



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

Nelson Cuéllar, Susan Kandel y Andrew Davis*

En Mesoamérica existe un claro interés por prepararse para implementar acciones bajo un eventual régimen de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación plus (REDD+). Dicho interés incluye diversos actores, desde los gobiernos y organizaciones de conservación, hasta organizaciones comunitarias, entidades de cooperación, universidades y centros de investigación.

El interés no es casual, pues REDD+ podría significar el fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales de los gobiernos, en tanto que para otros actores, como las comunidades forestales y pueblos indígenas, podría abrir oportunidades para el fortalecimiento de medios de vida y la construcción de nuevos arreglos institucionales que amplíen las perspectivas de gobernanza y sostenibilidad en los territorios.

A pesar que el proceso de preparación para REDD+ en Mesoamérica es reciente, también evoluciona con una celeridad importante, pero refleja la urgente necesidad de compromisos decididos por una mayor apertura e inclusión de actores claves, que son fundamentales para una mayor legitimidad del proceso. La manera en que se está institucionalizando la agenda de REDD+ en Mesoamérica puede tener efectos altamente perjudiciales para comunidades forestales y pueblos indígenas, pues además de las falencias de consulta y participación, preocupaciones fundamentales como la distribución de beneficios y los derechos, están bastante ausentes.

Mesoamérica tiene la oportunidad de desempeñar un liderazgo innovador a nivel internacional en el diseño y operación de un esquema de REDD+ incluyente, que atienda no sólo las causas subyacentes de la deforestación y la degradación, sino que también integre estratégica y decididamente el rol de los pueblos indígenas y comunidades forestales desde las etapas iniciales del proceso de preparación. Considerando que Mesoamérica también enfrenta el imperativo de avanzar hacia una mayor vinculación entre adaptación y mitigación, procesos como este deben construirse sobre la base de acuerdos amplios entre diversos actores.

Los resultados de las etapas iniciales de preparación para REDD+ en Mesoamérica demuestran orientaciones claras, así como una serie de limitaciones y ausencias que de no abordarse, pueden resultar altamente perjudiciales para comunidades forestales y pueblos indígenas, pues muchos de los territorios bajo la mirada para implementar acciones de REDD+, son habitadas y/o están bajo su control. Si bien Mesoamérica presenta 'condiciones propicias' para acciones de REDD+, será imperativo profundizar en aspectos complejos y conflictivos que le son inherentes, como las causas subyacentes de la deforestación y la degradación forestal, pues sus dinámicas determinan muchos de los contextos de gobernanza en diversos territorios en la región. Los procesos de preparación para REDD+ en Mesoamérica, evidencian que temas medulares como la equidad y la justicia social, requieren de un esfuerzo más decidido para atender adecuadamente las implicaciones relativas a los derechos de propiedad de los bosques, los derechos de uso y acceso, así como los derechos de manejo y exclusión por parte de las comunidades forestales, indígenas y campesinas, todo lo cual constituye elementos centrales para que REDD+ contribuya a mejorar la gestión y gobernanza territorial.

En este contexto, Mesoamérica ofrece una oportunidad valiosa, a para replantear un enfoque de REDD+ desde la perspectiva de comunidades forestales, indígenas y campesinas, a pesar que el panorama es complejo y está fuertemente marcado por la incertidumbre de un nuevo régimen de cambio climático, por las pocas expectativas de mayores avances en la próxima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP-16) en Cancún, y por el fracaso de iniciativas de ley sobre cambio climático en el Senado estadounidense, pues todo ello influencia directamente los mercados y fondos de carbono. A continuación se discuten brevemente algunas de las principales tendencias y temas críticos del proceso de preparación para REDD+ en Mesoamérica, que son fundamentales en el desarrollo de estrategias e implementación de acciones que busquen beneficiar a comunidades forestales y pueblos indígenas.

Esta publicación se basa en un informe preparado en el marco del proyecto "Studies and workshops to assess the outlook for rural climate change policies in Mexico and Central America and propose strategies that favor poor rural families", ejecutado por la Fundación PRISMA y el Grupo CABAL, con el auspicio de la Fundación Ford y la Fundación David & Lucile Packard.



Preparándose para REDD+: Gobiernos y agencias técnicas primero

Las estrategias nacionales de REDD+ que se desarrollan en la región han enfatizado fortalecer programas gubernamentales existentes y se llevan a cabo principalmente en las oficinas centrales de entidades ambientales y forestales. Se evidencia un fuerte énfasis en el fortalecimiento institucional y en estudios técnicos de entidades vinculadas con REDD+, pero hay insuficiente atención a temas cruciales, como las causas subyacentes de la deforestación y la degradación forestal. En gran medida, esto se debe a la convergencia de intereses promovidos a través de instrumentos como REDD+ e intereses de los gobiernos por aprovechar oportunidades de financiamiento. Los estudios técnicos son un elemento clave para sentar las líneas de base y avalar la venta de certificados de reducción de emisiones, pues permiten respaldar el monto de emisiones reducidas e identificar los territorios y situaciones con mayores potenciales de reducción de emisiones.

En estos aspectos, la lógica del mercado y los intereses del Estado tienen una convergencia importante, pero existe un abanico más amplio de intereses que también explican el énfasis en lo técnico y otras debilidades en la preparación para REDD+. La incertidumbre sobre los recursos que realmente estarán disponibles bajo REDD+ y las condicionalidades que le acompañen, ha generado una actitud cautelosa. En este contexto, es entendible que los gobiernos difícilmente entrarán en negociaciones con otros sectores nacionales, pues podrían tener altos costos políticos. El énfasis en lo técnico también se entiende como uno de los com-

ponentes de menor resistencia y controversia en los procesos de preparación. Las agencias estatales más vinculadas con los aspectos técnicos de REDD+, pueden avanzar en su preparación, pues están menos sujetas a las dinámicas políticas, y en menor medida, a críticas y conflictos.

A los programas regionales de preparación para REDD+, les interesa que los procesos avancen, pero también buscan asegurar estrategias coherentes y protegerlas de críticas de la sociedad civil, de pueblos indígenas y de comunidades forestales. El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) ha estado claramente consciente de las deficiencias de los Readiness Preparation Proposal (R-PP) y ha tratado de mejorarlos, sin embargo estos esfuerzos han sido limitados, debido en parte, a la necesidad de lograr una rápida preparación, pues aunque las estrategias nacionales sean limitadas, los donantes las aceptan, pues tampoco están dispuestos a que los procesos de preparación queden estancados. Organizaciones internacionales de conservación han estado activamente involucradas en diversas actividades de preparación y se han posicionado como organizaciones que asesoran a los gobiernos, y en algunos casos, a ONG nacionales y locales.

Preparándose para REDD+: Evadiendo o posponiendo confrontar la deforestación y degradación

En Mesoamérica continúa la deforestación y degradación. Las tasas de deforestación están disminuyendo en relación con las décadas anteriores como parte de una transición forestal, donde el crecimiento econó-

mico, la migración a centros urbanos y las oportunidades de empleos no-agrícolas llevan a menores presiones sobre los recursos forestales y a menores tasas de deforestación. Si bien se intuyen de manera general los factores que han llevado a la reducción de la deforestación, así como su persistencia e intensificación en algunos territorios de Mesoamérica, existe una marcada ausencia de esfuerzos sistemáticos que analicen las causas subyacentes de estos procesos y su interrelación con dinámicas más amplias, incluyendo marcos de políticas públicas y nuevos flujos de inversión privada nacional, regional y transnacional.

México, uno de los países con una visión más avanzada sobre REDD+ en la región, a pesar de haber recibido una evaluación relativamente positiva del Panel de Asesores Técnicos (TAP) a su propuesta de R-PP, se resaltó el inadecuado análisis de la deforestación y la degradación forestal en ese país, debido a la falta de diferenciación entre las distintas regiones y las diferentes causas de deforestación; la falta de vinculación con el marco de políticas y no tomar suficientemente en cuenta las fuerzas del mercado y los impactos de la migración. Esto es un reto común en toda la región, incluyendo a los países con mayores capacidades de información y análisis, como México y Costa Rica, reto aún mayor en países que no cuentan con información sistemática, ni actualizada. Abordar la deforestación y degradación, requerirá análisis robustos de sus causas y profundizar su entendimiento en territorios específicos, bajo distintos contextos, actores y factores que las impulsan. Esfuerzos como estos tendrían que informar las etapas de diseño de las estrategias de REDD+, no obstante, la tendencia es lo contrario.

¿Preparándose para REDD+ o para el '+ de REDD?: Relevancia para la adaptación

El creciente interés en el “+” de REDD no es un asunto menor, ni trivial. No sólo está adquiriendo una relevancia importante, sino que explica el rol de diversos actores en eventuales acciones del ‘+’ de REDD bajo sus componentes de conservación forestal, manejo forestal sostenible y ampliación de las reservas de carbono. Dichos componentes son fundamentales para cualquier estrategia de REDD en Mesoamérica, prácticamente sin excepción, aunque sus enfoques responden a lógicas distintas. México trabaja su estrategia de REDD+ fuertemente basada en el papel de la forestería comunitaria por su rol en el manejo forestal sostenible, incluso ha planteado el interés en el segundo “+” (REDD++), por la relevancia de las emisiones provenientes de la agricultura; Costa Rica, por el peso de su Sistema Nacional de Áreas de Conservación (conservación forestal); y El Salvador, que plantea el potencial de ampliar las reservas de carbono en el marco de un Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas, por su importancia en un esfuerzo más amplio de adaptación al cambio climático. Guatemala y Nicaragua también visualizan el potencial de esquemas de REDD+, fuertemente vinculados con la reducción de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático.

Si bien estos son posicionamientos formales en las intenciones de vincular REDD+ con estrategias más amplias, pareciera que los programas de preparación todavía no



incorporan claramente este conjunto de intenciones, vinculaciones y posicionamientos políticos de los países. La convergencia de incluir el “+” de REDD presenta una coyuntura interesante y genuina para la región, sobre todo considerando la necesidad de una articulación más estratégica entre mitigación y adaptación, pues Mesoamérica es una región de alta vulnerabilidad que no puede ignorar, ni evadir. Esfuerzos más agresivos e innovadores pueden propiciar que esquemas de REDD+ en Mesoamérica sean más relevantes, más visionarios y más incluyentes, que pueden incluso contar con respaldos políticos más amplios de los que parecen tener actualmente.

El desafío institucional para REDD+: Más allá de la institucionalidad estatal

Abordar las causas subyacentes de la deforestación y la degradación pasa por un conjunto de desafíos institucionales. Sin embargo, el proceso de preparación para REDD+ evidencia que el proceso y las vinculaciones institucionales que se están construyendo son limitados. Hay un amplio consenso entre sectores ambientales y de conservación, que será necesaria una mayor coordinación intersectorial para diseñar una estrategia coherente de REDD+. El progreso en esta área es débil. En Guatemala, diversos ministerios y sectores se han convocado por medio de la Comisión Inter-Institucional de Cambio Climático, sin embargo, un ejemplo de los intereses profundamente contrapuestos entre sectores emergió justamente después de las primeras reuniones de este grupo: la prórroga de una concesión petrolera, firmada por el Ministerio de Energía y Minas y vetada por el MARN, que al final fue aprobada por el gobierno. Otros países han formado entidades parecidas, como la Comisión Inter-Secretarial de Cambio Climático en México, que integra a varios de los Ministerios claves del país, aunque no incluye

a la Comisión de Desarrollo Indígena (CDI); o el recién creado Grupo Nacional de Trabajo sobre REDD+ en Honduras, que además de entidades gubernamentales, también integra representantes del sector privado, de la sociedad civil y de la academia. En Costa Rica, varios de los sectores claves no están vinculados de manera directa con la estrategia de REDD. A pesar de sus debilidades, estas acciones son más avanzadas que en el resto de países, lo que pone en duda la voluntad política para lanzar esfuerzos serios para reducir la deforestación y la degradación.

No menos importante es el desafío de incorporar distintos niveles de gobernanza, no solamente de manera horizontal entre sectores y actores diferentes, sino también de forma vertical para incorporar las entidades territoriales y locales, tanto gubernamentales, como no gubernamentales. Para lograr una coordinación efectiva, será extremadamente importante no sólo la consulta, sino también la participación directa de los demás niveles de gobierno, incluyendo autoridades territoriales y municipales, que están marcadamente ausentes de los procesos iniciales de preparación.

También hay que destacar el rol estratégico que juegan los pueblos indígenas y las comunidades forestales en el manejo sostenible y la conservación de los bosques de la región. Existe una falta de inclusión de los pueblos indígenas y comunidades forestales en estos procesos. La falta de incorporación de la CDI en la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático de México es solamente un ejemplo de un patrón más amplio de la inadecuada representación y consulta con los pueblos indígenas y comunidades

Mapa Centroamérica: Zonas indígenas y bosques



forestales. Aunque todos los países han iniciado procesos o planes de consulta y participación, lo han hecho de manera simultánea al desarrollo de las estrategias nacionales, excluyendo a estas comunidades de los pasos iniciales. Es de alta importancia que la participación de los pueblos indígenas y comunidades forestales sea formalizada e institucionalizada como uno de los primeros pasos en la preparación de REDD+, en lugar de abordarse como otro elemento más en una lista de componentes o de requisitos que incluyen talleres de consulta en el proceso de preparación. Las razones no solamente son de índole ética, sino también estratégicas y políticas, puesto que importantes extensiones de bosques en Mesoamérica están bajo su control. Los bosques más estables y con más carbono se encuentran en territorios indígenas y de forestería comunitaria,

que a su vez coinciden con áreas protegidas, pero además están fuertemente amenazados por nuevas dinámicas de deforestación y degradación.

Las estrategias de REDD+ se han enfocado casi exclusivamente en los marcos legales nacionales y en las normas y reglas estatales que influyen en el manejo forestal. Con esta lógica, también se está reactivando el interés, que rápidamente puede pasar a ser una tendencia, de fortalecer los sistemas de áreas protegidas y parques nacionales, así como sus planes de manejo y con estos, las regulaciones basadas en objetivos de conservación. Esta tendencia corre el riesgo de impactar los medios de vida locales, sobre todo considerando que en la región, los abordajes sobre derechos relativos a

REDD+ se limitan casi exclusivamente a la propiedad de los bosques y del carbono, lo cual fácilmente puede ser la ruta para reforzar intentos previos de reorganizar el manejo de bosques a partir de enfoques estatales simplificados de tenencia, que no toman en cuenta los complejos sistemas locales de uso y de manejo que han desarrollado las comunidades. El reconocimiento de estos sistemas presenta una oportunidad importante para fortalecer la gobernanza forestal y territorial por medio de una conjugación de mecanismos de gobernanza formales e informales. En el contexto de una institucionalidad formal débil, los gobiernos pareciera que están evadiendo o ignorado sus mejores aliados en una gobernanza efectiva, que se requerirá para implementar acciones de RED, de REDD o de REDD+.

Las preocupaciones por la equidad y la justicia social en la preparación para REDD+

La equidad y justicia social en REDD+ giran en torno a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades que habitan y/o dependen de los bosques. Sin embargo, buena parte de estas preocupaciones parecen limitarse a la distribución de beneficios derivados de los eventuales flujos financieros para REDD+, que en todo caso estarían disponibles en la etapa de implementación (2013 en adelante). Sobre esto, existen distintas posiciones: quienes lo rechazan, afirman que la amenaza real de REDD+ es que sea utilizado como mecanismo para restringir los derechos de las comunidades, tanto a

sus tierras, como a los recursos, y en general a los derechos territoriales, pues son elementos constituyentes de sus medios de vida y sus cosmovisiones en un sentido más amplio. Quienes tienen una mayor receptividad hacia REDD+, saben que no está exenta de amenazas reales, pero que también plantea una oportunidad inédita que pudiera fortalecer y ampliar los derechos, los medios de vida, y en algunos casos, hasta las condiciones de gobernanza forestal y territorial.

En este contexto, está claro que la protección de los derechos de las comunidades es de fundamental importancia, y la expansión de los mismos podría, y debería, ser uno de los ejes principales de ampliación de oportunidades para un mecanismo de REDD+, pues es de particular importancia para promover objetivos más amplios de equidad y justicia social. Por esta razón, no sólo es desalentador, sino también preocupante que las acciones de preparación hasta el momento no hayan tenido un mayor enfoque en los derechos. Esto no quiere decir que han estado completamente ausentes, pues la estrategia de México ha integrado la forestería comunitaria como componente importante de su estrategia nacional. Honduras también ha incluido la forestería comunitaria como parte de su estrategia nacional. Sin embargo, con excepción de México, la forestería comunitaria ha quedado relegada a un perfil sumamente bajo en estas estrategias. En casos como Panamá, los conflictos territoriales y de tenencia, dentro y fuera de las comarcas indígenas, ni siquiera se mencionan en las propuestas al FCPF. En México se mencionan los conflictos de tenencia, pero no se proponen planes para resolverlos. Como se sabe, en los países de la región (tal vez con excepción de Costa Rica), existen fuertes conflictos territoriales y complejas dinámicas de disputa por la tenencia que requerirán



esfuerzos decididos y sostenidos de resolución, sin embargo, son problemas que prácticamente han estado ausentes en la preparación de las estrategias sobre REDD+.

Los derechos: énfasis estratégico en la preparación de las comunidades para REDD+

Otro elemento preocupante es la tendencia de discutir los derechos de tenencia únicamente en el sentido de la formalización de relaciones de propiedad individual, lo cual, fácilmente puede reforzar la restricción de derechos comunitarios y/o de pueblos indígenas. Prácticamente, ningún proceso nacional de preparación de la estrategia de REDD+ contiene planes para fortalecer los derechos de las comunidades o pueblos indígenas en el acceso, uso, extracción y manejo de los recursos. Incluso, la discusión sobre los derechos de carbono ha amenazado estos derechos, tal como ocurre en Guatemala. Aunque los acuerdos para la construcción de un bono de carbono o un certificado de reducción de emisiones parece inocua, tiene un enorme potencial de influenciar el ¿cómo?, ¿para quién? y ¿para qué? se use el bosque, es decir, el derecho de carbono está profundamente vinculado al conjunto de derechos sobre los bosques, y por ende, de los medios de vida, prácticas productivas y otros aspectos, como la dimensión cultural de las comunidades. En Petén, distintas interpretaciones sobre los derechos de carbono, han complicado e imposibilitado que las concesiones forestales comunitarias accedan a mercados inter-

nacionales de carbono. Los concesionarios comunitarios reclaman el derecho de compartirlos con el Estado, pero no se ha esclarecido este asunto todavía. Este ejemplo ilustra la importancia de los derechos de carbono, porque podría ser un instrumento que retrocede los avances de derechos alcanzados a lo largo de las décadas previas. Es de fundamental importancia que los pueblos indígenas y las comunidades forestales reconozcan esta amenaza.

Sin embargo, al mismo tiempo, los derechos de carbono, dependiendo de cómo se institucionalizan, pueden ser una oportunidad estratégica de fortalecer, reclamar y ampliar derechos comunitarios, como un elemento clave e indivisible que forma parte de una canasta más amplia de derechos de las comunidades forestales y pueblos indígenas. Estos son temas que requieren apoyos, intercambios, plataformas a varias escalas y acompañamiento sistemático a las comunidades, redes y organizaciones, tanto indígenas, como de forestería comunitaria, no sólo para evitar que las discusiones sobre equidad y justicia social se limiten, como en el pasado reciente, a los enfoques convencionales que se reducen a mecanismos financieros de pago por servicios ambientales y/o servicios ecosistémicos, que aunque son necesarios, claramente son insuficientes para abordar la complejidad de preocupaciones y los asuntos de fondo en disputa frente a la implementación de acciones de REDD+, pero también frente a otras dinámicas territoriales, desde la perspectiva de las comunidades forestales y pueblos indígenas.



Serie de Aportes para el Diálogo



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

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

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

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

Democratizando la institucionalidad para la gestión del agua:
Lecciones de la Mancomunidad La Montañona, El Salvador

Transformando estrategias campesinas para el manejo sostenible de recursos naturales: Lecciones del PCaC de Siuna, Nicaragua

Manejo comunitario, fortalecimiento de medios de vida y conservación. Lecciones de las Comunidades Forestales de Petén, Guatemala

Transformando prácticas en la producción campesina:
Lecciones del Programa Ambiental de El Salvador



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