma de decisiones; sistemas robustos de salvaguardas sociales y ambientales; y políticas públicas que se correspondan con las dinámicas

territoriales que inciden en la deforestación y degradación forestal.

En este contexto, en un tiempo relativamente corto, Guatemala habrá avanzado en el desarrollo de capacidades, marcos técnicos institucionales y propuestas diversas de proyectos que tendrán sus mayores fortalezas en la contabilidad de la reducción de emisiones de carbono, pero en el mejor de los casos, Guatemala habrá avanzado mucho menos en otros aspectos fundamentales de REDD+ que se relacionan con el fortalecimiento de derechos, con un sistema robusto e institucionalizado de salvaguardas, y con mecanismos institucionalizados para la canalización de denuncias y solución de controversias, entre otros. Estos son aspectos prácticamente ausentes en los proyectos, en tanto que a nivel nacional, el proceso no avanza con la suficiente celeridad y determinación para abordarlos. En la medida que los proyectos piloto anidados a las regiones sub-nacionales sean exitosos en la colocación de sus propuestas de reducción de emisiones en mercados voluntarios o fondos de REDD+, estos aspectos se volverán más críticos y podrían incluso inviabilizar la firma de contratos si no se abordan con el mismo interés como se asumió la agenda técnica y metodológica de la contabilidad del carbono.

Dada la forma de gobierno y la división político-administrativa de Guatemala, es comprensible que el interés por el enfoque jurisdiccional y anidado de REDD+ en ese país, se limite a la contabilidad del carbono, pues no existen jurisdicciones de segundo nivel como los Estados o Regiones Autónomas, en países como México y Nicaragua. Sin embargo, esto plantea un serio desafío en términos de gobernanza forestal y territorial: por un lado, las regiones sub-nacionales desarrollan las bases técnicas (e institucionales) para garantizar un sistema de contabilidad del carbono y de la reducción de emisiones, pero en esas mismas escalas sub-

nacionales no se construyen nuevos arreglos ni bases institucionales para sostener la dimensión política que supone reducir la deforestación, como por ejemplo, una mayor articulación de políticas públicas que sustentan las dinámicas de deforestación; la ausencia de mecanismos y protocolos de consulta y participación de múltiples actores en procesos de toma de decisión que inciden en la región sub-nacional; instancias de canalización de reclamos y solución de controversias vinculados con la implementación de REDD+; y sistemas sub-nacionales de salvaguardas.

Si bien estos son aspectos que deberán ser abordados en el proceso de preparación nacional, en la medida que los proyectos piloto logren negociar sus propuestas en mercados voluntarios de carbono o en fondos de REDD+, tendrán que implementar acciones con claros riesgos políticos y sociales en ausencia de protocolos, arreglos y mecanismos institucionalizados que pudieran tener impactos negativos en las condiciones de gobernanza. Esto no significa que Guatemala deba “crear” nuevas jurisdicciones, pero sí se requiere una estrategia de construcción de nuevos arreglos institucionales que garanticen mejores condiciones de gobernanza forestal y territorial en las distintas regiones sub-nacionales, particularmente en las que ya existen proyectos piloto a punto de ser negociados, como GuateCarbon en las Tierras Bajas del Norte.

Honduras

Dinámicas forestales

Honduras se conoce como el único país “forestal” en Centroamérica, debido a sus grandes reservas de bosques coníferos y latifoliados, alta incidencia de suelos de vocación forestal, y la mayor industria forestal de la región (Lebedys, 2004). Cuenta con 5,598,000 hectáreas de bosques, aproximadamente 50% del territorio na-

cional; de esta cantidad aproximadamente 3,740,000 hectáreas son bosques latifoliados, 2,470,000 hectáreas son pinares (bosques de pino denso y ralo), mientras el resto es de bosque mixto, bosque seco y manglares (Gobierno de Honduras, 2012).

No existen datos precisos sobre las tasas de deforestación en Honduras; distintos estudios han variado en sus hallazgos durante los últimos 15 años: entre 55,000 hectáreas por año (2003) y 156,000 hectáreas por año (2006). Independientemente del nivel de deforestación en el país, está claro que sigue siendo una fuerte problemática en todos los departamentos del país, en patrones mosaicos, pero concentrándose fuertemente alrededor de la Mosquitia, en el norte de Olancho y la zona norte de Comayagua (República de Honduras, 2013). De manera general, a nivel nacional, se consideran como causas directas principales de la deforestación la ampliación de la frontera agrícola y ganadera, y la tala ilegal. A estas causas Vallejo (2011) también incluye técnicas forestales mal diseñadas o mal aplicadas; técnicas agrícolas que inciden negativamente en el manejo forestal; la expansión agroindustrial; el crecimiento urbano no planificado, la deforestación planificada (para obras de infraestructura); y las contingencias (incendios y plagas forestales, derrumbes, etc.).

Los factores subyacentes de la deforestación son múltiples y complejos. Uno de los principales es la débil institucionalidad del Estado y la corrupción. Actores de poder económico y político frecuentemente se han vinculado con actividades ilícitas y la tala ilegal. Un informe del Environmental Investigation Agency, en 2005, destacó estos vínculos que terminaron cambiando la dinámica y el resultado de la elección presidencial en 2007. Si bien han existido algunos avances en el marco legal e institucional desde entonces (como la aprobación de la Ley Forestal de 2007 que abordó algunas contra-

Recuadro 6
Mosquitia Asla Takanka (MASTA)

Los misquitos son descendientes de tribus chichas que emigraron desde Colombia hacia Centroamérica en la época precolombina. El territorio histórico de éstos se extiende desde la desembocadura del Río Aguán, en Honduras, hasta el Río San Juan, en Costa Rica. Hoy en día son un pueblo binacional en la Costa Caribe de Nicaragua y la Mosquitia Hondureña (Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011). En la Mosquitia habitan 85 comunidades, con una población aproximada de 90,000 personas, en un territorio de 16,996 km². El 70% de los bosques latifoliados se encuentran en manos de indígenas y afrodescendientes (República de Honduras, 2013)

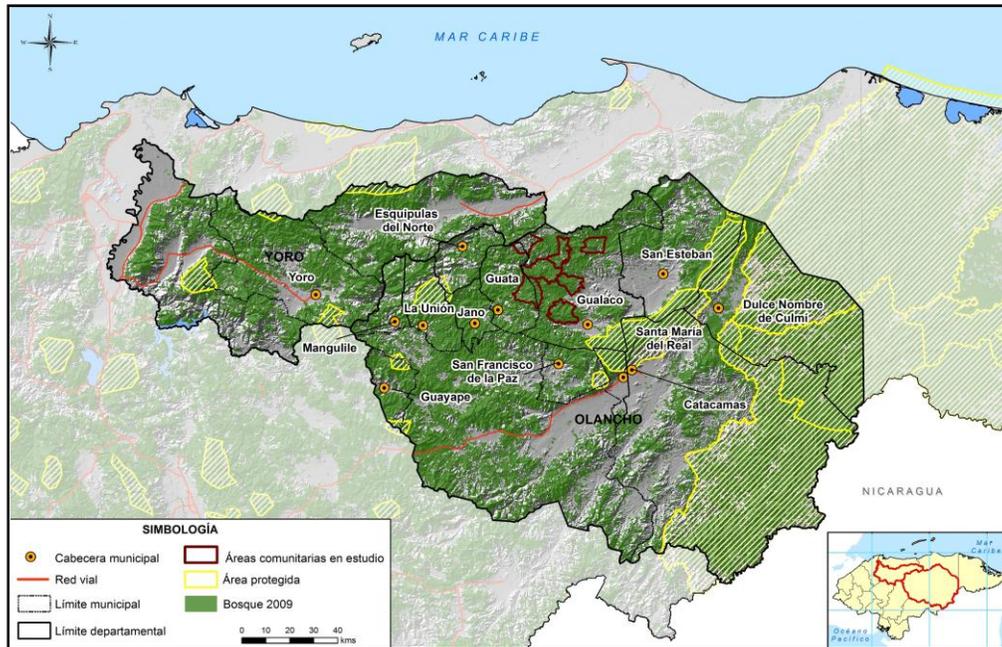
La Mosquitia Asla Takanka (MASTA) es la máxima autoridad del pueblo misquito hondureño. La organización se fundó como movimiento indígena estudiantil en los años setenta, pero ha venido cobrando más fuerza desde finales de los años noventa, surgiendo como estructura sociopolítica de defensa ante las aceleradas presiones y amenazas al pueblo y cultura misquita. Desde entonces, MASTA se ha enfocado en el proceso de fortalecimiento de los 12 Consejos Territoriales y, en años recientes, de la titulación de tierras, así como de la construcción de mecanismos colectivos de gobernanza territorial a nivel de comunidades, territorios y de toda la Mosquitia.

La existencia de los bosques en la Mosquitia claramente se debe a los esfuerzos históricos de conservación del pueblo misquito y se ha demostrado que las comunidades que cuentan con derechos comunitarios protegen el bosque mejor que las instancias públicas de la región (Hayes, 2007). En las últimas décadas, los esfuerzos de reivindicar sus derechos territoriales y construir una nueva institucionalidad indígena para gestionar el territorio constituyen los esfuerzos más notorios para la conservación forestal, y es el único movimiento con la base y legitimidad social capaz de plantear un sistema de gobernanza territorial sostenible en la Mosquitia. El hecho de que estas iniciativas ocurren en la masa forestal más importante del país, con altos niveles de biodiversidad y, además, está fuertemente amenazada por la deforestación, lo convierte en un actor central para cualquier esfuerzo de REDD+.

dicciones e inconsistencias en el marco del sector forestal), aún persisten enormes debilidades institucionales y corrupción que se han complejizado con la creciente influencia del poder fáctico en el país (Bosworth, 2010). Además de estos factores, Vallejo (2011) menciona otra serie de factores subyacentes de la deforestación a nivel nacional, como los patrones de urbanización, inadecuada distribución de la tierra, vulnerabilidad de la forestería comunitaria; la falta de políticas forestales, inaplicación o extemporaneidad; el desconocimiento de la normativa jurídica vigente; falta de aplicación real y efectiva de la normativa; debilidad de la adminis-

tración forestal; obstáculos administrativos; escasa o nula coordinación entre actores; incentivos inaplicados y desincentivos a la conservación forestal; y la debilidad de mecanismos financieros para apoyar la gestión sostenible de los recursos naturales en el país (Vallejo, 2011). Esta serie de factores muy generales se pueden afirmar sobre la diversidad de dinámicas a nivel nacional. En dos de las regiones de mayor deforestación en el país, se encuentran actores como MASTA (Recuadro 6) y FEPROAH – Gualaco y Guata (Recuadro 7), que enfrentan dinámicas particulares, algunas de las cuales se discuten a continuación.

Recuadro 7
Federación de Productores Agroforestales de Honduras (FEPROAH) – Gualaco y Guata



La FEPROAH es una organización de base comunitaria de segundo nivel que cuenta con miembros que tienen más de 30 años de experiencia en la reivindicación de derechos y con procesos ejemplares de autogestión y manejo forestal sostenible. En 2007, estas comunidades tomaron la decisión de conformarse como FEPROAH para promover más activamente la agenda de derechos comunitarios sobre los bosques, y esa organización ha liderado la obtención de nuevos contratos comunitarios en el país. Hoy en día, reúne a 42 organizaciones agroforestales con una presencia en más de 400,000 hectáreas de bosques en Honduras y aproximadamente 15 mil familias (Davis, 2014). Las comunidades de FEPROAH se encuentran dispersas en áreas no continuas a lo largo de varios departamentos, incluyendo Olancho, Gracias a Dios, Comayagua, Francisco Morazán, Yoro, El Paraíso, Santa Bárbara, Atlántida y Choluteca. Por esto, en el contexto de REDD+, FEPROAH ha promovido arrancar con iniciativas piloto de REDD+ en un grupo de comunidades que se encuentran en un solo territorio y que comparten condiciones sociales y ambientales clave.

Las áreas comunitarias de Gualaco y Guata están conformadas por 45 comunidades que manejan una extensión de 50,096.54 hectáreas de bosques nacionales en el norte de Olancho, en los municipios de Gualaco y Guata. Históricamente, la ubicación, topografía montañosa y de difícil acceso, debido a la falta de infraestructura de transporte de esta zona, se tradujo en la configuración de un territorio con enorme riqueza forestal, poca densidad poblacional y despreñada de las dinámicas que han moldeado los territorios vecinos por fuerzas agroindustriales (al norte), ganadería (al sur) y maquilas e industrialización (al oeste) (Davis, 2014).

Estas áreas comunitarias de Gualaco y Guata surgieron y se conformaron como acción colectiva en defensa de los bosques al norte de Olancho. Lograron revertir la deforestación y degradación forestal que había prevalecido en el departamento durante una ola de nuevas presiones sobre el recurso forestal entre 1990 y 2000, y hoy en día han logrado reducir la tala ilegal a cero (Idem). Las comunidades tienen contratos comunitarios de manejo forestal de 40 años y están avanzando en el desarrollo de este, que contrasta fuertemente con los procesos de degradación y deforestación que siguen en regiones y territorios vecinos (Idem).

Los logros de las áreas comunitarias de Gualaco y Guata son importantes para cualquier estrategia nacional que busque reducir la deforestación y lograr el manejo forestal sostenible en el país, pues se ubican en el centro de una de las masas forestales principales de Honduras afuera de la Mosquitia, y constituyen un ejemplo de la gestión territorial comunitaria que se podría irradiar en comunidades forestales a lo largo del país, donde comunidades no cuentan con derechos reconocidos y se enfrentan a fuertes condiciones de degradación y exclusión social. La selección de estas áreas, como proyecto piloto bajo el programa GIZ, refleja esta importancia y también lo refuerza como clave en cualquier proceso REDD+ en Honduras.

Fuente: Elaborado por PRISMA con base en SINIT (2009) y Documento de Sistematización (2013).

Dinámicas de deforestación en la Mosquitia

La Mosquitia (también conocida como departamento de Gracias a Dios) contiene el 23% de los bosques del país³⁷ y representa 80% de las especies de flora y fauna de Honduras (Programa ONU-REDD, 2012). También incluye el sistema de áreas protegidas más grande, la Reserva del Hombre y la Biosfera del Río Plátano (RHBRP), que cuenta con una extensión de más de 800,000 ha, así como el Parque Nacional Patuca y la Reserva Tawahka.

Las presiones sobre los bosques de la Mosquitia han existido por varias décadas, como resultado de la migración de pequeños productores en búsqueda de acceso a tierras, debido, en gran parte, a las escasas tierras aptas para la agricultura (Cherret, 2001), y fuertes patrones asimétricos de la distribución de la tierra; aproximadamente 70% de los productores hondureños tienen pequeñas parcelas (o minifundios), mientras que un 1% de los productores son dueños de 25% de la tierra en grandes fincas (latifundios) (USAID, s.f.). Sin embargo, el avance de estos productores se ve impulsado y dinamizado por grandes ganaderos que buscan convertir las áreas forestales de la Mosquitia y sus abundantes recursos hídricos, en grandes pastos para la ganadería.

Luego de 2 o 3 años de trabajar en parcelas pequeñas, es frecuente que productores pequeños se adentren más hacia la Mosquitia, mientras los ganaderos compran y concentran tierras para grandes pastos (Cuéllar et. al., 2011). Este despliegue territorial hacia la Mosquitia ha ocurrido principalmente a través de las cuencas Sico-Paulaya, Plátano, Patuca y Coco-Segovia,

³⁷ Esto se calculó utilizando las áreas tituladas con bosque, Wamakklisinasta: 115,834.68 Ha; Truktsinasta: 56,587.83 Ha; Finzmos: 374,948.78 Ha; Lainasta: 53,844.71 Ha; Biósfera del Río Plátano: 800,000.00 ha, y la cifra de 5.96 millones de hectáreas de bosque en Honduras (República de Honduras, 2013).

que operan como corredores naturales para la migración, vinculando los altiplanos del interior con la Mosquitia (Cuéllar et. al., 2011 citando a Bass, 2002; Davidson, 1991; y Herlihy, 1997). La tala ilegal también constituye un factor importante en esta dinámica, no solamente por la tala de árboles, sino por la construcción de nuevos caminos hacia adentro del bosque.

En años recientes, se ha sumado a estas presiones la palma africana, cuya expansión se asocia con un alto nivel de conflictividad en el país, como la violencia en Bajo Aguán (desalojos y asesinatos), a la vez que sigue siendo una de las principales estrategias de desarrollo rural en Honduras, promovida por el gobierno e impulsada por actores de fuerte poder económico. Estos actores ya promueven inversiones directas en cultivos de palma dentro de la Mosquitia, que forman parte de una dinámica creciente de plantaciones en y alrededor de la zona, cerca de Puerto Lempira, así como Iriona (Cuéllar et. al., 2011).

La expansión de la palma africana es solamente una parte de una serie de propuestas de megaproyectos planteados para la Mosquitia, que incluye proyectos petroleros, de infraestructura, energéticos, de palma africana, tilapia industrial, y concesiones madereras industriales, entre otros (Mapa 2). Una de estas iniciativas, la construcción de la represa hidroeléctrica Patuca III, ya está en marcha y afectará fuertemente a los recursos hídricos de comunidades misquitas (claves para la pesca y movilización), a la vez de facilitar la llegada de nuevas olas de colonos (Idem).

Intereses para la extracción petrolera también han llegado a esta región, realizándose en 2013 con el pueblo misquito un proceso de consulta sobre la exploración. Sin embargo, la mayor parte de estas propuestas, muchas aglutinadas en una agresiva plataforma nacional para la atracción de la inversión extranjera directa,

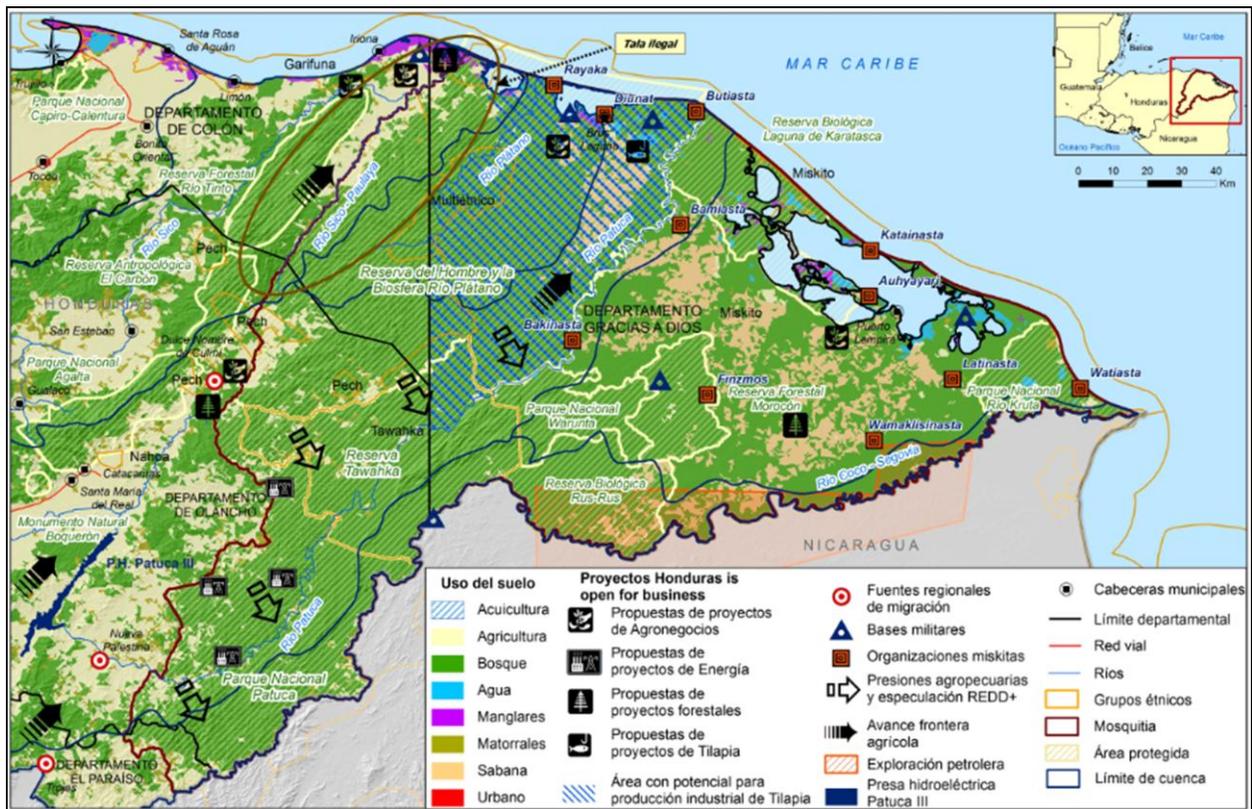
conocida como “Honduras is Open for Business” (Idem), están planteadas de una forma contraria a los derechos de representación y los derechos territoriales de los misquitos y constituyen una amenaza inminente para las comunidades y bosques de la Mosquitia.

La creciente presencia de narcotraficantes constituye otro factor que complejiza y a la vez acelera las presiones sobre los bosques. Estos actores han encontrado refugio en lugares como la Mosquitia, llegando con más fuerza desde 2007 y, en particular, luego del golpe de Estado, en 2009, aprovechando la debilidad e incertidumbre institucional a nivel nacional (Bosworth, 2010; AMPB y PRISMA, 2014). Se ha demostrado su vinculación con la expansión de la palma

africana y la ganadería extensiva en distintos sitios de la Mosquitia, con el fin del lavado de dinero, pero, también, para establecer pistas de aterrizaje y rutas de tránsito. Las comunidades indígenas se han puesto en peligro directamente con desplazamientos, e indirectamente con amenazas a las culturas misquitas y encontrarse en fuego cruzado entre actores ilícitos y fuerzas de seguridad.

Este conjunto de factores demuestra la complejidad y envergadura del desafío de la deforestación en la Mosquitia, que por el tamaño e importancia de sus bosques se ha convertido en un territorio clave dentro de los enfoques y esfuerzos para reducir la deforestación y degradación en Honduras.

Mapa 2
Dinámicas territoriales en la Mosquitia hondureña



Fuente: PRISMA, (2012).

Deforestación en el norte de Olancho

En el norte de Olancho predominan una serie de dinámicas distintas del avance de la frontera agrícola y la gran cantidad de megaproyectos que amenazan a la Mosquitia. Esta región constituye el corazón de una de las principales masas forestales que quedan en el país; se encuentra históricamente aislada por su ubicación topográfica montañosa y de difícil acceso debido a la falta de infraestructura de transporte. En los años 90, los niveles de presiones sobre estos bosques comenzaron a subir, por un aumento en la demanda maderera (en gran medida facilitada por medios extralegales) así como el agotamiento de otras reservas forestales en el país (Davis, 2014).

Hoy en día, las dinámicas de deforestación se impulsan en patrón de mosaico con la expansión de la ganadería extensiva y la tala ilegal, que es dominada por una industria de grandes y medianas empresas. Al igual que en la Mosquitia, en esta zona y territorios colindantes se ha visto una creciente presencia de actores ilícitos y se ha reportado una tala masiva de bosques nacionales para el lavado de dinero, que se les atribuye a ellos. A estas dinámicas se suman la degradación debido a incendios forestales; plagas, en particular el gorgojo descortezador de pino; así como las prácticas productivas poco adecuadas para los suelos, que son principalmente de vocación forestal, pero que son utilizados para cultivos de granos básicos y ganadería de pequeña escala para la subsistencia (Idem).

En esta región no han llegado amenazas de gran envergadura, aunque existe la posibilidad de nuevas propuestas mineras, posiblemente de oro u óxido de hierro. Estas actividades han venido aumentando en los últimos dos o tres años (Davis y Díaz, 2014), y reportes informales han llegado a las comunidades sobre posibles intentos de explorar y explotar recursos minera-

les en el área, aunque no se cuenta con mayor información sobre la cercanía o certeza de esta amenaza.

El proceso REDD+ en Honduras

El proceso de preparación en Honduras comenzó a finales de 2008 y fue en febrero de 2009 que se logró la aprobación de su R-PIN en el FCPF. En Marzo de 2013, se aprobó el R-PP de Honduras, con un presupuesto total de US\$ 8.7 millones, US\$ 3.894 de los cuales serían financiados por el FCPF, y US\$ 4.8 de otras fuentes. El PNUD sirve como socio (delivery partner) para este proceso, de manera formal, desde agosto de 2012.

La estrategia de REDD+ delineada en el R-PP plantea un proceso que podría implementarse con o sin apoyo internacional, pero que potencialmente se podría vincular con mercados y fondos. Se busca establecer un escenario de referencia que en el futuro será nacional, aunque el R-PP propone que esto será basado como medida transitoria en escenarios sub-nacionales y en línea con el enfoque de las 6 regiones y 16 subregiones establecidas en el Plan de Nación y Visión del País en 2011 (Mapa 3).

Hasta el momento, el trabajo con la línea de referencia se enfoca en la parte oriental del país, como se discute más adelante. El planteamiento de Honduras se basa en programas existentes en el país, incluyendo una amplia gama de iniciativas a nivel nacional: la Estrategia Nacional contra la Tala y Comercio Ilegal; la Estrategia Nacional de Protección Forestal; la Estrategia Nacional de Reforestación; la Estrategia Nacional de Forestería Comunitaria; la Estrategia del Programa Nacional Forestal; la Estrategia Nacional de Biodiversidad; la Estrategia Nacional de Cambio Climático; y el Plan Estratégico del Instituto de Conservación Forestal (ICF). Todavía no se ha decidido cuáles de estos elementos serían prioritarios o las principales bases para la

Mapa 3
Honduras: Propuesta de regiones de manejo y desarrollo



Fuente: Elaborado por PRISMA con base en SINIT (2009).

estrategia REDD+, por lo que es quizás la más indefinida y amorfa de todas las estrategias REDD+ en Centroamérica.

Mucha de la ambigüedad de la estrategia en Honduras se explica por el contexto nacional del país durante los últimos 5 años. La entrega del R-PIN se realizó pocos meses antes del Golpe de Estado que conmocionó a la institucionalidad democrática. El siguiente gobierno de Porfirio Lobo aprobó una nueva legislación sobre la apuesta de desarrollo del país, denominado el Plan de Nación (hasta 2022) y la Visión del País (2038). Este plan dividió al país en nuevas subregiones, y planteaba nuevas metas tendientes a orientar las acciones políticas del Estado.

El plan también incluía lineamientos muy generales para la reducción de la pobreza, así como la gestión sostenible de los recursos naturales del país, incluyendo apuestas claras hacia una vinculación con mercados de carbono. Sin embargo, este plan encontró fuertes desafíos en la práctica, al ponerse en marcha, y por ende, a pesar de ser un elemento central en el planteamiento de la estrategia REDD+ en Honduras, no ha constituido una base institucional para el desarrollo de la estrategia, ni tampoco ha podido orientar las apuestas de la estrategia REDD+.³⁸ Durante el mismo período, el desa-

³⁸ Parece poco probable que esto ocurrirá en el futuro, con la eliminación de la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa en 2014; fue la institución encargada de liderar la puesta en marcha de la nueva institucionalidad planteada

rrrollo de las versiones iniciales de la estrategia sin comunicación y consulta con los Pueblos Indígenas resultó en una disputa fuerte en el país, que también demoró el proceso. Se suman a estos desafíos una tensión histórica sobre el liderazgo institucional de REDD+ entre la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), el punto focal para temas de cambio climático y el desarrollo de la estrategia REDD+, con el ICF que a final de cuentas sería la instancia encargada de implementar o coordinar acciones territoriales.

Esta serie de elementos ha generado cierto estancamiento en el desarrollo de una estrategia clara en Honduras. Sin embargo, hay ventajas con las que cuenta este proceso y señales de nuevas coyunturas que podrían estar abriendo oportunidades para el avance de REDD+ en el país. Primero, el nuevo Gobierno se ha declarado públicamente a favor de la forestería comunitaria y los derechos como base para una estrategia de REDD+. Como parte de las transformaciones, también se ha impulsado un cambio en la estructura institucional del Estado, fusionando varios ministerios en una sola instancia, creada en diciembre de 2013: la Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas. Esto posiblemente resuelve las ambigüedades y tensiones entre ICF y SERNA que obstaculizaban el proceso. Un segundo elemento alentador se trata de una serie de proyectos pilotos que generan insumos técnicos y políticos importantes para REDD+ (Recuadro 8).

Otra ventaja del proceso REDD+ en Honduras es una estructura y elementos básicos de un involucramiento participativo de Pueblos Indígenas y comunidades forestales en el país, luego de las etapas iniciales de conflicto sobre la participación, entre 2010 y 2012. Desde entonces, el Gobierno tomó pasos para llegar a convenios de participación de los Pueblos Indígenas,

en el Plan de Nación y Visión del País (El Heraldo, 2 de Febrero 2014).

Recuadro 8 Proyectos REDD+ en Honduras

Hay pocos proyectos pilotos de REDD+ en Honduras, aunque hay tres iniciativas que vale la pena mencionar. La primera comenzó con un esfuerzo de Rainforest Alliance para promover un proyecto piloto voluntario en la Mosquitia, pero que nunca se materializó por falta de un convenio con las autoridades territoriales de la zona. Los esfuerzos para desarrollar una línea base se continuaron trabajando para la región Este, Centro y Litoral Atlántico de Honduras (República de Honduras, 2013). Si bien no existen en este momento esfuerzos que avancen hacia un proyecto piloto en la Mosquitia, la línea de referencia sigue en marcha y podría constituir un elemento técnico importante para estrategias territoriales o nacionales de REDD+ (Idem).

La segunda iniciativa es un proyecto piloto que ha planteado lanzar el Programa Regional GIZ-REDD/CARD con las comunidades de Gualaco y Guata, en el norte de Olancho. Este proceso no tiene avances importantes a nivel de las comunidades, aunque potencialmente podría beneficiarse de la línea de referencia ya mencionada.

El tercero se trata de un proyecto piloto relativamente aislado y de limitada extensión e importancia para una estrategia de REDD+ más amplia, aunque es el más avanzado en la articulación con mercados de carbono. Se ubica en las montañas al sur de La Ceiba, Atlántida, en comunidades al sur del Parque Nacional Pico Bonito, en unas 33,500 hectáreas, con 28 comunidades y 14 microcuencas. Surgió como un esfuerzo endógeno de proteger las fuentes de agua en el parque, luego del Huracán Mitch, y comenzó recibiendo pagos para mejorar y mantener la calidad y cantidad del agua por medio de la restauración de las micro-cuencas. Luego, la venta de bonos de carbono por reforestación se sumó al proceso (Charchalac, 2012).

organizadas en la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH), con la que se estableció la Mesa Nacional Indígena y Afrodescendiente de Cambio Climático (incluyendo a MASTA), acordando algunas bases para la consulta y participación de estos actores, incluyendo compromisos para respetar y cumplir con la OIT 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas. Asimismo, han incorporado a organizaciones comunitarias como FEPROAH en espacios clave como el Comité de Alto Nivel de

la Estrategia Nacional de Cambio Climático (PRISMA, 2014).

Se añan a estos factores, avances quizás mucho más importantes para REDD+, pero que irónicamente no surgieron como parte de esta iniciativa. Estos son los recientes avances en el reconocimiento de derechos comunitarios e indígenas (Recuadro 9).

A pesar de que la estrategia REDD+ en Honduras se encuentra relativamente menos avanzada que en otros países en la región, la nueva coyuntura que se ha abierto en el último año po-

siblemente presenta una oportunidad estratégica. El conjunto de nuevos factores, incluyendo la participación de actores comunitarios que recién lograron reconocimiento como titulares de derechos, la (posible) voluntad política del Estado y una nueva estructura institucional clara para avanzar, podrían converger para abrir nuevos senderos hacia un REDD+, basados en los derechos indígenas y comunitarios y servir de contrapeso para las fuertes presiones que amenazan los bosques.

En Honduras, se está desarrollando una línea de referencia sub-nacional (que abarca a la

Recuadro 9
Procesos continuos de reforma de tenencia en Honduras: Titulación indígena y contratos comunitarios para comunidades forestales

El proceso de titulación de territorios indígenas en la Mosquitia Hondureña

En 2004, se establece el marco legal para el reconocimiento de tierras colectivas de Pueblos Indígenas en Honduras con la Ley de Propiedad (Ley de Propiedad, 2004). El Proyecto de Administración de Tierras de Honduras (PATH) del Banco Mundial se inicia en el mismo año, pero no fue hasta el 2010 que este proyecto incluyó un componente diseñado para demarcar y titular colectivamente las tierras indígenas de la Mosquitia. El propósito de este proyecto fue la demarcación y titulación de tres territorios misquitos (Katainasta, FINZMOS y Ahuya Yari), con 50 comunidades. Los 9 territorios misquitos faltantes contaban con el apoyo del gobierno alemán con el Proyecto de Ordenamiento Territorial Comunal y Protección del Medio Ambiente del Río Plátano (PROTEP) (Programa ONU REDD, 2012).

La relativa lentitud del proceso de la titulación colectiva en la Mosquitia, en un contexto de presiones que se aceleraban, fue reclamada por una movilización masiva de comunidades misquitas hacia Tegucigalpa para reivindicar sus derechos, en 2011, resultando en nuevos acuerdos para agilizar el proceso de titulación. Hoy en día se han titulado siete territorios, para un total de 760,000 ha (PRISMA, 2014). De los territorios que faltan, la mayoría están total o parcialmente traslapados con la Reserva de la Biósfera del Río Plátano, y se encuentran en el proceso de titulación, que implica el trámite de desmembramiento de los títulos a favor del ICF (como área protegida) para luego ser titulados a favor de los territorios indígenas (Ídem). Esta modalidad de titulación no reconoce una existencia jurídica propia al territorio y sus órganos de gobierno (como existe en Nicaragua), por lo que las comunidades se ven obligadas a constituir sociedades civiles o cooperativas para poder registrar sus títulos (Programa ONU REDD, 2012).

Contratos comunitarios a partir de la Ley Forestal de 2007

La Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre fue aprobada en 2007, luego de más de 7 años de discusiones y debates en el país sobre la mejor forma para resolver las contradicciones, inconsistencias y vacíos que prevalecían en el marco legal e institucional del sector forestal, y que subyacían una dinámica fuerte de degradación y conflicto en el país (Davis, 2014). Una parte importante de esta ley y su reglamentación también incluyó medidas para promover la incorporación de las comunidades forestales en este sector, que en su mayoría, no contaban con derechos sobre estos recursos. Es así que se dio un marco para la priorización del reconocimiento de derechos de comunidades forestales asentadas en bosques nacionales, por medio de contratos comunitarios de corto, mediano y largo plazo (La Gaceta, 2008). Estos contratos confieren a las comunidades derechos de uso, acceso y manejo, permitiendo la construcción de nuevas oportunidades de desarrollo y manejo forestal sostenible a partir de estos derechos (Ídem.).

La FEPROAH ha impulsado la obtención de estos contratos comunitarios en extensiones cada vez más amplias, hoy en día llegando a 470,000 ha a nivel nacional, mientras nuevas comunidades están en proceso de obtener dichos contratos (PRISMA, 2014).

Mosquitia, Gualaco y Guata), la cual sería integrada al nivel de referencia nacional. Sin embargo, no pareciera existir una ruta hacia la adopción de un enfoque jurisdiccional. Esto se debe, principalmente a que las municipalidades, que son las autoridades sub-nacionales del país, tienen bajo su jurisdicción escalas territoriales muy reducidas. En ese marco, los departamentos del país – que son divisiones administrativas del gobierno nacional – representan escalas territoriales más significativas que los municipios, pero departamentos como Olancho y Gracias a Dios, en los que se concentran las principales dinámicas de deforestación, no han tenido un papel importante en la regulación de dichas dinámicas, ya sea a través del Instituto de Conservación Forestal, la Secretaría de Agricultura y Ganadería o las municipalidades mismas.

Dado que los departamentos no tienen la capacidad para desarrollar leyes ni políticas, y las escalas territoriales de las municipalidades son sumamente pequeñas, el control y liderazgo de acciones de REDD+ en Honduras continuarán bajo el gobierno nacional. A pesar de esto, si se avanza en la elaboración de un nivel de referencia sub-nacional que incluye a los departamentos de Olancho y Gracias a Dios, la incorporación de otros componentes claves para REDD+, como las salvaguardas y el CLPI aportarían sustancialmente al proceso de preparación nacional. Más importante aún, es la necesidad de abordar más apropiadamente la gestión de esa región sub-nacional, donde la Mosquitia, es un territorio caracterizado por problemáticas de traslape político e institucional, desde la conformación del departamento de Gracias a Dios (en 1957) y las municipalidades (durante los años 90), y los derechos de representación de los pueblos indígenas con sus propias formas de organización territorial, tal como ocurre con MASTA, que es la máxima autoridad del Pueblo Misquito y aglutina a 12 Conse-

jos Territoriales que cubren prácticamente la totalidad del departamento de Gracias a Dios.

MASTA es una estructura con legitimidad social y territorial, por lo tanto, es una organización imprescindible para avanzar en acciones de REDD+ en el territorio. Tiene además, experiencias importantes en liderar procesos de consulta en la Mosquitia - como ocurrió recientemente con la exploración petrolera – según el Protocolo Biocultural desarrollado por el mismo pueblo Misquito, así como la promoción del proceso de titulación, que constituyen bases fundamentales para cualquier proceso de REDD+. La adicionalidad de las acciones de defensa territorial realizada por MASTA, también está clara por las múltiples presiones que se han acelerado sobre la región, en particular en años recientes. Cualquier ruta de REDD+ que involucre a la Mosquitia implicaría desafíos institucionales para MASTA, principalmente la falta de reconocimiento legal de las estructuras sociopolíticas y territoriales de carácter indígenas en ese territorio.

Nicaragua

Bosques y dinámicas de deforestación

A pesar de tener una deforestación estimada en 76,000 hectáreas por año, Nicaragua aun cuenta con una extensión importante de bosques, pues cerca del 30% del territorio nacional está considerado como tal, lo que representa 3,533,749.7 hectáreas (Gobierno de Nicaragua, 2013). Esta pérdida de bosques no es una tendencia reciente, sino el resultado de procesos históricos de deforestación y degradación forestal, intensificados en los últimos años con el avance de la frontera agrícola y ganadera, la ocurrencia de eventos climáticos extremos como el Huracán

Félix (2007)³⁹ y las prácticas no sostenibles de aprovechamiento, entre otras causas. Una mirada a la evolución de la cobertura forestal, muestra un avance negativo considerable: en 1950, la FAO estimaba en Nicaragua una extensión de 6,450,000 de hectáreas de bosques; disminuyendo a 5,412,500 en 1973 (Catastro Nacional) y a 3,851,421 en el año 2000, según estimaciones del MAGFOR (Idem).

Las principales áreas forestales de Nicaragua se encuentran en la vertiente atlántica del país, ubicadas dentro de territorios que han sido reconocidos como propiedad de Pueblos Indígenas y grupos étnicos. Según la propuesta de preparación para REDD+ presentada al Fondo Cooperativo del Carbono de los Bosques (FCPF) en marzo del 2013, el 62.7% de los bosques del país se localizan en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Norte y Sur (RACCN y RACCS).⁴⁰ Se estima que en estas regiones se concentra más del 50% del potencial de áreas necesarias para la implementación de la Estrategia Nacional de Deforestación Evitada ENDE-REDD+ (Idem). Por su parte, el Programa ONU-REDD (2012) ubica el 41.69% de los bosques del país en la RACCN y el 28.92% restante en la RACCS. Sin embargo, junto a este potencial se reconocen amenazas, presiones y dinámicas de deforestación, por lo que las Regiones Autónomas deben ser consideradas como áreas prioritarias de intervención por cualquier iniciativa orientada a promover el manejo sostenible de los bosques.

Las principales causas de la deforestación y degradación forestal en Nicaragua están aso-

ciadas al cambio de uso de suelo para actividades agrícolas y ganaderas.⁴¹ Según estimaciones del MARENA, a nivel nacional, la conversión de áreas de bosques a pastos representa el 53.2%, la agricultura alcanza el 39.5%, mientras que el 7.2% restante corresponde a la agroforestería. A nivel de zonas específicas del país, estos patrones se repiten, excepto en el Pacífico donde la agricultura (55.9%) supera a la ganadería (34.4%). En el caso de las Regiones Autónomas del Caribe, la ganadería representa 56.2% y la agricultura el 41.9%, con un predominio de la primera en el Sur y de la segunda en el Norte. Estas tendencias se confirman con el análisis sobre el cambio de uso de suelo entre el 2000 y 2009, el cual revela un incremento considerable de la superficie dedicada a pastos (1,400,000 hectáreas), un aumento de las áreas de cultivo (122,000 hectáreas) y una reducción de la superficie de bosques (1,700,000 hectáreas) (Gobierno de Nicaragua, 2013).

Adicionalmente, otras dinámicas son señaladas como causantes de deforestación y degradación forestal, entre ellas la extracción y comercialización ilegal de productos del bosque, y los incendios forestales. En estos casos, al igual que en las dinámicas de expansión agrícola y ganadera, una serie de factores inciden negativamente. Por ejemplo, las continuas invasiones por parte de colonos a los territorios indígenas, las limitaciones que enfrentan las instancias responsables de controlar las áreas boscosas y la falta de incentivos para el desarrollo del sector forestal, entre otros (MARENA, 2013). Todo

³⁹ En septiembre de 2007, el Huracán Félix afectó principalmente la parte del Atlántico de Nicaragua, causando grandes estragos en los bosques de la RAAN. En esa ocasión, se estimó un impacto en más de 500,000 hectáreas de bosques entre latifoliados y coníferas.

⁴⁰ A partir de la aprobación de la Ley de Reforma Parcial a la Constitución de Nicaragua (Ley 854, Enero 2014), los nombres de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur (RAAN y RAAS) fueron cambiados por los de Costa Caribe Norte y Sur (RACCN y RACCS).

⁴¹ Resulta importante comprender la relevancia de estos sectores para la economía de Nicaragua. En el caso de la agricultura, el 40% de la población económicamente activa se encuentra vinculada a actividades agrícolas, ganaderas o pesqueras, que en su conjunto representan el 19% del Producto Interno Bruto (PIB) y más del 60% de las exportaciones. Por su parte, el Censo Agropecuario del 2001 estimó en 2.7 millones las cabezas de ganado, mientras que datos preliminares del Censo del 2011 reportan un total de 4.1 millones; para una actividad que ese año representó el 5% del PIB y que ha convertido a Nicaragua en uno de los mayores exportadores de carne de la región (Baumeister, 2013; Gobierno de Nicaragua, 2013).

lo anterior, configura un escenario que afecta los medios de vida de las poblaciones rurales, profundiza sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad, y limita significativamente las posibilidades de desarrollo, especialmente para aquellos grupos que dependen de los bosques. Esta situación se ve agravada por las manifestaciones de la variabilidad y el cambio climático, con impactos cada vez más recurrentes.⁴²

El proceso nacional de preparación para REDD+

En diciembre de 2013, el Ministro de Finanzas y Crédito Público firmó la carta de aceptación para acceder a un segundo desembolso por parte del FCPF-Banco Mundial, con la finalidad de avanzar en el proceso de preparación de REDD+ en Nicaragua.

Estos recursos - aprobados en el 2012 y que pueden alcanzar los US\$ 3.6 millones - serán utilizados en la continuación de los procesos de consulta y la evaluación ambiental y social estratégica (SESA, por sus siglas en inglés), la construcción de los escenarios nacionales de niveles de emisiones y referencia, el diseño de un sistema de monitoreo forestal, así como en la puesta en marcha de un sistema de monitoreo, reporte y verificación (MRV).

En enero de 2014, fue entregada una primera partida de US\$ 300,000 para cubrir las actividades del primer semestre del año, orientadas a la contratación de personal y la adquisición de equipos y materiales, para de esta manera iniciar la etapa de implementación durante el período julio-diciembre 2014 (Banco Mundial,

⁴² Durante el mes de julio de 2014, mientras una Onda Tropical causaba inundaciones en la zona del Atlántico, los productores del centro del país enfrentaban una sequía considerable, que amenazaba los cultivos y la ganadería (La Prensa, 2014). Una práctica cada vez más recurrente consiste en trasladar el ganado hacia zonas más húmedas durante la época seca del pacífico-centro del país, lo que contribuye a generar presión sobre los bosques y territorios indígenas de las Regiones Autónomas.

2013; FCPF, 2014a). De hecho, un equipo técnico del MARENA visitó la RACCN en febrero de 2014 para anunciar el inicio de la segunda fase, lo que significó una especie de “reactivación” del proceso, en tanto las expectativas generadas en los actores locales superaban la celeridad con que se ejecutaron las acciones en el 2013.

Elementos clave de la propuesta nacional de REDD+: estructura, aspectos técnicos y esquema sub-nacional

La propuesta de ENDE-REDD+ contempla tres niveles de trabajo: i) un espacio político, de concertación y toma de decisiones, que cuenta con la participación de las autoridades del gobierno central, representantes de los gobiernos regionales autónomos y autoridades indígenas; ii) el segundo nivel, compuesto por personal técnico de las instancias anteriores, además de miembros de los sectores productivo y académico,⁴³ y iii) una instancia más amplia de consulta, que funciona como espacio para intercambiar información y recibir aportes sobre la Estrategia (Gobierno de Nicaragua, 2013). En este sentido, el proceso ha contado con una amplia participación de los actores que estarán llamados a implementar la estrategia, tanto a nivel nacional, como a nivel regional-territorial, lo que ha permitido el fortalecimiento de plataformas de diálogo como el Comité Consultivo Forestal y

⁴³ Considerando que los procesos de deforestación en Nicaragua están estrechamente relacionados con actividades productivas (agricultura y ganadería) y que se requieren impulsar cambios en estas prácticas, resulta importante una mayor vinculación de estos sectores en el diseño e implementación de la ENDE-REDD+. Hasta el momento, un representante de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) participa en el Nivel II, mientras que durante el proceso de la SESA se esperan la integración de miembros de la Comisión Nacional de Ganadería (CONAGAN) y de la Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UPANIC). De igual manera, será imprescindible facilitar el diálogo y la concertación con estos actores a nivel de los territorios priorizados para la ejecución de la ENDE-REDD+.

Ambiental de la RACCN.⁴⁴ Por su parte, con la realización de las actividades contempladas en la SESA se ha logrado profundizar la discusión sobre las causas de la deforestación y degradación, incorporando la visión de los Pueblos Indígenas sobre estas problemáticas;⁴⁵ se han identificado una serie de acciones estratégicas para enfrentarlas, y ha permitido la validación de las opciones estratégicas de ENDE-REDD+⁴⁶ (MARENA, 2013).

Con relación a los aspectos más técnicos, se tiene previsto desarrollar un escenario de referencia que incluya un conjunto de variables socio-económicas y ambientales, las cuales serán consensuadas con los diferentes actores que participan del proceso. En este sentido, se construirán tres alternativas: la tendencia actual (“business as usual”), con y sin medidas de REDD+. Al igual que en el proceso de su diseño, los resultados de estas opciones serán discutidos de una manera amplia. Además, se prevé la elaboración de un sistema de monitoreo de carbono y reducción de emisiones, base para los futuros mecanismos de distribución de beneficios y po-

sibles sistemas de pago por servicios ecosistémicos. Respecto al MRV, se plantea compartir responsabilidades entre el INAFOR (monitoreo forestal y de carbono) y el MARENA (biodiversidad y co-beneficios socio ambientales)⁴⁷ (Gobierno de Nicaragua, 2013).

Si bien la propuesta de la ENDE-REDD+ aborda los avances en los procesos de diálogo, al tiempo que define las bases para un futuro escenario de referencia y un sistema nacional de MRV, no sucede lo mismo con otros temas relacionados con REDD+, tales como la adicionalidad, las fugas o la permanencia.

Un elemento central de la propuesta de la ENDE-REDD+ es la creación de un esquema sub-nacional, para facilitar su implementación. En el documento de R-PP se identifican cuatro posibles zonas que destacan por su cobertura forestal: RACCN, RACCS, Río San Juan y Jinotega-Nueva Segovia. El principal objetivo de la apuesta sub-nacional consiste en reducir la deforestación y degradación, en un contexto que fortalezca la autonomía y las capacidades regionales-locales, al tiempo que contribuya al desarrollo de los territorios indígenas. Así, las regiones autónomas – particularmente la RACCN – están llamadas a ser las zonas clave para la implementación de una iniciativa de este tipo.⁴⁸

⁴⁴ El CCF-A fue creado en 2003, y está conformado por representantes del Consejo y Gobierno Regional, instituciones del gobierno central, líderes territoriales y comunitarios, empresarios, ONG locales, entre otros. Esta instancia se perfila como la plataforma ideal para concertar e impulsar las acciones previstas por la ENDE-REDD+ en la RACCN (Gobierno de Nicaragua, 2013)

⁴⁵ Como parte de la SESA, se realizaron dos talleres de diálogo temprano en la RACCN y la RACCS (Bilwi y Bluefields, abril de 2012), así como dos talleres regionales para la construcción de la ENDE-REDD+ (Bilwi y Bluefields, octubre de 2012). El 29 de abril de 2013 fue celebrado un taller nacional en Managua, con la participación de 68 personas (MARENA, 2013; MARENA, s.f.).

⁴⁶ Las opciones estratégicas identificadas para la ENDE-Nicaragua son: i) fortalecimiento institucional y construcción de capacidades para la gobernanza forestal (nacional, regional, municipal y territorios indígenas); ii) reconversión de los sistemas de producción agropecuarios y forestales, con enfoque de adaptación al cambio climático; iii) desarrollo de incentivos para promover la protección ambiental y desalentar el cambio de uso de suelo; iv) ajuste y armonización del marco legal; v) apoyo a los procesos de ordenamiento en los territorios indígenas (MARENA, 2013).

⁴⁷ Las acciones de monitoreo estarían orientadas a tres componentes: i) biofísico, que incluiría análisis de cobertura forestal y las tasas de cambio, entre otros; ii) biodiversidad, que buscaría evidenciar los beneficios y co-beneficios de los bosques; y iii) social-ambiental, donde se considerarían las salvaguardas y los derechos de los Pueblos Indígenas.

⁴⁸ Los temas que serían priorizados dentro de un esquema sub-nacional de la ENDE-REDD+ para la RACCN serían: i) fortalecimiento de los espacios de gobernanza forestal (ej. CCF-A); ii) saneamiento territorial y avance de la frontera agrícola; iii) manejo de áreas protegidas; iv) apoyo a los GTI; v) acciones para reducir la deforestación y degradación forestal; y vi) monitoreo y seguimiento de la Estrategia (Gobierno de Nicaragua, 2013).

La implementación de un esquema subnacional contempla la creación de elementos técnicos (escenario de referencia, sistema de MRV, etc.) en este nivel (Idem). Además de la importancia de sus bosques y las múltiples presiones que los amenazan, la institucionalidad que ya existe (Consejos Regionales, instancias técnicas como las Secretarías de Recursos Naturales y los propios Gobiernos Territoriales Indígenas), respaldan la decisión de concentrar esfuerzos en esta parte del país.

Principales limitaciones y desafíos

Los principales obstáculos que se identifican para la implementación de la ENDE-REDD+ responden a las limitadas capacidades técnicas (incluyendo personal experto, equipamiento y tecnología) de las instancias nacionales, así como de las contrapartes regionales-territoriales; la necesidad de crear nuevas políticas públicas que respondan con mayor eficiencia a los desafíos del manejo sostenible de los bosques; las debilidades de los sistemas de monitoreo forestal y la falta de mayor coordinación interinstitucional (Idem). Además, la disponibilidad de recursos para cubrir todas las actividades previstas en la ENDE-REDD+, las cuales superan el aporte de los US\$ 3.6 millones del FCPF, podría convertirse en una barrera significativa.⁴⁹

La ENDE-REDD+ deberá enfrentar dinámicas complejas como la expansión agrícola-ganadera, las invasiones a territorios indígenas y la consecuente destrucción de sus bosques, e inclusive, la eventual construcción de megaproyectos como la hidroeléctrica Tumarín (250 MW) y el Canal Interoceánico, pre-

vistos para iniciarse durante el 2014 y con impactos previstos en las regiones autónomas. Aun con estos desafíos, las perspectivas de implementación se mantienen positivas, tomando en cuenta la amplia participación de actores – incluyendo los Pueblos Indígenas, quienes tienen la propiedad de la mayoría de los bosques en Nicaragua – el sentido de urgencia que se ha definido para enfrentar las causas de la deforestación y degradación, así como los avances en la institucionalidad de las regiones autónomas.

Otras iniciativas relacionadas con REDD+

A la par de los avances en la ENDE-REDD+, en la RACCN se desarrollan otros esfuerzos relacionados con acciones de REDD+. Mientras que el Programa Regional REDD/CCAD-GIZ se ha integrado como contraparte de la ENDE, otras iniciativas como el Programa Regional de Cambio Climático de USAID comienzan a dar sus primeros pasos en los territorios.⁵⁰ En todo caso, será importante promover la coordinación y la cooperación entre ellos, puesto que comparten los mismos actores nacionales, regionales y territoriales; y se enfrentan a problemáticas comunes. Además, se encuentran en ejecución otras iniciativas forestales y de desarrollo promovidas desde el gobierno central, la cooperación internacional y organizaciones

⁴⁹ El presupuesto para la implementación de la ENDE-REDD+ durante un período de 4 años asciende a US\$ 10.3 millones, por lo que deben gestionarse US\$ 6.7 millones adicionales de otras fuentes (Idem).

⁵⁰ De hecho, el equipo del Programa REDD/CCAD-GIZ ha participado desde las primeras etapas de la ENDE-REDD+ y se espera que en un futuro puedan aportar financiamiento para su implementación (Gobierno de Nicaragua, 2013). Por su parte, el Programa Regional de USAID ha seleccionado a la RACCN como uno de sus sitios piloto, donde la UICN es la organización encargada de promover acciones alrededor de temas como las salvaguardas (sociales, ambientales, derechos y Pueblos Indígenas). En este sentido, se han desarrollado talleres en el territorio Mayangna Sauni Arungka (Matumbak) para elaborar una propuesta de protocolo para el Consentimiento Previo, Libre e Informado, el cual sería aplicado no solo en programas REDD+, sino también para cualquier otra iniciativa y/o proyecto de inversión (USAID, 2014; UICN, 2014).

locales, las cuales se vincularían directa o indirectamente a los esfuerzos por implementar un esquema sub-nacional en la RACCN.

En la zona del Pacífico (en los departamentos de Granada y Rivas), la organización Paso Pacífico ejecuta desde el 2007 una iniciativa que promueve la restauración de bosques, la conservación de ecosistemas y la generación de ingresos a partir de los servicios ecosistémicos.⁵¹ Si bien es un esfuerzo que abarca una extensión pequeña (406 hectáreas), en terrenos de propietarios privados, resulta relevante por su enfoque, el acompañamiento de organizaciones internacionales como Carbon Found y el interés en comercializar bonos de reducción de emisiones en los mercados voluntarios de carbono (Charchalac, 2012; Otterstrom, s.f.). Los avances en este proyecto y la ruta que se ha seguido, puede ofrecer pistas para los casos en el Atlántico, no solo sobre el abordaje de temas como la propiedad del carbono, sino también respecto a las ventajas y desafíos de procesos de recuperación de bosques y ecosistemas degradados.

Las Regiones Autónomas de la Costa Caribe: territorios clave para REDD+

Tal y como fue señalado anteriormente, la mayoría de los bosques de Nicaragua están ubicados en las Regiones Autónomas del Caribe (RACCN y RACCS), por lo que la implementación de un esquema sub-nacional en estas zonas resulta pertinente. En la actualidad se verifican mayores avances en la RACCN, donde además de la institucionalidad regional política y técnica que existe, se ha logrado consolidar un espacio de diálogo y concertación multiactores (CCF-A), lo que ha facilitado la coordinación

⁵¹ El nombre del proyecto es "Retornando al Bosque: Mitigando el cambio climático a través de la restauración y conservación de los ecosistemas en peligro".

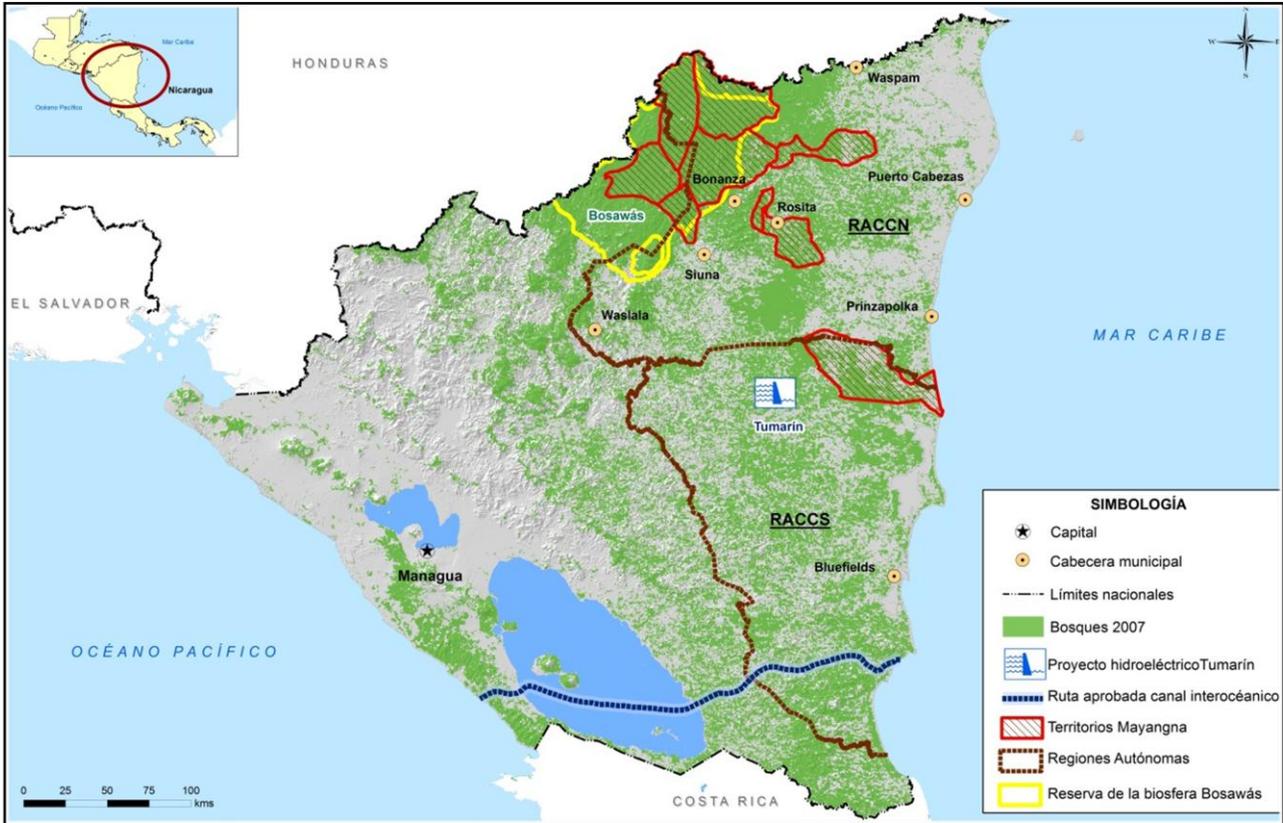
con las instancias nacionales responsables del diseño e implementación de la ENDE-REDD+.

En términos generales, la RACCN tiene una extensión de 33,105 km² (27% del territorio nacional), y según estimaciones del 2010, la cobertura forestal alcanzaba el 43.4% de su territorio, equivalente en ese entonces a 1,826,897 hectáreas (CRAAN, GRAAN, CCF-A, 2012). De acuerdo al último censo oficial (2005), la población de las regiones autónomas asciende a 620,640 habitantes, distribuidos prácticamente de manera equitativa: 314,130 en la RACCN y 306,510 en la RACCS. En la zona del Caribe Norte, los pueblos más numerosos son los Miskitos y los Mayangnas, con presencia más reducida de Ulwas, Ramas, Garífunas y Creoles (OACNUDH, 2011, Tomo II).

Es importante destacar la experiencia de Nicaragua en los procesos de demarcación y titulación de Pueblos Indígenas y comunidades étnicas, pues esto ha permitido avances significativos en el reconocimiento de derechos y en la consolidación del régimen de tenencia forestal.⁵² A partir del 2007, se han titulado 21 de los 22 territorios previstos en las regiones autónomas y la Zona de Régimen Especial de Jinotega, lo que representa 3,643,997.91 hectáreas (36,439.98 km²; 28.14% del territorio nacional), quedando pendiente por titular únicamente el territorio miskito de Tasba Pri en la RACCN (CONADETI, 2013).

⁵² Los avances en materia de reconocimiento de derechos para los Pueblos Indígenas y comunidades étnicas de Nicaragua están fundamentados en dos legislaciones principales: i) El Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (Ley 28), vigente desde 1987; y ii) la Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz (Ley 445), la cual entró en vigencia en enero del 2003. Además del reconocimiento de derechos y la creación de nuevas figuras administrativas (Gobiernos Territoriales Indígenas), la Ley 445 otorgó a las estructuras y autoridades tradicionales el manejo de los recursos naturales (PNUD, 2011).

Mapa 4
Bosques y Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua



Fuente: PRISMA basado en CATHALAC, 2007; Ministerio de Energía y Minas de Nicaragua, 2014; Consorcio HDKN, 2014.

La economía de la RACCN está vinculada principalmente al uso de sus recursos naturales, con actividades como el aprovechamiento forestal, pesca, agricultura y minería. Esta dependencia de los recursos y el alto potencial de los mismos, genera fuertes presiones sobre estos territorios. Lo anterior, unido a fenómenos como la invasión de tierras por parte de mestizos y la ampliación de la frontera agrícola y ganadera, configuran dinámicas que alientan la deforestación y degradación forestal, mientras ponen en riesgo los derechos ya adquiridos por los Pueblos Indígenas y comunidades étnicas (Cuéllar et. al., 2011). Precisamente, este tipo de presiones son parte de los obstáculos que impiden avanzar en la etapa de saneamiento, la cual garantizaría un control territorial más efectivo y

permitiría que los Pueblos Indígenas manejen sus recursos naturales de acuerdo a sus prácticas ancestrales, caracterizadas por una mayor sostenibilidad ambiental.

Principales actores vinculados al proceso de REDD+

La implementación de un esquema subnacional para REDD+ en Nicaragua, tal y como está planteado en la ENDE, requiere la participación activa de una serie de actores y el establecimiento de efectivos mecanismos de comunicación y coordinación en tres niveles: nacional, regional y territorial. Entre esos actores, se encuentran las instancias que tienen los mandatos para la formulación de políticas públicas de

alcance nacional (ej. ministerios), las autoridades regionales (gobiernos y consejos autónomos), y quienes ostentan los derechos sobre los bosques y demás recursos naturales localizados en sus territorios (autoridades indígenas).

Nivel nacional

En el plano nacional, las dos instituciones que asumirían mayores responsabilidades en la implementación de una estrategia de REDD+ son el MARENA y el INAFOR, tomando en cuenta las atribuciones, el personal técnico y la experiencia acumulada en cada una de ellas.⁵³ El actual proceso de construcción de la ENDE-REDD+, liderado por el MARENA, ha permitido desarrollar capacidades de diálogo y concertación con los demás actores que forman parte de la iniciativa, y mediante la ejecución de la Estrategia se espera el fortalecimiento de las áreas técnicas (ej. escenario de referencia, indicadores sobre biodiversidad y co-beneficios, etc.). De ser así, estas instancias acompañarían los esfuerzos de REDD+ a nivel sub-nacional, facilitando la vinculación de éstos con el esquema nacional.

Por su parte, el INAFOR cuenta con la estructura para avanzar en el diseño de un sistema de monitoreo forestal y de carbono, y la posterior implementación del sistema de MRV para las acciones de REDD+. Un factor clave será la sinergia entre ambas instituciones, para abordar cuestiones como el diseño de incentivos, el respaldo a las certificaciones de captura de carbono y/o reducción de emisiones, y los mecanismos para distribuir los beneficios, entre otros aspectos relevantes.

⁵³ En mayo de 2014 la Asamblea Legislativa aprobó un conjunto de reformas a la Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo. Como resultado, el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) pasó a ser una dependencia de la Presidencia de la República, en lugar del Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), como era hasta esa fecha.

El MAGFOR y el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA) son relevantes en la promoción de prácticas de producción sostenibles en los sectores agropecuario y ganadero, necesarias para crear oportunidades de desarrollo rural con bajo impacto de emisiones. Otras instancias de alcance nacional como el Ministerio de Economía; de Fomento, Industria y Comercio; Energía y Minas; así como la Secretaría para el Desarrollo de la Costa Caribe podrían involucrarse en la creación y ejecución de políticas públicas que permitan consolidar los esfuerzos de REDD+ en el país.

Nivel regional

Nicaragua cuenta con una institucionalidad regional, que si bien requiere mayor fortalecimiento, ya acumula dos décadas de experiencia. Tanto la RACCN como la RACCS cuentan con Consejos y Gobiernos Regionales Autónomos, los primeros con alcance político y los segundos tienen funciones y estructuras técnicas-operativas de administración. En el caso de una iniciativa de REDD+, las respectivas Secretarías de Recursos Naturales (SERENA) serían las dependencias encargadas de impulsarla. Sin embargo, en la actualidad estas oficinas cuentan con recursos insuficientes (personal, equipamiento, presupuesto) para enfrentar los desafíos y amenazas existentes sobre los bosques y los recursos naturales localizados bajo su jurisdicción. En zonas donde la movilización es complicada y costosa, las actividades de supervisión y vigilancia, así como el acompañamiento que requieren las comunidades indígenas resulta muy difícil. Por lo tanto, al momento de imaginar un esquema sub-nacional, este tipo de limitaciones deben ser consideradas.

La Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI) es una instancia de carácter regional, cuyo papel en los procesos de saneamiento resultará clave para consolidar los derechos de los Pueblos Indígenas y su control

sobre los territorios y sus recursos. Es importante destacar la presencia de agencias y organismos de cooperación internacional (entre ellos: Banco Mundial, GIZ, Fundación Ford, FAO, PNUD, entre otros), quienes han ejecutado diversos programas y proyectos de desarrollo - incluyendo iniciativas de manejo sostenible de bosques - tanto con la institucionalidad regional, como directamente con las comunidades indígenas, lo que los convierte en actores relevantes para esfuerzos como la ENDE-REDD+ y otros similares. Específicamente en la RACCN, destaca la labor del CCF-A, convirtiéndose en un espacio ideal para el diálogo y la concertación, junto a organizaciones locales como CADPI, MASAGNI y las universidades de la Costa Caribe URACAAN y BICU.

Nivel territorial

Los territorios indígenas cuentan con sus Gobiernos Territoriales, amparados en la Ley 445. Estas son las instancias llamadas a ejercer la administración de los territorios y ostentan la representación política oficial frente a otros actores. A partir del 2014, se han asignado partidas del presupuesto nacional con recursos que son entregados directamente a los GTI (aprox. entre 500 mil y 1 millón de córdobas a cada uno), lo que representa un paso muy importante en el proceso de fortalecimiento institucional. Estos fondos pueden ser utilizados para el mantenimiento operativo de los GTI, e inclusive se

podría ampliar el personal técnico con la contratación de profesionales indígenas que en estos momentos no cuentan con plazas de trabajo.

Si bien los GTI son fundamentales para cualquier iniciativa de REDD+, será importante involucrar también a los gobiernos municipales, con quienes comparten territorio y responsabilidades. Parte del éxito de un enfoque subnacional dependerá de las acciones de MRV y del seguimiento en los territorios, y es aquí precisamente donde estos actores pueden asumir funciones estratégicas. Sin embargo, para hacerlo necesitan acompañamiento técnico y recursos que puedan ser destinados al desarrollo de capacidades a nivel local. Además, se requieren superar ciertas debilidades actuales relacionadas en ocasiones a diferencias políticas, el corto período para el que son electas las autoridades lo que dificulta una adecuada capacitación, las limitaciones de movilidad, y débiles mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

En todo caso, frente a los múltiples actores que estarían relacionados de una manera u otra con las iniciativas REDD+ en Nicaragua, los esfuerzos por fortalecer la gobernanza, entre los diferentes niveles y al interior de los mismos, serán determinantes.

Recuadro 10 La Nación Mayangna

Dentro de las regiones autónomas, la Nación Mayangna es uno de los actores clave para la implementación de la ENDE-REDD+, así como para cualquier iniciativa que procure la protección y el manejo sostenible de los bosques. Creada en 2009, es la instancia de coordinación política del Pueblo Mayangna y reúne a sus nueve territorios, distribuidos en la RACCN, la RACCS y la Zona del Régimen Especial de Desarrollo de Jinotega, comprendiendo 75 comunidades, 7 municipios y una población estimada de 35,000 habitantes. La extensión de los territorios mayangnas alcanza 8,101 km², y tres de ellos están ubicados en la zona núcleo de la Reserva de la Biosfera de Bosawas: Sauni As (1,668 km²), Sauni Bu (1,027 km²) y Sauni Bas (432 km²). A pesar de la importancia de los bosques localizados en los territorios mayangnas, éstos enfrentan las permanentes presiones y amenazas ya señaladas, principalmente la invasión continua de colonos quienes se apropian de las tierras y destruyen los recursos naturales. Un estudio de la situación jurídica de siete territorios mayangnas, incluyendo los de la zona núcleo de Bosawas, estimó la destrucción de 150,000 Ha. durante el período 2009-2013, como resultado de la invasión de 2,502 familias de colonos. En ocasiones, éstos reciben beneficios de proyectos sociales ejecutados por el gobierno central y/o de las alcaldías, lo que de una manera u otra contribuye a “legitimar” sus invasiones.

Al igual que la mayoría de los territorios indígenas de Nicaragua, la principal preocupación de los mayangnas consiste en lograr avances en la etapa de saneamiento. Esto implica enfrentar las dinámicas de invasión y destrucción de sus bosques y recursos, problemáticas que no solo atentan contra sus medios de vida y limitan las posibilidades de construir sus propias visiones de desarrollo, sino que compromete la sobrevivencia misma como pueblo. En ese sentido, el documento de propuesta de la ENDE-REDD+ aborda en diferentes momentos esta situación, reconoce la incidencia de estas dinámicas en los procesos de deforestación y degradación, y plantea como una de sus líneas de trabajo el apoyo a los procesos de ordenamiento territorial y saneamiento en las comunidades indígenas.

La posibilidad de reivindicar sus derechos y gestionar apoyos para consolidar la administración y el control territorial, ha motivado a que los Mayangnas se involucren en el proceso de la ENDE-REDD+. Además de los derechos que les han sido reconocidos por el marco legal, históricamente estos pueblos han preservado los bosques, a través de sus prácticas sostenibles orientadas a la protección de los recursos naturales. Por ejemplo, mientras las tasas promedio de deforestación a nivel nacional superan las 2.15 Ha/persona/año, en las comunidades indígenas no sobrepasa de 0.2 Ha/persona/año. De esta manera, se convierten automáticamente en actores centrales de las iniciativas REDD+ en Nicaragua.

Fuente: Genaro, 2014; CADPI, 2014; Gobierno de Nicaragua, 2013.

Por su presencia territorial y su relevancia política, la organización indígena YATAMA⁵⁴ es otro de los actores a ser tomados en cuenta en las iniciativas de REDD+. De naturaleza pluriétnica, YATAMA se encuentra en las dos regiones autónomas del Caribe y entre sus miembros se encuentran alcaldes, presidentes de GTI, así como Concejales Regionales (11 en la RACCN y 4 en la RACCS). Con este peso político y su historia de organización social, a través de YATAMA se pueden impulsar acciones concretas en los territorios que faciliten la adopción de un esquema sub-nacional en la RACCN (ej. levantamiento de información para líneas bases, implementación local de sistemas de MRV, entre otros).

⁵⁴ Las siglas YATAMA corresponden a la organización “Yapti Tasba Masraka Nani Asla Takanka” (organización de los pueblos de la madre tierra), creada en 1986.

Implicaciones de un enfoque jurisdiccional para el proceso de REDD+ en Nicaragua

El proceso de REDD+ en Nicaragua avanza bajo la conducción del MARENA y la participación de otras instancias gubernamentales, organismos de cooperación internacional y actores de la institucionalidad regional y territorial de la RACCN y la RACCS, incluyendo autoridades de los Pueblos Indígenas. En la propuesta de la ENDE-REDD+ se plantea la creación de un esquema sub-nacional, muy probablemente en la RACCN, lo que implica el desarrollo de instrumentos técnicos (ej. escenario de referencia, sistema de MRV) a este nivel. Además de contar con los mayores remanentes de bosques del país, incluyendo los que pertenecen a la Reser-

va de BOSAWAS, la región dispone de instrumentos de política, espacios de diálogo y concertación como el CCF-A, e iniciativas adicionales que pudieran complementarse con la ENDE-REDD+. Sin embargo, también enfrenta serias amenazas y presiones socio-económicas que ponen en riesgo los recursos naturales, los derechos y los medios de vida de las comunidades indígenas.

Frente a este panorama tan complejo, la posibilidad de adoptar un enfoque jurisdiccional plantea una serie de oportunidades y desafíos que deben ser analizados a profundidad. Uno de ellos es la escala de la implementación y las capacidades existentes en la jurisdicción seleccionada. El hecho de que la ENDE-REDD+ favorezca el establecimiento de un esquema sub-nacional, podría facilitar el camino para que la implementación de éste se haga siguiendo las directrices y parámetros jurisdiccionales. Además, se lograría una articulación natural entre las actividades de la jurisdicción y el proceso nacional, abordando así uno de los desafíos que se plantean para el enfoque jurisdiccional. Sin embargo, a diferencia de otras experiencias como las de Acre en Brasil, si bien las autoridades regionales-territoriales disponen de la autonomía y el mandato para administrar sus territorios, en la actualidad no cuentan con las capacidades técnicas y los recursos necesarios para transitar este camino sin el concurso de instancias nacionales como el MARENA y el INAFOR. En todo caso, correspondería al MARENA tomar la decisión al respecto, al ser la autoridad referente para el proceso de REDD+ en el país.

Con el respaldo de su autonomía, la RACCN cumple con los principales criterios que definen una jurisdicción, especialmente la potestad de diseñar e implementar sus propias leyes y políticas. De hecho, en la actualidad existen una serie de instrumentos que cuentan con el consenso de los actores regionales-territoriales, los

cuales contienen las perspectivas y prioridades definidas por éstos para la RACCN sobre el manejo de los bosques y recursos naturales.⁵⁵ Estos instrumentos permitirían uno de los objetivos del enfoque jurisdiccional: ampliar las escalas de actuación para influir en marcos institucionales y de políticas. En este sentido, la alineación de estas políticas con otras a nivel regional y nacional, así como el desarrollo institucional emergen como desafíos, pues si bien la RACCN cuenta con una plataforma institucional y experiencia acumulada, aún existen oportunidades para mejorar.

A diferencia de otros casos en la región (ej. Guatemala), el proceso de la ENDE-REDD+ presenta mayores avances en aspectos sociales que en elementos técnicos. El establecimiento de espacios y mecanismos de concertación, la ejecución de la SESA y la participación de los Pueblos Indígenas en los niveles de decisión, han permitido configurar un escenario donde existe consenso sobre las problemáticas actuales y las acciones estratégicas que deben ser impulsadas. Estas sinergias pueden facilitar la adopción de nuevos compromisos bajo un esquema jurisdiccional, tales como el establecimiento de un sistema de salvaguardas sociales y ambientales, aspecto importante dentro del enfoque jurisdiccional. En el caso de los territorios indígenas de la RACCN, y particularmente de los pueblos Mayangnas, esto pasa por abordar el tema del saneamiento territorial, condición imprescindible para asegurar el mantenimiento de los bosques, actualmente amenazados por las constantes invasiones de colonos.

⁵⁵ Las regiones autónomas cuentan con una serie de instrumentos de carácter jurídico y técnico que respaldarían la implementación de un enfoque sub-nacional y/o jurisdiccional para REDD+. En el caso de la RACCN, como resultado de la participación activa de representantes de los GTI, estos marcos han incorporado los principios, intereses y demandas de los Pueblos Indígenas. Entre éstos, se encuentran el Plan de Ordenamiento Forestal (2010); la Estrategia de Desarrollo Forestal de la RAAN (2012) y la Estrategia de la RAAN frente al Cambio Climático (2012).

Por otro lado, un enfoque de REDD+ jurisdiccional podría contribuir a desarrollar los instrumentos técnicos del proceso de Nicaragua y sentar las bases para un sistema de contabilidad y monitoreo de carbono sub-nacional y nacional. Los próximos pasos del proceso nacional de REDD+ apuntan hacia la definición de los aspectos técnicos (línea base o nivel de referencia, mecanismo de MRV, entre otros), y es precisamente en este ámbito donde existe mayor avance, tanto a nivel internacional como en la región – por ejemplo, Guatemala y Costa Rica – a través de herramientas técnicas que promueven el enfoque jurisdiccional. La principal necesidad sería la construcción de capacidades a diferentes niveles, especialmente tomando en cuenta la complejidad técnica de los estándares relacionados con REDD+ jurisdiccional.

La posibilidad de que vía REDD+ jurisdiccional se pueda canalizar financiamiento adicional al de los procesos de preparación actuales, podría resultar atractivo para el MARENA. El presupuesto de la ENDE-REDD+ se estima en US\$ 10.3 millones (4 años) y al momento solo se tienen asegurados los US\$ 3.6 millones provenientes del FCPF. Sin embargo, un aspecto que debe ser discutido es la procedencia y los mecanismos para acceder a esos fondos, pues las autoridades de Nicaragua han señalado su oposición a los mercados de carbono, al describirlos como *“un proceso especulativo que vuelve más vulnerable (económicamente) a las comunidades forestales y rurales”* (Gobierno de Nicaragua, 2013 p.105). Por el contrario, favorecen un enfoque de no mercados y restitución de derechos, por lo que se entiende que el financiamiento para la ENDE-REDD+ debería provenir de fondos públicos internacionales u otras fuentes similares.

En el proceso de Nicaragua, se encuentran pendientes las discusiones y acuerdos sobre la propiedad de carbono (derechos sobre el recurso y derechos sobre las emisiones) y los mecanismos

para la distribución de beneficios, previstos a desarrollarse durante la etapa actual. Sobre el primer tema, si bien no existe una legislación específica que lo aborde, no se evidencian futuros conflictos al respecto, atendiendo además a los derechos de aprovechamiento de los recursos localizados en los territorios indígenas, establecidos en normas como la Ley 28, la Ley 445 y la legislación forestal.⁵⁶ En cuanto a los posibles beneficios, será importante definir la institucionalidad alrededor de la certificación y emisión de avales, así como los mecanismos para recibir y distribuir el financiamiento. En la ENDE-REDD+, se propone la creación de una unidad adscrita al MARENA, con el propósito de manejar estos temas.

Bajo un esquema jurisdiccional, se podrían generar las condiciones para impulsar proyectos anidados dentro de la jurisdicción de la RACCN. Este podría ser el caso de la Nación Mayangna, en cuyos territorios podría establecerse un proyecto específico dentro de la jurisdicción de la RACCN. Dentro de los tres escenarios planteados sobre REDD+ jurisdiccional, el más conveniente sería el que acredita y transfiere recursos a jurisdicciones y proyectos anidados de manera simultánea (Escenario 2). La experiencia del territorio indígena de Suruí (Brasil) puede ser de mucha utilidad para Nicaragua, pues además de enfrentar presiones similares sobre sus bosques, ya ha obtenido las certificaciones de los estándares del VCS y CCB, un paso importante en su tránsito hacia un esquema jurisdiccional. Vale señalar que estos avances han tomado varios años – el proyecto de Suruí inició en 2007 – lo que plantea un dilema frente a la necesidad de acciones

⁵⁶ La Ley 445 establece un mecanismo para la distribución de los beneficios provenientes del aprovechamiento de los recursos naturales en las regiones autónomas, asignando un 25% para cada uno de los siguientes actores: comunidades indígenas, municipalidades, consejos regionales y gobierno central (Ley 445, art. 34). Esto puede servir de base para las discusiones sobre la manera en que se asignarán los beneficios generados por las iniciativas de REDD+.

urgentes y a las expectativas creadas alrededor del proceso de la ENDE-REDD+ en Nicaragua.

Finalmente, una mirada a otras iniciativas relacionadas con la reducción de la deforestación y el incremento de las reservas de carbono, muestran la importancia de vincularlas a esfuerzos ambientales y económicos complementarios como la restauración de zonas degradadas, la diversificación productiva y la generación de ingresos a partir de actividades como el ecoturismo.⁵⁷ De esta manera, se priorizan las acciones que logren objetivos de adaptación y mitigación, mientras se mejora la calidad de vida de las poblaciones locales. Esto representa un desafío prioritario para las regiones autónomas de Nicaragua, donde a pesar de la disponibilidad de recursos naturales, la población se enfrenta a condiciones de extrema pobreza y alta vulnerabilidad.

Costa Rica

Dinámicas forestales en Costa Rica

La transición forestal que ha vivido Costa Rica a lo largo de los últimos 30 años le ha dado reconocimiento internacional a este país, donde se experimentó una fuerte pérdida forestal entre 1960 y 1987, período en el que la cobertura forestal disminuyó de 63% a 21%, recuperándose hasta 51%, en 2010 (The REDD Desk, 2014).

A pesar de esta tendencia general, continúan importantes patrones de deforestación en el país. Actualmente, los datos más recientes del período de 2000 a 2005 demuestran una tasa de pérdida forestal de entre 144,398 y 224,406 ha

(República de Costa Rica, 2011).⁵⁸ Calvo-Obando y Ortiz-Malavassi (2012) identifican las zonas más afectadas por la deforestación durante los períodos de 1997 a 2000, y 2000 a 2005, como el norte de la Costa Atlántica, en la Zona Pacífica Sur, Pacífico Central y la Zona Norte del país. Esta deforestación ocurría tanto dentro como fuera de zonas indígenas en la región pacífico sur. Los territorios de la Red Indígena Bribri-Cabécar (RIBCA - Recuadro 11) del Caribe Sur, que serán discutidos más adelante, no se vieron fuertemente amenazados por la deforestación durante este tiempo, pero sí existía deforestación dentro y alrededor de algunos de sus territorios, durante 1997 a 2000, como Nairi-Awaire, Alto Chirripó y Bajo Chirripó, aunque esta deforestación no volvió a aparecer durante la etapa de 2000 a 2005.

Los patrones, mosaicos y fragmentados, de la deforestación en Costa Rica se deben a una variedad de condiciones que varían de un territorio a otro, impidiendo la atribución de la deforestación a una sola dinámica en particular. La estrategia REDD+ de Costa Rica explica estas dinámicas, principalmente, basada en un estudio que correlaciona de manera positiva y estadísticamente significativa la deforestación con el valor económico de la tierra (República de Costa Rica, 2011). Las actividades específicas que causan estos cambios incluyen la agricultura y ganadería (Idem), así como otros sectores económicos más recientes, como el turismo y el desarrollo inmobiliario.

⁵⁷ Además de Suruí en Brasil, entre estas iniciativas se encuentran el Corredor de Conservación Chocó Darién (Colombia), las experiencias de captura de carbono de Oaxaca y Sierra Gorda (México) y la del Parque Nacional Cordillera Azul (Perú). Una síntesis de estos proyectos puede encontrarse en el informe "Experiencias en compensación por servicios ambientales en América Latina (PSA o REDD+)" (Charlac, 2012).

⁵⁸ La variabilidad de estos datos se debe a la cobertura nebulosa y distintos tipos de mapas utilizados en la recopilación de esta información (República de Costa Rica, 2011).

Recuadro 11
La Red Indígena Bribri-Cabécar - RIBCA



RIBCA surge en 2005 para promover la integración de territorios indígenas en la Región Atlántica. Está conformada por ocho Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena (ADII). Las ADII son instancias representativas de cada territorio (“Reservas indígenas” establecidas con la Ley Indígena No. 6172, de 1977). Esta ley reconoce los derechos de los pueblos indígenas, cuyos territorios pertenecen a las comunidades de forma colectiva, siendo inalienables, imprescriptibles e inembargables (Borge, s.f.). Los territorios de RIBCA abarcan 168,000 hectáreas y ejercen una influencia amplia en la región y en las áreas protegidas de la Cordillera de Talamanca, el sistema de bosque tropical inalterado más extenso de Costa Rica que une los parques nacionales La Amistad y Bocas del Toro. Esta zona también incluye las áreas de mayor biodiversidad (SINAC, 2014). Los territorios de RIBCA representan aproximadamente la mitad de las 24 reservas correspondientes a los 8 pueblos indígenas de Costa Rica (Bribri, Brunkas o Borucas, Cabécares, Chorotegas, Huetares, Malekus, Ngabes y Teribes), que tienen una extensión de 334,447 hectáreas ubicadas principalmente en el sur del país y que representan el 6.5% del territorio nacional (Idem).

Existen múltiples presiones e intereses que amenazan la integridad de los territorios de RIBCA, incluyendo invasiones por terceros tanto por una presencia física en el territorio, como la titulación irregular de tierras indígenas a personas particulares. Un proceso de saneamiento largo, complejo y costoso ha dificultado los esfuerzos de recuperar el control sobre los territorios indígenas. Los territorios de RIBCA también se han visto amenazados por distintas propuestas de megaproyectos, como la minería, extracción petrolera y la hidroelectricidad, aunque en este momento estas amenazas siguen latentes (Cole-Villalobos, 2009). A estas dinámicas se añaden disputas con el SINAC, por la existencia de áreas protegidas en zonas tradicionalmente indígenas. Además, el trabajo de gobernanza territorial ejercida por la RIBCA contribuye a la conservación de las áreas protegidas, sin que estos esfuerzos sean reconocidos o compensados.

Uno de los elementos clave en la gobernanza de los territorios de RIBCA ha sido su participación en el PPSA en Territorios Indígenas. Los pagos proporcionados por el FONAFIFO en territorios indígenas, provienen del impuesto sobre el combustible a nivel nacional, del programa Ecomercados (I y II) financiado por el Banco Mundial, y de fondos del Banco Alemán de Desarrollo (KfW), que alcanzaron unos US\$14.8 millones, entre 1997 y 2009, sin incluir los costos administrativos (Borge, s.f.). Si bien los resultados en los territorios indígenas han sido diferenciados, se han logrado importantes impactos, como el fortalecimiento de capacidades de incidencia y negociación política, mayor sofisticación de propuestas para la atracción de inversión privada y pública, mejoras en infraestructura y servicios de salud, educación, infraestructura de transporte y viviendas (Herrera y Pérez, 2012; Borge, s.f.; Milla y Vignolla, 2011). Estas experiencias son claves para REDD+, por lo que RIBCA se vuelve un actor crítico para los esfuerzos de esta iniciativa, como defensores de la masa forestal más importante y de mayor biodiversidad en el país.

Fuente: Elaborado por PRISMA con base en RIBCA, ITCR y Atlas Digital Costa Rica, 2000

A pesar de estas dinámicas de pérdida forestal, los niveles de regeneración en el país han superado las tasas de deforestación. Durante el período de 2000 a 2005, se regeneraron entre 207,983 y 288,886 ha, lo que implica un balance positivo de recuperación de cobertura boscosa entre 63,585 y 64,479 ha (Idem).⁵⁹ La regeneración que se ha visto en Costa Rica se debe a una variedad de factores, incluyendo la disminución de precios para productos agropecuarios y el abandono de parcelas y pastos (Daniels et. al., 2010). Sin embargo, las políticas ambientales del país también han jugado un papel en esta transición y, en particular, su sistema de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), a través del FONAFIFO, que ha sido reconocido como una de las iniciativas más exitosas de PSA (Global Environmental Facility, 2005).

El programa de PSA surgió en 1996 con la Ley Forestal 7575 y fue diseñado como financiamiento para el desarrollo enfocado en la conservación, a través del mantenimiento y aumento de la cobertura forestal en el país. Este sistema fue la culminación de una evolución de políticas públicas frente a los recursos naturales en Costa Rica que comenzó en 1970, alejándose de subsidios e incentivos que promovían la deforestación, y se orientó hacia la adopción de una variedad de incentivos, subsidios y créditos que fomentaban la conservación y regeneración forestal (de Camino et. al., 2000).⁶⁰ Los fondos de este programa se conciben como un pago entre compradores y productores (Borge, s.f.), y tiene cuatro categorías de servicios ambientales: 1) mitigación de emisión de gases; 2) protección del agua; 3) protección de la biodiversidad; y 4) mejoramiento del paisaje. Para 2010, se estimaba que 504,000 ha habían sido incluidas como

partes del programa PSA. El sistema se ha financiado por medio de un impuesto sobre el combustible, así como de diversas fuentes de cooperación internacional, aunque presiones políticas para reducir los impuestos y reducir o eliminar estos programas dejan su viabilidad futura en duda. La estrategia REDD+ en Costa Rica atribuye a la transición forestal del país principalmente a este programa de PSA (República de Costa Rica, 2011), aunque el nivel de adicionalidad de este sigue siendo sujeto a debate (Daniels et. al., 2010).

Estrategia REDD+ en Costa Rica

La estrategia REDD+ en Costa Rica se ha planteado como el fortalecimiento y expansión del Programa de Pago por Servicios Ambientales del FONAFIFO para frenar la deforestación, aumentar la cobertura forestal y seguir el patrón de regeneración que se ha logrado en décadas recientes. Costa Rica entró como miembro al Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques en 2008, y en 2010 logró financiamiento de US\$ 3.4 millones; luego, aumentó a US\$ 3.6 millones (para el desarrollo de un mecanismo de quejas y reclamos) e incrementó en julio de 2014 a US\$ 5 millones del FCPF, para apoyar a una amplia gama de actividades de preparación (FONAFIFO, 2014). Esto suma el total del presupuesto financiado en Costa Rica, con el apoyo complementario de GIZ, NORAD, USAID, ONU-REDD, el Fondo de Carbono y fondos propios, en US\$ 14.3 millones.

En febrero de 2013, Costa Rica presentó su ER-PIN, aprobado en el Comité de Participantes del FCPF, en junio del mismo año, que fue la base para un acuerdo para la compra de hasta US\$ 63 millones de CO₂ (US\$ 5 por tonelada), representando 11% de las reducciones de emisiones, entre 2010 y 2020 (The REDD Desk, 2014). El componente principal de la estrategia de REDD+ en Costa Rica, tal como se ha delineado en el ER-PIN, se refiere a la expansión de

⁵⁹ La tasa de referencia es la regeneración observada durante el período 2000-2005 en tierras privadas fuera de Guanacaste. Dicha tasa fue estimada en 6.92%.

⁶⁰ Esto incluía créditos para la reducción de impuestos (1979), préstamos especiales (1983), Certificados de Abono Forestal (1986), el Fondo para Municipalidades y Organizaciones (1986).

área bajo el PPSA por 342,000 ha, más allá de lo que está previsto en el escenario status quo (“business as usual”) que llegaría a una cobertura forestal de 55% (República de Costa Rica, 2011).

La estrategia REDD+ se inserta como elemento clave en la iniciativa de Carbono Neutralidad en Costa Rica, declarada en 2007, para entrar en vigencia a partir de 2020. A partir de 2021, Costa Rica tendrá que retener la mayor parte de sus reducciones de emisiones generadas, que no serán posibles sin las acciones del PPSA (Ídem). La continuidad del Programa PSA en el país, además de las nuevas actividades propuestas para REDD+, están previstas a superar el escenario del status quo del sector forestal y agrícola en 79%, de 2010 a 2020, y las emisiones proyectadas de 2021 al 2030, en 49% (The REDD Desk, 2014 citando a PRATT et. al., 2010). Es fundamental para este marco de acciones la creación de un Mercado Doméstico Voluntario de Costa Rica, que permita la generación de “offsets” a nivel nacional, que a la vez sería homologada con los marcos metodológicos para acceder a fuentes financieras externas, como el mercado voluntario así como el FCPF.

Las líneas de referencia en el país todavía se están trabajando (la línea de referencia propuesta al Fondo de Carbono no está suficientemente desarrollada para generar créditos), aunque se evidencia una apuesta de deforestación evitada y regeneración para zonas específicas, tales como plantea el ER-PIN, en las áreas pacífico central, pacífico sur, y zona norte y el caribe norte (República de Costa Rica, 2013). Las reducciones de emisiones contempladas en esta estrategia se buscan lograr por la deforestación evitada en propiedades privadas y territorios indígenas (no se ha delineado la distribución entre estas dos categorías) mientras las demás opciones se tratan de captura de carbono en su gran mayoría en áreas privadas (Ídem). No está claro el papel de áreas como los territo-

rios indígenas y áreas protegidas en Talamanca, por ejemplo, entrarían en estos esfuerzos, pues no existe todavía opciones metodológicas de conservación forestal, aunque las posibilidades para resolver este vacío han sido un tema de discusión en el país, y podrían ser un elemento importante en el desarrollo de REDD en territorios indígenas, actualmente bajo discusión.

El proceso de preparación

Las acciones de preparación para llegar a la implementación de esta estrategia en el país incluyen una serie de opciones que se siguen negociando en el marco nacional de REDD+. Esto incluye la propuesta para promover la producción maderera, como parte de una estrategia para asegurar mayor rentabilidad de acciones de manejo que se realicen de forma sostenible, y que se eliminen regulaciones que derivan en la sobre extracción de otras áreas (República de Costa Rica, 2011).

Las otras opciones que se están discutiendo en el proceso nacional de Costa Rica son las siguientes: 1) Integrar la captura de carbono en los parques nacionales y reservas biológicas como parte de la estrategia REDD+; 2) Mantener la cobertura del programa de Pago por Servicios Ambientales; 3) Ampliar la cobertura del PSA; 4) Incrementar el secuestro de carbono mediante la inducción de la regeneración natural y el establecimiento de plantaciones forestales para producir materia prima para consumo nacional, en terrenos desprovistos de bosques; 5) Incluir en el PSA la retención, regeneración y manejo de bosques secundarios; 6) Fomentar la sustitución de productos con alta huella de carbono por madera sostenible de bosques naturales primarios, secundarios y reforestación; 7) Fortalecer la gestión del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) en control de tala ilegal e incendios forestales; 8) Fortalecer la gestión del CIAgro; 9) Crear fondos frescos, predecibles, y de largo plazo para financiar la

implementación de la estrategia REDD+; y 10) Coordinar con la iniciativa de Catastro y Regularización de Tierras Especiales, incluyendo los territorios indígenas para lograr la delimitación de los 24 territorios indígenas (Idem).

Este proceso de preparación es liderado por FONAFIFO. Bajo la Ley Forestal de 1996, FONAFIFO adquiere todos los derechos de reducción de emisiones de las áreas que financia por medio del PPSA (The REDD Desk, 2014). FONAFIFO es parte del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), la instancia ejecutiva responsable para asuntos ambientales. Dentro de MINAE, la Dirección de Cambio Climático es la instancia responsable de las políticas sobre cambio climático, incluyendo el mercado nacional de carbono y las políticas para lograr la carbono neutralidad en 2021.

Otras instancias clave incluyen el Secretariado de REDD+, la instancia encargada de apoyar el desarrollo de los elementos de diseño e implementación de REDD+, que pertenece a FONAFIFO. El Comité Ejecutivo de REDD+ guía y orienta el proceso REDD+, y cuenta con la participación de representantes de territorios indígenas, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Ambiente y Energía, el Pequeño Productor Forestal, la Industria Maderera, la Sociedad Civil (o dueños de terrenos en sobreuso), y el Sistema Bancario Nacional. El Comité Interinstitucional de REDD+ en el país reúne a diversas instituciones del Estado, regularmente con el fin de coordinar de manera conjunta y compartir información. Esta instancia también puede convocar “mesas redondas” para abordar distintos temas específicos de la estrategia REDD+, como el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques, SSNMB (República de Costa Rica, 2011; The REDD Desk, 2014).

Consulta y salvaguardas

Los Pueblos Indígenas han tenido una participación importante en el proceso de REDD+ en el país. La Red Indígena Bribri-Cabécar ha jugado un papel particularmente importante en la plena participación de los Pueblos Indígenas y logró la aprobación de su planteamiento para un proceso de consulta en estos territorios (PRISMA, 2014). Se trata de un proceso nacional de consulta para los Pueblos Indígenas con financiamiento de US\$ 1.1 millones para 19 de los 24 territorios indígenas (Idem). La propues-

Recuadro 12 Programa de Mediadores Culturales en Costa Rica

Como parte del Plan de Consulta Indígena propuesto por RIBCA en Costa Rica, se ha desarrollado un programa de “mediadores culturales” de forma conjunta entre RIBCA y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). Este programa se basó en un proceso piloto en un territorio indígena en Talamanca, y luego fue apoyado para incluir a 6 de los 8 pueblos indígenas en el país, diseñado para adecuarse a los distintos contextos territoriales. El programa busca brindar apoyo técnico a las comunidades para integrar el conocimiento científico con elementos culturales y la cosmovisión para entender cada territorio indígena en el contexto de REDD+. Esto incluye la capacitación de personas indígenas; los mediadores culturales, para fortalecer el conocimiento indígena; así como en el desarrollo e implementación de talleres locales para la enseñanza y aprendizaje; y otras herramientas para apoyar el proceso de consulta en Costa Rica. Los objetivos principales de los mediadores culturales se enfocan en brindar las herramientas culturales necesarias para un proceso de consentimiento libre previo e informado, además de fortalecer la identidad indígena y empoderar a estas comunidades. Esta iniciativa tiene tres fases: 1) el diseño de un programa de formación por módulos; 2) la capacitación a mediadores culturales con el programa; 3) la implementación del trabajo de los mediadores culturales con las comunidades.

Fuente: Baker y Florian (2014).

ta define los papeles y el proceso para la consulta, y además cuenta con el apoyo de un programa de mediadores culturales (Recuadro 12) para cerrar la brecha entre las culturas indígenas y los elementos técnicos de REDD+.

Como parte de este proceso de consulta y la Evaluación Ambiental y Social Estratégica (SESA, por sus siglas en inglés), también se desarrollan los elementos técnicos para una adecuación de un sistema REDD+ para las culturas, marcos legales y realidades de los territorios indígenas, en trabajo conjunto con el FONAFIFO. Luego de la propuesta de RIBCA para esta modalidad de “PSA Indígena”, se sumó la Unión Nacional de Organizaciones Agroforestales (UNAFOR) a esta búsqueda de una inserción diferenciada a REDD+, por lo que este actor social está planteando y negociando un “PSA Campesino” (Cuéllar y Davis, 2013).

El trabajo de avanzar con las salvaguardas comenzó en mayo de 2011 con el taller sobre la Evaluación Ambiental y Social Estratégica (SESA), donde se identificaron y priorizaron cuatro riesgos para la estrategia: 1) tenencia de la tierra y traslapes en territorios indígenas y campesinos; 2) limitación de actividades y acceso a recursos naturales en comunidades; 3) PSA como distribución de beneficios; 4) falta de condiciones para el manejo sostenible del bosque natural (FONAFIFO, 2014). Cada uno de estos riesgos llevó al desarrollo de estudios técnicos para la identificación de posibles soluciones, incluyendo un plan de acción para recuperar tierras indígenas bajo regímenes de tenencia especiales, como primer paso hacia la regularización del catastro en territorios indígenas (Idem). Asimismo, se ha abierto un espacio de discusión y trabajo para la definición de un mecanismo de beneficio para responder a los puntos 2 y 3. Para responder al cuarto riesgo, se ha hecho una consultoría con el SINAC para abordar los principios, criterios e indicadores de manejo forestal que sustentan el desa-

rollo técnico de los planes de manejo forestal (Idem).

La pre-consulta, iniciada en mayo de 2014, ha aparecido como una nueva oportunidad para retomar estos temas y abrir nuevos espacios de discusión. Tanto la SESA como el Marco de Gestión Ambiental y Social (ESMF, por sus siglas en inglés) estarían finalizadas en noviembre de 2015, momento en el que se espera producir un plan de acción detallado para abordar los impactos sociales y ambientales del programa REDD+ (Idem).

El VCS-JNR en Costa Rica

A finales de 2012, Costa Rica decidió formar parte de la iniciativa del VCS-JNR como país piloto y entrar en la evaluación de este mecanismo para lograr las metas establecidas no solamente en la estrategia de REDD+, sino otras acciones propuestas en el país, como las Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMA por sus siglas en inglés). Al momento de preparación de este informe, se trabaja un análisis de “vacíos” (gap analysis) para identificar las diferencias y congruencias entre los requisitos del VCS-JNR y la estrategia ya planteada en el país. En Costa Rica esto será un insumo para una valoración de las implicaciones políticas y técnicas para respaldar la decisión de adoptar o no este estándar.

Si bien la decisión de adoptar el VCS-JNR no se ha tomado, este modelo presenta algunas posibles oportunidades importantes para el proceso en Costa Rica. Primero, a diferencia del Marco Metodológico del FCPF, que solo permite la acreditación de acciones a partir de 2010, el VCS-JNR permite la generación de créditos para acciones más tempranas en Costa Rica, por lo que se está desarrollando una serie de escenarios de referencia, para buscar la obtención de créditos para acciones, probablemente, desde 2005.

Simultáneamente, el VCS-JNR presenta una oportunidad para generar reducciones de emisiones tanto en el mercado voluntario internacional como para establecer pautas para la reducción de emisiones en el Mercado Doméstico Voluntario de Carbono de Costa Rica (MDVCR). La generación de fondos de estas fuentes complementarían los US\$ 63 millones comprometidos por el Fondo de Carbono, constituyendo una posible fuente de financiamiento de largo plazo. Actualmente, se está trabajando para valorar la posibilidad de contar con un abordaje metodológico integrado y homologado entre estos tres marcos (el MDVCR, el VCS-JNR y el Marco Metodológico del Fondo de Carbono). Se espera generar un escenario de referencia final para diciembre de 2014 con la entrega del Documento de Proyecto de Reducción de Emisiones (ERPD, por sus siglas en inglés).

Si bien el VCS-JNR se está evaluando como una opción técnica en Costa Rica, es claro que en ese país no se están considerando opciones de REDD+ Jurisdiccional, en el sentido de una iniciativa que sea liderada por una autoridad gubernamental sub-nacional, que integre distintos esfuerzos (o proyectos) territoriales bajo un solo sistema de contabilidad y reporte, y que luego pueda ser compatible e integrado a un sistema nacional de REDD+. En Costa Rica, por su limitada extensión territorial y por sus patrones de deforestación, se está contemplando el desarrollo de una sola línea de referencia, tomando en cuenta dinámicas particulares en Guanacaste, por medio de un mapa espacialmente explícito de deforestación y la realización de un análisis de cambio de uso del suelo en esa región (República de Costa Rica, 2013). Además, aunque existen siete provincias, la constitución no establece gobiernos autónomos al ejecutivo; las únicas autoridades sub-nacionales se refieren a las municipalidades (Artículo 169). Por lo tanto, la adopción del enfoque REDD+

Jurisdiccional en Costa Rica no pareciera ser una posibilidad.

Sin embargo, a pesar de las condiciones particulares como las mencionadas, el proceso nacional de REDD+ en Costa Rica brinda lecciones relevantes para otros países. La participación de los Pueblos Indígenas en el proceso costarricense es una experiencia sustantiva, que puede ser útil para otros países, tanto con el desarrollo de la modalidad indígena en el marco del PPSA, como por la experiencia del proceso de consulta planteado por los Pueblos Indígenas del país, incluyendo el programa de mediadores culturales. A estos logros se suma el proceso de construcción de salvaguardas, que incluye propuestas para la acción en relación a la tenencia de la tierra en los territorios indígenas. Los avances de Costa Rica en estos ámbitos son muy relevantes para procesos REDD+ alrededor del mundo, sobre todo considerando que han estado altamente relegados en los procesos de preparación.

Panamá

Bosques y dinámicas de deforestación

Según estimaciones oficiales, para el año 2008 la cobertura forestal de Panamá alcanzó el 43.3%, ubicándose como el tercer país de Centroamérica con mayores zonas boscosas, solo superado por Belice y Costa Rica (ANAM, 2008). Como resultado de las prácticas tradicionales de manejo sostenible, una parte importante de esos bosques se encuentra bajo el control de los Pueblos Indígenas, cuyos territorios - Comarcas y Tierras Colectivas - representan el 31.6% del país (23,470 km²) y contienen el 54% de los bosques maduros y las reservas forestales de carbono, con una cobertura que asciende a 1,754,000 hectáreas (Vergara-Asenjo y Potvin, 2013). Adicionalmente, la mayor proporción de bosques se localiza en la vertiente del Atlántico,

al ser la zona donde se concentran los territorios indígenas, y por la intensa actividad humana que se ha desarrollado históricamente en el Pacífico (PRISMA, 2013a y COONAPIP, 2009a).

Una mirada del comportamiento de la deforestación en Panamá, permite identificar un primer período de reducción drástica de bosques (1947-1979), durante el cual la cobertura pasó del 70% al 53%, como resultado - entre otros - de procesos migratorios y de colonización, el establecimiento de grandes propiedades rurales y la expansión territorial de cultivos para el sector agroindustrial, como la caña de azúcar (Imbach, et. al., 2013; Morell, 2010). Más reciente, las estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) consideran que el país perdió 900,000 hectáreas de bosque entre el 1992 y el 2008, debido al incremento de la superficie dedicada a la producción agrícola-ganadera y la construcción de infraestructura (PNUMA, 2014), tal y como se refleja en la Tabla 1.

Como se puede apreciar, en las provincias de Panamá, Darién y Chiriquí, junto a la Comarca Ngäbe-Buglé se concentró el 68.4% de la deforestación nacional, por lo que son territorios clave dentro de los esfuerzos de REDD del país.⁶¹ A pesar de la existencia de procesos de deforestación, es importante destacar la disminución del promedio de pérdida anual de cobertura forestal (41,235 hectáreas en 1992-2000 y 13,420 hectáreas en 2000-2008), lo que implicó la reducción de la tasa nacional de deforestación de 1.12% a 0.4%, por lo que podría haberse iniciado un proceso de regeneración y transición forestal (ANAM, 2008; PRISMA, 2013a).

⁶¹ Un análisis sobre el cambio de uso de la tierra presentado por el CATIE para el Programa ONU-REDD, identifica dos patrones de deforestación: i) mosaicos fragmentados y sin aparente conexión, localizados en territorios del Pacífico y las cercanías con Costa Rica (Chiriquí); y ii) bloques más consolidados, en las provincias de Darién y Panamá, y en la frontera de la Comarca Ngäbe-Buglé (Imbach, et. al., 2013).

Tabla 1
Panamá: Deforestación por provincias (1992-2008)

Provincia	Hectáreas	Porcentaje
Panamá	190,681	21.6
Darién	164,467	18.7
Comarca Ngäbe-Buglé	141,342	16.0
Chiriquí	106,386	12.1
Veraguas	81,047	9.2
Colón	53,578	6.1
Coclé	43,530	4.9
Los Santos	40,076	4.5
Bocas del Toro	30,038	3.4
Herrera	14,846	1.7
Comarca Emberá-Wounaan	9,030	1.0
Comarca Kuna-Yala	6,199	0.7
Total	881,226	100.0

Fuente: Imbach, et. al., 2013.

Como parte de las actividades contempladas dentro del Programa ONU-REDD, se espera realizar un estudio que identifique y aborde con mayor profundidad las causas de la deforestación en Panamá. Mientras tanto, durante el proceso de diálogo con actores clave relacionados a los bosques, se han señalado una serie de actividades que inciden en las dinámicas de deforestación, entre ellas: ampliación de la frontera agropecuaria, particularmente para la producción ganadera, proyectos de infraestructura (ej. construcción de carreteras), e inversiones en minería y generación hidroeléctrica (ANAM, ONU-REDD, 2013).

Aunque los Pueblos Indígenas han conservado los bosques de sus territorios más que el resto del país, también enfrentan presiones y dinámicas de deforestación. En el caso de la región del Darién, donde se localizan territorios de las Comarcas Emberá-Wounnan y Kuna Yala, el proceso de deforestación se atribuye a presiones externas, como las invasiones de colonos que buscan expandir la frontera agrícola y ganadera, el establecimiento de plantaciones, y los proyectos extractivos y de generación de energía (PRISMA, 2013a).

Por otro lado, en la cuenca del Canal de Panamá,⁶² territorio de suma importancia para la economía nacional, se experimenta una disminución de la cobertura forestal debido a la presión de la agricultura, tanto comercial como de subsistencia, la expansión urbana y las actividades económicas dentro de la cuenca (ACP, 2010). En todo caso, las dinámicas de deforestación han estado vinculadas directa o indirectamente al modelo de crecimiento económico del país.⁶³

El proceso nacional de REDD+

Al igual que los demás países de Centroamérica, Panamá desarrolla un conjunto de acciones enmarcadas dentro de su proceso nacional de preparación para REDD+. Una característica del caso panameño es que fue uno de los primeros países en formular un programa piloto de preparación para REDD+ entre 2008-2009, por lo que se crearon expectativas sobre un posible “avance rápido” (PNC, 2013; AMPB y PRISMA, 2014). Inicialmente, la apuesta de país para REDD se basaba en la Estrategia Nacional del Ambiente 2008-2012, la cual promovía una gestión ambiental orientada al desarrollo de una economía baja en carbono, la participación social y la conservación de los recursos naturales, planteándose la recuperación y/o aumento de la cobertura boscosa, la implementación de medidas de adaptación al cambio climático y la generación de beneficios para los medios de vida locales (PRISMA, 2013b). A pesar de este

inicio temprano y promisorio, una serie de problemáticas asociadas a la participación de los Pueblos Indígenas en el proceso – en cuyos territorios se encuentran la mayoría de los bosques maduros de Panamá – derivaron en la suspensión temporal del Programa Nacional de REDD+, si bien éste se encuentra actualmente en ejecución luego de ser reformulado.

Antecedentes, conflicto y suspensión del Programa Nacional

A inicios de 2009, las autoridades de la ANAM deciden aprovechar los avances que se tenían con el FCPF del Banco Mundial, para someter una propuesta al Programa ONU-REDD y que esta instancia se convirtiera en el socio principal de la estrategia nacional de REDD. Esto coincide con los primeros pronunciamientos de los Pueblos Indígenas sobre este tema, realizados en mayo de 2009 a través de la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP), donde expresaron su inconformidad por la falta de consulta para la elaboración de la Propuesta. En los meses siguientes fue desarrollado un proceso de diálogo que culminó en octubre con la aprobación por parte de la Junta Normativa de ONU-REDD del Programa Nacional Conjunto de Panamá (PNC, US\$ 5.3 millones).⁶⁴ Esto fue posible, luego de los acuerdos entre las autoridades nacionales y la COONAPIP para incorporar a la Propuesta un marco de principios considerados esenciales por los Pueblos Indígenas para su participación en cualquier iniciativa REDD (Recuadro 13) y la aceptación de la metodología Balu Wala para fines de consulta (PRISMA 2013a). Sin embargo, en la práctica estos acuerdos no fueron cumplidos tal y como se esperaba, por lo que más adelante se convertirían en parte de los reclamos de la COONAPIP.⁶⁵

⁶² La cuenca hidrográfica del Canal de Panamá tiene 339,650 hectáreas y una cobertura forestal de 46.2%, y representa una de las áreas de mayor importancia para el país (ACP, 2012).

⁶³ Según el Banco Mundial, el crecimiento económico de Panamá ha sido uno de los más altos de Latinoamérica durante la década reciente, con un incremento del PIB por encima del 8% entre 2006 y 2012. Alrededor del Canal de Panamá se concentra gran parte de la infraestructura productiva y de servicios del país, se genera más del 80% del PIB y habita más de la mitad de la población (BID, 2009; <http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>). A pesar de esto, aún persisten disparidades y brechas de desarrollo importantes, particularmente en las poblaciones rurales y los Pueblos Indígenas.

⁶⁴ A diciembre de 2013, se habían transferido US\$ 3,419,720, equivalente al 64% del total.

⁶⁵ El documento aprobado en octubre de 2009 por ONU-REDD muestra avances con relación a la propuesta original de inicios

Recuadro 13
19 puntos de la COONAPIP propuestos al Programa de ONU-REDD

1. Plan de fortalecimiento de la COONAPIP.
2. Plan de participación de los Pueblos Indígenas en todos los procesos REDD+ en Panamá.
3. Valorar derechos colectivos territoriales, sobre la tierra y recursos naturales de pueblos indígenas en documento REDD.
4. Promover los Tratados e Instrumentos Internacionales sobre los Pueblos Indígenas, analizando el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
5. Plan de fortalecimiento de los Congresos y Consejos Generales Indígenas.
6. Capacitación de técnicos profesionales indígenas y científicos tradicionales.
7. Revisión, análisis y adecuación de las normas sobre derecho en las leyes nacionales.
8. Seguridad jurídica de los territorios indígenas, traslapes de territorios y tierras.
9. Gestión Ambiental/Protección de la Madre Tierra y Recursos Naturales: COONAPIP, Comarcas, Congresos y Consejos.
10. Consentimiento Libre, Previo e Informado de los Pueblos Indígenas, utilizando sus propios mecanismos.
11. Comunicación y coordinación de actividades en áreas indígenas: COONAPIP.
12. Reconocimiento legal de zona boscosa en comarcas y territorios indígenas como Propiedad Colectiva.
13. Administración de los bosques: Actividades forestales deben tener el aval de los Pueblos Indígenas.
14. El desarrollo del buen vivir/distribución equitativa de beneficios.
15. Fortalecer el respeto a la gobernabilidad y administración interna de los Pueblos Indígenas.
16. Monitoreo y evaluación permanente de acciones REDD en los Pueblos Indígenas.
17. Brindar especial atención al tema de la Protección de las Plantas Medicinales.
18. Soberanía Alimentaria para los Pueblos Indígenas.
19. Reconocimiento y validación de instrumentos de Balu Wala para proceso de consulta de Pueblos Indígenas.

Fuente: COONAPIP, 2009a.

A pesar de su aprobación en octubre de 2009, no fue hasta octubre de 2010 cuando el Programa Nacional inició de manera oficial. Esto significó un año de desfase, luego de un arranque lento atribuido en gran medida a la rotación de personal en la ANAM (UN-REDD, 2011). En los tres años siguientes (2011-2013), la ejecución del Programa se caracterizó por avances en los componentes técnicos, pero a la vez por una serie de desencuentros entre la oficina de ONU-REDD en Panamá, la ANAM y los representantes de los Pueblos Indígenas, debidamente acreditados en la COONAPIP. Estas diferencias apuntaban a la poca participación de la

de año, al reconocer a la COONAPIP como la organización autorizada para la coordinación y comunicación con los Pueblos Indígenas, señalar que el Programa Nacional buscará el Consentimiento Libre, Previo e Informado, y destacar que el tema de la seguridad jurídica de la tierra será uno de los elementos clave a ser abordados.

COONAPIP en el diseño y la elaboración de los planes del PNC, el limitado apoyo al Plan Estratégico de Incidencia Política (PEIP) y el desconocimiento en la práctica de los 19 puntos antes mencionados, entre otras.⁶⁶ Como resultado, surgieron conflictos que debilitaron los espacios y mecanismos de comunicación y coordinación, deteriorando progresivamente las

⁶⁶ En el 2011, el Programa de ONU-REDD elaboró planes técnicos de trabajo sin contar con la participación de la COONAPIP, a pesar de que las actividades contempladas en los mismos tendrían implicaciones para los territorios indígenas. Por otro lado, la COONAPIP esperaba un apoyo más decidido al PEIP, al considerarlo como una hoja de ruta para la participación indígena en el PNC, a partir de tres pilares fundamentales: i) gobernanza política; ii) gobernanza ambiental; y iii) fortalecimiento institucional. Hacia el final de la etapa de conflicto (junio 2012-febrero 2013) la crisis empeoró por diferencias respecto al alcance político del PNC y al financiamiento, así como por controversias alrededor de contactos y acciones de ONU-REDD con Pueblos Indígenas específicos, al margen de la COONAPIP (PRISMA, 2013a).

relaciones entre los tres actores centrales de la iniciativa de REDD+ en Panamá. Este contexto complejo y lleno de tensiones, alcanza su punto de quiebre en febrero de 2013, cuando las Autoridades Tradicionales de los Congresos y Consejos Indígenas de Panamá deciden retirarse del PNC, situación que llevó a que ONU-REDD anunciara un mes después la suspensión de sus actividades en Panamá y la realización de una investigación independiente.

Etapa post-conflicto y momento actual

Los resultados de la investigación evidenciaron las fallas y limitaciones en el diseño original del PNC, encontrando además vacíos en el proceso de participación y consulta, que impidieron la integración adecuada de los Pueblos Indígenas en la ejecución de las actividades previstas (ONU-REDD, 2014a). Atendiendo a las recomendaciones de los expertos, se mantuvo la suspensión del Programa, hasta tanto no se garantizara la reincorporación de la COONAPIP al proceso, lo que sucedió en noviembre de 2013, luego de varios meses de diálogo y concertación. De esta manera, se aprobó la reapertura del Programa de ONU-REDD en Panamá y se dispuso la reformulación del mismo. En el caso de la COONAPIP, esta decisión forma parte de un marco de trabajo más amplio acordado con la ANAM, el cual contempla el desarrollo de una agenda ambiental indígena, donde las actividades de REDD+ se integran como parte de objetivos de mayor alcance.⁶⁷

La reformulación del Programa de ONU-REDD en Panamá ha significado la revisión y ajuste de sus objetivos, principales componentes y tiem-

⁶⁷ El 28 de marzo de 2014 fue firmado un memorando de entendimiento entre los representantes de la ANAM y la COONAPIP, con el propósito de facilitar la construcción de una agenda nacional ambiental para los Pueblos Indígenas, que incluirá temas como el manejo de recursos naturales, gobernabilidad, legislación cambio climático, entre otros. El convenio tiene una duración inicial de 5 años y constituye la base para la participación de la COONAPIP en esta nueva etapa del proceso nacional de REDD+ en Panamá.

po de finalización. Para lograrlo, se utilizó el Marco de Evaluación de la Preparación, herramienta desarrollada por el FCPF y que se consideró estratégica, tomando en cuenta que una vez finalizado el Programa de ONU-REDD en junio de 2015, se espera que Panamá pueda continuar la preparación para REDD+ de la mano del FCPF.⁶⁸ En contraposición a los resultados originales,⁶⁹ el PNC se enfocará en elaborar *“un documento avanzado de Estrategia Nacional de REDD+, adaptada a la situación específica de Panamá, que puede ser eficaz para reducir las emisiones causadas por la deforestación y la degradación del bosque y mantener los reservorios de carbono, y que cuenta con un amplio respaldo social”* (ANAM, ONU-REDD, 2013). Entre los cambios del Programa, se encuentran la creación de nuevas estrategias de comunicación, el desarrollo de mecanismos para fortalecer la consulta y la rendición de cuentas, así como el interés de ampliar la base de actores clave para incluir la participación de afro-descendientes y campesinos (Idem).⁷⁰

⁶⁸ Como parte de estos esfuerzos, fue aprobado un Plan de Iniciación, que será financiado con recursos del FCPF (US\$ 206,680), a ser desarrollado entre mayo y noviembre de 2014, con los siguientes resultados: i) Documento R-PP actualizado, a ser presentado al CP del FCPF para acceder a los US\$ 3.6 millones; ii) Elaboración de recomendaciones del análisis del contexto institucional; iii) Diseño de una plataforma de información sobre REDD+ en Panamá, canal de transparencia y mecanismo de reclamos y rendición de cuentas; iv) Preparación y socialización de directrices y términos de referencia para la Evaluación Ambiental y Social Estratégica (SESA); y v) Revisión de las estructuras de gobernanza del programa y primeros pasos para su operativización (PNUD, 2014).

⁶⁹ Los resultados al momento de iniciar el PNC eran los siguientes: i) Capacidad institucional establecida para la coordinación y la ejecución eficiente de la estrategia nacional de REDD de Panamá; y ii) Capacidad técnica para monitorear, medir, informar y verificar la reducción de emisiones de la deforestación y degradación del bosque (PNC, 2013).

⁷⁰ Durante el 2014 se tiene previsto celebrar 20 talleres para avanzar en la elaboración de la Estrategia Nacional de REDD+ de Panamá (12 en territorios indígenas, 5 en comunidades afrodescendientes y 6 en comunidades campesinas). De igual manera, se espera realizar dos talleres con la Mesa Nacional de REDD+ para revisar el diagnóstico de los bosques y el borrador de Estrategia Nacional (ONU-REDD, 2014a).

A pesar de las dificultades que se han presentado en el desarrollo del proceso nacional de REDD+ en Panamá, existen avances técnicos que esperan ser consolidados dentro de esta nueva etapa. Entre los insumos técnicos generados a partir del Programa ONU-REDD se encuentran una serie de análisis sobre aspectos legales, históricos y económicos sobre los bosques, las dinámicas de deforestación, y las perspectivas de futuro alrededor de la eventual implementación de un mecanismo REDD+ en el país.⁷¹ En cuanto al trabajo de campo, actualmente se realiza el levantamiento de información en unidades muestrales para el Inventario Nacional Forestal y de Carbono (INFC), el cual será la base para el Sistema Nacional de Monitoreo Forestal, y éste a su vez para el establecimiento de la línea base para REDD+ (ONU-REDD, 2014b).

Finalmente, la futura conversión de la ANAM en el Ministerio de Ambiente tiene por finalidad incorporar la variable ambiental en las decisiones y políticas públicas de desarrollo, en torno a cuatro ejes estratégicos: i) gobernanza ambiental; ii) modernización de los procesos de evaluación; iii) abordaje de los recursos marino-costeros desde un enfoque ecosistémico; y iv) inclusión de temas actuales para la gestión, como la evaluación ambiental estratégica y el cambio climático (Asamblea Nacional, 2014). Sin lugar a dudas, este cambio será relevante y podría ser uno de los aspectos clave para garantizar la continuación del proceso nacional de preparación para REDD+ en Panamá.

⁷¹ Entre los estudios realizados se encuentran: causas de la deforestación, modelación de los procesos históricos de deforestación y construcción de escenarios futuros, identificación de costos de oportunidad para REDD+ y beneficios múltiples asociados al carbono de los bosques. Otros resultados técnicos reconocidos por ONU-REDD son: i) sistema de clasificación de cobertura y uso de la tierra, aprobado por la ANAM en marzo de 2013; ii) interpretación de las imágenes de satélite para el mapa de cobertura boscosa y uso de la tierra, cuyo mapa puede consultarse desde junio 2014 en el portal de internet de la ANAM; y iii) elaboración de mapas de manglares, café y cítricos (ANAM, ONU-REDD, 2013; ONU-REDD, 2014a).

Perfil de los principales actores en el proceso de REDD+ en Panamá

Por su multifuncionalidad, la gestión de los bosques en Panamá involucra una serie de actores con intereses diferenciados. Además de las instancias del gobierno central, se incluyen los Pueblos Indígenas, comunidades campesinas, sector privado, industria forestal, actores del sector agrícola, comunidades afrodescendientes del Darién, grupos de la sociedad civil como organizaciones no gubernamentales y el sector académico, entre otros. En este apartado se describen los más importantes, tomando en cuenta su vinculación y relevancia dentro del proceso de preparación de REDD+.

Los Pueblos Indígenas de Panamá constituyen un actor fundamental en las negociaciones de REDD+, debido a que son los principales guardianes de los bosques maduros del país. En ese sentido, la COONAPIP es la instancia de coordinación nacional, conformada por las autoridades tradicionales indígenas. Desde esta instancia se aboga por los derechos, al tiempo que se presentan demandas y propuestas tanto al Estado como a otros actores (Recuadro 14).

El representante del Estado panameño en los procesos de REDD+ es la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), al ser la entidad encargada de la gestión ambiental y de los recursos forestales, según la Ley General de Medio Ambiente. Desde su fundación, la ANAM ha estado supeditada a la agenda económica nacional, la cual ha estado orientada hacia el crecimiento económico y al aprovechamiento de los recursos naturales. En ocasiones, esto ha significado la implementación de proyectos que van en detrimento de la protección ambiental, lo que ha ocasionado fuertes conflictos con los Pueblos Indígenas. Tal y como fue señalado anteriormente, se espera que a partir de la creación del Ministerio de Ambiente, existan nuevas oportunidades para incorporar efectivamente la

Recuadro 14
Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP)

La COONAPIP, creada en 1991, representa a las autoridades tradicionales de los Pueblos Indígenas de Panamá. Incluye en su estructura a cuatro de las cinco autoridades de las Comarcas Indígenas reconocidas legalmente por el Estado (excluyendo la Comarca Kuna Yala), a las cinco autoridades de las Tierras Colectivas, al Congreso Regional Buglé, así como a las autoridades tradicionales del Pueblo Naso Tjerdi. Esta plataforma de lucha, basada en el liderazgo de las autoridades tradicionales y en la unidad de todos los Pueblos Indígenas de Panamá, surge por la necesidad de unir esfuerzos para exigir y defender sus derechos territoriales, culturales, económicos y sociales. Así, la COONAPIP se ha convertido en una organización de gran potencial para la incidencia política y con la legitimidad necesaria para presentar y respaldar sus demandas y propuestas frente al Estado Nacional.

Entre las principales líneas de acción se encuentran: el apoyo a la lucha de varios de los Pueblos Indígenas por el reconocimiento de sus comarcas y tierras colectivas; el rechazo a los megaproyectos de inversión (mineros, hidroeléctricos y de turismo) en sus territorios; y la ratificación por el Estado Panameño del Convenio 169 de la OIT, entre otros.

Fuente: COONAPIP, 2011a; COONAPIP, 2011b.; PRISMA, 2013a).

gestión ambiental y el manejo sostenible de los recursos naturales dentro de las prioridades e intervenciones estratégicas del país.

El Programa ONU-REDD es otro actor clave dentro del proceso de preparación para REDD+ de Panamá. Su énfasis es promover un enfoque basado en derechos humanos, de los cuales se hace referencia específica a los derechos y a la participación plena de los Pueblos Indígenas.⁷² A nivel global, el Programa ha buscado apoyar procesos “liderados por los países” en dos líneas de trabajo específicas: i) ayudar a países en desarrollo en la preparación e implementación de sus estrategias y mecanismos REDD+; y ii)

⁷² Este enfoque va más allá de los abordajes de los demás programas de preparación, pues incluye la obligación de buscar el Consentimiento Libre, Previo e Informado y no únicamente la consulta.

promover el desarrollo de soluciones normativas y abordajes basados en estándares científicos para lograr la vinculación entre REDD+ y la CMNUCC (PRISMA, 2013a).

Además de estos tres actores centrales, existen otros a nivel local que resultan relevantes. Por ejemplo, madereros a pequeña escala, afropanameños y agricultores colonos o “interioranos” (término utilizado para describir a los migrantes de la frontera agrícola), los cuales no han sido incluidos dentro de los espacios de discusión promovidos desde ONU-REDD y FCPF (Peterson St-Laurent y otros, 2012). Sin embargo, éstos tienen relación directa con las dinámicas de deforestación de los bosques, o tienen fuertes intereses sobre los recursos forestales, por lo que deben ser parte importante del diálogo y las negociaciones.

Proyectos REDD+

Una de las experiencias de REDD+ que recién comienza en Panamá es el Programa Regional de Cambio Climático (PRCC) de USAID. En funcionamiento desde julio de 2013,⁷³ el PRCC es una iniciativa regional que será implementada en Centroamérica y República Dominicana, que busca proponer soluciones y acciones que permitan a los territorios rurales hacer frente a los efectos del cambio climático. Para lograrlo, se privilegian dos vías: la reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero y la disminución de la vulnerabilidad de las poblaciones humanas frente al cambio climático, mediante – entre otras alternativas – el diseño e

⁷³ El programa cuenta con el apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y es ejecutado por seis organizaciones, entre ellas, el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), The Nature Conservancy (TNC), Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (CARE), Terra Global Capital, LLC (Terra Global) y Development Alternatives, Inc. América Latina y Caribbean (DAI LAC). El PRCC de la USAID tendrá una duración de cinco años y su sede se encuentra en San Salvador, El Salvador (USAID, 2014).

implementación de incentivos para reducir la deforestación y la degradación de los bosques y otros usos de la tierra (USAID, 2014).

El PRCC se enfoca en dos componentes: paisajes sostenibles y adaptación. Se tiene prevista la realización de acciones en sitios piloto, entre ellos la zona del Darién en Panamá, para lo cual se adelantan conversaciones con los líderes de la COONAPIP y de la Comarca Emberá-Wounnan.⁷⁴ Como parte del componente de Paisajes Sostenibles, el Programa busca facilitar la inversión requerida para desarrollar propuestas de mercado de créditos de carbono a nivel local, nacional y regional; desarrollar intervenciones territoriales de mitigación integrales y a múltiples escalas; y contribuir a la armonización e integración regional de las estrategias REDD+ y sus protocolos de monitoreo, reporte y verificación (Idem).

Otra de las iniciativas importantes de REDD+ en Panamá es el proyecto Ruta Verde del Canal de Panamá,⁷⁵ el cual consiste en una estrategia de economía verde que involucra en forma coordinada acciones en tres grandes ejes: i) mitigación de las emisiones generadas por el tránsito en el Canal; ii) gestión socio-ambiental, a través de la integración de las comunidades en acciones de protección forestal y de manejo de recursos hídricos; y iii) la optimización de las operaciones para lograr niveles de operación bajos en carbono. Asimismo, la ACP está implementando un plan integral de gestión de

carbono, que incluye el desarrollo de una línea base de gases de efecto invernadero de las operaciones del Canal y el establecimiento de una estrategia para la reducción y compensación de estas emisiones (ACP, 2012; ACP, 2013).

En el transcurso de los años 2012-2013, la ACP, ANAM y GIZ han centrado sus esfuerzos en el desarrollo de tres líneas de trabajo: consulta y participación, mecanismo de compensación, y monitoreo y reporte, las cuales han generado importantes insumos para la definición de una línea base, que se utilizará para la posterior implementación de acciones piloto en la cuenca (ACP, 2013).

El enfoque de REDD+ jurisdiccional: ¿Oportunidades para Panamá?

En sentido general, el flujo de beneficios hacia los actores que reducen la deforestación y degradación de los bosques es relativamente bajo, debido principalmente a la ausencia de un acuerdo vinculante a nivel internacional sobre los límites para la reducción de emisiones de GEI, pero también porque los programas nacionales de preparación para REDD+ avanzan lentamente. No obstante, en los territorios se desarrollan actividades de reducción o remoción de emisiones, muchas veces sin la etiqueta de REDD+, las cuales podrían ser incluidas dentro de un enfoque jurisdiccional, ya que son liderados por estados, provincias, comarcas indígenas, municipios o distritos, así como por proyectos REDD+ en sitios concretos.

En el caso panameño, la ANAM y el Programa ONU-REDD han avanzado hacia la definición de una estrategia nacional de REDD+, especialmente atendiendo aspectos técnicos como el Inventario Forestal y el Mapa de Cobertura Boscosa, entre otros, que ayudan a entender las dinámicas de la deforestación, los costos de oportunidad del carbono y a estimar los niveles de referencia de emisiones y la adicionalidad.

⁷⁴ Otros sitios piloto donde se contemplan ejecutar las acciones del PRCC son: la Selva Maya (Guatemala-Belice), la zona de Sico Paulaya en Honduras, la Región Autónoma del Caribe Norte de Nicaragua y el Golfo de Fonseca (El Salvador-Honduras-Nicaragua).

⁷⁵ El proyecto está basado en el Programa de Incentivos Económicos y Ambientales (PIEA) de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), y es el resultado de un convenio de cooperación suscrito entre la ACP, ANAM y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). Se enfoca en promover la restauración forestal, conservación de los bosques y biodiversidad y la creación de medios de vida alternativos a través de la reforestación y la promoción de la agroforestería y sistemas silvopastoriles en la cuenca del Canal de Panamá (ACP, 2013).

Sin embargo, los avances son menores en temas sociales y ambientales, como las salvaguardas. Por otro lado, proyectos de gran envergadura como la Ruta Verde en la cuenca del Canal de Panamá, que al igual que ONU-REDD busca la reducción de emisiones, tratan de compatibilizar las metodologías nacionales con los niveles sub-nacional y local, involucrando a los actores territoriales (PNC, 2013).

Panamá no ha adelantado discusiones sobre la adopción del enfoque jurisdiccional como parte de su estrategia (como lo han hecho Guatemala y Costa Rica), tampoco se ha planteado la posibilidad de definir esquemas sub-nacionales (como en el caso de Nicaragua). La única mención que se hace sobre una división o zonificación territorial es acerca de la Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas (GICH),⁷⁶ convirtiendo así a la cuenca en la unidad territorial básica donde se desarrolla la planeación, gestión, monitoreo y evaluación de los recursos naturales, y a los Comités de Cuenca como mecanismos clave de participación ciudadana (Gobierno de Panamá, 2009). En ese sentido, la Cuenca del Canal de Panamá, resulta ser la cuenca emblemática dentro de este enfoque (Recuadro 15). Si bien la definición de REDD+ jurisdiccional es amplia, no todos los territorios reúnen las condiciones para ser declarados como una jurisdicción, al no tener el grado de soberanía y la capacidad institucional necesaria para asegurar el logro de los objetivos de REDD+. Con estas premisas, surge la interrogante con respecto a las Comarcas Indígenas Panameñas (específicamente la Comarca Emberá-Wounaan), y su potencial dentro del enfoque jurisdiccional, puesto que estos territorios son regiones geopolíticas administrativas reconocidas con límites geográficos y regulaciones in-

⁷⁶ La Ley No. 44 de 2002 crea el sistema de manejo integrado de cuencas hidrográficas, asignándole a la ANAM la tarea de monitorear y manejar estas unidades de planificación territorial. En Panamá existen 52 cuencas hidrográficas divididas dentro de 5 zonas hidrológicas, de las cuales dos drenan al Caribe y tres hacia el Pacífico (Gobierno de Panamá, 2009).

ternas bajo la jurisdicción del gobierno nacional.⁷⁷ El fallo de la Corte Suprema de Justicia es claro al afirmar que las Comarcas Indígenas son autónomas, por lo tanto, deben contar con instituciones propias que hagan realidad la participación de sus pueblos en la vida política, social, cultural y científica, sin desconocer sus valores culturales y espirituales (Castillo, 2007).

La Comarca Emberá-Wounaan fue creada en 1983 a partir de dos enclaves en la Provincia de Darién, específicamente de los distritos de Chepigana y Pinogana (constan de 40 comunidades), y está conformada por dos pueblos originarios: los Emberá y los Wounaan. Su ubicación resulta estratégica, tomando en cuenta que la zona de Darién se caracteriza por poseer una gran riqueza forestal y de biodiversidad. Su economía se basa en la práctica tradicional de la agricultura de subsistencia, con rubros como plátano, maíz, arroz, frijol, ñame y otros.

⁷⁷ Las Comarcas en Panamá están avaladas por un régimen político-administrativo especial que delimita jurisdicciones territoriales para amparar y proteger los derechos de los Pueblos Indígenas. Existen 5 comarcas, las cuales tienen su propia estructura política-administrativa: Kuna Yala, Emberá-Wounaan, Ngäbe Buglé, Madungandí y Wargandí. Tres de estas cinco comarcas corresponden al primer nivel político administrativo del país, que es la Provincia, mientras que las otras dos (Madungandí y Wargandí) pertenecen al tercer nivel, que es el Corregimiento (COONAPIP, 2011).

Recuadro 15 La cuenca del Canal de Panamá

La Cuenca del Canal de Panamá es un territorio de suma importancia para el país, principalmente porque ahí se desarrollan las operaciones del Canal, se suministra agua potable para la población de las principales ciudades (Colón y Panamá), se realizan actividades productivas como la producción de energía, industria, turismo, ganadería, agricultura, forestería y actividades de pesca, y además es un territorio con abundante diversidad biológica. En la actualidad, la cuenca está experimentando severos cambios en el uso del suelo, destrucción de sus bosques, principalmente ocasionado por actividades humanas como deforestación, degradación de la tierra y erosión de la cuenca.

A diferencia de otros territorios no indígenas, la cuenca dispone de una institucionalidad para gestionar sus límites y recursos: la Constitución le otorga a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), el mandato de proteger los recursos hídricos a través de un enfoque de gestión integrada, asignándole la responsabilidad de administrar, mantener, usar y conservar el recurso hídrico. En el año 2000, se establece la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (CICH), como mecanismo de coordinación interinstitucional, responsable de integrar esfuerzos, iniciativas y recursos para la conservación y manejo de la Cuenca y promover su desarrollo sostenible. La CICH está integrada por la Autoridad del Canal de Panamá, quien la preside, la ANAM, Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGO), Ministerio de Vivienda (MIVI) y las organizaciones no gubernamentales con intereses en la cuenca. La ACP también ha desarrollado mecanismos de participación con las comunidades de la cuenca, para facilitar la organización social a nivel de las sub-cuencas, lo que ha permitido el establecimiento de estructuras comunitarias denominadas Comités Locales y Consejos Consultivos.

En el marco del proyecto Ruta Verde del Canal de Panamá, se pretende avanzar dentro de un enfoque de economía baja en carbono, implementando un plan de gestión de carbono, que incluya el desarrollo de una línea base de gases de efecto invernadero y el establecimiento de una estrategia para la reducción y compensación de estas emisiones. Se busca mitigar el impacto de las actividades del Canal y reducir la huella de carbono a través de la ejecución de proyectos de reforestación y recuperación de áreas degradadas. En 2013, se han llevado a cabo varios estudios técnicos en la Cuenca del Canal que incluyen la elaboración de una cartografía con la clasificación de los tipos de bosque; un pre muestreo e inventario de la cobertura forestal; el establecimiento de módulos demostrativos en áreas de diferentes usos de la tierra; un diagnóstico de la plataforma de consulta y participación de la ACP; y una propuesta de estrategia para la comunicación y divulgación con las comunidades de la Cuenca del Canal. Adicionalmente, el proyecto ha facilitado a sus beneficiarios el proceso administrativo de la titulación de la tierra, creando las condiciones de seguridad jurídica en su posesión, lo que ha generado mayor seguridad a los habitantes de la cuenca. A través de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), más de 2,250 productores y moradores de la Cuenca han recibido su título de propiedad.

Por último, la ACP ha certificado bajo dos estándares voluntarios de carbono, Climate Community and Biodiversity (CCB) y el Carbon Fix versión 3.2, sus programas de reforestación y modelos sostenibles de producción enmarcados en el Plan de Incentivos Económicos Ambientales (PIEA). Adicionalmente, la ACP ha iniciado el proceso para monitorear el desarrollo de las reservas de carbono producidas por la ejecución de los proyectos de reforestación y agroforestales enmarcados en el PIEA, con el objetivo de utilizar estos créditos de carbono para compensar sus emisiones y vender parte de esos créditos en el mercado de carbono, con lo que se podrán obtener nuevos recursos para replicar el modelo en otras áreas de la Cuenca

Fuente: CICH (2009); ACP (2010); ACP (2012); y ACP (2013).

La Comarca Emberá-Wounaan estableció su Carta Orgánica según el decreto 84 del 9 de abril de 1999, donde se establece que la máxima autoridad es el Congreso General, el cual delega su autoridad en el Cacique General y en su Junta Directiva. Además, cuenta con un Administrador General y una serie de direcciones generales como son la Dirección de Recursos Naturales (DIRENA) y la Dirección de Tierras y

Límites (Recio, 2011 y COONAPIP, 2011). Junto a la ANAM, la Comarca tiene la responsabilidad de velar por la conservación y utilización racional de los recursos naturales renovables (Ley 22 de 1983), y a la vez definir e impulsar políticas de protección, conservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. En relación a la DIRENA, según la Carta Orgánica y el Decreto Ejecutivo 84 de

1999, entre sus funciones se incluye: i) Coordinar con los Congresos Locales para velar y promover la protección y el manejo sostenido de los recursos naturales; ii) Conocer las solicitudes referentes a la exploración, aprovechamiento de los recursos naturales, ya sea del gobierno u otra persona natural o jurídica; y iii) Coordinar con la ANAM todo lo referente a planes de protección, conservación y manejo sostenido de los recursos naturales que impulse esta institución en la Comarca (Idem).⁷⁸

Pese a este marco legal que ampara a las Comarcas en general, en la práctica, existen opiniones de que la ANAM percibe a REDD+ como una posibilidad para mejorar leyes, incrementar el control del Estado sobre el territorio nacional, e invertir más recursos para la conservación y las instituciones públicas (Peterson St-Laurent y otros, 2012). Si este fuera el caso, se perdería la oportunidad de contribuir al fortalecimiento de los territorios indígenas y sus instancias, en función del manejo sostenible de sus recursos naturales. Esto es clave, pues esos recursos son importantes, tanto para los Pueblos Indígenas como para el resto del país y la región, y se requieren acciones decididas para enfrentar las presiones que los amenazan. En este contexto, la falta de apoyo se refleja en un escaso presupuesto y reducida asistencia técnica, por lo que instituciones como la DIRENA se ven superadas en el control de su territorio y en la planificación de la actividad forestal, sin mencionar el limitado respaldo a iniciativas de desarrollo rural que mejoren los medios de vida de las comunidades indígenas (Argüelles, 2010).

Otro de los temas pendientes en el proceso nacional de REDD+ es la poca claridad en cuanto

⁷⁸ La Comarca Emberá-Wounaan está respaldada jurídicamente por la Ley No. 22 de 8 de noviembre de 1983, por la cual se crea la Comarca Emberá de Darién y el Decreto Ejecutivo No 84 de 9 de abril de 1999 por la cual se adopta la carta orgánica administrativa de la Comarca Emberá-Wounaan.

a los derechos del carbono de los bosques. Desde el inicio del proceso se advirtieron visiones opuestas en cuanto a este tema, debido a contradicciones entre la Ley Forestal que adjudica el patrimonio forestal al Estado y las Leyes Comarcales que se encuentran bajo un régimen especial y que remarcan la propiedad colectiva de los Pueblos Indígenas (PRISMA, 2013a y PNC, 2013). Como se ha señalado, los Pueblos Indígenas tienen un papel central en la conservación y manejo de los bosques en Panamá, por lo que la cuestión de la pertenencia de los derechos del carbono y de las reducciones de emisiones debe quedar completamente definida.

Por último, otro aspecto que pudiera limitar a la Comarca Emberá-Wounaan a incorporarse como una jurisdicción dentro del enfoque jurisdiccional, es el referente a sus dinámicas de deforestación. Aunque la Comarca presenta algunos focos de deforestación, es fuera de los territorios indígenas, donde se está generando una fuerte pérdida de cobertura boscosa.⁷⁹ Las iniciativas de REDD+ tratan de evitar deforestación, reducir la degradación y aumentar las existencias de carbono, pero ante un nivel de deforestación bajo, los costos derivados de la contabilidad del carbono resultan demasiado elevados.

El proceso de implementación de REDD+ en Panamá es sumamente complejo y no puede desligarse del modelo de desarrollo económico implementado en el país, pues éste ejerce una fuerte presión sobre los bosques. Los procesos de deforestación están asociados muchas veces a presiones externas a los territorios, situación que agrava los viejos conflictos existentes entre los grupos sociales que conviven en Panamá y en el resto de la región (Espinoza, 2012).

⁷⁹ Según estimaciones de la ANAM (2008), la Comarca Emberá-Wounaan tenía el 92.5% de su cobertura boscosa para 1992, mientras que en el año 2000 fue de 86.6 %, siendo la Comarca que más estable mantiene su cobertura forestal (COONAPIP, 2011a).

La fuerte competencia por apropiarse de la renta financiera de los bosques y la tierra, genera desigualdad y pobreza. A esto se suma una débil institucionalidad, el diseño poco apropiado de las políticas públicas del sector forestal y agrícola, además de un marco legal poco claro sobre temas de tenencia de los bosques y propiedad del carbono en las Comarcas Indígenas (REDD-CCAD-PM, 2010). En este contexto, la falta de un marco efectivo de participación y respeto a los derechos de los Pueblos Indígenas ocasionó el estancamiento del proceso nacional de REDD+.

Actualmente, se presenta una nueva oportunidad de avanzar en una línea más inclusiva, pues la COONAPIP ha propuesto un marco sólido para su participación a través de una agenda integral de los Pueblos Indígenas, acordada con ANAM, donde REDD+ se constituye como un elemento más dentro de la misma. Estos esfuerzos incluyen también la participación política indígena y su incidencia en la reforma constitucional, la ratificación del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la consolidación de las salvaguardas culturales y ambientales de los Pueblos Indígenas. Estos avances son fundamentales para conservar las áreas forestales que quedan en Panamá, ya que se requiere reconsiderar el rol que han ejercido estos pueblos en la protección de los bosques, de manera que ellos puedan tener claridad sobre los beneficios del proceso de REDD+.

Ante los retrasos y la reformulación del proceso nacional de REDD+ en Panamá, persiste aún más la necesidad de avanzar con mayor celeridad, por lo que acciones con un enfoque jurisdiccional podrían ayudar en esta dirección. Sin embargo, la posibilidad de que los territorios indígenas – como por ejemplo, la Comarca Emberá-Wounaan, se asuman como jurisdicciones implica una serie de consideraciones políticas, a pesar que la Comarca cumple con el requisito

de ser una entidad territorial político administrativa a nivel de Provincia. Caso contrario ocurre en la Cuenca del Canal de Panamá, pues por su relevancia dentro de la economía nacional, genera unos niveles de apoyo distinto, que le permiten adquirir la autonomía necesaria para ejecutar sus políticas de protección y conservación.

La deforestación no impacta de manera directa a la Comarca Emberá-Wounaan, ya que los fuertes procesos de pérdida de cobertura boscosa se ubican en zonas aledañas a ésta. Es en relación al grave problema de la deforestación y las amenazas externas como el avance de la frontera agrícola y la especulación de tierras por la construcción de infraestructura, que convendría definir un esquema sub-nacional o jurisdiccional que abarcara este territorio. La Región del Darién, que abarca la provincia del mismo nombre, las comarcas indígenas de Madugandí, Wargandí y Emberá-Wounaan y los distritos de Chimán y este de Chepo (Mapa 5), podría gestionarse como un territorio sub-nacional para REDD+ en Panamá.

Esta región se caracteriza por tener dos modelos de gestión o de aprovechamiento de sus recursos naturales hasta cierto grado antagónicos. Por un lado, en la provincia de Darién se instauró un modelo basado en la explotación intensiva de la tierra y de los recursos forestales en manos de compañías madereras y una compleja red de intermediación que poco ha beneficiado a las comunidades locales.⁸⁰ Por otro lado, dentro de las Comarcas Indígenas como la Comarca Emberá-Wounaan, se sostiene un sistema de producción ecológicamente sustentable, aplicando prácticas productivas que guardan un equilibrio con los bosques, manteniendo

⁸⁰ La tala y el comercio ilegal de la madera responde a un complejo proceso de factores de índole social, económico y político-institucional que está causando no solo degradación de los recursos forestales, sino que además está agravando viejos conflictos sociales que ponen en mayor desventaja a los grupos más pobres de la región (Espinoza, 2012).

su modelo original de manejo forestal comunitario, convirtiendo sus recursos en oportunidades y empoderando a las comunidades para mejorar su bienestar (Espinoza, 2012).

Sin embargo, la Región de Darién no representa una división administrativa. A pesar de ser una referencia geográfica e histórica, no tiene asidero en la organización territorial del país (provincias, comarcas, distritos y corregimientos), y por ende, no existe una autoridad que cuente con todo el andamiaje institucional capaz de impulsar un sistema de monitoreo, reporte y verificación para REDD+.

Sin embargo, en dicha Región se podría promover una instancia de diálogo donde participen todas las entidades administrativas (Comarcas, Provincias y Distritos involucrados) y sus actores locales (Pueblos Indígenas, colonos, darienitas), para desarrollar procesos que conduzcan al fortalecimiento de la gobernanza de estos territorios. Esto involucraría una combinación de diferentes formas de uso y tenencia del bosque orientadas al desarrollo del territorio. En ese sentido, las experiencias de manejo forestal comunitario dentro de la Comarca Emberá-Wounaan son una base importante para la implementación de las iniciativas de REDD+ en toda la región de Darién, pues ha implicado el diseño de estructuras organizacionales, acuerdos intercomunitarios, planes territoriales, manejo transparente y participativo de enorme utilidad y de similar aplicación para REDD+ (Espinoza, 2012).

Acciones con un enfoque sub.nacional o jurisdiccional podrían derivar en cambios a gran escala, como la transformación del modelo de

Mapa 5
Darién como región sub-nacional para REDD+



Fuente: Elaborado por PRISMA con base en CATHALAC, (2007) y base de datos SIG de Mesoamérica/ CCAD-BM (2002).

desarrollo que asegure un apoyo decidido al rol de los Pueblos Indígenas en la conservación y gobernanza de los bosques, de similar manera como se está apoyando a la ACP con el manejo de la Cuenca del Canal de Panamá.

Oportunidades e implicaciones para acciones de REDD+ jurisdiccional en Centroamérica

Las iniciativas de REDD+ con enfoque jurisdiccional representan una ruta emergente a nivel mundial que refuerza la importancia de los bosques en la mitigación del cambio climático. Los argumentos en favor de contribuir a superar las limitaciones de los proyectos de REDD+ y la lentitud de los procesos nacionales de preparación para la ejecución de acciones tempranas de REDD+, han motivado el interés de diversos actores por el enfoque y la implementación de acciones de REDD+ jurisdiccional en diversos países con bosque tropical con formas de gobierno federal como México y Brasil, pero también en países con formas de gobierno unitario como Perú.

En Centroamérica hay un notable interés por el mecanismo de REDD+, 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.

Los países de Centroamérica ejecutan o están por ejecutar sus planes de preparación para la implementación plena de acciones de REDD+, con estrategias y niveles de avance diferenciados. En el contexto de renovadas y agresivas políticas de promoción de inversiones y diversificación económica, diversos territorios bajo

cobertura forestal en Centroamérica están atravesando por procesos acelerados de deforestación configurando dinámicas caracterizadas por conflictos y disputas por el control de recursos, así como por una amplia gama de impactos ambientales. Ante la debilidad de los marcos regulatorios prevalecientes en la región, las políticas y acciones de REDD+ tienen el potencial de contribuir a gestionar dinámicas de deforestación y degradación, pero ello requiere asumir 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. Para lograrlo, Centroamérica podría apalancar sus procesos de preparación nacional para REDD+ a través de acciones a escalas 'territoriales o jurisdiccionales', sobre todo considerando que 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.

El contexto de dinámicas territoriales en Centroamérica y la relevancia de REDD+

Junto a los diversos esfuerzos e iniciativas de preparación para REDD+, los países centroamericanos experimentan una serie de dinámicas económicas, sociales, políticas y ambientales, que inciden de manera determinante en la configuración de los territorios. En ocasiones, estas dinámicas no son analizadas y comprendidas a profundidad dentro de los proyectos y

procesos nacionales de REDD+, a pesar de su relación con los principales factores de deforestación. Por ejemplo, el auge de los proyectos extractivos (minería, hidrocarburos); la ampliación de la frontera agrícola y ganadera, incluyendo los monocultivos como la palma africana (agrocombustibles) y las zonas de maquila agrícola; así como los megaproyectos de infraestructura y generación de energía (conectividad vial, hidroeléctricas, turismo), generan presiones y disputas 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.⁸¹

En las últimas décadas, las economías de la región se han transformado de manera significativa, pasando de la agroexportación a los servicios como sector principal y las remesas como principal fuente de divisas. Luego de la crisis global de 2008, los sectores vinculados a la llamada economía real adquirieron mayor relevancia y Centroamérica ha sido considerada como un destino importante para las inversiones de este tipo. Esto, unido a los esfuerzos realizados por todos los países de la región para incrementar la captación de Inversión Extranjera Directa (IED), han facilitado el despliegue de las dinámicas antes mencionadas, particularmente en nuevos territorios que hasta el momento no habían sido considerados enclaves económicos.⁸² De manera simultánea, en la ac-

tualidad se ejecutan o están en proceso de iniciar proyectos orientados a mejorar la conectividad de la región y proyectarla como un corredor logístico: ampliación del Canal de Panamá, los “canales secos” de Honduras y Guatemala, así como las obras del Canal Interoceánico de Nicaragua, entre otros.

Es importante destacar otras fuentes de financiamiento con las que cuentan los países de la región para desarrollar sus apuestas y planes de desarrollo. Los bancos multilaterales (BID y Banco Mundial), el BCIE – principal organismo financiero regional – y más recientemente, los proyectos de la Corporación Reto del Milenio de los Estados Unidos, han aportado recursos importantes para la ejecución de proyectos estratégicos de infraestructura, modernización institucional y desarrollo social, tanto a nivel de los países, como regionalmente.⁸³ Así, por un lado la región se encuentra inmersa en una dinámica de inserción al comercio global cada vez más acelerada y agresiva, y a la vez persisten las condiciones críticas de pobreza y desigualdad en una parte significativa de la población, particularmente en los territorios rurales. Precisamente, estos territorios que están en la mira 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. Frente a un escenario tan complejo, la construcción de condiciones que favorezcan la gobernanza territorial, en general, y la forestal en particular para

⁸¹ Estas presiones se encuentran en la zona de Petén en Guatemala (palma africana, ganadería extensiva, concesiones petroleras, turismo), la Mosquitia en Honduras (tala ilegal, ganadería, palma africana) y en la Región Autónoma del Caribe Norte de Nicaragua (avance de la frontera agrícola y ganadera, invasiones de colonos), por solo citar tres territorios. Además, las actividades alrededor de los corredores ilícitos de la región también contribuyen a las dinámicas de deforestación y degradación forestal.

⁸² La IED en Centroamérica para el período 2001-2010 fue de US\$ 274,608 millones, un incremento considerable respecto a la década anterior (US\$116,102 millones). Por su parte, entre 2005-2010, US\$ 1,747 millones fueron destinados para inversiones en el sector de recursos naturales, lo que representa un 8% del total (UNCTAD, 2011). Entre esos esfuerzos orientados a captar mayor IED, pueden señalarse: reformas a

marcos legales, simplificación de trámites administrativos y la recomposición de las oficinas de gobierno encargadas de atraer la IED.

⁸³ Las inversiones del BID y BM se han orientado hacia la modernización del Estado, el fortalecimiento del clima de competitividad y los proyectos sociales. El BCIE apoya proyectos de infraestructura, especialmente los contemplados en el Proyecto Mesoamérica como la Red Interamericana de Carreteras, el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central/SIEPAC, entre otros. La Corporación Reto del Milenio ha financiado proyectos de infraestructura vial y conectividad en Honduras, Nicaragua y El Salvador (PRISMA, 2012).

los casos de REDD+, sin lugar a dudas representa un desafío significativo a ser tomado en cuenta.

El cambio climático es un factor adicional que contribuye a complejizar estas realidades. Centroamérica es una de las regiones más vulnerables del mundo, donde cada vez más se experimentan fenómenos climáticos extremos – por ejemplo, sequías e inundaciones – con fuertes impactos en la economía y comprometiendo la seguridad alimentaria de las poblaciones. Las iniciativas de REDD+ no pueden estar exentas de las dinámicas de los territorios, sean estas de gran alcance – como los megaproyectos de inversión o los impactos de los eventos climáticos – pero también de aquellas más dispersas y quizás menos evidentes, como el avance de la frontera agrícola y ganadera hacia las zonas de bosques.

Como se ha podido observar a lo largo del estudio, los principales bosques de Centroamérica se localizan en los territorios de comunidades forestales y Pueblos Indígenas, quienes mantienen experiencias exitosas de manejo sostenible a lo largo de la región. De hecho, sin la presencia de estos actores, muy probablemente no existirían gran parte de los bosques remanentes. La región presenta además avances importantes en materia de reconocimiento de derechos, tales como el proceso de titulación de territorios indígenas en las Regiones Autónomas de Nicaragua y la entrega de títulos a comunidades forestales en Honduras. Sin embargo, aún no están claras las condiciones para la renovación de las concesiones forestales comunitarias de Petén (Guatemala) y persiste el riesgo de nuevos conflictos por la oposición a proyectos mineros e hidroeléctricos en las tierras de la Comarca Gnäbe-Buglé (Panamá).

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, la dimensión de derechos, espacios de consulta, diálogo político y concertación resultan fundamentales. Los procesos nacionales de preparación han logrado construir valiosas plataformas multi-actores, que serán útiles en caso de adoptar esquemas sub-nacionales y/o jurisdiccionales. En los últimos años, se ha incrementado la participación de representantes de comunidades forestales y Pueblos Indígenas en estos procesos, lo que les ha permitido proyectar sus visiones sobre estos temas, reivindicar sus derechos en los espacios de toma de decisiones y posicionarse como actores centrales de cualquier intervención de REDD+.

¿REDD+ jurisdiccional en Centroamérica?: Consideraciones finales

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 y hasta necesidades de 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.

Jurisdiccionalidades

Los países de Centroamérica tienen formas de gobierno unitario, pero en algunos de ellos existen jurisdicciones y/o condiciones para impulsar acciones de REDD+ jurisdiccional. Nicaragua y Panamá son casos particulares. En Nicaragua existe una estructura de gobierno unitario, sin embargo, también existe un régimen autonómico con amplias potestades para go-

bernar las regiones del Caribe nicaragüense, con gobiernos regionales y territoriales de elección popular, donde la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte constituye una jurisdicción con una serie de condiciones propicias para promover acciones de REDD+ con enfoque jurisdiccional; en Panamá, los territorios indígenas cuentan con un marco constitucional que les otorga una serie de facultades y un cierto nivel de autonomía bajo las figuras de comarcas y tierras colectivas. En Honduras, los actuales procesos de titulación de tierras en favor de Pueblos Indígenas, están dando paso a nuevos regímenes de tenencia y derechos que pudieran ser decisivos para impulsar acciones de REDD+ en la Mosquitia hondureña. En Guatemala y Costa Rica, el territorio está organizado bajo formas de gobierno unitario, aunque hay importantes reconocimientos de la existencia de diversos territorios indígenas, pero que no gozan de un régimen de autonomía, como en Nicaragua.

A pesar de varias décadas de esfuerzos de integración, Centroamérica no es una sola jurisdicción. Los países han promovido un proceso de integración regional y han conformado el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), sin embargo, la región no cuenta con las condiciones para adoptar un enfoque jurisdiccional supra-nacional, pues además de adolecer de una instancia con la autoridad o el mandato para sobreponerse a la actuación nacional de los países, tampoco hay una visión compartida sobre REDD+ entre los países miembros del SICA. Un ejemplo de ello es la fuente de financiamiento para REDD+: la mayoría de países buscan acceder a financiamiento de fondos y/o de mercados de carbono; sin embargo, Nicaragua y El Salvador se han planteado únicamente el financiamiento proveniente de fondos.

A pesar de ser países con formas de gobierno unitario, las experiencias recién iniciadas en Guatemala y Costa Rica por utilizar elementos

del enfoque de REDD+ jurisdiccional abren oportunidades para otros países de la región. Guatemala inició su proceso de preparación para REDD+ a partir de proyectos como GuateCarbon, luego en base a metodologías del estándar sobre REDD+ jurisdiccional desarrollado por el VCS-JNR, definió cinco regiones sub-nacionales y procedió a la elaboración de niveles de referencia en varias de ellas como ruta de preparación nacional. De manera similar, Costa Rica se ha planteado la posibilidad de utilizar la metodología del VCS-JNR iniciando en la región de Guanacaste, para luego desarrollar su nivel de referencia a escala nacional. Aunque con lógicas distintas, en ambos países el enfoque de REDD+ jurisdiccional se ha utilizado para avanzar en los aspectos técnicos y en la contabilidad del carbono; ambos países están a la delantera con sus procesos de preparación para REDD+ en Centroamérica, incluso, ambos países son los primeros en proponer acciones de reducción de emisiones ante el Fondo del Carbono.

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. Los gobiernos necesitan avanzar con mucha más celeridad en la definición de los niveles de referencia forestal y de emisiones por deforestación y degradación; y las metodologías de REDD+ jurisdiccional para la definición de esos niveles de referencia pueden contribuir a que estas acciones se desarrollen más rápidamente, tal como ocurre en Guatemala y Costa Rica. Sin embargo, con excepción de la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte en Nicaragua, difícilmente se podría aspirar llegar a la definición de jurisdiccio-

nes propiamente dicho, pues son los gobiernos nacionales los que tienen bajo su control los procesos de preparación para REDD+.

En Centroamérica existen al menos cuatro territorios en los cuales existen condiciones para promover acciones de REDD+ jurisdiccional (Mapa 6), que enfrentan 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. Los cuatro territorios corresponden a las Tierras

Bajas del Norte en Guatemala, donde ya se han implementado acciones bajo el enfoque de REDD+ jurisdiccional, dando como resultado la definición de regiones sub-nacionales; el departamento de Gracias a Dios en Honduras, desde donde se pudiera dar un nuevo impulso al proceso nacional de preparación para REDD+; la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte en Nicaragua, que representa la región más relevante para REDD+ en ese país, además de reunir las condiciones para ser una jurisdicción; y la región de Darién en Panamá.

En las Tierras Bajas del Norte, es el gobierno nacional, a través del CONAP y del INAB que controla el proceso de REDD+; en la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte, la prepa-

Mapa 6
Centroamérica: Territorios con potencialidades para acciones de REDD+ jurisdiccional



Fuente: PRISMA.

ración para REDD+ se desarrolla de manera coordinada entre el gobierno regional y el gobierno nacional; en los otros territorios, el aval político de los gobiernos nacionales sería fundamental para promover acciones con enfoque de REDD+ jurisdiccional a escala sub-nacional (Gracias a Dios en Honduras; y región de Darién, en Panamá).

La contabilidad del carbono y los sistemas de MRV

El establecimiento de sistemas efectivos de monitoreo, reporte y verificación es un paso fundamental en la preparación para REDD+ (Joseph et. al., 2013) para demostrar objetivos de adicionalidad y evitar los riesgos de fugas, pero eso no basta, pues además dimensiones económicas y políticas, así como criterios de desempeño determinarán que esos sistemas sean altamente confiables y precisos en la medición, el monitoreo, el reporte y la verificación (Herold y Skutsch, citados en Joseph et. al., 2013). Dado que REDD+ será un mecanismo de financiamiento basado en resultados, los sistemas de MRV deben tener la capacidad de evaluar los resultados en relación con los niveles de referencia de los patrones de deforestación y cobertura forestal, así como de las emisiones con base en lineamientos recomendados por el IPCC (Balderas Torres, 2014) y por la CMNUCC.

Los sistemas de MRV revisten una importancia crucial, pues serán la base para la negociación de créditos y así, acceder al pago por desempeño en una fase de implementación plena de REDD+. En dicha fase, se requerirán sistemas de MRV mucho más precisos y confiables, que ya no sólo dependerán de información a escala nacional (datos e imágenes satelitales), sino de datos producidos localmente - Tier 3 (Balderas Torres, 2014; Joseph et. al., 2013).⁸⁴

⁸⁴ En 2006, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), propuso un enfoque basado en tres gradas (Tier 1, Tier 2 y Tier 3) para la medición de

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.⁸⁵

Desde la perspectiva de los Pueblos Indígenas y comunidades forestales, los sistemas de MRV y la distribución de beneficios serán determinantes: sistemas bien estructurados y negociados pueden fortalecer de manera importante sus estrategias, o por el contrario, pueden dar paso a nuevos conflictos en la medida que las causas subyacentes de los mismos no se aborden de manera decidida. Patel et. al., (2013) advierten que los asuntos relativos a la distribución de beneficios han sido importantes generadores de conflictos aún antes de la implementación de REDD+, por lo tanto, se requiere ir más allá de los aspectos monetarios para incluir otros aspectos incluso más relevantes como las restricciones de acceso y uso; los traslapes entre

emisiones: Tier 1 es el más simple de usar y está basado en información y datos de valores de emisiones disponibles globalmente; Tier 2 se basa en datos específicos a nivel de los países o regiones dentro de los mismos; Tier 3 usa datos espacialmente explícitos para obtener mayores niveles de certeza (Joseph et. al., 2013).

⁸⁵ Skutsch, et. al., (2014) distinguen dos sistemas para la distribución de beneficios bajo REDD+: el más comúnmente mencionado es el que basa la distribución de beneficios a partir del desempeño medido en términos de los impactos en las emisiones de carbono; el segundo, mide el desempeño en términos de las actividades que posibilitan los resultados en la reducción de emisiones de carbono. Bajo el segundo sistema, una parte importante de la información debería provenir de las mismas comunidades, la cual, debería formar parte de los sistemas de MRV a escala nacional, regional o sub-nacional.

agendas económicas y de conservación; la capacidad y el liderazgo para el manejo de conflictos, así como los marcos legales e institucionales que les dan soporte; los mecanismos institucionales de participación e información; y la seguridad de tenencia.

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), lo que resalta la importancia de la dimensión política, no sólo técnica, en la construcción de dichos esquemas.⁸⁶ La experiencia de más de 300 proyectos de REDD+ refleja que los beneficios relativos a oportunidades de ingresos o empleo pueden ser modestos, mientras que los beneficios en términos de seguridad y empoderamiento pueden ser mucho más significativos (Lawlor, Myers Madeira, Blockhus and Ganz; 2013).

Aspectos como los anteriores, están prácticamente ausentes en los países de la región, incluso en los que más están avanzando con sus procesos de preparación para REDD+. Acciones de REDD+ jurisdiccional podrían contribuir de manera importante en ampliar y contextualizar territorialmente aspectos como esos, pero también otros que son altamente críticos, como las salvaguardas y las preocupaciones ambientales y sociales inherentes a REDD+.

⁸⁶ En el contexto de REDD+, la efectividad es una medida del monto de emisiones reducidas o del incremento de los reservorios de carbono; la eficiencia, una medida de los costos de esas reducciones o del incremento de los reservorios. La equidad tiene tres dimensiones: la equidad distributiva, que se refiere a la asignación entre diferentes actores en términos de costos, riesgos y beneficios; la equidad procedimental, que se refiere a la participación en la toma de decisiones y la inclusión en procesos de negociación de visiones diferentes; y la equidad contextual, también conocida como equidad de acceso a recursos y mercados (Luttrell et. al., 2013).

De las preocupaciones sociales y ambientales hacia agendas territoriales sustantivas

En la actualidad los temas sociales y ambientales se encuentran presentes cada vez más en las agendas sobre REDD+, tanto en las negociaciones internacionales, como en los países y territorios donde se adelantan acciones de preparación. Si bien en las primeras etapas del mecanismo, el énfasis se dirigió hacia los avances técnicos y metodológicos de la contabilidad del carbono, en los últimos años las preocupaciones sociales y ambientales han ganado relevancia. Como resultado de la presión de los Pueblos Indígenas, comunidades forestales y ONG de la sociedad civil, se ha logrado una mayor atención a temas de fondo para la gobernanza forestal, como los derechos (incluyendo la tenencia de la tierra), los mecanismos de consulta, las propuestas para la distribución de beneficios y la solución de controversias, entre otros. Estos factores se están volviendo críticos - incluso para seguir avanzando en los aspectos técnicos - para garantizar la puesta en funcionamiento y permanencia de las iniciativas de REDD+.

Luego del establecimiento de las salvaguardas como uno de los cuatro requisitos para adelantar las acciones de reducción de emisiones por deforestación y degradación (COP-16 de Cancún),⁸⁷ el tema ha estado presente no solo en las negociaciones, sino también en los diferentes esfuerzos de preparación para REDD+. Así, las salvaguardas han sido incorporadas como elementos importantes en el Marco Metodológico del FCPF del Banco Mundial y en los Principios

⁸⁷ Los cuatro requisitos a ser completados por los países fueron los siguientes: i) Elaboración de un plan de acción o estrategia nacional; ii) Establecimiento de un nivel nacional de referencia; iii) Implementación de un sistema nacional de vigilancia forestal; y iv) Definición de salvaguardas que incluyan cuestiones de tenencia de la tierra, gobernanza forestal, participación de interesados, respeto por los derechos y conocimiento de Pueblos Indígenas y comunidades locales, así como la compatibilidad de las medidas de conservación con la diversidad biológica, entre otros aspectos (CMNUCC, 2011)

y Criterios Sociales y Ambientales de ONU-REDD, por mencionar dos de los principales actores que impulsan el mecanismo.⁸⁸ Existe un creciente reconocimiento que un programa de REDD+ enfocado únicamente en los aspectos técnicos, tiene el riesgo de que sus resultados se vean limitados o que, inclusive, los conflictos sociales y ambientales comprometan su permanencia.

En Centroamérica, las iniciativas de REDD+ se concretizan en territorios donde las agendas sociales y ambientales presentan fuertes desafíos, reclamos históricos de parte de los Pueblos Indígenas y comunidades forestales en un contexto de múltiples amenazas sobre los bosques. Si bien las principales masas forestales de la región están ubicadas en territorios indígenas y en zonas manejadas por comunidades forestales, no siempre existe claridad respecto a la tenencia de la tierra y al control territorial que pueden ejercer estos actores locales. Los casos de la renovación de concesiones forestales en Petén y los conflictos que enfrentan los Pueblos Indígenas en la RACCN como resultado de las invasiones de colonos, ilustran esta situación. Por lo tanto, las iniciativas de REDD+ en estos y otros territorios de la región, deberían incluir como temas centrales los derechos de tenencia, los cuales inevitablemente están asociados a los derechos de aprovechamiento de los recursos naturales.

Al igual que en otros países, en Centroamérica se crearon muchas expectativas alrededor del mecanismo de REDD+, especialmente sobre el posible financiamiento que estaría disponible. En este contexto, serán fundamentales los acuerdos sobre las modalidades y mecanismos para canalizar los recursos provenientes de las iniciativas de REDD+, un tema que aún no ha sido resuelto en los diferentes procesos nacio-

nales de preparación y que van más allá de experiencias como la de Costa Rica con su programa de PSA. Los programas de REDD+ podrían abrir nuevas oportunidades para la construcción de agendas más amplias y compartidas de desarrollo, contribuyendo así a mejores condiciones de vida para las poblaciones locales.

Para los Pueblos Indígenas y comunidades rurales en Centroamérica, REDD+ va más allá de la reducción de emisiones o del incremento de las reservas de carbono – tareas que estos actores han venido realizando a lo largo de su historia – enfatizando en el debate aspectos como los procesos de desarrollo, el respeto a las formas de vida locales y la consolidación de derechos.

Uno de los derechos más importantes, no solo en función de REDD+ sino también para otras intervenciones externas a los territorios, es la capacidad de decisión que tienen los actores locales. Esto se ratifica a través del CLPI, que es un requisito esencial para implementar iniciativas de REDD+. Junto a éste, emergen cuestiones como la representatividad y legitimidad – ¿quién tiene la autoridad para otorgar el CLPI? – y cuáles deberían ser los mecanismos y procesos de consulta más adecuados. Asimismo, el establecimiento de instancias y procedimientos claros para la resolución de controversias, es fundamental para hacer frente a conflictos relacionados con la preparación y/o implementación de REDD+. La suspensión del Programa de ONU-REDD en Panamá (marzo de 2013), como resultado de los desacuerdos entre la COONAPIP, ANAM y ONU-REDD, muestra hasta qué punto puede verse afectado un programa de REDD+ cuando no se respetan derechos elementales como el CPLI y cuando no existen mecanismos claros para canalizar y resolver las controversias.

Con relación a estos temas, durante la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Clima celebra-

⁸⁸ Dentro del enfoque del FCPF, la SESA y el marco de gestión ambiental-social que se deriva de ésta pueden sentar las bases para el establecimiento de las salvaguardas.

da en septiembre de 2014, una coalición formada por organizaciones que representan a pueblos y territorios de las cuencas amazónica y del Congo, de Mesoamérica, así como del sudeste y pacífico asiático lanzaron una propuesta basada en tres principios: i) respeto y reconstitución de la territorialidad ancestral; ii) financiamientos climáticos territoriales; y iii) libre determinación y CPLI que sea vinculante.⁸⁹ Una de estas organizaciones (COICA), realizó un ejercicio de revisión de los principios y criterios de REDD+ SES, aportando elementos como la importancia de considerar otros beneficios del bosque (además del carbono) y el rol protagónico que deben tener las experiencias de manejo forestal comunitario.⁹⁰ Además de identificar los aspectos más relevantes para los actores locales, esas propuestas muestran el potencial de éstos en función de la búsqueda de soluciones a los problemas climáticos, a partir de sus realidades y cosmovisiones.

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. Al igual que los aspectos de contabilidad, las salvaguardas requieren de sistemas

⁸⁹ Las organizaciones que conforman esta coalición son las siguientes: Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA); Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP); Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques (AMPB); Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (ANAM, Indonesia); y la Réseau des Peuples Autochtones et Locales Pour la Gestion des Écosystèmes Forestiers (REPALF, Congo). Estos actores tiene influencia sobre el 85% de los bosques tropicales del mundo (AMPB, 2014).

⁹⁰ Otras recomendaciones realizadas por COICA, incluyen: i) establecer mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de los derechos; ii) fortalecer la gobernanza; y iii) garantizar la libre determinación de los pueblos y el respeto a sus decisiones, más allá de los niveles de participación (ICAA, 2013).

de monitoreo que aseguren su cumplimiento. Una de las ventajas de diseñar salvaguardas robustas, que aborden las preocupaciones socio-ambientales y los posibles riesgos asociados a REDD+, consiste en que las mismas podrían ser utilizadas en diferentes iniciativas de manera simultánea (ej. FCPF, ONU-REDD, REDD+ jurisdiccional). Inclusive, en un eventual acuerdo global sobre REDD+ en las negociaciones internacionales, los avances que se logren sobre el establecimiento de salvaguardas serán la base para el cumplimiento posterior de las medidas que se definan.

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 con aspectos como las salvaguardas sociales y ambientales, pero también con la construcción de agendas de desarrollo bajo en carbono en los territorios. Existen diversas e importantes plataformas de diálogo sobre REDD+ en cada uno de los países de la región en las cuales participan Pueblos Indígenas y comunidades forestales. Sin embargo, en general, dichas plataformas abordan temas de carácter nacional, pero no logran avanzar hacia la estructuración de agendas con lógica territorial.

Incluso, en países de la región donde los procesos nacionales de preparación no han tenido muchos avances, acciones como las de REDD+ jurisdiccional, podrían dar mayores impulsos, si es que en realidad se apuesta por participar en la fase de implementación plena de REDD+. La posibilidad de incorporar proyectos de REDD+ bajo el concepto de “anidamiento” en regiones sub-nacionales o jurisdicciones, con-

tribuiría a una mayor concreción y celeridad en la adopción de salvaguardas. Además de reducir los riesgos de conflictos derivados de las intervenciones de REDD+, las salvaguardas

sociales y ambientales tienen el potencial de contribuir a objetivos más amplios de desarrollo rural bajo en carbono en los territorios.

Referencias

- ACP (2010). *Sustainable Forest Cover Establishment Project. Project design document for climate, community & biodiversity standards (CCBS)*, preparado por MGM Innova. Panamá.
- ACP (2012). *Canal de Panamá. Informe Anual*. Panamá.
- ACP (2013). *Revista Caudal. Panamá* http://www.reddcadgiz.org/documentos/doc_854405073.pdf
- AGEXPORT (2011). *El programa de encadenamientos empresariales de AGEXPORT suscribe acuerdo para la conformación del Grupo de Implementadores REDD+ Guatemala*. División de Desarrollo. Guatemala.
- AGEXPORT (2013). *Proyecto Clima, Naturaleza y Comunidades en Guatemala empodera a comunidades para mitigar de forma integral el cambio climático*. Noticias AGEXPORT Verde. Disponible en: <http://agexporthoy.export.com.gt/2013/06/proyecto-clima-naturaleza-y-comunidades-en-guatemala-empodera-a-comunidades-para-mitigar-de-forma-integral-el-cambio-climatico/>
- American Carbon Registry (2012). *ACR Nested REDD+ Standard Requirements for Registration of REDD+ Projects Nested Within a Jurisdictional Accounting Framework*. Version 1.0, Octubre.
- AMPB (2014). *Propuesta global de los Pueblos-Territorios hacia un Acuerdo Climático Global*. New York.
- AMPB y PRISMA (2014). *Pueblos Indígenas y Comunidades Rurales Defendiendo Derechos Territoriales: Estudios de Caso sobre Experiencias de Prevención y Defensa ante el Narcotráfico y el Crimen Organizado en Mesoamérica*. Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques y Fundación PRISMA. San Salvador.
- AMPB-PRISMA (2014). *Mesoamérica a la delantera en derechos forestales comunitarios: lecciones para hacer que REDD+ funcione*. El Salvador.
- ANAM (2008). *Plan nacional de desarrollo forestal: modelo forestal sostenible para la restauración de cuencas hidrográficas y áreas protegidas*. Panamá.
- ANAM, ONU-REDD (2013). *Propuesta de reformulación del Programa ONU-REDD-Panamá*.
- Argüelles, L. (2010). *Estrategia institucional para la prevención y control de la tala ilegal en los bosques del Darién en Panamá*. (Marzo, 2010). Panamá.
- Asamblea Nacional de Panamá (2014). *Anteproyecto de Ley 25, que crea el Ministerio de Ambiente*. Presentado por el Ministro de Economía y Finanzas el 18 de agosto de 2014.
- Baker, R. y Florian, E. (2014). *Impulsando la Participación de los Pueblos Indígenas en REDD+: La Inclusión Temprana y la Consulta en Costa Rica*. Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques. Bank Information Center/Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.
- Balderas Torres, A. (2014). *Potential for integrating community-based monitoring into REDD+*. *Forests* 2014, 5.
- Banco Mundial (2013). *Nicaragua Grant Letter (Grant number TF 099264)*. Disponible en: <https://www.forestcarbonpartnership.org/nicaragua> Consultado el 18 de junio 2014
- Baumeister, E. (2013). *Concentración de la tierra y seguridad alimentaria en Centroamérica*. Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC) y Fondo de Desarrollo Noruego.
- Becerra, M. y Nepstad, D. (2014). *Enfoque Jurisdiccional REDD+ y RIA*. Primer encuentro REDD+ Indígena Amazónico, Río Branco, Acre 19 - 21 de mayo de 2014. http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_4538.pdf
- BID (2009). *Panamá, estrategia del país del BID noviembre 2010 - diciembre 2014*. Documento de Trabajo. Panamá
- BID (2013). *Preparación de la estrategia nacional para la reducción de emisiones por deforestación evitada y degradación de bosques en Guatemala*. Documento de Cooperación Técnica GU-T1194.
- BID-BM (2013). *Misión de revisión de avances. Operación "Apoyo a la Estrategia REDD+ en Guatemala: Implementando el R-PP del FCPF en Guatemala*. Guatemala.
- Borge Carvajal, C. *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.
- Bosworth, J. (2010). *Honduras: Organized Crime Gaining Amidst Political Crisis*. Woodrow Wilson Center For Scholars. Washington, D.C.
- CADPI (2014). *Demarcación y titulación de territorios indígenas: La reivindicación de derechos ancestrales*. Bilwi, Nicaragua.

- Calvo-Obando, A., Ortiz-Malavassi, E. (2012). *Fragmentación de la cobertura forestal en Costa Rica durante 1997 a 2000 y 2000 a 2005*. Revista Forestal Mesoamericana Kurú, 9.
- Carbon Decisions International (2012). *Reducción de emisiones por deforestación evitada en la zona de usos múltiples de la Reserva de Biosfera Maya en Guatemala*. Documento de Diseño de Proyecto elaborado según los estándares para el diseño de proyectos de Clima, Comunidad y Biodiversidad.
- Carbon Decisions International (2013). *Reducción de emisiones por deforestación evitada en la zona de usos múltiples de la Reserva de Biosfera Maya en Guatemala*. Verified Carbon Standard Project Description.
- Carbon Decisions International (2014). *Reducción de emisiones por deforestación evitada en la zona de usos múltiples de la Reserva de Biosfera Maya en Guatemala*. Documento de Diseño de Proyecto elaborado según los estándares para el diseño de proyectos de Clima, Comunidad y Biodiversidad.
- CARE-CCBA (2012a). *Estándares Sociales y Ambientales para REDD+*. Versión 2, Septiembre.
- CARE-CCBA (2012b). *Lineamientos para el uso de Los Estándares Sociales y Ambientales para REDD+ a nivel país*. Versión 2, abril.
- Castillo, B. (2007) *La participación política de los Pueblos Indígenas en Panamá, 2000 – 2006. Una visión desde adentro*. Tomado de Estudios sobre participación política indígena. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <http://saludpublica.bvsp.org.bo/textocompleto/bvsp/boxp68/indigenas-participacion.pdf>
- Catalyst Project (2009). *Towards the inclusion of forest-based mitigation in a global climate agreement*. Climate-Works Foundation. Mayo.
- CCBA (2012). *Estándares sociales y ambientales para REDD+*.
- Cenam, M. C.; Pavan, M. N.; Campos, M. T.; Barros, A. C.; Carvalho, F. (2009). *Casebook of REDD projects in Latin America*. Manaus, Brazil.
- Charchalac, S. (2012). *Experiencias en compensación por servicios ambientales en América Latina (PSA o REDD+): Descripción de casos relevantes*. Forest Trends, NORAD, AVINA, RRI. Washington, D.C.
- Charchalac, S., 2012. *Experiencias en compensación por servicios ambientales en América Latina (PSA o REDD+): Descripción de casos relevantes*. Forest Trends, NORAD, AVINA, RRI.
- Cherret, I. (2001). *Decentralization, Rural Poverty and Degradation of Uplands in Central America*. Mountain Research and Development, 3.
- CICH (2009). *Plan de Desarrollo Sostenible y Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá*. Panamá.
- Climate Focus (2013). *The why and how of subnational REDD+*.
- CMNUCC (2011). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010*. FCCC/CP/2010/7/Add.1. Publicado el 15 de marzo 2011.
- Cole Villalobos, J. (2009). *Pueblos Indígenas afectados por desarrollos mineros, petroleros y represas en Mesoamérica, El Caso de Costa Rica*. Costa Rica: UICN.
- CONADETI (2013). *Informe Ejecutivo de la CONADETI y las CIDT*. 30 de Junio de 2013.
- Congreso de la República de Guatemala (2013). *Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero*. Decreto No. 7-2013. Guatemala.
- Congreso General Guna (2013). *Resolución No. 5. Sasardi Muladub*, Panamá. <http://amanecerindigena.blogspot.com/2013/06/guna-yala-dice-no-redd.html>
- Constitución Política de la República de Nicaragua (1986 y reformas). Publicada en febrero de 2007.
- COONAPIP (2009a). *Presentación sobre Documento REDD*. Panamá.
- COONAPIP (2009b). *Consultoría para la facilitación de talleres de REDD+ y participación de los Pueblos Indígenas*. Panamá.
- COONAPIP (2011a) *Diagnóstico socioambiental y territorial de los Pueblos Indígenas de Panamá*. Panamá.
- COONAPIP (2011b). *Plan Estratégico para la Incidencia Política de la COONAPIP 2011-2015*. Documento borrador de mayo 2011. Ciudad Panamá.
- CRAAN, GRAAN y CCF-A (2012). *Estrategia de la RAAN frente al Cambio Climático*. Aprobada mediante la resolución No.20 del 8 de febrero de 2012.
- Cruz, Z. P. (2013). *Documento de sistematización: el Proceso de las Áreas Comunitarias del Bosque Nacional de Gualaco y Guata: Una experiencia de desarrollo integral comunitario y manejo sostenible de recursos naturales*. GIZ. Honduras

- Cuéllar, N. et al., 2011. *Dinámicas Territoriales en Centroamérica: Contextos y desafíos para comunidades rurales*. Fundación PRISMA. San Salvador.
- Cuéllar, N. y Davis, A. (2013). *Tomándole el Pulso a REDD+ en Centroamérica: Procesos, actores e implicaciones para la gobernanza territorial*. San Salvador: PRISMA.
- Cuéllar, N., Davis, A., Luna, F. y Díaz, O. (2012). *Inversiones y Dinámicas Territoriales en Centroamérica: Implicaciones para la gobernanza y la construcción de alternativas*. PRISMA, San Salvador.
- Daniels, A., Bagstad, K, Esposito, V., Moulaert, A., Rodriguez, C. M. (2010). *Understanding the impacts of Costa Rica's PES: Are we asking the right questions?* *Ecological Economics*, 69 pp. 2116 – 2126.
- Davis, A. (2014). *De la degradación y conflicto a la gestión territorial: el reconocimiento de derechos comunitarios en Gualaco y Guata, Honduras*. PRISMA. San Salvador.
- Davis, A. y O. Díaz (2014). *Adaptación y Acumulación: Desafíos, contradicciones e implicaciones para la gobernanza territorial en el Corredor Seco Centroamericano*. PRISMA, San Salvador.
- Davis, A. (2010). *Reducción de emisiones por deforestación y degradación en Guatemala: Iniciativas, territorios y actores de un proceso en marcha*. PRISMA, San Salvador.
- De Camino, R., Segura, O., Arias, L. G., y Pérez, I. (2000). *Costa Rica Forest Strategy and the Evolution of Land Use: Evaluation of Country Case Study Series*. World Bank Washington D.C.
- Decreto 92-2007. *Aprovechamiento especial recurso forestal derribado por Huracán Félix*. Vigente desde 21 de septiembre de 2007.
- El Heraldo. (2 de Febrero 2014). *Estructura no elimina funciones del gobierno*. Recuperado el 16 de Septiembre: <http://www.elheraldo.hn/csp/mediapool/sites/ElHeraldo/Pais/story.csp?cid=702529&sid=299&fid=214>
- Elías, S. y Monterroso, I. (2014). *La lucha por los derechos territoriales para las comunidades rurales: La experiencia de ACOFOP en la Reserva de la Biósfera Maya, Petén*. ACOFOP-AMPB-USAC-PRISMA. San Salvador.
- Environmental Defense Fund (2012). *Submission to the UNFCCC AWG-LCA: Views on modalities and procedures for financing results-based actions and considering activities related to decision 1/CP.16, paragraphs 68-70 and 72*. Febrero.
- Espinoza Peña, C. (2012). *Manejo forestal comunitario como estrategia para fortalecer la gobernanza forestal en Panamá: la experiencia de la Comarca Emberá-Wounaan*. En *Revista Humanidades*. Universidad de Panamá.
- http://www.up.ac.pa/ftp/2010/v_postgrado/publicaciones/Revistas/HUMANIDADES.pdf
- Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (Ley 28)*. Vigente desde el 30 de octubre 1987.
- Executive Office of the President (2014). *The President's Climate Action Plan*. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/images/president27sclimateactionplan.pdf>
- FC-FCPF (2013). *Marco Metodológico del Fondo del Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques*. Versión final. Diciembre.
- FCPF (2014b). *Forest Carbon Partnership Facility 17th, Participants Committee Meeting July 2-4, 2014*. Resolution, PC/17/2014/1. Costa Rica's Request for Additional Funding. Forest Carbon Partnership Facility, Washington, D.C.
- FCPF (2014a). *REDD Readiness Progress Fact Sheet: Nicaragua*. Disponible en: <https://www.forestcarbonpartnership.org/nicaragua> Consultado el 14 de julio 2014
- FONAFIFO. (2014). *Informe de Medio Período Costa Rica. Solicitud de Fondos Adicionales al Fondo de Preparación al FCPF*. Fondo de Financiamiento Forestal, San José.
- Forest Trends (2014). *Avoided Deforestation in the Sierra del Lacandón National Park*. Forest Carbon Portal. Disponible en: <http://www.forestcarbonportal.com/project/avoided-deforestation-sierra-del-lacand%C3%B3n-national-park>
- Forest Trends-Climate Focus (s.f.). *Nested projects and REDD+*. Briefing Document.
- GBBCC-MARN (2012). *Grupo Interinstitucional de Bosques, Biodiversidad y Cambio Climático reordena su estructura*. MARN-Unidad de Relaciones Públicas. Disponible en: <http://marnguatemala.blogspot.com/2012/05/grupo-interinstitucional-de-bosques.html>
- GCF (2009). *Governor's Climate & Forest Task Force – Joint Action Plan (2009-2010)*.
- 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.
- GCF (s. f.). *El Grupo de Trabajo de Gobernadores sobre Clima y Bosques*.

- GdG-GEF-PNUD (s.f.). *Manejo sostenible de bosques y múltiples beneficios globales*. Documento de proyecto. Guatemala.
- GEF (2011). *Sustainable forest management and multiple global environmental benefits*. Project Identification Form. GEF Trust Fund.
- GEF (2014). *Sustainable forest management and multiple global environmental benefits*. Disponible en: http://d7.thegef.org/project_detail?page=3&projID=4479
- Genaro, A. (2014). *Emergencia en los territorios indígenas mayangnas y la Reserva de la Biosfera de BOSAWAS*. Presentación realizada en el Pre-congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas por Pueblos Indígenas. 17 y 18 de marzo 2014. San José, Costa Rica.
- Global Environmental Facility (2005). *Project Executive Summary: Mainstreaming Market Based Instruments for Environmental Management*. Global Environmental Facility.
- Global Forest Watch (2014). <http://www.globalforestwatch.org/> Accedido el 27 de Agosto, 2014.
- Gobierno de Guatemala - FCPF (2013). *Propuesta de preparación para REDD+*. FCPF - ONU-REDD. Versión revisada 15 de marzo.
- Gobierno de Guatemala (2014). *Early idea - Emission reduction through strengthening forest governance in vulnerable communities in Guatemala*. Tenth Meeting of the Carbon Fund. FCPF. Bonn.
- 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.
- Gobierno de Panamá (2009). *Readiness Preparation Proposal (may 16 2009)*. Panamá
- Hayes, Tanya (2007). *Forest Governance in a Frontier: An analysis of the dynamic interplay between property rights, land use norms and agricultural expansion in the Mosquitia Forest Corridor of Honduras and Nicaragua*. Doctoral Dissertation, Indiana University.
- Herrera Ugalde, M. E., Pérez Castillo, J.P. (2012). *Propuesta de Indicadores Socio-Económicos y Ambientales para Evaluar el Efecto del Programa de Pagos por Servicios Ambientales en la Reserva Indígena Cabécar Talamanca Costa Rica durante el período 2007-2011*. Seminario de Graduación para optar al grado de Licenciatura en Ingeniería Forestal con énfasis en Desarrollo Forestal. Universidad Nacional de Costa Rica. San José.
- Hodgdon, Benjamin; Jeffrey Hayward y Omar Samayoa (2013). *Putting the plus first: community forest enterprises as the platform for REDD+ in the Maya Biosphere Reserve, Guatemala*. Tropical Conservation Science - Special Issue Vol. 6 (3).
- ICAA (2013). *Relatoría del taller "Fortalecimiento de capacidades sobre salvaguardas y estándares sociales y ambientales para REDD+"*. Celebrado en Puerto Maldonado, Perú el 22 y 23 de octubre 2013.
- Imbach, P. et al. (2013). *Análisis de cambios de uso de la tierra (1992-2008) y formulación de escenarios de deforestación futura de los bosques de Panamá*. Informe preparado por el CATIE para ONU-REDD. Turrialba, Costa Rica.
- INAB-CONAP-UVG-URL (2012). *Mapa de cobertura forestal de Guatemala 2012 y dinámica de la cobertura forestal 2006-2010*. Guatemala.
- Janson-Smith, Toby y Helen Marsh (2013). *A Corporate Primer on Reducing Emissions Deforestation and Forest Degradation (REDD): The context, Key Technical and Policy Issues, and Private Sector Involvement*. Conservation International.
- Joseph, Shijo; Martin Herold; William D Sunderlin and Louis V Verchot (2013). *REDD+ readiness: early insights on monitoring, reporting and verification systems of project developers*. Environmental Research Letters 8. IOP Publishing, UK.
- La Gaceta (26 de febrero, 2008). *Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre*. Decreto 98-2007. Num. 31,544.
- La Prensa, 2014. *"Sequía los hunde en la pobreza" y "Doble golpe de la naturaleza en Nicaragua"*. Disponibles en: <http://www.laprensa.com.ni/2014/07/16/activos/203399> y <http://www.laprensa.com.ni/2014/07/16/ambito/203484-doble-golpe-naturaleza-nicaragua>
- Lawlor, L.; Myers Madeira, E; Blockhus, J.; and Ganz, D. (2013). *Community participation and benefits in REDD+: A review of initial outcomes and lessons*. Forests 2013, 4.
- Lebedys, A. (2004). *Trends and current status of the contribution of the Forest Sector to National Economies*. Roma: FAO.
- Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal (Ley 462)*. Vigente desde 29 de agosto de 2003.

- Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua (Ley 854)*. Vigente desde el 10 de febrero de 2014. Nicaragua.
- Ley del Medio Ambiente y los Recursos Naturales*. Vigente desde 6 de junio de 1996. Nicaragua.
- Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz (Ley 445)*. Vigente desde enero de 2003.
- Luttrell, C. et. al. (2013). *Who should benefit from REDD+? Rationals and realities*. Ecology and Society (8/4).
- MARENA (2005). *Atlas de la Reserva de la Biósfera BOSAWAS*. Managua.
- MARENA (2013). *Taller Nacional de Evaluación Social y Ambiental Estratégica (SESA) / Estrategia Nacional de Deforestación Evitada (ENDE)*. Memoria del Taller.
- MARENA (s/f.). *Proceso de construcción del plan de trabajo SESA en la ENDE-REDD+ de Nicaragua*. Disponible en: http://www.reddcadgiz.org/documentos/doc_1416284666.pdf Consultado el 29 de noviembre 2013
- MARN-MAGA-INAB-CONAP (2011). *Convenio de cooperación técnica entre el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales -MARN-, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-, Instituto Nacional de Bosques -INAB- y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas -CONAP-, para la conservación y manejo sustentable de los recursos naturales*. Guatemala.
- Milla Quesada, V., R. Vignolla (2011). *The importance of forests for the development of Indigenous Peoples in Costa Rica: Will REDD+ be a help or a hindrance?* REDD Net.
- Montawte, S. y Mellado, P. (2013). *Marco de REDD+ Jurisdiccional y Anidado (JNR)*. VCS. Perú.
- Morell, M. (2010). *Estudio preliminar sobre causas directas y subyacentes de la deforestación en Panamá: Informe final de consultoría*. Programa REDD-CCAD-PN 2211.4001.00 Panamá.
- Nepstad, Daniel (2014). *Baseline analysis for the jurisdictional approach*. Presentación. Earth Innovation Institute-Consorcio AIME. Lima.
- Nepstad, Daniel et. al. (2012a). *Overview of subnational programs to reduce emissions from deforestation and forest degradation (REDD) as part of the Governor's on Climate and Forests Task Force*. EPRI-IPAM-University of Colorado Law School-Tropical Forest Group.
- Nepstad, et. al. (2012b). *ReFraming REDD+. Unlocking the potential of jurisdictional REDD+ as a policy framework for low-emission rural development: research results and recommendations for governments*. IPAM Amazon Environmental Research Institute.
- Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011). *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en América Central*.
- ONU-REDD (2014a). *Informe Anual del Programa Nacional de Panamá*. Panamá.
- ONU-REDD (2014b). Video "Donde el futuro crece". Publicado el 7 de julio de 2014
- ONU-REDD (2012). *La tenencia de los territorios indígenas y REDD+ como un incentivo de manejo forestal: el caso de los países mesoamericanos*. FAO-PNUD-PNMA.
- Oro Verde-Fundación Defensores de la Naturaleza (2013). *Lacandón - Bosques para la Vida*. Quinto Boletín - Noviembre. Guatemala.
- Oro Verde-Fundación Defensores de la Naturaleza (2014). *Lacandón - Bosques para la Vida*. Disponible en: <http://www.bosques-lacandon.org/es/reducir-la-deforestacion.html>
- Otterstrom et.al. (s.f.) *Retorno al bosque: Mitigando el cambio climático a través de la restauración y conservación de los ecosistemas forestales en peligro*. Paso Pacífico. Nicaragua.
- Patel, Toral, et. al. (2013). *Predicting future conflicts under REDD+ implementation*. Forests 2013, 4.
- Pedroni (2014). *Implicaciones de los avances en REDD+ jurisdiccional y anidado (JNR) para el sector privado*, ppt, Carbon Decisions International, Intercambio Regional: Revisión de resultados de la COP19 de cambio climático y del estado de programas de incentivos económicos para los servicios ecosistémicos, Bogotá, Colombia 27 y 28 de Febrero 2014, <http://www.amazonia-andina.org/amazonia-activa/biblioteca/presentaciones/implicaciones-los-avances-redd-jurisdiccional-anidado-jnr>
- Peterson St-Laurent et al. (2013). *Diversity of perceptions on REDD+ implementation at the agriculture frontier in Panama*. Research Article. Hindawi Publishing Corporation. <http://www.hindawi.com/journals/ijfr/2013/657846/>
- Plan Comunitario de Gestión Territorial. (S.f.) : *Plan Comunitario de Gestión Territorial: Áreas Comunitarias del Bosque Nacional Gualaco y Guata*. Honduras.2009-2013.
- PNMA (2014). Video "Un bosque de oportunidades en Panamá". Publicado el 1 de julio 2014. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=wtAonwF6_IU&l

ist=PLZ4sOGXTWw8E52arV33cDNQ39nOQN7Cb0&index=35Consultado el 2 de septiembre 2014, PNMA Publicado el 1 de julio 2014

PNUD (2014b). *Documento de Plan de Iniciación: Apoyo a la preparación nacional de REDD+, fase II*.

PNUD (2014a). *Manejo Forestal Sostenible y Múltiples Beneficios Ambientales Globales ¿De qué se trata el proyecto?*.

PNUD (2011). *Experiencias de titulación y gestión territorial de Pueblos Indígenas y afrodescendientes en la Costa Caribe: logros, lecciones y retos*. Nicaragua. *Política Nacional de Desarrollo Sostenible del Sector Forestal de Nicaragua (Decreto Ejecutivo 69-2008)*. Vigente desde el 7 de enero 2009.

Presidencia de la República de Guatemala (2009). *Acuerdo Gubernativo No. 253-2009*. Guatemala.

PRISMA (2012). *Inversiones y Dinámicas Territoriales en Centroamérica: Implicaciones para la gobernanza y la construcción de alternativas*. San Salvador.

PRISMA (2013a). *Pueblos Indígenas y gobernanza en la preparación para REDD+ en Panamá. Estudio de caso sobre la COONAPIP, la ANAM y el Programa de ONU-REDD*. Informe PRISMA, El Salvador.

PRISMA (2013b). *Tomándole el pulso a REDD+ en Centroamérica. Procesos, actores e implicaciones para la gobernanza territorial*. Informe PRISMA, El Salvador.

PRISMA (2014). *Mesoamérica a la delantera de los derechos comunitarios: Lecciones para hacer que REDD+ funcione*. San Salvador.

PRISMA-CABAL (2011). *El proceso de preparación para REDD+ en Mesoamérica: Actores, tendencias y temas críticos*. Informe Síntesis. El Salvador.

Programa Nacional Conjunto (PNC) ONU-REDD Panamá (2013). *Equipo Independiente de Investigación y Evaluación. Informe de evaluación de medio término*. Borrador. Panamá

Programa ONU-REDD (2012). *La tenencia de los territorios indígenas y REDD+ como un incentivo de manejo forestal: el caso de los países mesoamericanos*.

Recio, M. (2011). *REDD+: aspectos legales relativos a su aplicación en Panamá*.

<http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/UNREDD/INFORME%20FINAL%20-%20Aspectos%20legales%20relativos%20a%20su%20aplicacion%20en%20Panama.pdf>

REDD-CCAD-PN (2010). *Estudio preliminar sobre causas directas y subyacentes de la deforestación en Panamá*. Informe Final de consultoría. Panamá.

Reglamento de Áreas Protegidas de Nicaragua (Decreto 14-99). Vigente desde 15 febrero de 1999.

República de Costa Rica (2011). *Readiness Preparation Proposal (2011)*. San José. Agosto.

República de Costa Rica (2013). *Emissions Reductions Program Idea Note (ER-PIN)*. San José.

República de Honduras (1990). *Ley de Municipalidades de 1990. Decreto Número 134*. Honduras.

República de Honduras (2013). *Readiness Preparation Proposal (R-PP). Version 6 Working Draft*. Honduras.

SINAC (2014). *Parque Internacional la Amistad*. Recuperado el 8 de septiembre, 2014: <http://www.sinac.go.cr/>

Skutsch, Margaret et. al. (2014). *Options for a national framework for benefit distribution and their relation to community-based and national REDD+ monitoring*. Forests 2014, 5.

Sunderlin, William et. al. (2014). *The challenge of establishing REDD+ on the ground. Insights from 23 subnational initiatives in six countries*. Occasional Paper 104. CIFOR. Bogor.

The REDD Desk (2013). *REDD in Guatemala*. Disponible en: <http://theredddesk.org/countries/guatemala/>

The REDD Desk (2014). *REDD in Costa Rica*. <http://theredddesk.org/countries/costa-rica>. Recuperado el 28 de agosto, 2014.

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*.

TNC-IDESAN (2009). *Casebook of REDD projects in Latin America*.

UICN (2010). *¿Qué es REDD+?*. Disponible en: http://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur_trabajo/sur_bosquesam/sur_bosques_cambio_climatico/sur_bosques_redd/

UICN (2014). *Avanza construcción de protocolo de consulta previa con el Territorio Indígena Matumbak*. Disponible en:

http://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/mesoamerica_y_caribe/?18226%2FprotocoloMatumbak#.U-vXdYp6hwmw.facebook Consultado el 13 de agosto de 2014.

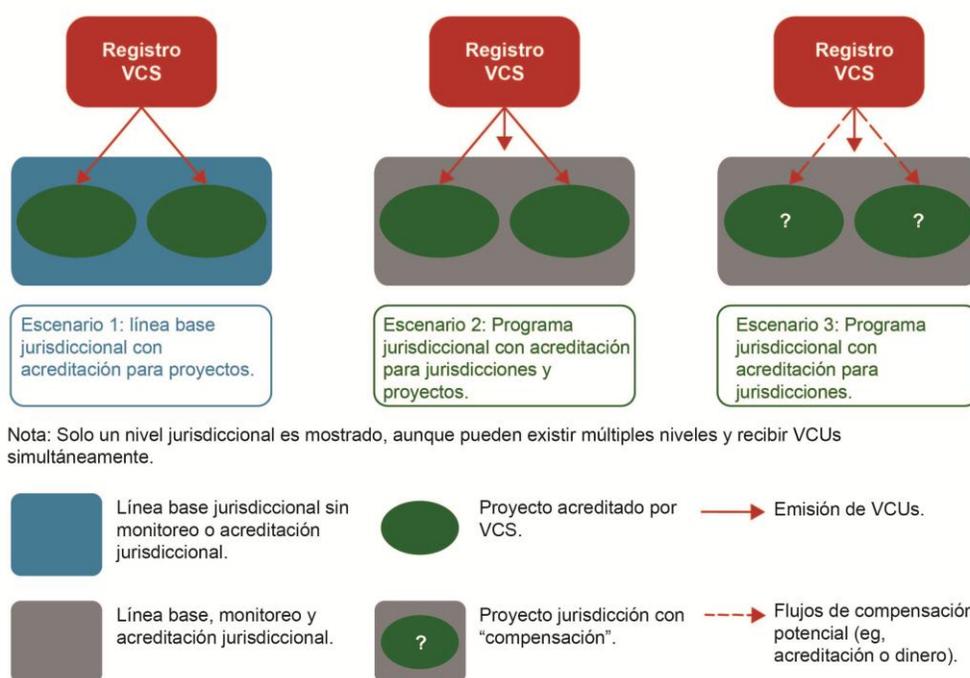
UNCTAD (2011). *Informe sobre las inversiones en el mundo 2011: Formas no accionariales de producción internacional y desarrollo*. Nueva York y Ginebra.

- UN-REDD Panamá (2011). *Annual Joint Programme Progress Report*. Panamá.
- USAID (2014). *Programa Regional de Cambio Climático. Boletín Informativo No. 1, Año 1*.
- USAID. (s.f.). *USAID Country Profile: Property Rights and Resource Governance. Honduras*. USAID, Washington, D.C.
- Vallejo Larios, M. (2011). *Evaluación Preliminar de las Causas de la Deforestación y Degradación de Bosques en Honduras (Informe Final)*. Programa de Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de Bosques en Centroamérica y República Dominicana (REDD - CCAD/GIZ).
- VCS (2010). *VCS to lead development of new jurisdictional accounting frameworks for Reducing Emissions from Deforestation*. Diciembre. Cancún.
- VCS (2013). *Jurisdictional and Nested REDD+ (JNR) Requirements. Version 3.1, Requirements Document 8*. Octubre.
- VCS (2014). *Jurisdictional and Nested REDD+ (JNR) Requirements, VCS Version 3, Requirements Document v3.2*, 30 de octubre.
- 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)
- World Bank (2014). *State and Trends of Carbon Pricing 2014*. Washington, DC.

Anexo 1 Escenarios hacia REDD+ jurisdiccional

Existen tres escenarios principales para desarrollar una propuesta de REDD+ jurisdiccional (Diagrama 1). Dos de estos representan abordajes plenos de REDD+ jurisdiccional, mientras que el primer escenario es más bien una fase anterior que facilita el tránsito hacia el segundo y tercer esquema a través del tiempo (VCS, 2014). En los tres escenarios, el enfoque de REDD+ jurisdiccional debe ser reconocido por el gobierno del país, lo que implica la existencia de un sistema nacional de contabilidad para el carbono aprobado y registrado. En tal sentido, las acciones de REDD+ jurisdiccional forman parte explícita de la estrategia nacional de REDD+ (Pedroni, s.f.). En todos los escenarios hay una línea de base jurisdiccional, lo cual reduce los costos de transacción y promueve la integridad ambiental en el conjunto de los proyectos REDD+ que se desarrollan dentro de la jurisdicción (VCS, 2013).

Diagrama 1: Escenarios de acreditación simplificados.



Fuente: Montawte y Mellado, 2013.

En el escenario 1, se define una línea base a nivel jurisdiccional, pero no existe un sistema de MRV a nivel de la jurisdicción, mientras que los créditos se abonan directamente a los proyectos. El escenario 2 se basa en proyectos anidados dentro de una jurisdicción y existe, tanto una línea base a nivel jurisdiccional, como un sistema de MRV a nivel de la jurisdicción; en tanto que los créditos se pueden abonar simultáneamente a la jurisdicción y a los proyectos. Finalmente, en el escenario 3, se establece una línea base y un sistema de MRV a nivel de la jurisdicción; los créditos se abonan a la jurisdicción solamente, y ésta puede establecer un mecanismo interno para compartir los beneficios y/o distribuir los créditos con otros actores dentro de la jurisdicción (VCS, 2013).

Cada escenario puede ser implementado a nivel nacional o sub-nacional. De igual manera, pueden explorarse distintos escenarios a diferentes niveles. Por ejemplo, un gobierno nacional puede adoptar el escenario 2, mientras que una jurisdicción sub-nacional del mismo país decide avanzar con el escenario 3 (VCS, 2013). Además, en todos los escenarios pueden incorporarse proyectos ya existentes, registrados antes de la inscripción de la jurisdicción, en cuyo caso se incluyen como parte de la jurisdicción bajo el concepto y los requisitos de apadrinamiento. Para el VCS, el escalamiento desde el escenario 1 al escenario 2 y 3 refleja un mayor compromiso y participación de las instituciones y las políticas del gobierno (Idem).

Anexo 2

Los estándares para REDD+ jurisdiccional⁹¹

A continuación, se explican brevemente los principales elementos de los estándares JRN-VCS y CCB, a ser tomados en cuenta para el diseño, implementación y monitoreo de REDD+ jurisdiccional. Mientras que existen otros estándares para la contabilidad de REDD+ Jurisdiccional, el estándar JRN-VCS es el más común y el único que hoy en día se encuentra en Mesoamérica.

La contabilidad de REDD+ jurisdiccional.

Los límites jurisdiccionales

El programa jurisdiccional de REDD+ debe incluir una descripción de la ubicación geográfica de la jurisdicción, incluyendo el nombre de la jurisdicción, mapas del área jurisdiccional, coordenadas geodésicas de sus límites, y su superficie total. Las áreas geográficas de una jurisdicción no podrán excluir espacios, es decir, zonas que no se contabilizan, salvo en casos excepcionales.⁹² Además, se debe proveer evidencia sobre uno o más derechos de uso de la jurisdicción, al ser esto un requisito para la emisión de VCU.

El nivel jurisdiccional elegible más bajo es el segundo nivel administrativo, por debajo del nivel nacional. Un país no debe tener más de dos niveles jurisdiccionales registrados (por ejemplo, nacional y estatal, o estatal y municipal), aunque múltiples subdivisiones administrativas pueden formar una jurisdicción sub-nacional. Un proponente nacional jurisdiccional puede determinar los límites sub-nacionales, y los proponentes sub-nacionales deben aplicarlos. En caso de existir una jurisdicción sub-nacional previa, se aplican las reglas de apadrinamiento. Si la jurisdicción es sub-nacional y el gobierno nacional no es el proponente del programa, se debe tener la aprobación o la “no objeción” de este último para registrar y operar el programa jurisdiccional REDD+. Si los límites geográficos de una jurisdicción sub-nacional no están alineados con el límite administrativo oficial, se requiere la aprobación documentada de los límites jurisdiccionales del programa REDD+ por parte del gobierno nacional. En casos de traslapes de límites hay reglas específicas a aplicar; por ejemplo, en el escenario 3, debe incluirse una descripción de la asignación interna o el mecanismo de reparto de beneficios.

Períodos de acreditación

La fecha de inicio de un programa – en ningún caso anterior al 1 de enero de 2006 - señala el momento a partir del cual se incluyen las actividades que conducen a la generación de reducciones o remociones de emisiones de GEI, y se justifica mediante el establecimiento de leyes, políticas o regulaciones pertinentes que se dirigen a la mitigación de GEI, y/o aplicación concreta de actividades de mitigación de GEI.⁹³ El plazo para acreditar un programa de REDD+ Jurisdiccional será de un máximo de 10 años y puede renovarse hasta dos veces.

Actividades elegibles

Los programas jurisdiccionales pueden incluir las actividades de REDD (manejo forestal mejorado/IFM y aforestación, reforestación y revegetación/ARR), tal como se establece en los documentos de requisitos del VCS y definidos en términos de actividades de REDD+: 1) Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación; 2) Reducción de las emisiones derivadas de la degradación; 3) Mejora de las reservas de carbono. Los proponentes jurisdiccionales pueden determinar qué actividades se contabilizan en su programa de REDD+ jurisdiccional, tomando en cuenta lo siguiente: las emisiones procedentes de la deforestación siempre se contabilizarán existan o no otras actividades

⁹¹ La fuente de información de esta sección es el documento del VCS “Jurisdictional and Nested REDD+ (JNR) Requirements”. Debe tomarse en cuenta que, además de los requisitos establecidos en este documento, los programas jurisdiccionales deberán cumplir con todas las demás exigencias de control y normas establecidas en los documentos del Programa VCS. Para conocer las reglas y requisitos completos, visitar el sitio web de VCS (www.v-c-s.org).

⁹² Los siguientes son casos excepcionales: i) Un área inaccesible que no hay tiene riesgo de ser afectada negativamente por la posibilidad de fugas; ii) Una zona que no está bajo el control de la jurisdicción (por ejemplo, debido a los conflictos civiles); iii) Las fronteras políticas relativas a la tierra están en disputa; iv) Áreas afectadas por grandes proyectos de infraestructura o eventos geológicos o meteorológicos de gran magnitud.

⁹³ Para proyectos anidados se siguen las reglas de VCS Standard y AFOLU Requirements.

de REDD+ registradas; y donde se incluye la deforestación, y no la degradación, se establecerán los procedimientos para dar cuenta de una posible fuga de la deforestación hacia la degradación. Los proyectos registrados con una línea base jurisdiccional pueden incluir actividades no tomadas en cuenta en ella, sin embargo, en tales casos, las áreas geográficas definidas como sujetos a la deforestación, la degradación o la mejora en el proyecto y las líneas base jurisdiccionales, no podrán traslaparse.

Las fuentes de gases de efecto invernadero y de los depósitos de carbono

En los escenarios 2 y 3 (ver Anexo 1) se utilizan los abordajes de contabilidad basados en el uso de la tierra, mientras que en el escenario 1 se usan los abordajes de contabilidad definidos en las actividades de los proyectos. Los reservorios de carbono pertinentes para las actividades de REDD+ son: i) la biomasa del árbol (incluyendo arbustos) que está sobre el suelo; ii) la biomasa no arbórea sobre el suelo; iii) la biomasa subterránea; iv) la hojarasca; v) la madera muerta; vi) el suelo, incluida las turbas; y vii) los productos de madera. Los proponentes de una jurisdicción pueden determinar cuáles reservas y fuentes van a contabilizar, siempre que la elección sea conservadora. Por otro lado, los proponentes jurisdiccionales sub-nacionales y de proyectos anidados pueden incluir reservas adicionales que no se contabilizan a nivel superior. Los proyectos anidados no incluirán aquellas reservas que no estén contempladas en el ámbito del programa jurisdiccional. Cuando los proyectos incluyan reservas adicionales antes de ser incluidos en una jurisdicción, se aplican las reglas de apadrinamiento.

Todas las fuentes importantes de emisiones de GEI se incluirán, salvo que se considere una fuente de *minimis*,⁹⁴ o su exclusión que conduzca a estimaciones conservadoras. Así, cuando una jurisdicción tiene humedales boscosos, como las turberas, como mínimo se contabilizará el carbono del suelo en esta zona, salvo que sea por debajo de *minimis* o que sea tan conservadora como para excluir la reserva. Los reservorios de carbono específicos y fuentes de gases de efecto invernadero no tienen que ser contabilizados cuando se considera una fuente de *minimis*, o colectivamente equivale a menos del 10% de las emisiones totales de las reducciones de GEI o remociones generadas.

La determinación de la línea base

La línea base es el escenario que representa las emisiones de GEI que se hubieran dado en ausencia de la actividad del programa de REDD+ jurisdiccional propuesto. Una línea base jurisdiccional se establece con el propósito de estimar las emisiones de GEI o la absorción, y puede ser dividida en cualquiera de las principales actividades y a nivel de actividades específicas de agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU), bajo determinadas condiciones.⁹⁵ Es responsabilidad del proponente cumplir con la adicionalidad al tomar en cuenta todas las limitaciones existentes y las áreas donde la deforestación⁹⁶, la degradación forestal y/o acciones de mejora de carbono son viables, dadas las actividades que se consideran en la línea base.

La línea base jurisdiccional se fija por un período de 5 a 10 años, como se define en la descripción del programa y se actualiza de acuerdo a esta frecuencia.⁹⁷ Además, debe calcularse a partir del análisis de la línea base histórica para cada actividad seleccionada.⁹⁸ Cuando no existe una línea base se debe desarrollar una alternativa fundada en el período de referencia histórica, siempre y cuando se provea una justificación del criterio y los procedimientos usados. Cuando el nivel inferior de la línea base jurisdiccional tiene los datos más depurados, se recomienda que éstos se incorporen en el nivel más alto al momento de su actualización. Así, cuando una línea base es elaborada para otras actividades del nivel inferior dentro de una línea base jurisdiccional superior, la línea base deberá ser diseñada para el nivel inferior, y estará sujeta a la aprobación de la jurisdicción (nivel superior).

⁹⁴ El término “*de minimis*” se refiere a “insignificante”.

⁹⁵ Para actividades específicas del VCS AFOLU, se aplica lo siguiente: cada una de las actividades es explícita y no se traslapa espacialmente dentro del período de referencia determinado en la línea base jurisdiccional, con la excepción de las mejoras de carbono en áreas deforestadas de la línea base; se contabilizan exhaustivamente actividades de deforestación, y las actividades de degradación y de mejoras de carbono no están obligadas a estar exhaustivas, además, las actividades individuales pueden ser incluidas.

⁹⁶ Hay condiciones donde se puede excluir los incidentes de pérdida de bosque en los cálculos y las proyecciones. Para mayores detalles ver documento del VCS “Jurisdictional and Nested REDD+ (JNR) Requirements”.

⁹⁷ Existen normas y requisitos adicionales para la actualización de las líneas bases jurisdiccionales.

⁹⁸ Ver el documento del VCS “Jurisdictional and Nested REDD+ (JNR) Requirements” para conocer las normas y requisitos detallados para calcular la línea base para cada actividad.

Los cálculos de fuga

La fuga se define como un aumento de las emisiones de GEI fuera de los límites jurisdiccionales (pero dentro del mismo país), y es atribuible a las actividades jurisdiccionales de REDD+. Los tres tipos de fuga son: el desplazamiento de actividad, pérdidas de mercado y fugas ecológicas. Las fugas que se producen fuera del país anfitrión (fuga internacional) no requieren ser declaradas; y si la fuga está considerada por el VCS por debajo de minimis no necesita ser incluida en la contabilidad de las emisiones de GEI.

Las fugas de emisiones de GEI se pueden determinar de forma directa, a través de monitoreo, o indirectamente, siempre y cuando se proporcionen estimaciones confiables de posibles impactos. Las jurisdicciones no estarán sujetas a fugas positivas, es decir, donde las emisiones de GEI disminuyan o aumente la absorción fuera de la zona del proyecto, debido a las actividades de este, aunque esas reducciones de las emisiones o absorciones se capturan (y se pueden acreditar) en la escala de contabilidad general en la que ocurren, suponiendo que esta escala se encuentra registrada.

Los cálculos de la reducción de las emisiones y remociones de GEI

Las jurisdicciones deberán establecer procedimientos para cuantificar las reducciones y/o absorciones netas de emisiones de GEI, que se determinarán a partir de la diferencia entre las emisiones y/o absorciones de fuentes de GEI, sumideros y reservorios de carbono en la línea base jurisdiccional y el escenario seleccionado del programa REDD+ jurisdiccional. Las emisiones y/o remociones de GEI en el escenario del programa jurisdiccional REDD+ se ajustarán con base en las emisiones resultantes de las actividades jurisdiccionales y las fugas.

El número de créditos de GEI emitidos al proponente jurisdiccional se determina restando los créditos de amortiguamiento de las reducciones de emisiones de GEI o absorciones netas (después de las deducciones apropiadas para la fuga) asociadas a la jurisdicción, y de restar las reducciones de emisiones de GEI o remociones emitidas (futuras) a escalas anidadas más pequeñas (por ejemplo, a nivel de proyectos).

Los créditos de amortiguamiento se calculan multiplicando la calificación de riesgo de no permanencia por el cambio en las reservas de carbono, después de las deducciones apropiadas para la fuga. El proceso de cálculo completo para determinar la cantidad de créditos que pueden ser emitidos, depende del escenario utilizado, sin embargo incluyen los siguientes aspectos⁹⁹: el monitoreo; el riesgo de no permanencia; la estimación y deducción de la fuga; el cálculo de los créditos de GEI para la cuenta de amortiguación; y la validación, verificación, registro y seguro.

REDD+ SES: Un estándar social y ambiental para REDD+ jurisdiccional¹⁰⁰

El estándar REDD+ SES comprende salvaguardas que definen los principios o las condiciones que deben existir para asegurar que las personas y el medio ambiente no resulten perjudicados por los programas REDD+. Como se detalla más adelante, existen siete principios que un programa de REDD+ debe cumplir:

1. *Reconocimiento y respeto a los derechos a las tierras, territorios y recursos.*
2. *Beneficios compartidos equitativamente entre todos los titulares de derechos y actores pertinentes.*
3. *Mejoramiento de la seguridad a largo plazo de los medios de vida y el bienestar de los pueblos indígenas y las comunidades locales, con especial atención a las mujeres y las personas más marginadas y/o vulnerables.*
4. *Contribución a la buena gobernanza, el desarrollo sostenible y la justicia social.*
5. *Mantenimiento y mejora en la biodiversidad y los servicios del ecosistema.*
6. *Participación plena y eficaz en el programa de todos los titulares de derechos y actores pertinentes.*

⁹⁹ Para cada uno de estos se han establecido normas y requisitos específicos. Para mayor referencia se recomienda consultar los documentos del VCS.

¹⁰⁰ Extraídas de los siguientes documentos de REDD+ SES: Estándares Sociales y Ambientales para REDD+, Versión 2, 10 de Septiembre de 2012; y Lineamientos para el uso de Los Estándares Sociales y Ambientales para REDD+ a nivel de país, Versión 2, 5 de abril de 2012. Para consultar estos documentos véase www.redd-standards.org

7. *Cumplimiento de las leyes locales y nacionales, al igual que los tratados, convenios y otros instrumentos internacionales aplicables.*

Existen una serie de criterios para verificar que cada principio se cumpla, los cuales tiene a su vez un conjunto de indicadores, tal y como se muestra en el siguiente ejemplo correspondiente al Principio 1:

Principio 1: El programa REDD+ reconoce y respeta los derechos a las tierras, territorios y recursos		
Criterio	Marco de Indicadores	Tipo
1.1 El programa REDD+ identifica eficazmente a los diferentes titulares de derechos (legales y consuetudinarios) y sus derechos a las tierras, territorios y recursos pertinentes al programa.	1.1.1 Se establece un proceso para el inventario y mapeo de los derechos a las tierras, territorios y recursos pertinentes. <ul style="list-style-type: none"> i. El proceso es participativo e incluye a representantes de mujeres y personas marginadas y/o vulnerables. ii. Incluye los derechos legales y consuetudinarios. iii. Incluye los derechos individuales y colectivos. iv. Incluye los derechos de tenencia, uso, acceso y gestión. v. Incluye los derechos de las mujeres y las personas marginadas y/o vulnerables. vi. Incluye derechos superpuestos u opuestos. 	Proceso
1.2 El programa REDD+ reconoce y respeta los derechos legales y consuetudinarios a las tierras, territorios y recursos que los pueblos indígenas o las comunidades locales tradicionalmente han poseído, ocupado, usado o adquirido.	1.2.1 Las políticas incluyen el reconocimiento y el respeto por los derechos consuetudinarios. <ul style="list-style-type: none"> i. Se aplica a los pueblos indígenas y comunidades locales. 	Política
	1.2.2 Los planes de uso de la tierra reconocen y respetan los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales. <ul style="list-style-type: none"> i. Incluye los derechos legales y consuetudinarios 	Política
	1.2.3 Promueve la protección de los derechos legales y consuetudinarios a las tierras, territorios y recursos. <ul style="list-style-type: none"> i. Se aplica a las tierras, territorios y recursos que los pueblos indígenas y comunidades locales tradicionalmente han poseído, ocupado o usado de alguna otra manera. ii. Incluye la protección de los derechos legales existentes y la conversión de los derechos consuetudinarios en legales. 	Política
1.3 El programa REDD+ requiere el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y las comunidades locales para cualquier actividad que afecte sus derechos a las tierras, territorios y recursos.	1.3.1 Las políticas mantienen el principio del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y las comunidades locales. <ul style="list-style-type: none"> i. Se aplica a cualquier actividad que afecte sus derechos a las tierras, territorios y recursos. 	Política
	1.3.2 Disemina de manera eficaz la información sobre el requisito del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y las comunidades locales. <ul style="list-style-type: none"> i. Incluye la definición de sus propias instituciones representantes y tradicionales que tienen autoridad para dar consentimiento en su nombre. ii. El proceso es transparente. iii. Se toma en cuenta las opiniones de todos los miembros de la comunidad, incluyendo las de las mujeres y de las personas marginadas y/o vulnerables. iv. El proceso tiene presente los asuntos de género. 	Proceso
	1.3.3 El consentimiento libre, previo e informado se obtiene de los pueblos indígenas. <ul style="list-style-type: none"> i. Es coherente con sus costumbres, normas y tradiciones. ii. Se aplica a las actividades que pueden afectar sus derechos; especialmente, sus derechos a poseer y controlar las tierras, territorios y recursos bajo su posesión. iii. Se aplica a cada cambio posible en los derechos durante el diseño y la implementación del programa. 	Proceso
	1.3.4 El consentimiento libre, previo e informado se obtiene de las comunidades locales. <ul style="list-style-type: none"> i. Se aplica a las actividades que afectan sus derechos consuetudinarios y otros derechos a las tierras, territorios y recursos. ii. Hace uso de procedimientos mutuamente acordados. iii. Se aplica a cada cambio posible en los derechos durante el diseño y la implementación del programa. 	Proceso

	<p>1.3.5 Cuando se produce una reubicación o desplazamiento, existe un acuerdo previo sobre la disposición de tierras alternas y/o una compensación justa. El consentimiento libre, previo e informado se obtiene de los miembros de las comunidades locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Toda reubicación o desplazamiento se realiza con el consentimiento libre, previo e informado. ii. Incluye la reubicación y/o el desplazamiento de índole físico y/o económico. iii. El acuerdo incluye la provisión adecuada de apoyo técnico y financiero para el desplazamiento. iv. El acuerdo incluye el derecho a retornar una vez que las razones del desplazamiento hayan dejado de existir. v. El acuerdo incluye un procedimiento de reubicación o desplazamiento que es transparente, imparcial, seguro y accesible para todos los actores pertinentes, con especial atención a las mujeres y las personas vulnerables y/o marginadas. 	Proceso
<p>1.4 Cuando el programa REDD+ permite la propiedad de los derechos de carbono, estos derechos se basan en los derechos legales y consuetudinarios a las tierras, territorios y recursos que han generado la reducción y eliminación de las emisiones de gases de efecto invernadero.</p>	<p>1.4.1 Cuando el programa REDD+ permite la propiedad de los derechos del carbono, se desarrolla e implementa un proceso para definir los derechos de carbono.</p> <ul style="list-style-type: none"> i. El proceso es transparente ii. La asignación de derechos se basa en los derechos legales y consuetudinarios a las tierras, territorios y recursos que han generado la reducción y eliminación de las emisiones de gases de efecto invernadero. 	Proceso

El proceso para implementar el estándar REDD+ SES contempla diez etapas, organizadas alrededor de tres elementos básicos: Gobernanza, Interpretación y Evaluación. La gobernanza tiene por objetivo asegurar un enfoque de actores múltiples con una participación equilibrada (1, 2 y 3). La interpretación incluye la adaptación de los indicadores al contexto nacional y el proceso de evaluación de acuerdo al mismo (4, 5 y 6). Por su parte, la evaluación comprende la recolección de información para evaluar el desempeño y la elaboración de los informes finales (7, 8, 9 y 10). Para cada una de las etapas existen lineamientos que especifican quiénes deben estar involucrados, cuáles son los objetivos, productos y/o resultados esperados, así como las directrices generales para todo el proceso.

Proceso para la implementación del estándar REDD+ SES:

1. Reuniones y talleres de sensibilización/fortalecimiento de capacidades
2. Establecer el equipo de facilitación
3. Crear el Comité de Estándares
4. Elaborar un plan del proceso REDD+ SES
5. Desarrollar la versión preliminar de los indicadores de país
6. Preparar las consultas sobre los indicadores
7. Preparar un plan de monitoreo
8. Elaborar el informe preliminar de evaluación del desempeño
9. Organizar la revisión del informe preliminar de evaluación por los actores
10. Publicar el informe de evaluación



prisma@prisma.org.sv

www.prisma.org.sv

Pasaje Sagrado Corazón, No. 821, Col. Escalón, San Salvador.

Tels.: (503) 2264 5042; Fax: (503)2263 0671