



La tenencia de los territorios indígenas y REDD+
como un incentivo de manejo forestal:
el caso de los países mesoamericanos





PROGRAMA ONU-REDD



El Programa de las Naciones Unidas ONU-REDD es una iniciativa de colaboración para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de bosques (REDD) en países en desarrollo. El Programa se lanzó en 2008 y cuenta con la experiencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El Programa ONU-REDD apoya los procesos de REDD+ de cada país y promueve la participación activa e informada de todos los interesados, incluyendo los pueblos indígenas y otras comunidades que dependen de los bosques, en la implementación de REDD+ a nivel nacional e internacional.

La tenencia de los territorios indígenas y REDD+ como un incentivo de manejo forestal: el caso de los países mesoamericanos

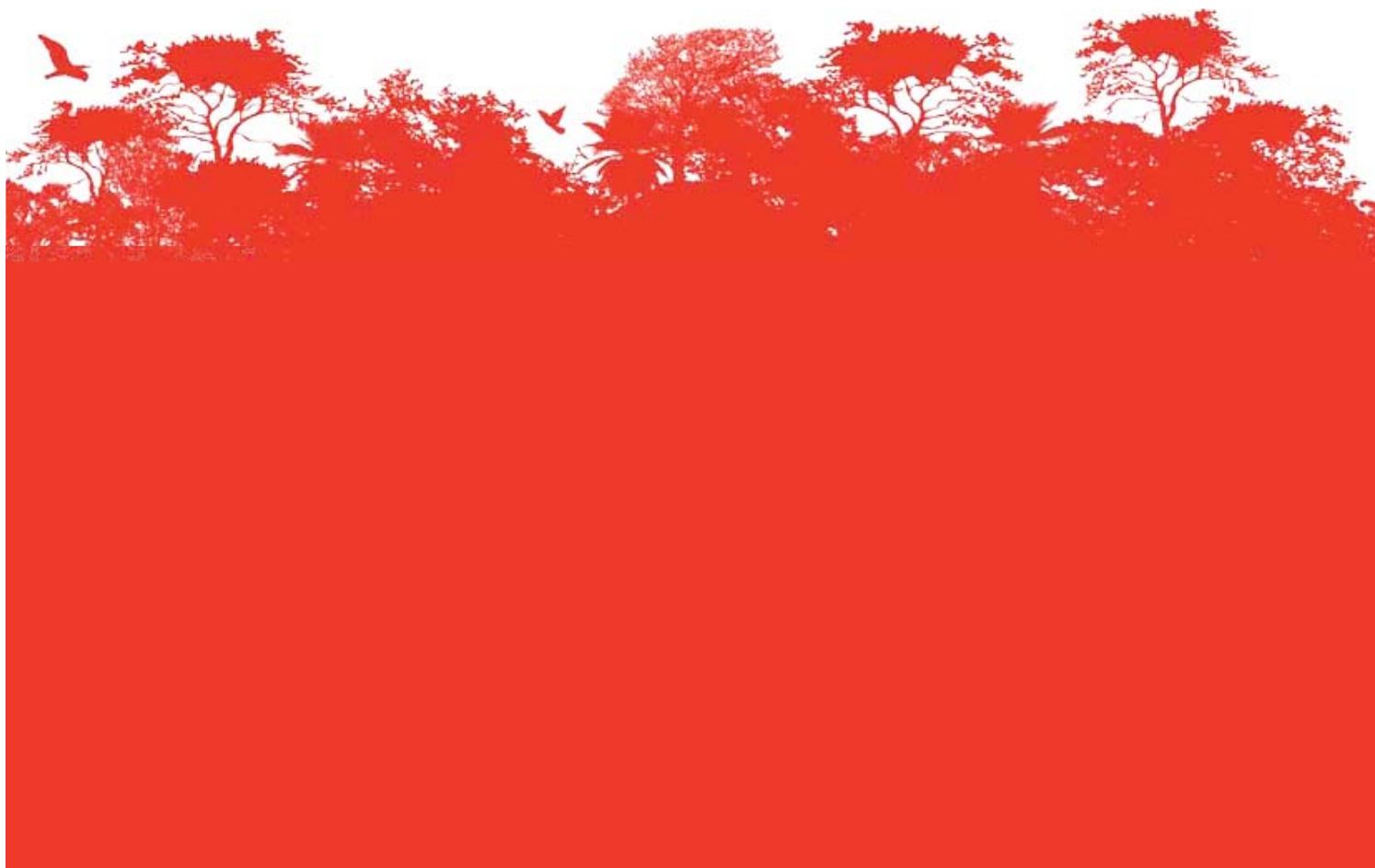
Octubre 2012



Reconocimiento

Este documento ha sido realizado por Adriana Herrera Garibay, Oficial de Tenencia de Tierras de la División de Clima, Energía y Tenencia de Tierra de FAO, y por Fabrice Edouard, Oficial Agrícola de la División del Centro de Inversiones de FAO. Ambos tienen una larga experiencia de trabajo en tenencia de tierras y en aspectos indígenas en los países latinoamericanos y particularmente en aquellos de la región mesoamericana.

El trabajo se ha beneficiado de contribuciones de Manuela Vollbrecht, Ann Kristin Rothe, Erik Lindquist, y Alejandra Safa. Todos ellos contribuyeron en la búsqueda de datos, formulación de cuadros, elaboración de mapas y compilación de la bibliografía. Se ha beneficiado asimismo, de las revisiones y comentarios realizados por David Castañón, Francesca Felicani, Enrique Pantoja y demás colegas de la FAO y otras instituciones. Los autores agradecen su trabajo y colaboración.



Contenido

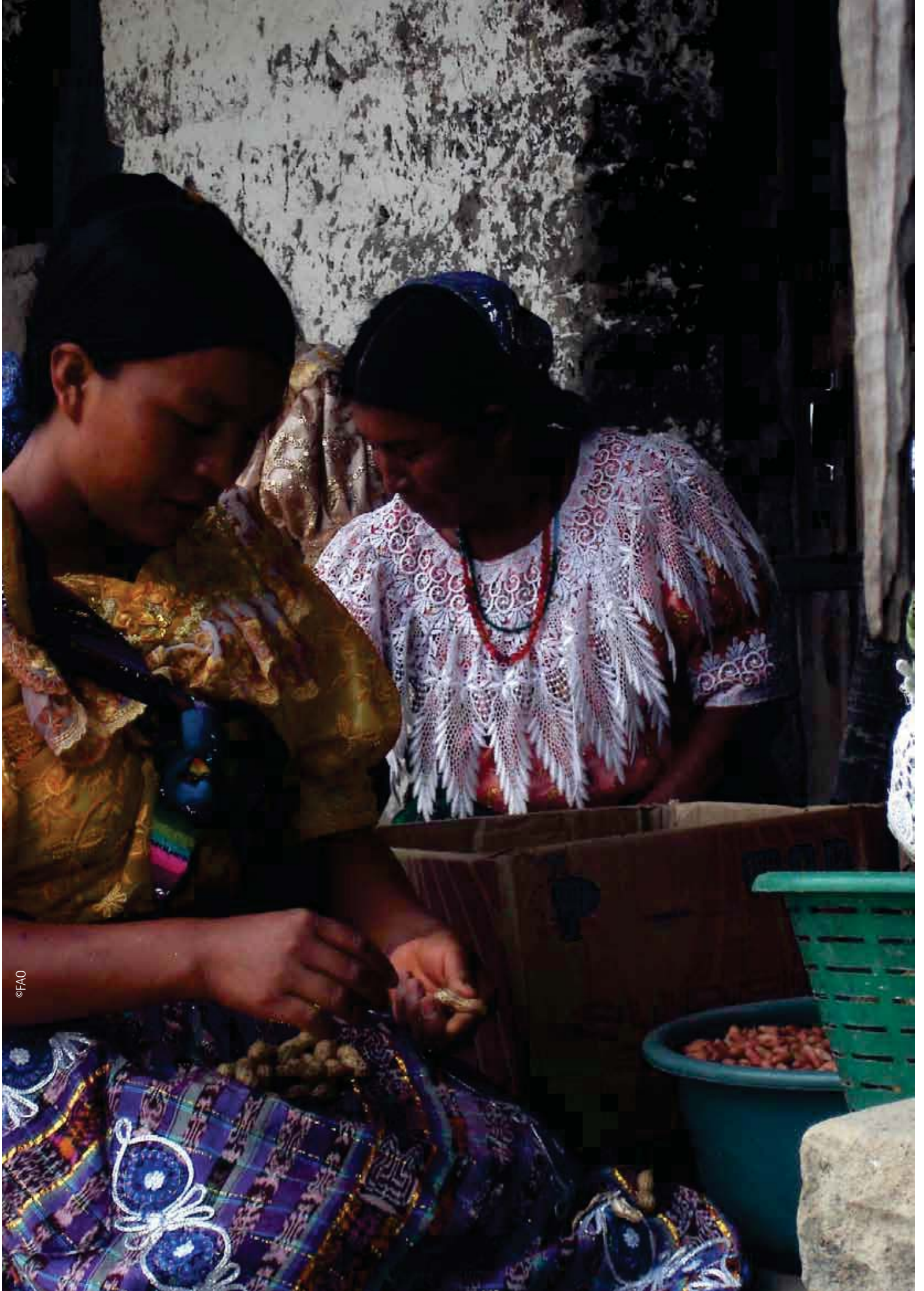
| | |
|---|------------|
| <i>Acrónimos</i> | <i>iv</i> |
| <i>Introducción</i> | <i>vii</i> |
| Capítulo 1 Conceptos: REDD+, los derechos territoriales de los pueblos indígenas y los incentivos para el buen manejo forestal | 1 |
| 1.1 Conceptos relacionados con los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas | 1 |
| 1.2 La iniciativa REDD+ | 3 |
| 1.3 Pagos por Servicios Ambientales | 5 |
| Capítulo 2 Tierras forestales y las poblaciones indígenas en Mesoamérica, los casos de México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá | 7 |
| 2.1 Los recursos forestales en la región mesoamericana | 7 |
| 2.2 Las poblaciones indígenas de las regiones boscosas de Mesoamérica, los casos de México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá | 9 |
| 2.3 Los sistemas de tenencia y manejo de los recursos naturales de las poblaciones indígenas que habitan zonas boscosas en Guatemala, Honduras, Costa Rica, Panamá y México | 10 |
| Capítulo 3 Avances de Mesoamérica en el reconocimiento de derechos territoriales indígenas y políticas ambientales | 21 |
| 3.1 Los avances obtenidos en materia de derecho internacional | 21 |
| 3.2 Los avances obtenidos por los actores locales | 22 |
| 3.3 Evolución de las legislaciones e instituciones de tenencia de la tierra | 22 |
| 3.4 Evolución de las políticas ambientales | 24 |
| 3.5 Formulación de las propuestas REDD+ en la región | 27 |
| Capítulo 4 Lecciones aprendidas de las Iniciativas de forestaría comunitaria, Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos | 28 |
| 4.1 Forestería comunitaria y concesiones forestales | 29 |
| 4.2 Experiencias en materia de Pago por Servicios Ambientales | 31 |
| 4.3 Gobernanza en territorios indígenas | 34 |
| 4.4 Las lecciones | 35 |
| Capítulo 5 Oportunidades y limitaciones para los procesos de REDD+ en territorios forestales indígenas mesoamericanos | 36 |
| Conclusiones | 39 |
| ANEXO 1. Fases en las que se encuentran los países de Centroamérica para la preparación de REDD+ | 41 |
| ANEXO 2. Reformas Legales de Tierras y Manejo de Recursos Naturales en Países Mesoamericanos | 43 |
| ANEXO 3. Contenido de los R-PP sobre la situación de los territorios indígenas: países mesoamericanos | 49 |
| ANEXO 4. Programas de Actualización del Catastro y Regularización de la Tenencia de la Tierra en la Región | 53 |
| Bibliografía | 54 |
| Sitios Web | 57 |

Acrónimos

| | |
|-----------|--|
| ACICAFOC | Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria |
| ACOFOP | Asociación de Comunidades Forestales del Petén (Guatemala) |
| ADII | Asociación de Desarrollo Integral Indígena (Costa Rica) |
| ANAM | Autoridad Nacional del Ambiente (Panamá) |
| ANP | áreas naturales protegidas (México) |
| ARADIKES | Asociación Regional Aborigen del Dikes |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| CDB | Convenio sobre la Diversidad Biológica |
| CDI | Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México) |
| CIDH | Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos |
| CIFOR | Center for International Forestry Research |
| CLPI | Consentimiento, libre, previo e informado |
| CNTC | Central Nacional de Trabajadores del Campo (Honduras) |
| COHDEFOR | Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal |
| CONAFOR | Comisión Nacional Forestal (México) |
| CONAI | Comisión Nacional de Intermediación (México) |
| CONAP | Comisión Nacional de Áreas Protegidas (México) |
| CONTIERRA | Comisión Presidencial para la Resolución de Conflictos de Tierra (Guatemala) |
| COONAPIP | Coordinación Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá |
| CopinH | Consejo Popular Indígena de Honduras |
| CPPFI | Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable |
| DINAFOR | Dirección Nacional Forestal (Panamá) |
| ECA | Empresa Comunitaria Agropecuaria (Guatemala) |
| FAO | Food and Agriculture Organization of the United Nations |
| FCPF | Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques |
| FETRIXY | Federación de Tribus Xicaques de Yoro (Honduras) |
| FHONDIL | Federación Hondureña de Indígenas Lencas |
| FIP | Programa de inversión forestal |
| FOMIN | Fondo Multilateral de Inversión |
| FONAFIFO | Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Costa Rica) |
| FONTIERRA | Fondo de Tierras (Guatemala) |
| GCF | Governors' Climate and Forests Task Force |
| GEF | Global Environmental Facility (FMAM – Fondo para el Medio Ambiente Mundial) |
| GIZ | Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (Agencia para la Cooperación Técnica Internacional de Alemania) |
| IDA | Instituto de Desarrollo Agrario (Costa Rica) |
| INA | Instituto Nacional Agrario (Honduras) |
| INAB | Instituto Nacional de Bosques |
| IP | Instituto de Propiedad (Guatemala) |
| LGEEPA | Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente (México) |
| LMDSA | Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola (Honduras) |

| | |
|------------|---|
| MARENA | Ministerio de Recursos Naturales (Nicaragua) |
| MASTA | Mosquitia Asla Takanka (Honduras) |
| MICCG | Mesa Indígena de Cambio Climático de Guatemala |
| MOPAWI | Asociación para el Desarrollo de la Mosquitia Hondureña |
| MRV | Medición, Verificación y Reporte |
| NDP | National Development Plan (ONU-REDD) |
| OEA | Organización de los Estados Americanos |
| OFRANEH | Organización Fraternal Negra Hondureña |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONU-REDD | Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los bosques |
| PAPIN-DIPA | Programa de Apoyo a los Pueblos Indígenas |
| PAT | Proyecto de Administración de Tierras de Guatemala |
| PATH | Proyecto de Administración de Tierras de Honduras |
| PINPEP | Programa de Incentivos para Pequeño Poseedores de Tierras de vocación Forestal o Agroforestal (Guatemala) |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PNUMA | Programa de de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente |
| PPD | Programa de Pequeñas Donaciones (GEF) |
| PROCEDE | Programa Nacional de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (México) |
| PROCYMAF | Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Naturales (México) |
| PRONAFOR | Programa Nacional Forestal (México) |
| PROTEP | Protección del Medio Ambiente del Río Plátano (Honduras) |
| PSA | Pagos por Servicios Ambientales |
| RAAN | Región Autónoma del Atlántico Norte (Nicaragua) |
| RAAS | Región Autónoma del Atlántico Sur (Nicaragua) |
| RBM | Reserva de la Biósfera Maya (Guatemala) |
| REDD+ | Reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo. |
| RIC | Registro de Información Catastral (Guatemala) |
| R-PIN | Plan-Notas de Ideas para REDD+ |
| R-PP | Plan de Preparación para REDD+ |
| SEMARNAT | Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (México) |
| SINAP | Sistema nacional de Áreas Protegidas (Guatemala) |
| UZACHI | Unión de Comunidades Zapoteco-Chinanteca (México) |
| WWF | Fondo Mundial para la Naturaleza |
| ZUM | Zonas de uso múltiples (Guatemala) |





Introducción

Los programas de atención a la reducción de emisiones provenientes de la deforestación o degradación de los ecosistemas, como es el caso de REDD+ y otros programas de incentivos forestales como son los pagos por servicios ambientales (PSA), podrían constituir una oportunidad para el fortalecimiento de los procesos de conservación, aprovechamiento sustentable y reducción de la pobreza en la región mesoamericana, y en particular en los territorios y comunidades indígenas. Analizar en qué contextos se desarrollan estas iniciativas y sus interrelaciones es una tarea relevante para entender cómo estos programas multipropósito pueden alcanzar sus objetivos, a la luz de las evoluciones recientes en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre la tenencia de la tierra y los recursos naturales en la región. Examinar dichos contextos e interrelaciones en países como México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, donde la superficie forestal y la población indígena que habita en dichos territorios son relevantes, constituye el objetivo de este trabajo.

Desde el sur de México hasta Panamá existe un mosaico de grupos indígenas que constituyen más del 10 por ciento de la población en países como Guatemala, México, Belice y Panamá. Como en el resto de América Latina, en los países de Mesoamérica la existencia de áreas forestales o ecosistemas ricos en biodiversidad concuerda en gran medida con la presencia de pueblos indígenas que en general mantienen un manejo sustentable e integral de los recursos naturales. Las tierras y territorios que ocupan dichos grupos han sido sujeto de los procesos de reconocimiento de derechos ancestrales, colonizaciones recientes, reformas agrarias y los programas de regularización de la tenencia financiados por los gobiernos y la cooperación internacional en los últimos 20 años. Las formas de tenencia de tierra asociadas con estos grupos étnicos varían de un país a otro y entre los grupos mismos, y han sido orientadas no sólo por las formas ancestrales de ocupación, sino también por las políticas públicas nacionales. Si bien en algunos casos la tenencia de algunos grupos indígenas en tierras forestales ha sido individualizada, se puede decir que en general la mayoría de los grupos indígenas que viven en áreas boscosas en Mesoamérica mantienen esquemas comunales y colectivos de posesión y uso de los recursos naturales que les pertenecen. Estas formas de tenencia conllevan el ejercicio de prácticas locales de gobernanza territorial que en algunos casos son de gran relevancia y efectividad en el manejo sostenible de los recursos naturales.

Los avances en materia de reconocimiento de los derechos de tenencia de los pueblos indígenas sobre los territorios forestales en los últimos 20 años no son homogéneos en la región mesoamericana. En las zonas del Atlántico, dicho reconocimiento, así como la delimitación de los territorios, se han llevado a cabo desde el inicio del presente siglo en Nicaragua y en Honduras. Es relevante el reconocimiento de los derechos colectivos y comunales que se realizó el siglo pasado en las tierras boscosas del sur de México, en las tierras de las reservas indígenas de Costa Rica y en las comarcas indígenas de Panamá. Actualmente existen en la mayoría de los países centroamericanos proyectos de delimitación, incluyendo servicios de administración de tierras, catastro y registro, que incluyen acciones en tierras indígenas y que son ejecutados por los gobiernos nacionales en conjunto con agencias internacionales. No obstante este avance, algunos países enfrentan dificultades, entre las cuales se encuentran aquellas para incluir el reconocimiento de los derechos de tenencia de los pueblos indígenas en los marcos normativos, o para llenar sus vacíos; dificultades para desarrollar mecanismos de coordinación interinstitucional efectivos para la operación de programas relativos; o bien la falta de un marco institucional adecuado a la especificidad requerida para el tratamiento del tema de tenencia en territorios indígenas.

Uno de los aportes que la experiencia mesoamericana en materia de manejo de recursos naturales ha producido en los últimos decenios son los mecanismos de incentivos para el buen manejo forestal. Algunos de los países de la región han desarrollado a partir de los años 80 diversas experiencias de forestería comunitaria, pago por servicios ambientales y otros mecanismos de incentivos forestales. La experiencia hasta ahora ha sido exitosa en algunas de ellas, como las iniciativas de los PSA en Costa Rica y la de forestería comunitaria en México y Guatemala. Entre las lecciones aprendidas de dichas experiencias se encuentra el que los incentivos económicos de las actividades forestales y de los servicios que generan favorecen el compromiso de las comunidades con la regulación y sustentabilidad de los usos de sus bosques. Asimismo, el uso y conservación de los recursos forestales comunes que se realiza en las experiencias analizadas ha permitido aliviar significativamente las condiciones de pobreza, ya que los ingresos forestales inciden de manera positiva en las condiciones de vida de las familias, y en ciertos casos han permitido desarrollar servicios comunitarios. En relación con la incidencia de las formas de organización y gobernanza local en el desarrollo de dichas experiencias de manejo forestal, éstas muestran que la pertenencia étnica puede facilitar la presencia de condiciones que favorezcan el desarrollo y consenso de reglas

de manejo de los recursos comunes, éstas no son una característica exclusiva de este sector, las comunidades campesinas también han ido adoptando formas propias y eficaces de autoregulación. Las comunidades que han tenido experiencia de años de convivencia y lucha, como en el caso presentado sobre la forestería comunitaria mexicana en el capítulo 4, aún si no existe el vínculo étnico, han logrado mantener una visión compartida y una base de confianza que ha facilitado el éxito de sus empresas en el buen manejo forestal. Finalmente estas experiencias han favorecido la vinculación de los programas de gobierno en diversos sectores con los territorios indígenas y han puesto las bases que facilitan los lazos de confianza entre los diferentes actores que participan en ellas, especialmente con el sector gubernamental. El acervo de aprendizaje que han desarrollado las experiencias mesoamericanas de forestería comunitaria, pago por servicios ambientales y otros mecanismos de incentivos forestales, constituye un acervo de gran valor y utilidad para la implementación de la iniciativa REDD+, tanto en Mesoamérica como en el resto de Latinoamérica. Sin embargo, es importante resaltar que la consolidación de tales experiencias dependerá en gran medida de la sostenibilidad de los mecanismos de financiamiento, que se dan a través del pago de los servicios ambientales, que deben demostrar su valor o por medio de la comercialización de productos obtenidos del manejo sostenible del bosque.

En este contexto regional, ¿cuáles son las oportunidades y limitaciones que podría encontrar el desarrollo de los procesos REDD+ en territorios indígenas de los países de Mesoamérica? REDD+ considera varios aspectos que deben garantizarse para su implementación, entre los cuales están: la escala mínima del territorio forestal para recibir las compensaciones; la permanencia de los efectos de mitigación al cambio climático que requiere, entre otros factores, que los poseedores del área territorial tengan derechos de tenencia seguros y reconocidos legalmente; la implementación de mecanismos de salvaguardas sociales y ambientales que requieren de marcos legales de base y procesos de participación y consulta; la aplicación de mecanismos de monitoreo, verificación y reporte; y la adicionalidad que implica la garantía de que las compensaciones generarán un impacto adicional comparado con la situación sin incentivos.

En relación con estos requisitos y en general a la posible operación de REDD+ en territorios indígenas, investigadores de la región y las organizaciones de pueblos indígenas han expresado en diversos foros y publicaciones, preocupaciones y riesgos atribuibles a la posible operación de programas como REDD+ o PSA. En particular respecto a la preparación e implementación de los programas REDD+, los grupos manifiestan la falta de instancias adecuadas de consulta, la posibilidad de debilitamiento de las prácticas ancestrales de manejo y gobernanza como fruto de la aplicación de incentivos por buen manejo forestal, el freno a los procesos de reconocimiento de los derechos territoriales y la falta de normativas claras sobre el pago de las compensaciones, especialmente a nivel local.

Con objeto de hacer frente a los riesgos planteados por las organizaciones indígenas respecto a los posibles efectos de la iniciativa REDD+ en sus territorios, el Programa ONU-REDD y otras organizaciones internacionales están proponiendo conjuntamente modificaciones a los enfoques a utilizar en América Latina. Para ello se han incluido los aspectos de manejo sustentable y no sólo aquellos de conservación. Adicionalmente, a fin de incluir mecanismos de consentimiento, libre, previo e informado (CLPI) en los procesos REDD+, se están elaborando guías operativas para la participación de pueblos indígenas que incluyen el principio del CLPI tales como las Directrices Conjuntas del FCPF y el Programa ONU-REDD para el Involucramiento de las partes relevantes en la preparación para REDD+¹. Asimismo se están desarrollando programas de fortalecimiento de capacidades para los pueblos indígenas que dependen de los bosques. Por otro lado, el planteamiento del *enfoque anidado* de REDD+ busca facilitar la inclusión de iniciativas subnacionales, permitiendo que los países inicien los programas con un enfoque local, menos centralizado, que se transforme posteriormente en enfoque nacional; o bien que simultáneamente se pueda realizar la contabilización y recepción de créditos tanto a nivel subnacional como nacional. Finalmente cabe mencionar los esfuerzos de las diferentes instancias internacionales para llegar a un enfoque común de salvaguardas sociales y ambientales, sin dejar por ello de reconocer las necesidades de adaptar los procesos a los marcos legales e institucionales nacionales. Todas estas iniciativas constituyen sin duda una base sólida para fortalecer la confianza entre los diferentes actores implicados en la preparación e implementación del REDD+.

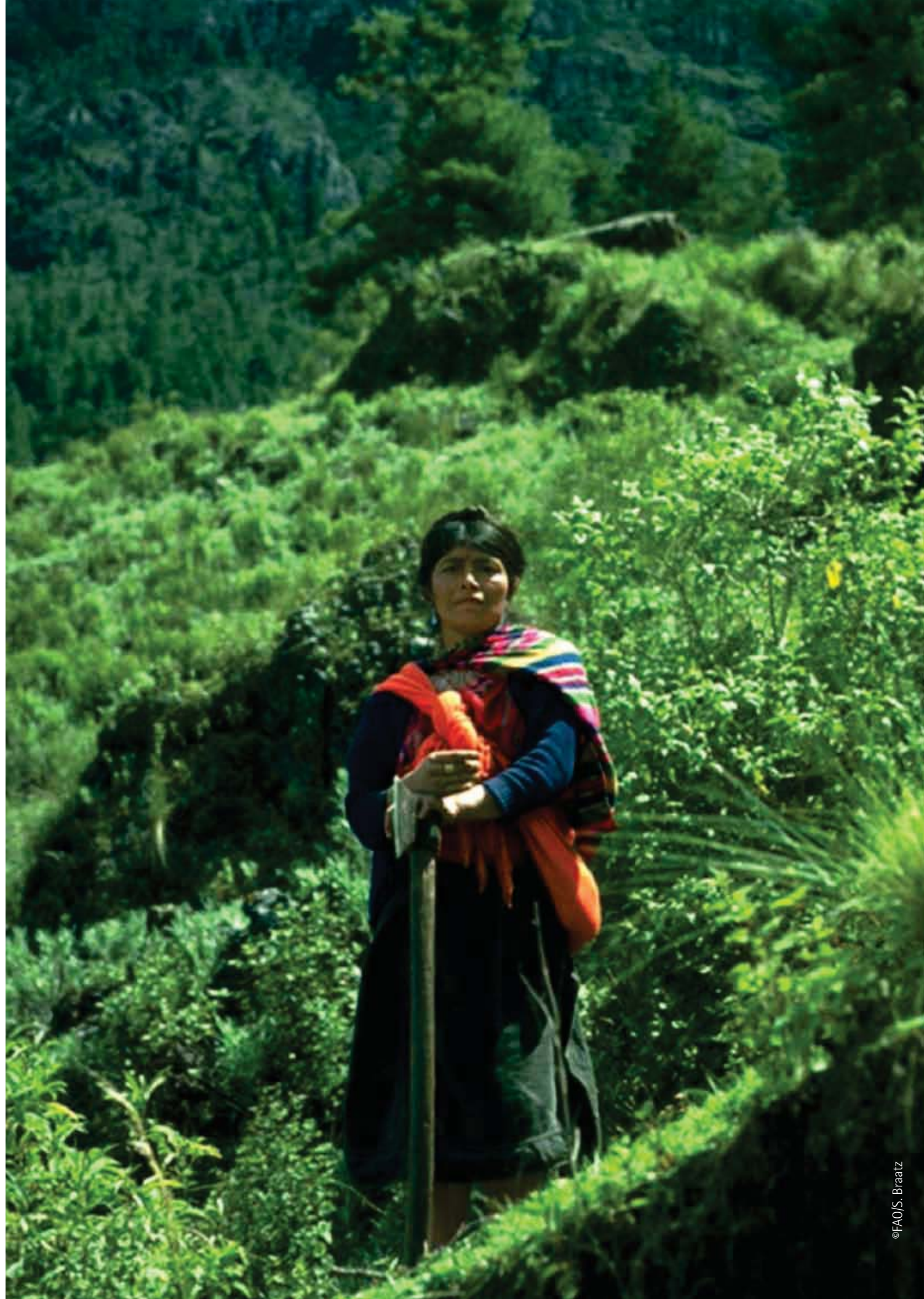
En su primer capítulo, el documento desarrolla el marco conceptual que permite entender la evolución de los procesos del reconocimiento de los derechos de tenencia de la tierra y de los recursos naturales de las poblaciones indígenas en Mesoamérica, los conceptos y requerimientos de la iniciativa REDD+ en sus procesos de planeación nacional y los conceptos a la base de las experiencias de pago por servicios ambientales y otros incentivos forestales que se desarrollan en la región. El capítulo dos analiza cuál es la situación de la masa forestal existente, la situación de la tenencia de

¹ http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7981&Itemid=53.



las comunidades indígenas y campesinas sobre las tierras, y las formas de manejo forestal comunitario y gobernanza que pueden ser relevantes para el trabajo de los países con REDD+ en 6 países mesoamericanos: México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. El capítulo tres examina cómo han evolucionando los marcos legales nacionales e internacionales, y de qué manera los esquemas de gobernanza existentes pueden facilitar la implementación de las propuestas REDD+ para los territorios forestales indígenas y campesinos en Mesoamérica. El capítulo 4 describe las iniciativas mesoamericanas más relevantes que han permitido probar instrumentos económicos y sistemas organizativos que contribuyen a la conservación y buen manejo de los bosques, a través de empresas comunitarias o sistemas de pago por servicios ambientales, promovidos por comunidades indígenas y campesinas, con financiamiento de la cooperación internacional y de los gobiernos nacionales. El capítulo 5 analiza las oportunidades y limitaciones para los procesos de REDD+ en territorios forestales indígenas mesoamericanos, examinando los riesgos y los beneficios que dichos procesos puede tener para el trabajo que los gobiernos nacionales están realizando con el apoyo de ONU-REDD para la mitigación de los efectos de las emisiones de gases de efecto invernadero.





CAPÍTULO 1

Conceptos: REDD+, los derechos territoriales de los pueblos indígenas y los incentivos para el buen manejo forestal

1.1 Conceptos relacionados con los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas

En América Latina, y particularmente en Mesoamérica, los habitantes principales de las zonas forestales son las poblaciones indígenas, quienes constituyen a su vez los grupos con mayores niveles de pobreza. El reconocimiento de los derechos de la tenencia de la tierra y los recursos naturales ha sido una batalla larga por parte de los pueblos y organizaciones indígenas de la región, así como de instancias internacionales. La atención que el reconocimiento de dichos derechos ha recibido en los últimos 15 años a nivel internacional se debe a la democratización de algunos de los procesos políticos en América Central, al desarrollo de la década dedicada a los asuntos de las poblaciones indígenas (1995-2004), a la ratificación en algunos de los países del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, a la adopción en 2007 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas por parte de los países miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas y a la importancia que ha recibido en los últimos 20 años la conservación de los recursos forestales. Se debe además muy especialmente al papel importante que han jugado los movimientos indígenas en los diferentes países de la región al defender sus derechos sobre los territorios que tradicionalmente han ocupado, en ocasiones, por siglos. El Capítulo 2 analiza detalladamente la situación actual en los países mesoamericanos en relación a los derechos de tenencia de los territorios indígenas y las características de sus sistemas de tenencia, determinadas en gran parte por los procesos históricos, culturales y sociales que se han experimentado en los distintos países.

En América Latina, los procesos de devolución, restitución o fortalecimiento de los derechos de propiedad de los territorios indígenas en tierras públicas forestales han tenido una atención especial a partir de los años 80, en particular en la Amazonia brasileña y en las tierras bajas de Bolivia (Pacheco, *et al.*, 2011), y más recientemente en los territorios misquitos y de otros grupos étnicos en la Región de Atlántico Norte de América Central (véase cuadro 1). Estas reformas han sido establecidas a través de diferentes modalidades de fortalecimiento de los derechos sobre la tierra y los recursos naturales, en las que se privilegió la forma colectiva de tenencia respecto a la propiedad individual. Tales procesos han permitido también reforzar la descentralización de las políticas de gestión forestal, favoreciendo la participación de las comunidades y otros actores locales en la toma de decisiones. En la región mesoamericana se habían realizado esfuerzos previos en México (pionero en la materia), Honduras, Guatemala o Costa Rica, bajo las formas de titulación comunitaria o a través de cooperativas campesinas.

Cuadro 1. Tenencia forestal por región

| | Global (%) | América Latina (%) | Asia (%) | África (%) |
|---|------------|--------------------|----------|------------|
| Gobiernos (tierra pública) | 74,7 | 36,1 | 67,8 | 97,9 |
| Propiedad de pueblos indígenas y comunidades | 9,1 | 24,6 | 23,6 | 0,1 |
| Asignado al uso por pueblos indígenas y comunidades | 2,4 | 7,3 | 2,9 | 1,6 |
| Propiedad privada y empresarial | 13,8 | 31,9 | 5,7 | 0,4 |

Fuente: RRI 2010², citando a Sunderlin *et al.* 2008 e ITTO/RRI, 2009.

Además de las legislaciones nacionales que definen los derechos sobre la tierra de las poblaciones indígenas nacionales, a nivel internacional el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado en 1989, constituye sin duda uno hito importante hacia el fortalecimiento de los derechos territoriales de este sector de la población. En su Parte 2, el Convenio 169 hace una referencia detallada a

² El final de las tierras baldías: Bosques, Conflictos y Cambio Climático. RRI 2010. Los datos incluyen a 36 de los países con mayor número de bosques, los cuales representan el 85% de los bosques de todo el mundo.

la cuestión de la tierra, incluyendo el concepto de territorio que implica la totalidad del hábitat que los pueblos ocupan o utilizan. Asimismo, señala claramente el derecho a la propiedad y posesión de estas tierras (Art. 14) por parte de los pueblos indígenas y tribales y el derecho a utilizar, administrar y conservar los recursos naturales existentes en estas tierras (Art. 15). El Convenio es un instrumento jurídico internacional vinculante que está sujeto a su ratificación por parte de los gobiernos. Con excepción de El Salvador, Panamá y Belice, el resto de los países centroamericanos, conjuntamente con México, han ratificado el Convenio. Además del Convenio 169, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas adoptada en 2007 establece en sus artículos 25 y 26 el derecho que tienen los pueblos indígenas de mantener los territorios y recursos naturales que tradicionalmente han ocupado y utilizado, y llama la atención de los Estados para dar un reconocimiento legal a dichos derechos.

A nivel internacional existe actualmente una creciente preocupación en relación a la seguridad de la tenencia y el acceso a la tierra. Esta fue concretizada en mayo de 2012 con la adopción de las "Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional" por parte de los países y organizaciones miembros del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Con respecto al cambio climático las Directrices reconocen:

"Los Estados deberían velar porque se respeten y protejan a través de leyes, políticas, estrategias y medidas los derechos legítimos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques de todos los individuos, las comunidades o pueblos que puedan verse afectados, en especial los agricultores, los productores de alimentos en pequeña escala y las personas vulnerables y marginadas, con el fin de prevenir los efectos del cambio climático y de dar respuesta a dichos efectos, de acuerdo con las obligaciones respectivas aplicables recogidas en los acuerdos marco pertinentes sobre el cambio climático" (FAO, 2012).

La evolución de los marcos legales relacionados con las legislaciones forestales y los servicios ambientales, también ha facilitado el reconocimiento de nuevos derechos, no solamente sobre la tenencia colectiva de la tierra, sino también en materia de aprovechamiento de recursos naturales y de exclusión del acceso a terceros, como medida de protección contra los procesos de colonización y ciertos tipos de concesiones otorgados por los Estados (concesiones forestales, minería, prospección, etc.). Sin embargo, y como se presenta en el capítulo 3, las modalidades de estos reconocimientos sobre la tenencia colectiva de la tierra, los recursos naturales y los servicios ambientales han sido realizadas de diferentes maneras en América Latina y en la región mesoamericana.

Existen varias interpretaciones de las maneras de reconocimiento jurídico de los derechos territoriales y sus formas de gobierno en tierras forestales. Al respecto, la FAO (FAO, 2008) las agrupa en tres modalidades de titulación de los territorios indígenas:

- Titulaciones que reconocen a perpetuidad el dominio colectivo de las tierras con capacidad de aplicar formas propias de gobierno local (México, Nicaragua, Panamá)
- Titulaciones que reconocen a término indefinido el derecho de usufructo sobre las tierras y recursos naturales renovables y de mantener sus sistemas de gobierno interno (Costa Rica)
- Titulaciones comunitarias o intercomunitaria en el marco de legislaciones agrarias o bajo otras legislaciones del código civil. Estas titulaciones se realizan a través de la creación de cooperativas o asociaciones civiles debido a que no existe un reconocimiento jurídico de la comunidad o territorio por sí mismo (Honduras y Guatemala)

Con la finalidad de caracterizar el grado de seguridad jurídica sobre los recursos naturales otros autores consideran los derechos territoriales como un conjunto de derechos que se acumulan en forma creciente, desde el acceso hasta la posibilidad de alienación (FAO, 2003; Schlager y Orstom, 1992). El conjunto incluye 5 tipos de derechos, que en ocasiones pueden sobreponerse y que no necesariamente pertenecen a la misma persona o grupo:



- Acceso: Derecho de ingreso en el área
- Uso: El derecho de aprovechar los recursos o renunciar a él
- Manejo: El derecho de regulación de los patrones de uso o de transformación de los recursos
- Exclusión: El derecho de decidir quién puede o no tener acceso a los recursos naturales
- Alienación: El derecho de vender, rentar u otorgar concesión para el aprovechamiento de los recursos naturales

Finalmente, y como se precisa en el Capítulo 2, las diferentes modalidades de reconocimiento de la tenencia colectiva de la tierra forestal varían de acuerdo a su alcance espacial. En la región mesoamericana, los primeros esfuerzos de titulación se han realizado a nivel comunitario. Mediante esta forma se reconoce un territorio forestal a favor de un centro de población principal, la comunidad, en el que, en algunos casos, se incluyen localidades anexas³. La titulación comunitaria fue adoptada por México mediante la Constitución de 1917, basándose en los títulos de la Corona Española otorgados a comunidades indígenas durante la época colonial. Este mismo modelo ha sido utilizado para la titulación de algunas comunidades indígenas en el centro de Honduras y algunas otras en tierras forestales en Guatemala. Otra forma de titulación es aquella que considera un territorio perteneciente a varias comunidades y que fue adoptada para la titulación de territorios indígenas en Panamá, Costa Rica y más recientemente en la zona Atlántica de Nicaragua y de Honduras. A través de dicha titulación varios centros de población comparten un solo título. El modelo se basa en las formas tradicionales de utilización del territorio en las que un conjunto de centros de población realizan actividades de casería, pesca o recolección de especies forestales en un mismo espacio. La titulación territorial, intercomunitaria o comarcal implica generalmente la conformación de una instancia de segundo nivel a la que el Estado otorga formalmente la propiedad o usufructo. Este puede ser sobre las bases del reconocimiento legal del territorio como una entidad jurídica específica (Territorio de las regiones autónomas de Nicaragua, Comarca de Panamá) o a través de la creación de una figura legal, tipo asociación civil o cooperativa (zonas del Atlántico Hondureño y Costa Rica).

Como se mostrará en los siguientes capítulos, estas diferentes modalidades de reconocimiento de los derechos territoriales indígenas tienen implicaciones distintas en los sistemas locales de gobernanza y también para el acceso y administración de los incentivos forestales, incluyendo los Pagos por Servicios Ambientales o iniciativas como REDD+.

1.2 La iniciativa REDD+

Se estima que el CO₂ causado por el manejo inadecuado de los bosques contribuye alrededor de un 17 por ciento a las emisiones globales de gases con efecto invernadero. A fin de reducir dichas emisiones, la FAO, conjuntamente con el PNUD y el PNUMA, iniciaron en 2008 un programa de apoyo a los países a fin de contribuir al desarrollo de capacidades para la *Reducción de las Emisiones de a la Deforestación y la Degradación de los bosques* (REDD) e implementar posteriormente un mecanismo REDD+.

Inicialmente pensado como un sistema que recompensaría los esfuerzos de conservación de los bosques y la captura de carbono, la iniciativa considera actualmente los mecanismos de aprovechamiento y manejo sustentable de las áreas forestales. Este enfoque adicional llevó a agregar el signo de más a la iniciativa REDD, conocida ahora como REDD+. Las discusiones actuales en torno a REDD+ abarcan entre otros aspectos los ligados al tipo de incentivos: ¿deberán ser mecanismos de mercado que relacionan directamente los incentivos con la cantidad de emisiones de CO₂ evitadas (créditos de carbono), o de tipos más flexibles que no sólo consideran el valor del carbono sino otros aspectos (costo de oportunidad de los terrenos a conservar, costos de buen manejo, etc.)?

En América Latina, y en particular en la región mesoamericana, los principales actores de la cooperación multilateral que sostienen esta iniciativa son ONU-REDD (PNUD, PNUMA y FAO), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés) y el Programa de Inversión Forestal (FIP por sus siglas en inglés). Otros actores de la cooperación bilateral son igualmente partícipes, tal como es el caso de los gobiernos de Noruega, Alemania y los Estados Unidos. Otra iniciativa relevante es la que lleva a cabo

³ Es frecuente que las comunidades indígenas propicien la formación de otros núcleos vecinos de población a partir de la separación de grupos familiares o clanes que buscan tierras disponibles para la producción agrícola.

el Grupo de los Gobernadores para el Cambio Climático y los Bosques (Governors' Climate and Forests Task Force o GCF), que reúne a entidades federativas y provincias de Brasil, Indonesia, México, Nigeria, Perú y los Estados Unidos.

Para estos organismos, México y la región mesoamericana representan una oportunidad para desarrollar la iniciativa REDD+ en un área donde, como se mencionaba en párrafos anteriores, la cobertura forestal y la biodiversidad es aún significativa, y en la cual una parte substancial de la población total de países como Guatemala, Belice, México y Panamá son poblaciones indígenas que ocupan los territorios forestales y que han sido históricamente marginadas del desarrollo económico. Adicionalmente, la situación actual de los procesos de fortalecimiento de los derechos territoriales en Mesoamérica y las legislaciones forestales y agrarias existentes ofrecen posibilidades para el desarrollo de mecanismos de conservación de los bosques y la captación de carbono que pueden beneficiar tanto los objetivos de reducción de las emisiones de CO₂, como los esfuerzos de los gobiernos nacionales para reducir los niveles de marginación y pobreza de las poblaciones indígenas en las zonas forestales. De esta manera, a través de la atención de REDD+ en México y en la región mesoamericana, se respondería tanto a los objetivos de mitigación del cambio climático como a aquellos de la lucha contra la pobreza y la seguridad alimentaria.

Actualmente en el marco de REDD+ se están iniciando las primeras transferencias de recursos, principalmente a través del mercado voluntario, de financiamientos de ONU-REDD, del FCPF y del FIP. La mayor parte de los recursos se concentra actualmente en el establecimiento de las fases iniciales. (Véase Anexo 1. Fases en las que se encuentran los Países de Centroamérica en la preparación de REDD+)

Para que REDD+ pueda implementarse, varios aspectos deben ser garantizados a nivel nacional y subnacional:

a) Los mecanismos de **Medición, Verificación y Reporte** (MRV por su siglas en inglés) de las emisiones son esenciales, porque se busca desarrollar a nivel internacional un sistema transparente y confiable que garantice la obtención de impactos tangibles para quienes invertirán en la compra de carbono. Inicialmente pensado como un sistema de nivel nacional, los actores de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones indígenas, han propuesto la combinación con mecanismos locales y participativos de MRV que permiten involucrar a los territorios forestales a través de sus organizaciones locales.

b) La **adicionalidad**, es decir la garantía de que las compensaciones generarán un impacto adicional comparado con la situación sin incentivos. Demostrar los efectos agregados de los apoyos que se proporcionarán requiere que los países cuenten, además del MRV, con una línea de base sólida que evidencie el estado actual de la dinámica de las emisiones vinculadas con la deforestación y degradación de los ecosistemas. Este concepto preocupa sin embargo a algunos propietarios forestales, entre otros los territorios indígenas, quienes estiman que podrían ser menos favorecidos respecto a aquellos que han deforestado sus tierras y ahora se dediquen a la reforestación.

c) Evitar **los efectos de fuga**, que podrían suceder cuando un incentivo REDD+ destinado a conservar una tierra forestal transfiere el riesgo de cambio de uso del suelo a otra área territorial, vecina o más alejada.

d) La garantía de la **permanencia de los efectos**, es decir, que los beneficiarios de los incentivos para la conservación puedan asegurar que la disminución de las emisiones será un proceso duradero, porque se considera: a) que el carbono no puede ser almacenado de manera indefinida por la vegetación o el suelo, y por esto se establecieron modalidades de Aforestación/Reforestación (A/R) (Seeberg Elverfeldt. C, 2010); y b) que pueden existir indefiniciones sobre la tenencia de la tierra y los derechos sobre los recursos naturales que ponen en riesgo la legal permanencia de los actuales poseedores del área, como es el caso de numerosos territorios en la región mesoamericana.

e) La **escala** para recibir compensaciones de REDD+, en la que el área mínima a considerar sería de 30.000 a 40.000 has. y 10.000 has. para proyectos tipos A/R (FAO 2010, Carbon Finance). Se considera que en superficie inferiores la cantidad de carbono secuestrado no compensaría los costos administrativos de implementación ni de los esquemas de MRV, de REDD+

f) La implementación de mecanismos de **salvaguardas sociales y ambientales**, cuyo concepto y mecanismos de aplicación han sido objeto de grandes debates a nivel internacional, se basa sobre el hecho de que los marcos legales nacionales (recursos naturales, bosques, tenencia de la tierra, participación social, política indígena, etc.) pueden no ser suficientes para garantizar una implementación eficiente y concertada de REDD+. La discusión entre los otros organismos

internacionales que promueven REDD+ se concentra alrededor de la participación de los pueblos indígenas⁴, para algunos se busca el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) y para otros, la participación sólo implica la Consulta.

REDD+ prevé el desarrollo de tres fases a nivel nacional: 1) establecimiento de planes y estrategias, definiendo necesidades institucionales y desarrollo de capacidades técnicas; 2) el fortalecimiento de los sistemas de MRV que garanticen la transparencia y la medición de los impactos en materia de reducción de emisiones; y 3) a nivel nacional y subnacional, el desarrollo de mecanismos de compensación y monitoreo de las emisiones evitadas.

La mayoría de los países de Mesoamérica –y en particular México, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá– se encuentran en la etapa 1 y para ello han elaborado su Plan-Notas de Ideas para REDD+ (R-PIN) y posteriormente sus *Planes de Propósitos de Preparación de REDD+* (R-PP), de acuerdo a las guías del FCPF o su Documento del Programa Nacional con base en las directivas de ONU-REDD5. (Véase Anexo 1. Fases en las que se encuentran los Países de Centroamérica en la preparación de REDD+)

En el marco de las negociaciones sobre los esfuerzos asociados a REDD+, se estableció el consenso de que estos se medirán y se recompensarán basados en sistemas de contabilidad a nivel nacional. Mientras que los gobiernos de los países empiezan a desarrollar capacidades para implementar y manejar sistemas nacionales, se están desarrollando rápidamente iniciativas subnacionales a nivel de estados (caso de México), departamentos, o municipios. En este sentido, han sido consideradas diferentes formas de asignación de los posibles fondos REDD+ a través de mecanismos bilaterales o internacionales:

- La distribución directa de incentivos del mecanismo internacional REDD+ a departamentos/ provincias y distribución indirecta de beneficios de esta iniciativa de gobiernos a actores privados;
- La distribución directa de incentivos de REDD+ a partir del mecanismo internacional REDD+ tanto a actores subnacionales como a gobiernos;
- La distribución directa de incentivos del mecanismo internacional REDD+ solamente al gobierno nacional y distribución indirecta de los gobiernos estatales/provinciales para actores privados.

Integrar y combinar estos diferentes niveles va a ser crucial para todo el proceso de implementación de REDD+. Para asegurar una contabilidad de emisiones adecuada y permitir la transferencia de incentivos en forma de créditos de carbono o pagos de servicios ambientales se necesita definir reglas que integren los diferentes niveles de contabilidad, gestión e incentivos. A estas reglas se refiere como "sistemas anidados" que conectan proyectos o programas dentro de los sistemas de contabilidad nacionales o departamentales de REDD+. La anidación en este sentido permite que los incentivos sean asignados a los niveles adecuados de gobernanza.

1.3 Pagos por servicios ambientales

Los pagos por servicios ambientales (PSA) constituyen un tipo de incentivo económico que se les proporciona a aquellos que manejan los ecosistemas, a fin de mejorar y mantener en forma sostenible el flujo de los servicios ambientales que dichos ecosistemas proveen. Estos incentivos económicos son pagados por aquellos que se benefician de los servicios ambientales, beneficiarios locales, regionales o globales (FAO, 2011a). El pago por servicios ambientales es actualmente una forma de manejo de los ecosistemas ampliamente difundida y es utilizada por juntas de usuarios hídricos, por instituciones internacionales y nacionales en su trabajo con los efectos del cambio climático, como forma de conservación de los recursos naturales y del paisaje, y otros. Al respecto REDD+, en su interés por mitigar los impactos de emisiones de gases efecto invernadero, favorece el desarrollo de mecanismos para reducir dichas emisiones, entre los cuales se encuentran los PSA y otros incentivos para el buen manejo forestal.

Los países mesoamericanos han desarrollado desde finales de los años 90 una experiencia significativa en la implementación de programas de pago por servicios ambientales. Dichos programas se desarrollan a diferentes niveles. En algunos casos, los

⁴ Para mayor información véase la iniciativa de Enfoque Común entre FCPF/Banco Mundial y ONU-REDD+.

⁵ R-PIN y R-PP están disponibles en <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/203> y NDP en el sitio de ONU-REDD: <http://www.un-redd.org>.

gobiernos recaban fondos para el pago de dichos servicios a través de mecanismos de alcance nacional, como es el caso de Costa Rica, que aplica un impuesto a los consumidores de combustibles fósiles, o el de México, que utiliza parte de los ingresos que obtiene en la administración pública de las presas; en otros casos, los gobiernos han facilitado el desarrollo de esquemas locales de PSA a través de los cuales los consumidores (hogares, usuarios de sistemas de riego, empresas turísticas, etc.) de los bienes ambientales, como el agua, la foresta y el paisaje, remuneran directamente a los propietarios de los recursos naturales que pueden garantizar la sostenibilidad de la provisión de dichos bienes. Al igual que REDD+ las experiencias de PSA en Mesoamérica han sido diseñadas como programas multipropósitos a fin de asegurar el mantenimiento y mejoramiento de servicios ambientales y a la vez beneficiar a la población más pobre (Pagiola S. *et al.*, 2005).

Debido a la limitada experiencia en el desarrollo de mecanismos concretos de compensación promovidos por REDD+, los programas de pago por servicios ambientales desarrollados en países mesoamericanos en tierras forestales se presentan como una opción importante para el desarrollo de REDD+ en la región. Los pilares que han favorecido el éxito de dichos PSA para garantizar la provisión sostenible de los servicios ambientales se apoyan en la existencia de una tenencia de la tierra segura en los territorios que se desarrollan, en la integración de las formas tradicionales de manejo de los recursos naturales propias de las comunidades que habitan dichos territorios, en la solidez de las formas de gobernanza y administración de los territorios, y en la cobertura de la seguridad alimentaria y de empleo de los habitantes de los territorios concernientes.

La posibilidad de utilizar los esquemas existentes de PSA a nivel de comunidades o territorios en la región para el desarrollo de REDD+ implicaría la necesidad de respetar sus requerimientos clave, como la escala, la permanencia de los efectos a largo plazo y las salvaguardas sociales y ambientales. Adicionalmente los territorios donde se desarrollara la iniciativa REDD+ deberían tener la capacidad de responder a los mecanismos de MRV y evitar cualquier efecto de fuga, como el cambio de uso de suelos en bosques no considerados en los esquemas de compensación.

Con todo es importante mencionar que el desarrollo de PSA y REDD+ en América Latina ha sido objeto de polémicas, en particular por parte de grupos étnicos y ONG que han identificado diferentes riesgos en la preparación e implementación de este mecanismo. Al respecto los grupos manifiestan la falta de instancias adecuadas de consulta, la posibilidad de debilitamiento de las prácticas ancestrales de manejo y gobernanza como fruto de la aplicación de los PSA, el freno a los procesos de reconocimiento de los derechos territoriales, porque los Gobiernos podrían ser tentados a mantener bajo su propiedad los eventuales beneficios de REDD+, y otros. En los Capítulos 4 y 5 se realiza un análisis más detallado de dichas objeciones.



CAPÍTULO 2

Tierras forestales y las poblaciones indígenas en Mesoamérica, los casos de México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá

2.1 Los recursos forestales en la región mesoamericana

Para el año 2010, la superficie boscosa de América Latina y el Caribe⁶ representaban el 23,5 por ciento del patrimonio forestal mundial (FAO, 2011b). A este total latinoamericano, la región mesoamericana (América Central y México) contribuye con un 8,8 por ciento de superficie boscosa, sobre la cual un 6,8 por ciento pertenece a México y un 2 por ciento a Centroamérica.

Cuadro 2. Superficie boscosa en los países mesoamericanos

| País | Sup. Boscosa (1.000 has.) | Porcentaje del área nacional (%) | Porcentaje de la sup. boscosa en Mesoamérica (%) |
|-------------|--|--|--|
| Belice | 1.393 | 61 | 1,7 |
| Costa Rica | 2.605 | 51 | 3,1 |
| El Salvador | 287 | 14 | 0,3 |
| Guatemala | 3.657 | 34 | 4,3 |
| Honduras | 5.192 | 46,4 | 6,2 |
| Nicaragua | 3.114 Natural Otras áreas forestales: 3.392 | 26 por ciento de bosques naturales y más de 50 por ciento considerando sist agroforestales | 3,7 |
| Panamá | 3.251 | 44 | 3,9 |
| México | 64.802 | 33,4 | 76,9 |
| Total | 84.301 | | 100 por ciento |

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de la FAO, State of World's Forest, 2011.

Los bosques mesoamericanos son en general caracterizados por vegetación de selva húmeda, bosques templados y bosques de niebla, con excepción de algunas zonas de bosque seco en México y muy reducidas en otros países de Centroamérica. En relación al total de superficie por país es relevante observar que en todos los países de la región mesoamericana, excluyendo El Salvador, el porcentaje de área forestal representa más del 30 por ciento del área territorial nacional, lo cual es de gran relevancia para el impacto que puede tener la iniciativa REDD+.

Los procesos de deforestación y degradación en la región mesoamericana obedecen sobre todo al cambio de uso del suelo para actividades agrícolas o ganaderas, a la tala ilegal de la madera, a los incendios forestales y, en algunos países como México, Honduras y Nicaragua, a los impactos de huracanes. Se estima que un 70 por ciento de la deforestación es causada por la transformación de bosques en pastizales y un 30 por ciento por la expansión de la agricultura. Se prevé que si las tendencias actuales permanecen hasta 2050, en la región se perderían alrededor de 45 gigatoneladas de carbono⁷.

⁶ A diferencia del cálculo que se realiza en la publicación FAO: State of World's Forests (2011), para efectos de este documento, el total de superficie boscosa de América Latina y el Caribe se calculó incluyendo México.

⁷ CCAD, 2009 y CLUE Model en PRISMA, 2010.

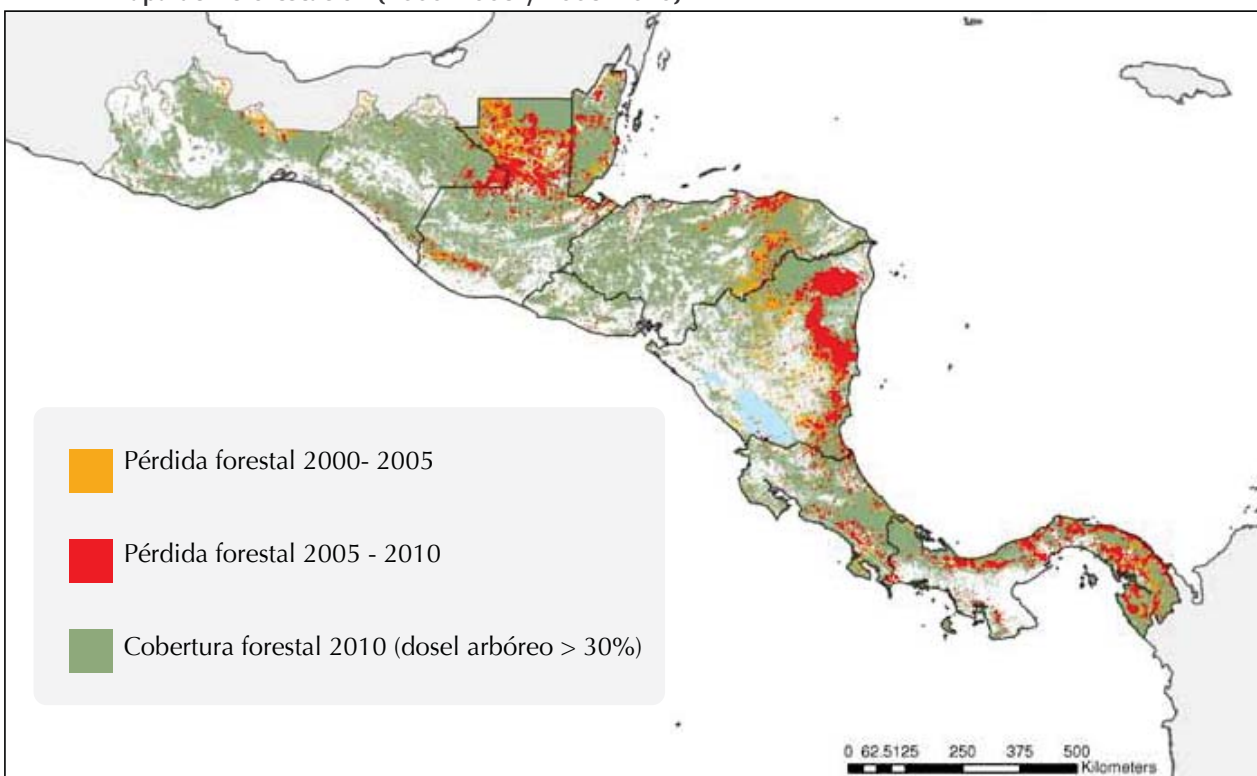
Cuadro 3. Tasa de variación anual de la extensión de bosques en Mesoamérica (1990-2000; 2000-2010)

| País | Tasa de variación anual 1990-2000 (%) | Tasa de variación anual 2000-2010 (%) |
|----------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Belice | -0,6 | -0,7 |
| Costa Rica | -0,8 | 0,9 |
| El Salvador | -1,3 | -1,4 |
| Guatemala | -1,2 | -1,4 |
| Honduras | -2,4 | -2,1 |
| Nicaragua | -1,7 | -2,0 |
| Panamá | -1,2 | -0,4 |
| México | -0,5 | -0,3 |
| Total Centroamérica (sin México) | -1,6 | -1,2 |

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de la FAO, State of World's Forest, 2011.

Dichos procesos de deforestación han causado un aumento de las tasas de variación anual en cuatro de los ocho países que comprende la región mesoamericana. No obstante lo anterior, en Costa Rica, Panamá, México y Belice, existe un proceso importante de transición y reforestación que ha favorecido un descenso en sus tasas de variación anual en la extensión nacional de los bosques, que en casos como el de México y Panamá es casi de cero; significativo en el caso mexicano si consideramos que el total de área boscosa del país para 2010 era de 64.802.000 has. En el caso de Costa Rica no sólo se ha detenido la deforestación, sino que además existe un proceso importante de reforestación de un 0,9 por ciento anual. En total la tasa de deforestación en Centroamérica ha disminuido en los últimos diez años en un -0,4 por ciento, lo que ha representado una reducción anual de la destrucción de 126.000 has. de bosque⁸.

MAPA 1. Mapa de Deforestación (2000-2005 y 2005-2010)



*El cambio forestal ha sido ampliado para facilitar la consulta. El cambio real podría ser menor del que aparece gráficamente en el mapa.

Fuentes:

- Cambio resultado de la Conversión de la Cubierta Vegetativa de MODIS.
- Ejemplo de cita completa: Carroll, M.L., C.M. DiMiceli, J.R.G. Townshend, R.A. Sohlberg, M.C. Hansen, R.S. DeFries (2006), Vegetative Cover Conversion MOD44A, Burned Vegetation, Collection 4, University of Maryland, College Park, Maryland, 2004.
- Associated Peer-Reviewed Publication: Zhan, X., R. Sohlberg, J.R.G. Townshend, C.M. DiMiceli, M.L. Carroll, J.C. Eastman, M.C. Hansen, R.S. Defries (2002), Detección de cambios en la cobertura de suelo usando MODIS 250 meter data, Remote Sensing of Environment, 83, 336-350.

Fuente para esta base de datos:

- Global Land Cover Facility, www.landcover.org.

⁸Centroamérica experimentó una deforestación anual de alrededor de 374.000 has., del total de su área forestal en el período 1990-2000 disminuyendo a un total anual de 248.000 has. para el período 2000-2010.

No obstante los aspectos positivos que se reportan en la disminución general de los procesos de deforestación en la zona mesoamericana, actualmente existen frentes importantes de deforestación en zonas donde se concentra una gran masa boscosa, como la región de la Biósfera Maya en Guatemala, la Reserva del Río Plátano en Honduras, la región del Caribe Nicaragüense y el Distrito Ngöbe Buglé en Panamá (FAO, 2011b), como se puede apreciar en el mapa 1. Estas regiones coinciden con la existencia de territorios indígenas donde los procesos de migración de población de zonas del Pacífico a zonas del Atlántico, el avance de la frontera agrícola y la tala ilegal de la madera por personas ajenas a las comunidades crean importantes conflictos con las poblaciones indígenas, que tienen derechos ancestrales sobre los territorios en cuestión. Es importante mencionar que dichos conflictos adquieren una mayor importancia cuando se ubican en territorios forestales cercanos a las fronteras nacionales, situación común a la mayoría de los países mesoamericanos.

2.2 Las poblaciones indígenas de las regiones boscosas de Mesoamérica, los casos de México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá

Como en América Latina, en la región mesoamericana existe una estrecha coincidencia entre las áreas forestales, los territorios indígenas y las zonas donde se concentran altos niveles de pobreza rural. Con 671 grupos étnicos reconocidos, Latinoamérica es una región de múltiples culturas. Se estima que existen alrededor de 28-43 millones de indígenas en la región, lo cual representa alrededor del 40 por ciento del total de la población en los países latinoamericanos (FAO, 2009a), del cual alrededor de la mitad de los grupos viven en zonas forestales tropicales. La mayor concentración demográfica de pueblos indígenas se localiza en los países andinos y mesoamericanos, como Bolivia, Ecuador, Guatemala y México. Alrededor de un 80 por ciento de la población indígena de la región latinoamericana es pobre. Al analizar los niveles de pobreza desde el punto de vista del ingreso, se puede afirmar que no obstante la reducción de los niveles de marginación que ha existido en los países de la región en las últimas dos décadas, los indígenas continúan teniendo el mayor porcentaje de pobreza, en relación a la población no indígena (Banco Mundial, 2006; Bello, *et al.*, 2002; Banco Mundial, 2007).

En los países de Mesoamérica la situación de los pueblos indígenas no es diferente de la regional. En Mesoamérica los pueblos indígenas son parte de los grupos de población más pobres y representan, como lo indica el cuadro 4, una parte substancial de la población total de países como Guatemala, Belice, México y Panamá.

Cuadro 4. Porcentaje de población indígena sobre el total de población nacional en países de Mesoamérica

| País | Total de Población Indígena | Porcentaje de población indígena sobre el total nacional (%) | Fuente de los datos: Censos de población/año |
|-------------|-----------------------------|--|--|
| Belice | 38.562 | 16,7 | 2000 |
| Costa Rica | 63.876 | 1,7 | 2000 |
| El Salvador | 0 | N.D. | N.D. |
| Guatemala | 4.433.218 | 39,45* | 2002 |
| Honduras | 470.027 | 7,2 | 2001 |
| Nicaragua | 443.847 | 8,63 | 2005 |
| Panamá | 417.559 | 12,26 | 2010 |
| México | 15.700.000 | 13,97 | 2010 |

*Oficialmente el 40 por ciento de la población es indígena, mientras que las organizaciones no gubernamentales señalan que dicho porcentaje es alrededor del 65 por ciento.

En relación a la situación de pobreza en la población indígena, en Guatemala en el año 2000 el 56 por ciento de la población total era clasificada como pobre y el 16 por ciento se encontraba en extrema pobreza. Del total de población pobre, un 74 por ciento era indígena; mientras del total de población en extrema pobreza, el 24,3 por ciento era indígena.⁹ En 2001 Nicaragua reportó un 46 por ciento de pobres en el total de su población y un 15 por ciento en pobreza extrema (Banco Mundial, 2003). Aunque no existen estadísticas oficiales sobre la situación económica de las poblaciones indígenas en el país, los datos municipales del reporte de 2001 señalan las regiones autónomas del Atlántico y su costa como parte de las zonas más afectadas por una severa pobreza. Dichas regiones están habitadas sobre todo por población Misquita y afrodescendiente. En la zona rural de Honduras habita el 50 por ciento de la población, dentro de la cual el 74 por ciento son pobres y el 71 por ciento de estos son población

⁹Gobierno de Guatemala. SEGEPLAN. <http://www.segeplan.gob.gt>.

indígena. Para 2010, el 46,2 por ciento de la población total mexicana era pobre (52 mill.) (CONEVAL, 2010). Los Estados de Oaxaca y Chiapas, que constituyen la zona mesoamericana a la cual haremos referencia en este trabajo, figuraban entre las 7 entidades federativas más pobres del país¹⁰. Como para Nicaragua, en Panamá no existen estadísticas recientes sobre la pobreza indígena; en 2003 se estimaba que en las áreas indígenas el 98,4 por ciento de los pueblos se encontraban en pobreza extrema.¹¹

Las principales familias lingüísticas de los grupos indígenas en la región mesoamericana son Maya, Naha, Oto Manguean, Misquito¹², Chibchan, Choco y Arawakan (afrodescendientes incluyendo Garifunas y criollos). Los grupos pertenecientes a las primeras tres familias son de origen mesoamericano, mientras que los Misquitos, Chibchans y Choco provienen de antiguos procesos migratorios de Sudamérica y del Caribe (Duverger, C. 2007). Los Garifunas son poblaciones descendientes de esclavos africanos que se liberaron del dominio de los colonizadores británicos y franceses en el Caribe y que migraron hacia la parte norte de la Costa Atlántica de la región, Belice, Guatemala y Honduras; actualmente se encuentran también en Nicaragua.

2.3 Los sistemas de tenencia y manejo de los recursos naturales de las poblaciones indígenas que habitan zonas boscosas en Guatemala, Honduras, Costa Rica, Panamá y México¹³

Como en el resto de América Latina, en los países de Mesoamérica un gran número de pueblos indígenas viven en zonas boscosas. El análisis de esta parte del documento se concentrará en aquellos grupos que viven en las áreas mesoamericanas de mayor cobertura forestal de los países que serán analizados: México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. El cuadro 5 y el mapa 2 muestra la composición y distribución de los pueblos indígenas en la región mesoamericana.

Cuadro 5. Principales zonas forestales con población indígena de los países mesoamericanos

| País | Zonas forestales indígenas | Familia lingüística | Pueblo indígena |
|------------|--|--|---|
| México | Chiapas: Selva Lacandona, Sierra Madre Oaxaca: Selva de Chimalapa, Sierra Norte, Istmo y Cuenca del Papaloapan | Maya Oto-Manguean Zoque-Mixe | Tzeltal, Tzotzil, C'hol, Tojolabal, Lacandón Zapotecos, Mixtecos, Chinantecos, Mazatecas y otras etnias Mixe, Zoque |
| Guatemala | Región de la Biósfera Maya (Petén) Departamentos de Huehuetenango; Quiché; Alta Verapaz e Izabal. | Maya Maya Arawakan | Q'eqchi, Mopán Maya Akateko, Ixtatán Chuj, San Sebastián Coatán Chuj, Q'anjob'al, Nebaj Ixil, Chajul Ixil, Q'eqchi', Poqomchi Kiché, Awakateko, San Juan Cotzal Ixil, Uspanteco, Jakalteco, Mam, Tectiteco, Sacapulteco, Garifuna |
| Belice | Todo el país | Maya Arawakan | Kekchí, Garifuna |
| Honduras | Dep. de Gracias a Dios, Colón y Olancho; incluyendo la Reserva del Río Plátano | Misumalpan Chibchan, Arawakan | Misquitos, Tawahkas, Pech Garifuna |
| Nicaragua | Costa Atlántica: RAAN y RAAS, Río Coco | Misumalpan Chibchan Arawakan | Misquitos, Sumu-Mayangna, Rama Garifuna |
| Costa Rica | Reservas indígenas reconocidas y delimitadas en 1977 ubicadas en el este y centro del país | Chibchan | Bri-Bri, Cabecar, Maléku Jaika, Ngäbere (Boruca y Teribe) |
| Panamá | Comarca Kuna-Yala Comarca Kuna-Madungandí Comarca Kuna-Wargandí Comarca Emberá-Wounaan Darién Comarca Ngöbe-Buglé Tierras de los Naso-Teribe (noreste) Tierras de los Bri-Bri | Chibchan Chibchan Choco Choco Chibchan Chibchan Chibchan | Kunas Kunas Emberá; Wounaan Emberá; Wounaan Teribe, Ngöbe, Buglé Naso, Teribe Bri-Bri |

Fuente: Cuadro elaborado sobre la base de: Ethnologue, Language of the World consultado en julio 2012.¹⁴

¹⁰ México cuenta con 32 entidades federativas incluyendo el Distrito Federal (capital del país).

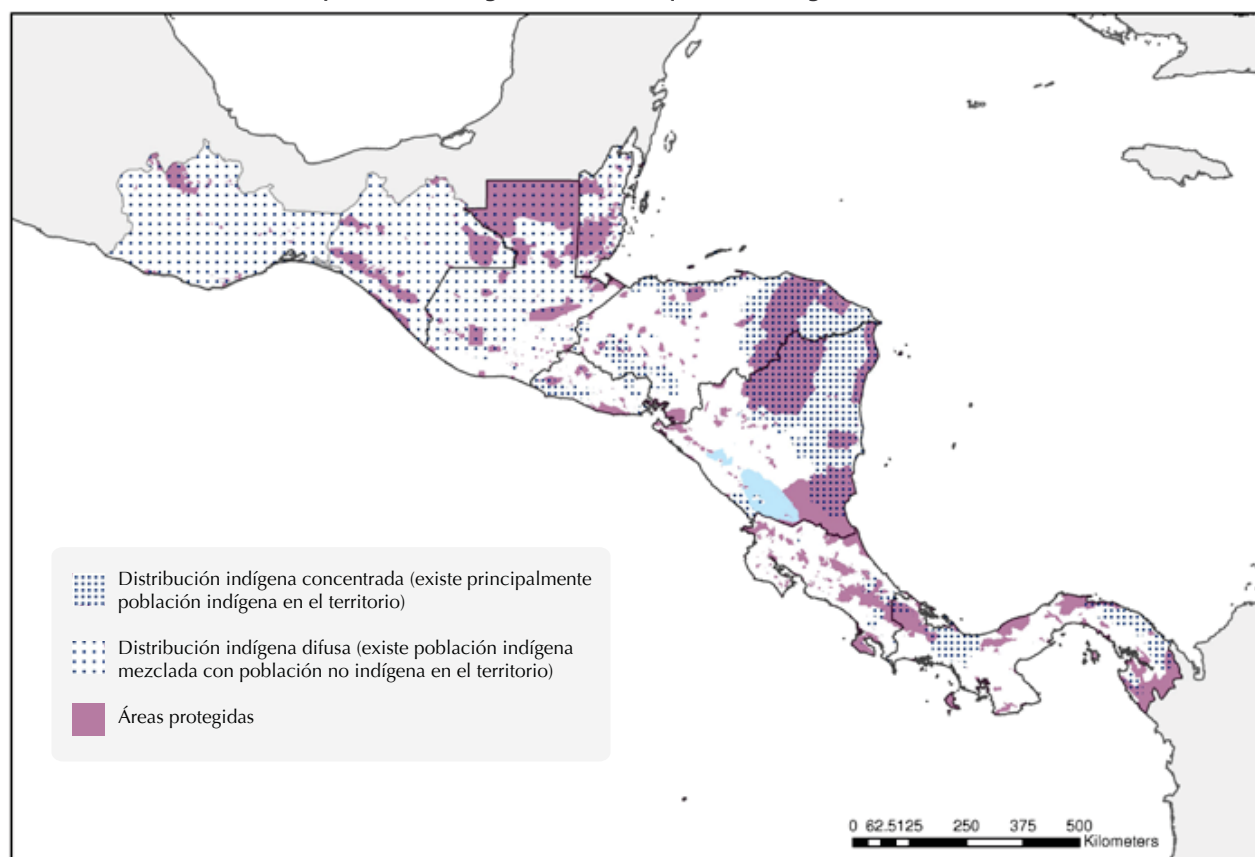
¹¹ Encuesta del Nivel de Vida de la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas, 2003.

¹² El grupo Misquito agrupa en la actualidad los grupos Pech y Tawahkas que se encuentran en la región de la Biósfera en Honduras y Nicaragua.

¹³ Gran parte del análisis de esta sección está basado en: Herrera Garibay, Adriana. Central America Indigenous Peoples Lands Issues with focus on Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama. FAO contribution to the World Bank Land Policy Notes. Roma, 2008.

¹⁴ Sitio web: http://www.ethnologue.com/country_index.

MAPA 2. Distribución de la población indígena en los bosques de la región Mesoamericana



Fuentes:

- Dosel arbóreo, MODIS Vegetation Continuous Fields.
- Ejemplo de cita completa: Hansen, M., R. DeFries, J.R. Townshend, M. Carroll, C. Dimiceli, and R. Sohlberg (2006), Vegetation Continuous Fields MOD44B, 2001 Percent Tree Cover, Collection 4, University of Maryland, College Park, Maryland, 2001.
- Associated Peer-Reviewed Publicación: Hansen, M., R.S. DeFries, J.R.G. Townshend, M. Carroll, C. Dimiceli, and R.A. Sohlberg (2003), "Global Percent Tree Cover at a Spatial Resolution of 500 Meters: First Results of the MODIS Vegetation Continuous Fields Algorithm", Earth Interactions, Vol 7, No 10, pp 1-15.

Fuente para esta base de datos:

- Global Land Cover Facility, www.landcover.org.

Los sistemas tradicionales de asentamientos, tenencia, producción y explotación de los recursos naturales fueron afectados drásticamente por los colonizadores españoles, quienes para apropiarse de las mejores tierras a través de encomiendas, favorecieron un desplazamiento de los pueblos indígenas hacia zonas remotas. En la Región del Atlántico hondureño y nicaragüense, los procesos de colonización se llevaron a cabo a partir de la influencia de los procesos de colonización inglesa en las islas del Caribe. Durante las épocas postcoloniales, la formación de los Estados conllevó la nacionalización y municipalización de los territorios indígenas y posteriormente, a final del siglo XIX, la venta de una gran parte de ellos a inversionistas nacionales y extranjeros. Estos territorios fueron también afectados por los programas de asentamientos agrarios realizados durante la primera parte del siglo XX, y las reformas agrarias realizadas -con excepción de México (1939) y Guatemala (1953)- en el período 1960-1981 con el apoyo de la Alianza para el Progreso¹⁵. Finalmente, el impacto de las guerras civiles en Nicaragua, Guatemala y El Salvador, tuvieron fuertes impactos en las formas de propiedad común y explotación colectiva tradicional de los recursos naturales que conservaban la mayoría de los pueblos indígenas de las zonas boscosas en la región mesoamericana.

Nicaragua. La costa atlántica de Nicaragua alberga a más del 50 por ciento de la población indígena del país. Los pueblos Misquitos, Sumu-Mayangna, Mestizos, Creoles, Garifunas y Rama forman un rico universo étnico, lingüístico y cultural en la zona. Sus formas tradicionales de manejo de los recursos naturales, como la agricultura itinerante, la caza, la pesca, la minería y la producción de madera, han sido modificadas por factores como el incremento de la población en los territorios, tanto indígena como migrante, los procesos de colonización espontánea provenientes de la costa pacífica y del centro del país, los programas de asentamientos y la tala ilegal intensiva.

¹⁵ Especialmente las llevadas a cabo en México, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Esta parte del territorio de la costa nicaragüense ha sido políticamente importante no sólo por la riqueza cultural y la biodiversidad que contiene, sino sobre todo, como se mencionaba anteriormente, porque ha constituido un polo de recepción para la colonización espontánea y expansión de la frontera agrícola para los excombatientes de la revolución nicaragüense; un lugar de desarrollo para los programas de asentamientos en los programas gubernamentales de distribución de tierras; y una zona de atención para las concesiones forestales y tala ilegal. Estos procesos han sido facilitados por la falta de demarcación y reconocimiento legal de los derechos ancestrales sobre los territorios de las comunidades indígenas y han incidido fuertemente en la deforestación de la zona.

La zona de la Costa Atlántica comprende además de las áreas de régimen especial en el Alto del Río Cocos, la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), creadas en 1987 con la Ley 28 Estatuto de la Autonomía de las regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua. Mediante esta Ley se les concedió autonomía política y administrativa a dichas regiones, y con ello la facultad de resolver las demandas de los pueblos indígenas para el reconocimiento de sus derechos ancestrales sobre los territorios. El tipo de autonomía concedida por la Ley no permite escindirse del territorio nacional; con todo, la parte administrativa regida por un Consejo Regional compuesto por autoridades del grupo de Coordinación Regional, Municipal y Autoridades Comunitarias permite la administración autónoma de dichas regiones. Este tipo de administración territorial, conjuntamente con la Ley 445 del año 2002, Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua, ha concretizado los esfuerzos gubernamentales por facilitar los procesos de demarcación y titulación de los territorios indígenas de la RAAN y la RAAS, bajo la modalidad intercomunitaria.

Hasta la mitad del año 2012, 17 de los 23 territorios que el Gobierno de Nicaragua se propuso titular han sido titulados en la RAAN, la RAAS y los territorios bajo régimen especial en el Alto del Río Cocos en la frontera con Honduras. Dicha titulación benefició a 250 comunidades de pueblos indígenas y afrodescendientes, y comprendió una superficie de 22.478.996 km², (17,3 por ciento del territorio nacional). Esta superficie constituye un 60 por ciento sobre el total del territorio indígena a demarcar y titular en la zona de la Costa Atlántica.¹⁶

El avance del proceso de titulación en la Costa Atlántica de Nicaragua tiene una gran importancia tanto para la iniciativa REDD+ como para frenar los procesos de deforestación, debido a que el 70,61 por ciento (3,5 millones de has.) de los bosques tropicales del país están ubicados en la región atlántica, el 41,69 por ciento está concentrado en la RAAN (1,9 mill. de has.) y el 28,92 por ciento en la RAAS (1,6 mill. de has.). Asimismo, de las 72 áreas protegidas nacionales, alrededor de una docena se encuentra dentro de la RAAS y RAAN (entre las más grandes del país figuran las Reservas de Biósfera Bosawas, Indio Maíz y las Reservas Naturales de Wawashang, Cerro Silva y Punta Gorda). Como se mencionaba en párrafos anteriores, la deforestación en la zona atlántica es producto de la expansión de la frontera agrícola, los programas de asentamientos gubernamentales promovidos como parte de las políticas de distribución de tierras y la tala ilegal. Pero es también resultado de la sobreexplotación de los recursos forestales y del avance del cultivo de la goma para exportación que han realizado algunas compañías internacionales a partir de la primera mitad del siglo XIX. Según información reportada por el Instituto Nacional Forestal Nacional de Nicaragua, en el último decenio el país ha experimentado un promedio de pérdida de masa forestal de alrededor de 70.000 has. por año¹⁷, esto ha representado una tasa de deforestación anual del 2 por ciento en el período 2000-2010, un 0,3 por ciento mayor de la experimentada por el país en el período 1990-2010 (FAO, 2011b).

En relación a los conflictos en la RAAN y la RAAS, además de los ya mencionados, permanecen algunos relacionados con los límites entre comunidades vecinas por títulos que fueron emitidos entre 1915 y 1925 por la Comisión de Titulación de la Mosquitia, que obstaculizan el alcance de los esfuerzos actuales para delimitación y titulación de los territorios.

Honduras. Geográficamente la región de la Mosquitia y el este de Honduras comprenden los Departamentos de Gracias a Dios, Colón y Olancho, donde viven los pueblos Misquito, Tawahka y Pech, quienes constituyen el 13 por ciento del total de la población indígena del país. De acuerdo a los datos censales de 2001, los Misquitos (93 por ciento) representan la parte más importante de la población de esta zona¹⁸. Esta región es importante para REDD+ por la extensión de los bosques tropicales que se encuentran en ella, por la biodiversidad que los caracterizan y por la superficie de sus zonas protegidas. Tan sólo el Departamento de Gracias a Dios, donde se encuentra localizada la Mosquitia, tiene una extensión de 16.630 km². La región en su conjunto alberga alrededor del 80 por ciento de las especies de flora y fauna que se encuentran en

¹⁶ R-PP de Nicaragua, 2012

¹⁷ Esta información no incluye las pérdidas ocasionadas por desastres naturales, como la deforestación causada por el Huracán Félix en 2007, la cual destruyó alrededor de 510.764 has. tan sólo en la RAAN.

¹⁸ Los pueblos Misquitos constituyen el 11,7% sobre el total nacional de pueblos indígenas.



Honduras, e incluye el sistema de áreas protegidas más grande del país (FAO, 2011b)¹⁹, que incluye 243.126 has. del área de reserva de la "Biósfera Tawahka Asangni", la reserva del Hombre, la reserva de la Biósfera del Río Plátano y el Parque Nacional Patuca. Dichas reservas forman el Corredor Biológico Centroamericano, área de mayor riqueza en biodiversidad del Istmo centroamericano.

Los Misquitos como población étnica mayoritaria en esta región cuentan sólo con un 10 por ciento de su población que tiene estudios de escuela secundaria o profesional. Los Misquitos formaron desde la mitad de los años 70 una organización de segundo nivel que representa a 11 zonas o bases organizadas de los Grupos Misquitos (Mosquitia Asla Takanka-MASTA). Dicha organización constituye la principal autoridad grupal étnica del país y tiene como objetivo la integración y fortalecimiento organizacional de todos los grupos Misquitos de Honduras.

Debido a la formación educativa con la cual cuentan los Misquitos, ha existido una importante migración de los mismos hacia las ciudades o fuentes de trabajo asalariado en las ciudades costeras. En relación con la población indígena que sigue realizando sus actividades productivas en la región de la Mosquitia y del este hondureño, en general mantiene un uso colectivo de los recursos naturales, incluyendo una tenencia comunal de sus tierras y lagunas. Dicho manejo colectivo tradicional de los recursos ha sido modificado por las crecientes incursiones de cazadores profesionales, buscadores de oro, una creciente tala ilegal y una fuerte colonización mestiza que elimina los bosques para dar un uso ganadero y agrícola a las tierras. Estas situaciones causan graves conflictos sociales y económicos en la región, los cuales son favorecidos por una falta de demarcación y reconocimiento legal de la tenencia de las tierras.

De acuerdo a los datos de la FAO, en el período 2000-2010 Honduras perdió alrededor de 120.000 has. forestales por año, una tasa de 2,1 por ciento anual sobre el total del área forestal nacional (5,19 mill. de has.). No obstante la reducción de 0,3 por ciento sobre la tasa anual de deforestación experimentada en el decenio anterior (1990-2000), Honduras mantiene la tasa de deforestación más alta de los países centroamericanos (FAO, 2011b). Esta deforestación, especialmente la que se debe al avance de la frontera agrícola llevada a cabo por parte de los colonizadores y la debida a la tala ilegal, es favorecida, como en la situación de los conflictos por el uso de los recursos, por una falta de claridad sobre los derechos de propiedad sobre las tierras y sobre sus límites. Recientemente, el incremento de la violencia ligada al tráfico ilegal de drogas por la costa y la región fronteriza con Nicaragua ha provocado otros tipos de conflictos que involucran a narcotraficantes, indígenas y militares.

Aunque la comunidad representa el nivel básico de reconocimiento territorial para los indígenas Miskitos y Tawahkas, el uso tradicional reconoce la existencia de un territorio común o hábitat funcional para un grupo de comunidades que comparten el uso de las tierras y recursos naturales. Bajo este marco la demarcación de las tierras indígenas por comunidad enfrenta un gran número de áreas de traslapes entre comunidades, por lo que no resulta fácil atribuir un territorio preciso para cada una de ellas. En el transcurso de los años y con el apoyo MASTA se han ido reconociendo la existencia de territorios que agrupan entre 10 y 30 comunidades. Al respecto en 1997 el Instituto Nacional Agrario tituló 5.138 has. bajo la modalidad de tierras comunales a favor de 4 comunidades de los pueblos Tawahkas del Departamento de Olancho. En 2004 el Gobierno estableció una nueva reserva de 250.800 has. adjunta a la reserva del Río Plátano para los pueblos Tawahka Asangni. La propiedad de estos territorios sigue perteneciendo al Gobierno. Con base en la Ley de Propiedad y con el financiamiento del Gobierno de Honduras y el Banco Mundial, en 2004 se inició el Proyecto de Administración de Tierras de Honduras (PATH), en el cual en el 2010 se incluyó un componente a fin de demarcar y titular colectivamente las tierras en la zona Mosquitia, del Departamento de Gracias a Dios. El propósito del componente es demarcar y titular bajo la modalidad intercomunitaria 3 territorios (Katainasta, Fitzmos y Ahuya Yari) a 50 comunidades Misquitas. Hasta la mitad del 2012, el Gobierno de Honduras a través del Instituto Nacional Agrario (INA) y el Instituto de la Propiedad habían demarcado y titulado el territorio de Katainasta que se encuentra en el corredor costero de la Laguna Karataska, cuya extensión es de alrededor de 54.000 has. de tierra (100.000 has. con cuerpos de agua). Adicionalmente el Proyecto de Ordenamiento Territorial Comunal y Protección del Medio Ambiente del Río Plátano (PROTEP), con financiamiento del Gobierno alemán, pretende titular, bajo la misma modalidad 9 territorios en la Mosquitia del Departamento de Gracias a Dios. Sin embargo, esta modalidad de titulación intercomunitaria no reconoce, como en el caso de Nicaragua, una existencia jurídica propia al territorio y sus órganos de gobierno, lo que obliga a los habitantes a constituir sociedades civiles o cooperativas para poder registrar sus títulos.

¹⁹ Honduras es uno de los 6 países Latinoamericanos y del Caribe con mayor proporción de territorio forestal nacional dedicado a sistemas protegidos.

Panamá. Los pueblos indígenas de Panamá representan el 12,7 por ciento de la población total del país y son originarios de las zonas de bosque tropical del este y oeste del país. Panamá cuenta con 7 grupos étnicos: Ngöbe, Buglé, Kuna, Embera, Wounaan, Naso-Teribe, y Bri-bri. Con excepción de este último grupo, el 50 por ciento de los pueblos indígenas del país viven en zonas rurales.

Uno de los aspectos sobresalientes de los pueblos indígenas de Panamá son sus estructuras sociales. Dichas estructuras han constituido la base de la organización política y administrativa de sus territorios en el pasado y han sido lo suficientemente flexibles para adaptarse a las estructuras sociales y políticas del país en la actualidad. Es a través de ellas que mantienen sus formas de manejo de los recursos naturales y su sentido de pertenencia a la comunidad y el territorio. En el caso del pueblo Kuna los grupos están organizados por comunidades dirigidas por un jefe, *Sahila*. Para el desarrollo de los trabajos públicos en una comunidad, esta última se organiza en comisiones. El grupo de comunidades en una región forma un Congreso Local, y el conjunto de Congresos Locales forma a su vez el Congreso General. A diferencia de los Kunas, los Ngöbes dado el territorio limitado en el que viven, se oponen a formar comunidades por temor a la competencia en el uso de los recursos naturales. En general viven en pequeños asentamientos llamados caseríos formados por grupos consanguíneos. Administrativa y políticamente están regidos por el jefe del grupo consanguíneo. Un conjunto de caseríos al interior de un territorio está regido por el Congreso Local, encabezado por un *cacique*. Los territorios se dividen en regiones regidas por *caciques regionales*. La autoridad principal del territorio es el Congreso General, formado por los representantes regionales y dirigido por el *Cacique General*.

Panamá cuenta con una superficie total de 7.434.000 has., de las cuales el 44 por ciento (3.251.000 has.) son bosques tropicales. La tasa de deforestación experimentada en el país entre 1990 y el año 2000 (1,2 por ciento) ha decrecido en forma sensible para el período 2000-2010 (0,4 por ciento), lo cual refleja por un lado la importancia que el Gobierno ha ido poniendo en el desarrollo turístico-ambiental del país y, por otro, el crecimiento paulatino de la superficie dedicada a áreas protegidas, las cuales han aumentado de 43 a 70 entre los años 2000 y 2008 (FAO, 2011b)

Las causas de deforestación se deben en general a la tala desmesurada del bosque para el desarrollo de la ganadería extensiva, especialmente en la zona del Darién en el extremo sur del país. La deforestación se debe asimismo a la falta de planeación del desarrollo territorial y urbano, lo cual ha constituido un factor importante en la creación de nuevos asentamientos turísticos en zonas forestales y de vocación agrícola.

En relación a la tenencia de la tierra los pueblos indígenas de Panamá han sido muy activos en la lucha por el reconocimiento de su identidad cultural y sus territorios. En línea con la Constitución Panameña de 1972, la cual reconoce que las tierras de los pueblos indígenas deben ser adjudicadas en propiedad y no en usufructo, el Gobierno de Panamá ha reconocido legalmente 5 territorios de pueblos indígenas, con personalidad jurídica propia, cuya extensión total constituye el 22 por ciento del total de la superficie nacional, y en los cuales habita el 54 por ciento del total de la población indígena del país.

Cuadro 6. Panamá: Comarcas Indígenas por grupo y área total

| Comarcas | Área total (km ²) | Porcentaje (%) |
|-----------------|-------------------------------|----------------|
| Kuna-Yala | 2.393,10 | 14 |
| Kuna-Madungandí | 2.318,80 | 14 |
| Kuna-Wargandí | 778,30 | 5 |
| Emberá-Wounaan | 4.398,00 | 27 |
| Ngöbe-Buglé | 6.673,30 | 40 |
| Comarcas total | 16.561,50 | 100 |

Como en el caso de las regiones autónomas de Nicaragua, las comarcas indígenas de Panamá tienen autonomía política y administrativa. Su organización y gobierno internos son regidos por las autoridades y tradiciones de los grupos étnicos que viven en cada Comarca. Dichas autoridades son reconocidas legalmente por el Gobierno nacional y están en estrecha relación con los representantes gubernamentales asignados a cada Comarca para apoyar a las autoridades tradicionales comarcales en su tarea administrativa. Sólo en el caso de los pueblos Kunas, son ellos, y no el Gobierno, quienes eligen a la persona para cumplir con las funciones de representante gubernamental. Dicho representante es elegido al interno de la comunidad Kuna. Dos de las Comarcas tienen un estatus Provincial y por ello cada una de ellas tiene un representante en la Asamblea Nacional. Las tres Comarcas restantes tienen un estatus Distrital y representantes en las juntas de Gobierno Distrital y Municipal.



No obstante la importancia de su status administrativo, la delimitación física en algunas de las Comarcas no ha sido finalizada. La demarcación de la Comarca Ngöbe-Buglé realizada por el Proyecto PRONAT ha encontrado diversos problemas para su implementación, entre los cuales se encuentran conflictos sobre los límites de la Comarca, tanto con propietarios de tierras al externo de la misma, como con habitantes en su interior. Asimismo existen algunos pueblos que no han logrado un reconocimiento de sus tierras, como algunos de los pueblos de las comunidades Naso, Bri-Bri, algunas comunidades de los Emberá, Wounaan (en el Darién y Alto Bayano) y de los Kuna de Takarkunyala (Ortiz-T. *et al.*, 2010). La reactivación del mercado de tierras en Panamá en los últimos 5 años ha favorecido un particular interés por parte de las compañías turísticas y de bienes raíces en los territorios comarcales indígenas, que en algún caso se tradujo en acuerdos ilegales con compañías extranjeras para la ejecución de desarrollos turísticos. En los últimos años los pueblos indígenas, y en particular aquellos de la Comarca Ngöbe-Buglé, se han pronunciado en contra de la iniciativa gubernamental de construcción de una presa en el límite sureste de la Comarca.

Costa Rica. A diferencia del resto de los países de Mesoamérica, la población indígena en Costa Rica constituye solamente un 1,7 por ciento sobre el total de la población total del país. El censo de 2000 identifica 8 pueblos indígenas: 7 de origen Chibcha (Huetar, Maleku, Bri-Bri, Cabecar, Brunca, Guaymí) y uno de origen mesoamericano (Chorotega), que se ubican en la zona este y central del país.

Costa Rica cuenta una superficie total de 51.100 km², de los cuales un 70 por ciento es de vocación forestal; de dicho porcentaje, un 26 por ciento está constituido por áreas protegidas. En el país existen 3 tipos de bosques según el régimen de tenencia y propiedad de la tierra: públicos, privados y comunales o indígenas.

Cuadro 7. Regímenes de tenencia forestal en Costa Rica, 2007

| Tipo de bosque | Régimen de derechos y tipo de manejo forestal | Superficie forestal (has.) | Porcentaje (%) |
|------------------------------|---|--|----------------|
| Bosques públicos | Restricción absoluta, sólo se otorgan permisos de uso | 1.104.773,70 | 45 |
| Bosques privados | Manejo exclusivo por el propietario con arreglo a un plan de manejo | 557.771,67 | 22,5 |
| | PSA mediante acuerdo estipulado en el Estado | 500.706,00 | 20,6 |
| Bosques comunales/indígenas | Manejo forestal conjunto por las comunidades, pero sin posibilidad de comercialización de la madera | 282.866,93 | 11,9 |
| Total de superficie forestal | | 2.446.118,93 | |
| Bosques comunales/indígenas | PSA mediante acuerdo estipulado con el Estado | 37.442 (protección) 90 (reforestación) 305.694 árboles (sistemas agroforestales) | |

Fuente: Ulate Chacón E. 'Implicaciones de la tenencia y la gestión forestal en la reducción de la pobreza en Costa Rica' en FAO, Tenencia forestal en países de América Latina: una visión de conjunto. FAO, Roma, 2009.

Los bosques indígenas constituyen el 11,9 por ciento del total de la superficie forestal del país (282. 866,93 has.) y se encuentran dentro de las reservas indígenas que han sido reconocidas y delimitadas a partir del artículo 2º. de la Ley Indígena de Costa Rica (1977). Dicha Ley, reconociendo los derechos de los pueblos indígenas que habitaban las tierras, ha permitido titular 24 reservas indígenas que ocupan el 5,9 por ciento del territorio nacional. Los derechos de titularidad sobre las tierras de las reservas son colectivos y se asignan a los pueblos indígenas una vez que se han constituido en Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena (ADII), bajo las cuales se inscribe el título de propiedad. Las ADII pueden ser constituidas por varias comunidades, como en los casos de la titulación intercomunitaria. La tierra y los recursos que existen en las reservas son inalienables, imprescriptibles y de uso exclusivo de las comunidades. La explotación de los recursos se realiza en forma comunitaria y bajo la autorización de las ADII, las cuales a su vez son supervisadas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, sin embargo existen limitaciones legales para la comercialización de los productos maderables en estos territorios.

Dos características importantes en el ámbito forestal de este país son los niveles de reforestación que se han logrado a partir de la Ley Forestal de 1986 y la política de incentivos para fomentar las plantaciones forestales y revertir los procesos de deforestación. Mientras en el período 1940-1987 la cobertura forestal de Costa Rica disminuyó del 75 por ciento al 21 por ciento debido a la colonización y la expansión de la frontera agrícola para fines de ganadería extensiva y agrícolas (cultivo de café, banano y caña de azúcar), a partir de la emisión de la Ley Forestal en 1986 la cobertura forestal comenzó a aumentar, duplicándose para el año 1997 y aumentando en 3 puntos más (45 por ciento) para el año 2000. En el año 2010 el porcentaje de cobertura forestal en el país había aumentado a un 51 por ciento y el proceso de deforestación se había revertido, puesto que Costa Rica presentaba para dicho año un índice de reforestación de 0,9 por ciento (FAO, 2009c).

En relación a las políticas de incentivos, Costa Rica es un ejemplo mesoamericano en la implementación de los esquemas de pago por servicios ambientales (PSA), creados como parte de los mecanismos contemplados por la Ley Forestal 7575 de 1996. Los PSA son mecanismos financieros que retribuyen los servicios ambientales a los propietarios privados, entre los cuales se encuentran las poblaciones indígenas. Dicha retribución se realiza a partir del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). El pago es por hectárea/año y varía de acuerdo al servicio que se brinde. Hasta 2005, las reservas indígenas protegían un acervo de carbono de 85.495Gg de CO₂, de las cuales 2.349 Gg se produjeron mediante recuperación de la cobertura forestal en el período 2000-2005.²⁰ De las 24 ADII, 20 mantienen relaciones contractuales en forma de PSA con el FONAFIFO.²¹ En el Capítulo IV se analiza la experiencia de la implementación de los PSA en los territorios indígenas de Costa Rica.

Las ADII están además vinculadas a iniciativas regionales de protección del medio ambiente. Las 8 ADII ubicadas en la región de Talamanca y pertenecientes a los pueblos Bri-Bri y Cabecar forman parte de la red regional ADII del Caribe. En la región del Pacífico Sur, 12 ADII colaboran con las actividades de turismo solidario y tours ecológicos organizados por la Asociación Regional Aborigen del Dikes (ARADIKES).²²

Los conflictos en territorio indígena se deben a invasiones de los terrenos de las reservas por personas externas a las comunidades, a la tala ilegal y a eventos como la construcción de presas hidroeléctricas, como fue el caso de la planta hidroeléctrica del Diquis.

Guatemala. La región de la Biósfera Maya en el Petén y los Departamentos del norte de Guatemala (Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz e Izabal) constituyen las zonas con mayor masa forestal en el país, con un número importante de comunidades indígenas que manejan los recursos naturales en forma comunal.

El Departamento del Petén, donde se ubica la Biósfera Maya, alberga alrededor del 50 por ciento del total de la masa forestal de Guatemala, mientras el resto de los 5 departamentos del norte del país contienen el 30 por ciento sobre el total nacional. Conjuntamente los 5 Departamentos del norte de Guatemala contienen el 80 por ciento de la masa forestal del país. De acuerdo a los datos reportados en el cuadro 8 durante el período 2001-2006, Guatemala ha mantenido un índice anual de deforestación de 1,16 por ciento, al cual los Departamentos de Izabal y Petén han contribuido en manera significativa. El Petén en particular ha experimentado en el período referido una tasa anual de pérdida de masa forestal de 1,79 por ciento, lo que ha significado una pérdida total de 268.602 ha en el período analizado. En el departamento de Izabal la tasa anual de deforestación entre los años 2001-2006 ha sido del 3,01 por ciento, lo que ha significado una pérdida total de masa forestal de 43.587 ha. para dicho período.

Las causas de deforestación en Guatemala y en especial en la zona norte del país se deben sobre todo al cambio de uso de la tierra, especialmente para fines agropecuarios; a la extracción ilegal de la madera, especialmente la caoba que se encuentra en las selvas del Petén y algunas zonas de Izabal; y al avance de la frontera agrícola, que se ha acrecentado con los asentamientos después de la guerra civil. En general en las zonas del norte de Guatemala, y Petén en particular, los migrantes provenientes de la región oriental, o retornados de México después del conflicto civil de 36 años cerrado con los Acuerdos de Paz en 1996, han desarrollado una ganadería extensiva y una agricultura de subsistencia basada en el sistema de roza, tumba y quema, los cuales han contribuido en gran medida a la deforestación de la zona.

Las poblaciones en la zona son fundamentalmente de origen Maya y ladino, con excepción de las poblaciones Garífunas que viven en el puerto de Livingston, en Izabal. La población indígena actual del Petén proviene principalmente del

²⁰ R-PP-Costa Rica, San José de Costa Rica, 2010.

²¹ Ídem.

²² Ídem.

departamento de Alta Verapaz y es resultado de los procesos migratorios a la zona en los últimos 20 años. Para 2007 se estimaba que dicha población, perteneciente principalmente a las etnias Q'eqchi y Chorti, constituían el 18 por ciento de la población total del Petén (Palma, 2007). No obstante su condición de migrante, la población indígena del Petén sigue manteniendo la forma comunal de administración de sus territorios. Las comunidades Mayas de los cuatro departamentos restantes del norte de Guatemala mantienen el uso comunal de los bosques mediante las tierras comunales que, en algunos casos, les fueron asignadas por el Gobierno al registrarse como asociaciones civiles sin fines de lucro.

Cuadro 8. Cobertura forestal de Guatemala, cambios netos y tasas de cambio a nivel departamental en Departamentos seleccionados (2001-2006)

| Departamento | Cobertura 2001 (has.) | Cobertura 2006 (has.) | Por ciento de la cobertura nacional 2006 | Cambio neto 2001-2006 (has.) | Tasa de cambio anual (por ciento) |
|------------------------------------|-----------------------|-----------------------|--|------------------------------|-----------------------------------|
| Alta Verapaz | 377.950 | 391.379 | 10,12 | 13.429 | 0,62 |
| Huehuetenango | 219.957 | 235.291 | 6,08 | 15.334 | 1,34 |
| Izabal | 289.714 | 246.127 | 6,36 | -43.587 | -3,01 |
| Petén | 2.192.096 | 1.923.494 | 49,75 | -268.602 | -1,79 |
| Quiché | 276.267 | 276.255 | 7,14 | -11 | 0 |
| Subtotal Dep. seleccionados | 3.355.984 | 3.072.546 | 79,45 | -283.438 | ----- |
| Total nacional | 4.152.051 | 3.866.383 | 100 | 286 | -1,16 |

Fuente: Universidad del Valle de Guatemala, Instituto Nacional de Bosques, Consejo Nacional de Áreas Protegidas, Universidad Rafael Landívar. Mapa de la Cobertura Forestal de Guatemala 2006 y Dinámica de la Cobertura Forestal 2001-2006. Guatemala, Marzo, 2011. pp.31.

Aunque los pueblos Mayas de Guatemala han sido desposeídos de sus tierras ancestrales por siglos, siguen manteniendo sus valores culturales, ceremonias y tradiciones. La tenencia actual de sus tierras ha sido influenciada por los modelos instaurados tanto en el período postcolonial, como por aquellos desarrollados durante el período del Gobierno revolucionario 1944-1954, el cual dispuso la protección de tierras comunales, prohibiendo su venta, embargo o disolución. Tanto la Reforma Agraria como los programas de colonización agropecuaria y acceso a la tierra desarrollados en los años 60 influenciaron a través de modalidades de uso colectivo (ejidos municipales, cooperativas agrícolas, patrimonios agrarios colectivos y las empresas campesinas asociativas) las formas tradicionales de uso comunal. De acuerdo a lo reportado por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, en 2008 Guatemala contaba con un total de 1.213 grupos en tierras comunales en una superficie que ocupaba el 14,7 por ciento del territorio nacional. Los grupos comunales de los Departamentos del norte del país (431) constituyen el 35,53 por ciento del total nacional y ocupan el 76,56 por ciento del territorio nacional con tenencia comunal²³.

Cuadro 9. Número de grupos y superficie de tierras comunales en Departamentos del norte de Guatemala, 2008

| Departamento | No. de grupos comunales | Has. |
|-----------------------------|-------------------------|-----------|
| Alta Verapaz | 136 | 159.521 |
| Huehuetenango | 127 | 65.630 |
| Izabal | 48 | 264.230 |
| Petén | 38 | 512.276 |
| Quiché | 82 | 205.819 |
| Subtotal Departamento Norte | 431 | 1.207.476 |
| Total nacional | 1.213 | 1.577.129 |

Fuente: Elaborado a partir de: Consejo nacional de Áreas Protegidas. Estrategia Nacional para el Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Tierras Comunales. Guatemala. 2011, pp. 10.

En los Departamentos del norte del país se han desarrollado dos formas de manejo de los recursos forestales que se basan en el manejo comunal: las concesiones forestales comunitarias propuestas por el Gobierno en el año 2000 para el manejo comunitario indígena de las tierras del Petén ubicadas en la Reserva de la Biosfera Maya y el manejo comunal de las tierras forestales que desarrollan los grupos indígenas y campesinos en los Departamentos de Alta Verapaz, Huehuetenango, Izabal y Quiché.

²³ Estas cifras son imprecisas, dado que recientes estudios realizados por el Registro de Información Catastral (RIC) muestran que algunas de las tierras comunales reportadas por la CONAP no cumplen más con estas características, mientras que otras no reportadas cuentan con dichas características.

Como modelo, las concesiones forestales comunitarias en el Petén surgieron como una manera de reconocer los derechos de asentamiento de migrantes mestizos e indígenas establecidos en las áreas cercanas o de amortiguamiento de las Áreas Protegidas del Petén, evitando así los conflictos de tierras en la zona. Las concesiones no se basan en las formas ancestrales de manejo de los recursos. Constituyen un contrato por 25 años entre el Gobierno de Guatemala y una organización comunitaria que garantiza los derechos de uso, acceso, manejo, extracción y exclusión a recursos renovables maderables y no maderables. Los derechos de propiedad en dichos contratos son del Estado y excluyen la posibilidad de venta o transferencia de los derechos de concesión (CIFOR, FLACSO, 2009). Las concesiones varían entre 3.500 a más de 50.000 has. e incluyen la participación de las municipalidades para el apoyo de la administración y resolución de conflictos. De acuerdo a estudios realizados en algunos grupos de la región (CIFOR, FLACSO, 2009), la gestión de los recursos no maderables, como la extracción y aprovechamiento de la palma comedora (xate), el hule y el chicle, se llevan a cabo a partir de relaciones comunitarias y de parentesco basadas en reglas locales no formales, lo cual permite un manejo sustentable de los recursos.

Los conflictos sobre la tenencia de la tierra siguen siendo un obstáculo importante para el desarrollo rural en Guatemala. De acuerdo a la Secretaría de Asuntos Agrarios, en 2009 existían 1.435 conflictos sin resolver, en los cuales estaban involucradas 1.255.253 personas. La mayoría de los conflictos se localizan en la franja norte del país y en el Petén. La razón de que los números de la conflictividad sean altos en este último Departamento puede explicarse por su reciente incorporación como zona de expansión de frontera agrícola y por la forma como se realizaron los repartos agrarios.

Con el objetivo de proteger las formas de tenencia comunal, independientemente de su situación jurídica, evitando la posible división de la tierra durante los procesos de actualización del catastro, el Gobierno de Guatemala a través del Registro de Información Catastral (RIC) estableció un procedimiento específico, basado en la Ley del RIC 2005: la Declaratoria de Tierra Comunal. A través de este procedimiento se reconocen las formas de manejo especial de un territorio y el RIC lo puede declarar administrativamente Tierra Comunal, y eventualmente facilitar un título a los pobladores, siempre y cuando no cuente con un antecedente registral. A este procedimiento se le llama Titulación Especial. De cierta manera, la institucionalización de la Declaratoria responde a la necesidad de proteger las prácticas de manejo comunal de la tierra que pueden ser afectadas durante los procesos de actualización catastral. La implementación del Reglamento de Tierras Comunes está en marcha desde 2011 y se lleva a cabo a través de la fase II del Proyecto de Administración de Tierra financiado por el Banco Mundial y el Gobierno de Guatemala²⁴.

México. La población indígena en México es de alrededor de 10 millones de habitantes, lo que constituye un 9,8 por ciento de la población total nacional²⁵. La mayoría de la población indígena se localiza en seis estados del centro, sur y sureste del país.

Cuadro 10. Entidades con mayor población indígena en México, 2005

| Entidad | Población total | Porcentaje (%) |
|--|--------------------|----------------|
| Estado de Oaxaca | 1.594.490 | 15,78 |
| Estado de Chiapas | 1.330.981 | 13,17 |
| Estado de Yucatán | 981.499 | 9,71 |
| Estado de Veracruz | 975.316 | 9,65 |
| Estado de Puebla | 921.655 | 9,12 |
| Estado de México | 839.692 | 8,31 |
| <i>Subtotal</i> | <i>6.643.633</i> | <i>65,74</i> |
| <i>México Indígena</i> | <i>10.103.571</i> | <i>100</i> |
| <i>Estados Unidos Mexicanos (pob. total)</i> | <i>103.236.388</i> | |

Fuente: Elaborado sobre la base de: CDI-PNUD. Sistema de Indicadores de población indígena de México, con base en: INEGI, II Censo de Población y Vivienda, México, 2005.

Para los fines del presente estudio, consideraremos como parte de la región mesoamericana los estados de Oaxaca y Chiapas, ubicados en el sur de la costa pacífica mexicana, los cuales conjuntamente contienen el 28,95 por ciento del total de la población indígena del país.

²⁴ El PATH II está realizando una actualización del catastro y regularización predial en 41 municipios en los departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz, Izabal, Chiquimula, Zacapa, Escuintla, Sacatepéquez y Quiché.

²⁵ CDI-PNUD. Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México, con base en: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Censo de Población y Vivienda 2005.



De los 62 pueblos indígenas que se encuentran en el país, Oaxaca cuenta con 13 etnias, mientras que Chiapas está habitado por 12 etnias diferentes.

México es importante en el universo mesoamericano no sólo por la variedad de etnias que alberga, sino también por la importancia de su superficie forestal en el total de la superficie forestal centroamericana. Con 648.020 km² de territorio boscoso, 33 por ciento del área nacional²⁶ (FAO, 2011b; FAO, 2009c), la superficie forestal mexicana constituye un 76,9 por ciento del total de la región mesoamericana. Los estados de Chiapas y Oaxaca constituyen las entidades con mayor riqueza en biodiversidad del país. La región constituida por ambos Estados contiene un 8,6 por ciento del territorio nacional y un 14,76 por ciento del total de la superficie arbolada (bosques y selvas) del país (INEGI, 2011). Las comunidades indígenas y ejidos de Oaxaca tienen un alto reconocimiento a nivel nacional e internacional por los esfuerzos realizados en materia de conservación de ecosistemas y sistemas de aprovechamiento forestal sustentable a través de la Forestería Comunitaria²⁷.

La superficie territorial del Estado de Oaxaca corresponde al 4,8 por ciento de la superficie nacional (94.290 km²), el 54 por ciento de la cual (51.050 km²) es superficie boscosa (SEMARNAT, 2006). El territorio boscoso oaxaqueño alberga dos áreas naturales protegidas²⁸ y su precursora experiencia en la conservación voluntaria ocupa el primer lugar en esta modalidad de protección en México. Oaxaca alberga además 89 áreas de bosque certificado por su buen manejo forestal, con una superficie total de 1.063 km² que se encuentran principalmente en núcleos agrarios indígenas.

El territorio de Chiapas, Estado limítrofe con Guatemala, constituye un 3,8 por ciento del territorio del país (74.646 km²). Un 69 por ciento (51.481 km²) del territorio estatal es superficie boscosa (SEMARNAT, 2006), en la cual existen 8 áreas naturales protegidas con una superficie total de 9.422 km²; es decir, un 18,3 por ciento de la superficie boscosa del Estado constituyen áreas naturales.

Aunque el fenómeno de deforestación en el país ha decrecido en los últimos 20 años (0,52 por ciento – 0,30 por ciento) (FAO, 2011c), y la proporción de plantaciones forestales aumentó en 5 puntos (6,65 por ciento) para el mismo período, la zona de Oaxaca y especialmente Chiapas han experimentando pérdidas forestales debido a causas como la expansión de la frontera agrícola y en particular el establecimiento de pastizales, tala ilegal, incendios forestales y plagas (CONAFOR, 2011). En el análisis preliminar para la preparación de REDD+ en el país, la CONAFOR evidenció una tendencia a la deforestación y degradación en áreas con conflictos en la tenencia de la tierra, particularmente en Oaxaca y Chiapas. Dicha tendencia decrece en zonas en las cuales se utilizan planes de ordenamiento territorial y de manejo forestal.²⁹

Los sistemas de tenencia y las formas de reconocimiento de los derechos sobre la tierra de las poblaciones indígenas han sido influenciados por los procesos históricos agrarios en el país, por las modalidades de apropiación de la tierra existentes durante la colonia, por la Reforma Agraria y por la modificación del artículo 27 de la Constitución Mexicana en 1992. Con el proceso de redistribución agraria, la Constitución de 1917 establece en su artículo 27 tres tipos de propiedad: pequeña propiedad, ejidal y comunal, estas dos últimas conocidas también como núcleos agrarios³⁰. Los derechos de propiedad de las tierras ejidales, hasta que en 1992 se modifica el mencionado artículo constitucional, pertenecían al Estado y no eran susceptibles de alienación. La pequeña propiedad privada por naturaleza está sujeta a límites de tamaño según el tipo de cultivo y actividad económica. La propiedad comunal reconoce los derechos históricos de las comunidades indígenas y los títulos otorgados a las mismas por la Corona Española, dando lugar a la permanencia de sus estructuras tradicionales de propiedad comunal. Al respecto, a diferencia de los ejidos, las comunidades tienen la propiedad colectiva de sus tierras. Mediante el proceso de redistribución agraria, los pueblos indígenas recuperaron parte de los territorios que habían perdido durante el período del dictador Porfirio Díaz (1876–1910), acogiéndose a la modalidad ejidal o a la comunal. La titulación bajo ambas modalidades consideró a las comunidades indígenas como entidades singulares, no como grupos de comunidades (pueblos indígenas) que habitaban un territorio.³¹

²⁶ SEMARNAT contabiliza en la superficie forestal nacional dos categorías: (i) superficie arbolada y (ii) otras áreas forestales. De acuerdo a estas categorías el total de superficie forestal nacional es de 141, 7 millones de has. lo cual difiere de los datos FAO/FRA que consideran solamente la superficie arbolada.

²⁷ Véase: Los Bosques Comunitarios de México, Manejo Sustentable de los paisajes forestales (D. Bray, L. Merino, D. Barry), SEMARNAT, INE, UNAM, CCMSS, Universidad de Florida.

²⁸ CONANP: Áreas Naturales Protegidas ingresadas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

²⁹ R-PP de México, 2011.

³⁰ Los ejidos son tierras del Estado dadas en usufructo a grupos de campesinos originalmente sin tierra (en los que también podían existir grupos indígenas). Las comunidades indígenas son territorios titulados a nombre de los pueblos indígenas.

³¹ Excepto en algunos casos como ocurre en las comunidades de Chimalapas (Oaxaca) y La Lacandona (Chiapas) que agrupan varios núcleos de población en una sola unidad de tenencia, comunidades y ejidos son constituidos por un núcleo de población principal y un territorio determinado.

Los 30.000 ejidos y comunidades que existen en México actualmente ocupan alrededor de un 50 por ciento del territorio nacional y albergan el 75 por ciento del total del territorio boscoso del país; un 23 por ciento de los mismos (6.800) cuentan con hablantes indígenas en los grupos que los integran (Merino, 2010). Del dicho total nacional, en Chiapas existen actualmente 2.823 ejidos y comunidades, con una superficie que cubre el 60,5 por ciento de la superficie total del estado, mientras que en Oaxaca existen 1.632 ejidos y comunidades, que ocupan el 92 por ciento del territorio del estado (Procuraduría Agraria, 2006).

A partir de los cambios suscitados en la legislación agraria mexicana en 1992 con las modificaciones al Artículo 27 de la Constitución, los derechos de propiedad de los ejidos dejan de pertenecer al Estado y son asignados a sus miembros, a través de la Asamblea Ejidal. La reforma del Artículo 27 mantiene las tierras de las comunidades bajo su propiedad como lo eran anteriormente. La normativa de 1992 mantiene a la asamblea de los ejidos y comunidades como la instancia de mayor jerarquía para la toma de decisiones con respecto a la venta de parcelas agrícolas, sin embargo prohíbe la enajenación, división y parcelación de los bosques y las tierras forestales ejidales y comunales. En relación al uso, las comunidades y los ejidos indígenas han desarrollado formas diversas de administración del territorio, que incluyen áreas de uso común y áreas cuya posesión es familiar en las cuales se desarrollan actividades agropecuarias o agroforestales. La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente (LGEEPA), creada en 1988 y reformada en 2012, concede a los ejidos y comunidades el derecho a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y la salvaguarda y uso de la biodiversidad. Además de las áreas boscosas de la LGEEPA, también se reglamentan las áreas naturales protegidas (ANP) que a menudo son establecidas sobre territorios de las comunidades y ejidos. Las ANP están bajo la dirección de la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONANP) y se gestionan a través de programas de manejo. Para cada ANP se establece una instancia de consulta llamada Comité Técnico Asesor en la que participan los miembros de las comunidades y ejidos, ONG e institutos de investigación, sin embargo la dirección de dichas ANP se mantiene bajo la responsabilidad del Gobierno, y no de los propietarios.

En relación a los conflictos de tierras, para el año 2006 la Procuraduría Agraria reconocía la existencia de 1.248 conflictos agrarios vigentes a nivel nacional (Procuraduría Agraria, 2006), los cuales incluían conflictos por límites entre vecinos³² y también disputas familiares internas, generalmente por motivos de herencia. Algunos de dichos conflictos pueden tener más de 30 años de existencia. Estos son más frecuentes en las regiones forestales y entre las comunidades agrarias indígenas. La mayor presencia de conflictos agrarios en el país se presenta en los Estados de Chiapas, Oaxaca, Michoacán y Guerrero. En la actualidad los conflictos de tierras se ven agravados por factores como la extracción forestal ilegal y el cultivo de enervantes, los cuales encuentran terreno fértil en las condiciones de falta de gobernabilidad local en que se encuentran muchas de las tierras en conflicto (Merino, 2010). México ha desarrollado un sistema efectivo de resolución alternativa de conflictos que apoya la resolución de disputas al interior de los grupos a través de procesos de mediación. Estos métodos han sido de gran utilidad y éxito en la resolución de conflictos de tierras en el país, especialmente en el período posterior a la reforma del artículo 27 constitucional. Actualmente la mayoría de los conflictos a nivel comunitario se solucionan al interior de la comunidad o del ejido a través de las asambleas, órgano mayor para la toma de decisiones de los grupos.

³²Debido a la antigüedad con la que se realizaron las primeras mediciones de los núcleos agrarios, las ampliaciones territoriales posteriores y la invasiones, existen numerosos casos de traslape entre las tierras ejidales y dificultades entre los propietarios.

CAPITULO 3

Avances de Mesoamérica en el reconocimiento de derechos territoriales indígenas y políticas ambientales

3.1 Los avances obtenidos en materia de derecho internacional

Como se mencionaba en el Capítulo 1, los avances en materia de reconocimiento de los derechos indígenas en América Latina han sido influenciados particularmente tanto por el desarrollo de instancias internacionales que defienden los derechos indígenas, como por los movimientos de los actores locales.

Al respecto, bajo la presión de diferentes organismos internacionales y nacionales y de los mismos pueblos indígenas, a final de los años 80 se realizaron grandes avances en la conformación de un marco internacional a favor del derecho de los pueblos indígenas con la aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ya mencionado en el Cap. 1. En el año 1993 las Naciones Unidas crearon el Foro Permanente de Asuntos Indígenas (UNPFII, siglas en inglés), como un organismo asesor del Consejo Económico y Social, con el mandato de examinar las cuestiones indígenas relacionadas con el desarrollo económico y social, la cultura, la educación, la salud, el medio ambiente y los derechos humanos. Bajo la coordinación del UNPFII en 2007 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, ya mencionada en el Cap. 1. A nivel de la región, una de las instancias más significativas y activas es sin duda el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuya gestión utiliza dos organismos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El objetivo de ambos organismos es defender los derechos humanos en los países del continente americano mediante la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y otros tratados de derechos humanos a los cuales se somete dicho Sistema. Aunque ni la Declaración ni la Convención mencionan explícitamente el derecho de los pueblos indígenas, la CIDH utiliza otros instrumentos, como la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, los órganos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas³³, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³⁴, la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas negociada por el UNPFII en 2007 y el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica, en particular su artículo 8(j)³⁵, en el que se indica que los Gobiernos respetarán los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades en materia de aprovechamiento de la diversidad biológica.

Este importante marco internacional que se ha ido conformando en los años 80 y 90 ha replanteado la obligación de los Estados frente a los pueblos indígenas, apoyando la construcción de conceptos, normas y una jurisprudencia cuyos temas relevantes son los derechos de propiedad colectiva, los derechos sobre tierras, territorios y recursos naturales, incluyendo el derecho de restitución de los territorios ancestrales y los derechos de consulta. Con todo es interesante observar que mientras Panamá no ha ratificado la Convención, es uno de los países más avanzados en Centroamérica en lo que respecta al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y los territorios, incluyendo su propia autonomía y formas tradicionales de gobernanza. Es el mismo caso de Nicaragua, que reconoció los derechos de los pueblos indígenas del territorio del Atlántico Sur y del Atlántico Norte a través de las leyes 28 y 445, ambas adoptadas antes de que Nicaragua ratificara la Convención 169 en agosto de 2010. Por el contrario, países que han ratificado la Convención como Honduras no han logrado hasta el momento aprobar el borrador del marco legal que reconoce los derechos tradicionales indígenas sobre la tierra y que fue formulado desde 2007.

No obstante el avance que representa la existencia de una instancia regional que defiende los derechos de los indígenas, las recomendaciones de la CIDH no son siempre consideradas por los Gobiernos, como ha sucedido en algunos casos de Panamá y Belice (CIDH, 2010).

³³ La Declaración Universal de los Derechos de los pueblos indígenas (aprobada en 2007), el Comité para la eliminación de la Discriminación Racial, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, etc.

³⁴ Para la CIDH, el Convenio 169 de la OIT es el instrumento internacional de derechos humanos específico más relevante para los derechos indígenas. A junio de 2012, la mayoría de los Estados de la región mesoamericana ha adoptado esta convención, a excepción de Belice, El Salvador y Panamá.

³⁵ Este artículo llama a los Estados a respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

3.2 Los avances obtenidos por los actores locales

Como se mencionaba anteriormente los avances obtenidos en la consolidación del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra están indudablemente relacionados con la importancia de las movilizaciones sociales emprendidas por los mismos pueblos indígenas durante los años 80 y 90. Si bien estos existen desde la época de la colonización, en dichos años las alianzas con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales permitió obtener avances significativos relacionados con los derechos de identidad y de aprovechamiento de los territorios en tierras ancestrales.

Algunas de las luchas más emblemáticas en la región mesoamericana se dieron en los últimos 20 años alrededor de los derechos de acceso, manejo y exclusión:

- En Guatemala, los Acuerdos de Paz firmados en 1996 permitieron la creación del Fondo de Tierras (FONTIERRA) a través del cual indígenas, pequeños productores y comunidades han podido acceder a la tierra bajo diferentes modalidades.
- El movimiento emprendido por numerosas comunidades forestales indígenas de México y en particular en el estado de Oaxaca, a mediados de los años 80, en el que se logró la supresión del sistema de concesiones forestales, a través del cual el Estado otorgaba a empresas privadas o parastatales permisos de aprovechamiento y la constitución de un programa de gobierno a la forestería comunitaria (Chapela, 2007).
- Otra lucha para ganar el derecho de exclusión fue la de los indígenas Mayangna de la Costa Atlántica de Nicaragua, que recurrieron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2001 para oponerse a una concesión forestal otorgada por el Gobierno en sus tierras ancestrales de Awás Tingni.
- En 2011 se llevó a cabo el primer juicio en el que un pueblo indígena de Costa Rica demandó al Estado por incumplir en expropiar a todas las personas no indígenas ubicadas en su territorio, como lo exige la Ley Indígena de 1977. El primer juicio concluyó a favor de los demandantes y condena al IDA y a la CONAI a efectuar los trámites y estudios necesarios para expropiar a todas las personas no indígenas de la zona.

3.3 Evolución de las legislaciones e instituciones de tenencia de la tierra³⁶

Previo a los años 70, sólo México y Panamá³⁷ habían desarrollado un marco jurídico que tratase específicamente el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra. Las concesiones forestales o mineras, la creación de áreas protegidas o establecimiento de poblaciones campesinas en los territorios indígenas constituían aún amenazas comunes en estos países. En los demás países mesoamericanos, hasta el final de los años 70, la protección jurídica de los territorios indígenas era prácticamente inexistente. En Costa Rica se crea la Ley 6172 en 1977, que reconoce la propiedad de las comunidades indígenas a través de reservas; en Nicaragua se establece el estatuto de la autonomía de la RAAN y RAAS en 1987; en Honduras la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola de 1992 incluye la posibilidad de titulación de las tierras indígenas; y en Guatemala, la Constitución de 1985 reconoce los derechos de las comunidades y la necesidad del apoyo del Estado para su desarrollo.

De las reformas agrarias realizadas en los países mesoamericanos, sólo la mexicana logró reparar parcialmente los despojos de tierras sufridos por las comunidades indígenas durante el período postcolonial, en el cual los territorios indígenas fueron o bien transferidos como tierras nacionales a los municipios, o bien vendidos a hacendados. Las reformas agrarias realizadas en países como Guatemala, Costa Rica y Panamá tuvieron poco impacto en la conformación de la estructura agraria nacional actual, y poca influencia en el reconocimiento de las tierras ancestrales de los pueblos indígenas, presentando frecuentes amenazas al promover el avance de la frontera agrícola en tierras indígenas. El capítulo 2 analiza detalladamente la influencia de las políticas de reforma agraria y de asentamientos en la conformación de la estructura

³⁶ Para mayores detalles sobre la evolución de las legislaciones e instituciones de tenencia de tierra en los países mesoamericanos consultar el anexo 1.

³⁷ En México, el reconocimiento se dio a través de la Constitución y Ley de Reforma Agraria que precedieron a la Revolución de 1917; en Panamá, la creación de las Comarcas Kuna Ayala se hizo en 1870 (cuando Panamá era aún un Departamento de Colombia) y en 1928 la Reforma a la Constitución establece la creación de las comarcas.

agraria y formas de tenencia de la tierra que tienen un impacto en la situación actual de los territorios forestales indígenas en los países mesoamericanos considerados en este estudio. Con todo, lo que cabe resaltar en este párrafo es la importancia que tuvo este período histórico en la conformación de las instituciones de reforma agraria a las cuales se asignó dentro de sus funciones la tarea de establecer el vínculo institucional entre el Gobierno y las comunidades indígenas. Fueron las agencias de reforma agraria de los países mesoamericanos las que constituyeron a partir de los años 60 la institucionalidad responsable del manejo de las tierras indígenas en los países respectivos.

Como resultado de las reformas estructurales a la economía de los países latinoamericanos en los 80 e inicio de los 90, las políticas agrícolas buscaron una mayor eficiencia del sector agropecuario mediante la privatización de los recursos y los servicios a la producción, la participación abierta en los mercados, el desarrollo de cultivos agrícolas con ventajas comparativas en los mercados nacionales e internacionales, el mejoramiento de la tecnología y la mayor eficiencia en la producción. Esto tuvo un impacto directo en las políticas de tierras de los 90, que privilegiaron el funcionamiento eficiente de los mercados de tierras ante los programas de reforma agraria, que para entonces habían perdido su impulso. La modificación de los marcos legales de tierras en los años 90 en México, Honduras y Nicaragua abre la posibilidad para la venta de las tierras de reforma agraria que hasta entonces eran inalienables, y establece el énfasis en la seguridad en los derechos de propiedad de la tierra, más que en viabilizar el acceso a la misma, como lo hicieron las leyes de reforma agraria en su momento. A partir de dichas modificaciones al marco legal de tierras se establecen nuevos marcos jurídicos para facilitar los procesos de levantamiento catastral, modernizar los registros de propiedad y establecer sistemas más eficientes de información sobre la propiedad.

El impacto que tiene este proceso en el reconocimiento de las tierras ancestrales de las comunidades indígenas es muy importante, debido a que este se subsume al privilegio de la seguridad de la tenencia de la tierra y de los bosques, la cual pasa a ser una nueva prioridad en la región ante la situación de falta de información física (catastro) y jurídica (registro) precisa sobre la tenencia de la tierra, ante los procesos de transferencia incompletos de algunas de las reformas agrarias y ante la multiplicación de conflictos que afectan las tierras indígenas. Esto implica que el reconocimiento y asignación de los derechos de tierra a los pueblos indígenas en las normativas y las instituciones se asocia a la seguridad de la tenencia, y por ello a la delimitación física del territorio y al desarrollo de los instrumentos que conforman los sistemas de información de tierras que apoyan dicha seguridad, el catastro, los registros y los sistemas de administración de tierras.

Como consecuencia, a partir del año 2000 se promulgaron leyes específicas, se reformaron otras existentes y se desarrollaron reglamentaciones para garantizar la seguridad de la tenencia como es el caso de:

- La Ley de Propiedad de Honduras (2004) y su reglamento (2011), que norma la regularización de la propiedad inmueble para pueblos indígenas y afrohondureños, y crea el Instituto de la Propiedad, atribuyéndole las funciones de Catastro y Registro, así como la titulación de territorios indígenas.
- La Ley del Registro de Información Catastral de Guatemala (2005) y su reglamento (2009), que contempla la Declaratoria Administrativa de Tierras Comunes y atribuye al Registro de Información Catastral (RIC) las facultades para realizar las declaratorias de tierras comunes y facilitar la titulación, bajo el mecanismo de Titulación Especial, en caso de que éstas se encuentren en predios sin antecedentes registrales.
- La Ley 72 de Panamá (2008), que permite la delimitación física de algunos territorios indígenas, así como la obtención de un título a aquellas comunidades indígenas que quedaron fuera de las Comarcas cuando se adoptaron las leyes correspondientes. Asimismo atribuye a la Dirección Nacional de Reforma Agraria y al Ministerio de Desarrollo Agropecuario la adjudicación de títulos de propiedad colectiva.

Todos estos cambios en los enfoques de los marcos legislativos y políticas de tierras que directa o indirectamente trataban el tema de la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas en la región tuvieron una incidencia determinante en las funciones de las agencias ministeriales responsables de dicho tema frente a las poblaciones indígenas.

Como se mencionaba en párrafos anteriores, durante el período de la reforma agraria en los años 60, la asignación y reconocimiento de los derechos de tenencia de tierras de las poblaciones indígenas constituyó una función de las agencias de reforma agraria. Más tarde, con los cambios legislativos ocasionados por la agilización de los mercados de tierras a

partir de los años 90, los Gobiernos de la región han realizado esfuerzos por modernizar los servicios de administración de tierras, vinculando en forma integral la información catastral con la de los registros de propiedad, y aumentando el alcance y funciones de coordinación de las instituciones responsables de la administración de tierras. Mientras las instituciones de reforma agraria en general dependen o están vinculadas a los Ministerios de Agricultura, las instituciones de Catastro y Registro están bajo la tutela de diferentes instituciones, como la Corte Suprema, el Ministerio de Hacienda y, en algunos casos, Ministerios especiales que responden directamente a la Presidencia. Este complejo andamiaje institucional, aunado a graves problemas de burocracia y eficiencia que sufren la mayoría de los institutos de reforma agraria de la región, así como la duplicación de funciones y la falta de coordinación entre las instituciones, ha creado una situación de debilidad institucional que influye directamente el trabajo relativo a la tenencia de tierras, tanto en la propiedad privada, como en el sector reformado y en las tierras indígenas.

En relación a la resolución de conflictos, el desarrollo de instancias relativas dentro de las instituciones de Gobierno ha sido asumido por aquellos países que llevaron a cabo reformas agrarias de tipo estructural, como ha sido el caso en México y Nicaragua, pero también en Guatemala, donde los Acuerdos de Paz de 1996 evidenciaron la necesidad de avanzar hacia la pacificación del país. Los gobiernos de estos países han buscado desarrollar mecanismos y capacidades humanas para privilegiar métodos de resolución alternativa de conflictos, como la conciliación y el arbitraje o los mecanismos de consulta y consenso, que no implican recurrir a los tribunales de justicia³⁸. En México existen tanto la Procuraduría Agraria³⁹, que busca resolver los casos a través de la conciliación, como los Tribunales Agrarios, para aquellos que no se solucionan por la vía alterna. Actualmente estas instancias son víctimas del debilitamiento de las instituciones de la reforma agraria y sus capacidades de operación tienden a disminuir, mientras aparecen nuevos conflictos en los procesos de actualización del catastro o la demarcación de territorios y comunidades indígenas.

Un tema fundamental en relación al tema indígena actualmente lo constituyen los procesos de consentimiento libre, previo e informado (CLPI). De acuerdo a la legislación internacional, por consentimiento libre, previo e informado se entiende el derecho de los pueblos indígenas no sólo a participar en la toma de decisiones, sino a reservarse el derecho de consentir en manera libre e informada sobre aquellas acciones y medidas que puedan afectarles a ellos, a sus culturas y territorios. Al respecto, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas, adoptada en 2007 por la Asamblea General, no sólo articula el concepto bajo diferentes tipos de derechos, sino que reconoce la base de este derecho de los pueblos, su derecho de autodeterminación; el cuál se aplica también a los recursos de las tierras boscosas.⁴⁰

En relación al tema del CLPI sobre los aspectos de tenencia de tierras y recursos naturales, algunos países de la región mesoamericana están trabajando en normativas relativas. En Guatemala existe un proyecto de ley en discusión sobre el tema, mientras en Honduras el reglamento de la Ley de Propiedad señala solamente la consulta libre, previa e informada y no el consentimiento para la realización de los procesos de titulación en tierras indígenas. Asimismo al incorporar en su marco normativo ambiental el concepto de Pago por Servicios Ambientales, México incluyó en 2012 el concepto de salvaguarda social y del consentimiento libre, previo e informado de ejidos y comunidades cuando este mecanismo se aplica en pueblos indígenas⁴¹.

3.4 Evolución de las políticas ambientales⁴²

Las políticas ambientales, que nacieron en los años 90 y tomaron más fuerza a partir del año 2000, tenían como una de sus principales misiones frenar el avance de la frontera agrícola. En este sentido contribuyeron también a desacelerar los procesos de distribución de la tierra. Un elemento importante de la política ambiental de la región ha sido la creación de áreas protegidas (AP), cuyo número se ha incrementado ampliamente entre 1997 y 2011 (véase cuadro 11). A menudo estas AP fueron establecidas sobre tierras consideradas como propiedad del Estado o en aquellas que fueron producto de los procesos de reformas agrarias. Los traslapes de las AP registradas como tierras del Estado⁴³ con territorios indígenas, con excepción

³⁸ En Nicaragua, el Gobierno ha creado la Dirección de Resolución Alterna de Conflictos (DIRAC) y la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI) de la RAAS y RAAN con sus instancias de resolución de conflictos. En Guatemala es la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) quien está asumiendo esta tarea en numerosas regiones del país, a través del establecimiento de Mesas de Resolución de Conflictos.

³⁹ La Procuraduría Agraria dispone de un equipo entrenado para la resolución de conflictos, y a través de la Secretaría de Reforma Agraria se implementan programas de inversión social o productivas en los núcleos agrarios para contribuir a la resolución de conflictos a través de compensar a una de las partes.

⁴⁰ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas. http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_en.pdf.

⁴¹ Artículo 134-Bis 2 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable reformado en 2012.

⁴² Para mayores detalles sobre la evolución de las políticas ambientales en los países de la región mesoamericana consultar el anexo 1.

⁴³ Sólo en México, las Áreas Naturales Protegidas pertenecen en su totalidad a ejidos y comunidades y no al Estado. El Gobierno restringe el uso a través de los Planes de Manejo. En Panamá se ha estado experimentando el sistema de títulos condicionados dentro de la AP que reconoce la existencia de



de México, son prácticamente una constante (véase Mapa 3), y han sido el objeto de múltiples conflictos entre las instancias a cargo de la administración de estas reservas y los pueblos indígenas. Con excepción de la participación de autoridades indígenas en la Reserva de la Amistad en territorio Bri-Bri (Costa Rica) y de la inclusión de autoridades indígenas en el Comité Técnico Asesor de la Reserva de la Biósfera de Montes-Azules (Chiapas, México), los esfuerzos para desarrollar experiencias de comanejo con la población originaria de los territorios en áreas protegidas son incipientes en la región.

Cuadro 11. Evolución del número y superficie de Áreas Protegidas y Reservas de la Biósfera terrestre en la región mesoamericana (categorías I-IV de la UICN)

| País | AP en 1997 | Porcentaje del territorio nacional (1997) | AP en 2011 | Porcentaje de AP del territorio nacional (2011) | Incremento porcentual del área cubierta por AP entre 1997 y 2011 |
|-------------|------------|---|------------|---|--|
| México | 111 | 6 | 174 | 10,5 | 75% |
| Guatemala | 32 | 28 | 88 | 31,04 (1) | 11% |
| Honduras | 50 | 14,3 | 87 | 17,8 | 24% |
| Nicaragua | 59 | 6,9 | 72 | 16,1 | 57% |
| El Salvador | 2 | S.I | 59 | 1,6 | S.I |
| Costa Rica | 37 | 25,1 | 168 | 26,5 | 6% |
| Panamá | 22 | 26,7 | 53 | 29,3 | 10% |

Fuentes: IUCN 2011, Biodiversidad y pueblos indios en México y Centroamérica (1997).

La administración de un número creciente de AP ha obligado a los Gobiernos de la región a establecer una institucionalidad ambiental, a través de la creación de Ministerios del Ambiente. Estos albergan generalmente instancias a cargo del manejo de las AP, de la regulación y fomento de los aprovechamientos forestales y del otorgamiento de concesiones forestales, entre otras funciones. Los Ministerios del Ambiente y sus instituciones asociadas (Comisión o Instituto de Bosques, Comisión de Áreas Protegidas, etc.) representan actualmente la contraparte nacional principal en materia de la preparación de REDD+⁴⁴. Últimamente, los Gobiernos de la región han empezado a establecer sistemas de incentivos forestales que recompensan esfuerzos de conservación y buen manejo. A final de los 90, el proyecto PROCYMAF⁴⁵ en México fue precursor en materia de apoyo a la forestería comunitaria en tierras indígenas, mientras Costa Rica desarrollaba su sistema de Pago por Servicios Ambientales, el mismo que México retomará posteriormente a través de la recién creada Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). En este mismo período, Guatemala estableció su programa de incentivos forestales para pequeños propietarios de bosque (PINFOR) y desarrolla desde 2007 una variante del mismo programa orientada a pequeños poseedores de tierras forestales, incluyendo las tierras comunales denominado Programa de Incentivos para Pequeño Poseedores de Tierras de vocación Forestal o Agroforestal (PINPEP). A pesar de que estos programas han sido financiados por la cooperación internacional (GEF, Cooperación Holandesa, Banco Mundial, etc.), actualmente son asumidos plenamente por los Gobiernos de estos tres países, que los mantienen con una proporción elevada de recursos propios.

Paralelamente al desarrollo de un nuevo marco legal de administración de tierras, los gobiernos de la región también han creado y reformado leyes y reglamentos relacionados con el ambiente. Actualmente todos los países mesoamericanos y México disponen de leyes forestales, leyes de impacto ambiental, leyes de manejo de vida silvestre, leyes de agua y normas para el manejo de ciertas especies. Estas, en su conjunto, forman una trama compleja de disposiciones jurídicas que norman las actividades de conservación, uso y comercialización de los recursos naturales. El carbono constituye ahora un nuevo recurso, pero su relación con la tenencia de la tierra y la posesión del carbono (y/o el derecho a beneficiarse de su venta) continúa siendo poco claro en muchos países. Desde 2010, México y Costa Rica han desarrollado reformas para incorporar el concepto de PSA en la legislación nacional y clarificar los derechos de propiedad⁴⁶. Por su parte, Costa Rica afirma que las leyes existentes y la experiencia con el pago de servicios de los ecosistemas sientan un precedente para asignar derechos relativos al carbono con base en la posesión de las tierras⁴⁷.

propiedades privadas, pero establece restricciones de uso y enajenación.

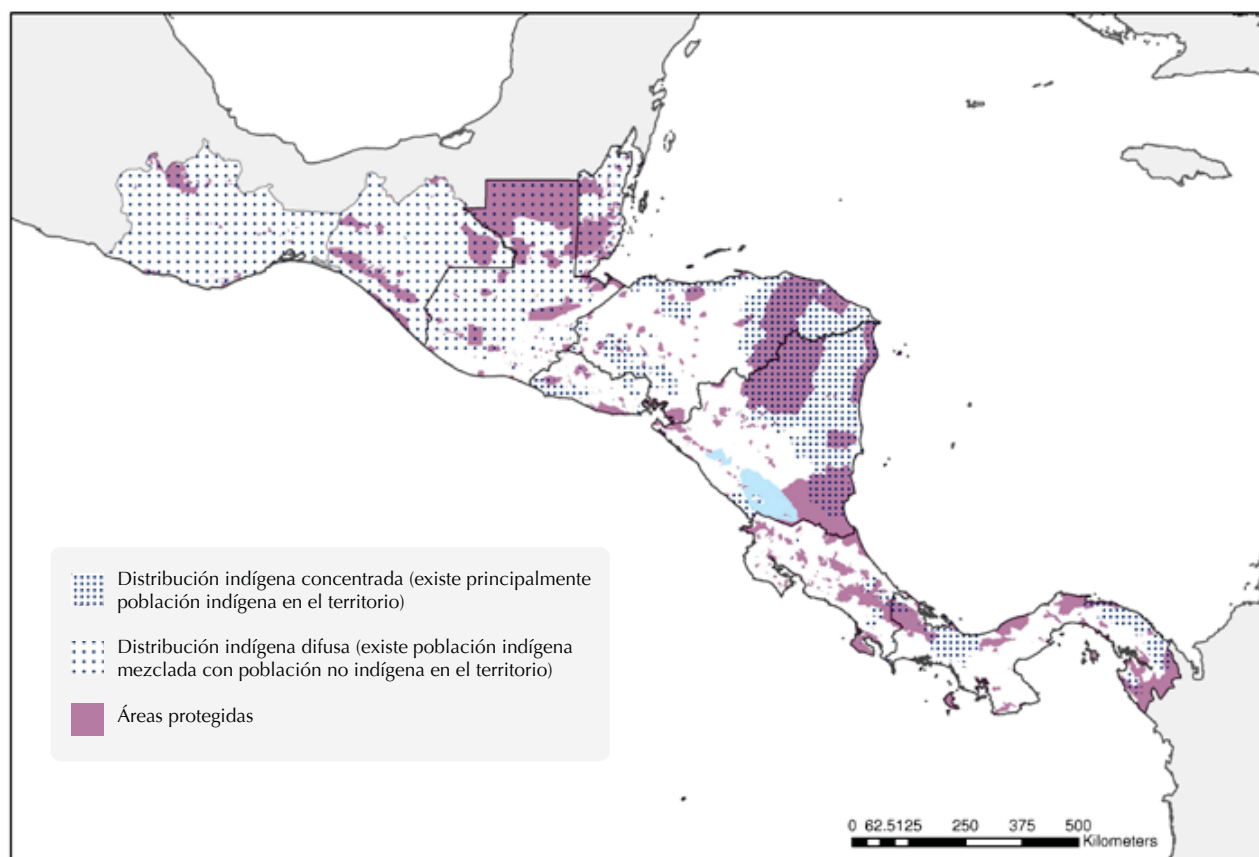
⁴⁴ Véase en <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/203> los RPP y los comentarios formulados por consultores independientes.

⁴⁵ Proyecto de Apoyo a la Forestería Comunitaria financiado por el Banco Mundial y el Gobierno de México desde 1997.

⁴⁶ Sólo Panamá tiene en su legislación claramente establecido que los derechos de captura de carbono son propiedad del Estado (Ley 41, art. 79 de 1998).

⁴⁷ R-PP de Costa Rica 2010, <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/203> Revisión junio 2012.

MAPA 3. Distribución de la población indígena en las Áreas Protegidas de la región Mesoamericana



Fuentes:

Datos de Áreas Protegidas:

- Datos de Áreas Protegidas provenientes de [insertar fecha de la última publicación] World Database on Protected Areas (WDPA). El WDPA es una publicación conjunta IUCN y UNEP preparada por UNEP-WCMC y la IUCN- WCPA en colaboración con los Gobiernos, los Secretariados de Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente, Organizaciones No-Gubernamentales y profesionales individuales.

Para mayor información consultar: www.wdpa.org o contactar: protectedareas@unep-wcmc.org.

Otro aspecto relevante de las políticas ambientales de la última década han sido los esfuerzos de descentralización realizados por algunos países, en particular, para asegurarse la participación de los actores municipales y organizaciones locales de productores en las discusiones sobre el diseño e implementación de los programas forestales nacionales. Por ejemplo, Nicaragua se ha propuesto fortalecer la gobernanza forestal, a través de facilitar los procesos de gestión de dicho sector a nivel distrital, incluyendo RAAN y RAAS, implicando a actores locales en la discusión sobre las estrategias y normas para los aprovechamientos maderables y el fortalecimiento de la forestaría comunitaria. En México, la creación de los Comités Regionales de Recursos Naturales y las asociaciones de silvicultores han facilitado la participación de comunidades indígenas en la discusión sobre estrategias forestales regionales y su acceso a los programas de apoyo. Estos esfuerzos, si se mantienen y escalan, pueden constituir esquemas relevantes para la preparación e implementación de REDD+ en los territorios indígenas.

Finalmente, es importante mencionar que persisten aún ciertas restricciones para el aprovechamiento forestal en tierras indígenas en la región, como es el caso en Nicaragua y Costa Rica. En Costa Rica, el Decreto 26,511 prohíbe la comercialización de especies maderables dentro de las reservas indígenas; la Ley de Veda Forestal de Nicaragua restringe el aprovechamiento forestal en la RAAS y RAAN, lo que ha constituido un desincentivo para que las comunidades indígenas puedan participar en esquemas de forestería comunitaria.



3.5 Formulación de las propuestas REDD+ en la región⁴⁸

Como se ha señalado en el Capítulo 1, los países de la región han formulado sus propuestas para la preparación e implementación de REDD+ a través de los R-PP y NDP elaborados de acuerdo a las guías de formulación del FCPF u ONU-REDD. Estos documentos presentan detalladamente el estado de los bosques, los procesos de deforestación, los aspectos institucionales, el marco legal de la tenencia de la tierra, los recursos naturales y los derechos de carbono, y hacen énfasis en los aspectos relacionados con la participación de los territorios indígenas. En general, dichos documentos presentan la situación actualizada de los procesos de reconocimientos de los territorios indígenas y plantean algunos retos para su incorporación a los procesos de consulta y posibles apoyos de REDD+. Sin embargo, en la mayoría de los casos, no existen compromisos claramente asumidos en los programas de regularización de la tenencia y fortalecimiento de la gobernanza local en los territorios para atender las problemáticas pendientes.

En relación al tema de la consulta en los procesos REDD+, cabe mencionar que en la región mesoamericana los organismos de cooperación vinculados con los procesos de preparación de REDD+ han recibido múltiples reclamos por parte de las organizaciones indígenas sobre los tropiezos encontrados en la realización o la no realización de consultas en relación a la preparación de los procesos REDD+. Al respecto, no obstante que REDD considera dentro de sus salvaguardas sociales el CLPI, y los R-PP y NDP elaborados por los países para los procesos REDD+ hacen énfasis en los aspectos relacionados con la participación de los territorios indígenas, la formulación en la práctica de dichos documentos nacionales enfrenta las dificultades operacionales concernientes a la falta en algunos países de mecanismos que faciliten los procesos de discusión a nivel nacional, provincial y local, sobre las formas de organización social y los contenidos de las propuestas (implementación de PSA, titulación de tierras, preparación de REDD+ nacional, etc.). Por otro lado, no todos los países cuentan con el apoyo y la voluntad política para aplicar dicho tipo de salvaguardas como el requerido por el CLPI.

Otro de los aspectos que todos los países de la región identifican en los R-PP y NDP es la falta de coordinación institucional como un elemento importante a resolver para la preparación e implementación de REDD+. Se menciona que es débil la coordinación de los Ministerios del Ambiente con otras instituciones a cargo del desarrollo rural, de la protección contra desastres o de administración de tierras.

⁴⁸ Véase en el Anexo 3 el resumen sobre el contenido de los documentos de preparación de REDD+ en la región mesoamericana en relación con la participación de los territorios indígenas en la iniciativa REDD+.

CAPÍTULO 4

Lecciones aprendidas de las Iniciativas de forestería comunitaria, Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos

En la mayoría de los países de la región mesoamericana existen iniciativas que han permitido probar instrumentos económicos y sistemas organizativos que contribuyen a la conservación y buen manejo de los bosques, a través de empresas comunitarias o sistemas de pago por servicios ambientales. Estos han sido promovidos por comunidades indígenas y campesinas y han recibido financiamiento de la cooperación internacional y de los Gobiernos nacionales. Estas iniciativas se han iniciado hace alrededor de 20 años y constituyen un gran acervo de aprendizaje útil para la futura implementación de REDD+.

Originalmente más enfocados a subsidiar la conservación de los bosques, a través de la creación de Áreas Protegidas, los esquemas se fueron orientando hacia el fortalecimiento de las iniciativas de la forestería comunitaria (en bosques comunales o en concesiones), agroforestería y la valoración de los servicios ambientales. Algunas de estas iniciativas, que se iniciaron en forma piloto con financiamientos de la cooperación internacional, se fueron transformando en programas nacionales, en particular en Costa Rica, México y Guatemala. En otros países de la región los Gobiernos nacionales participan en forma más puntual, bien como instancias de fomento o para la regulación de las iniciativas; con todo, uno de los aportes importantes de estas formas de participación puntual es el involucramiento de los municipios cada vez más notorio, en particular para las iniciativas de PSA.

Cuadro 12. Iniciativas para el manejo y conservación de los bosques en la región mesoamericana

| | Programa | Tipo de iniciativa | Ámbito | Recursos financieros |
|------------|--|--|-------------------------------|--|
| México | Pro-árbol | PSA hídrico, carbono, biodiversidad y sistema agroforestal | Nacional | Recursos nacionales de la administración de presas, otras aportaciones de fuentes municipales y privadas, cooperación internacional, préstamos del Banco Mundial |
| | Pro-Árbol/ PROCYMAF | Apoyo a la forestería comunitaria | Nacional | Recursos nacionales y préstamos del Banco Mundial |
| Guatemala | PINFOR y PINPEP | Programas de incentivos forestales para pequeños propietarios y poseionarios forestales (conservación, manejo, sistemas agroforestales.) | Nacional | Recursos nacionales y cooperación internacional (BID, Cooperación holandesa y española...,etc.) |
| | PSA en la Biosfera Maya | Captura de carbono | Reserva de la Biosfera Maya | BID/FOMIN |
| Honduras | Iniciativas puntuales | Más de 20 diferentes iniciativas de PSA hídricos | A nivel de microcuencas | Recursos locales de empresas e hidroeléctricas |
| Salvador | Esquemas locales de PSA hídrico | Servicios hídricos a nivel municipal y de mancomunidades | A nivel local y microcuencas | Municipalidades, juntas de agua y usuarios |
| Nicaragua | Iniciativas puntuales | Servicios hídricos y captura de carbono | A nivel de subcuencas | Empresas, municipalidades y usuarios |
| | | Apoyo a la forestería comunitaria | RAAN | Cooperación Internacional (WWF, BM, etc.) |
| Costa Rica | Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) | PSA para servicios hídricos, captura de carbono, belleza escénica y reforestación. | Nacional | Impuesto nacional sobre hidrocarburo, plantas hidroeléctricas, empresas, usuarios y cooperación internacional. |
| Panamá | Iniciativas a nivel de proyecto | Servicios hídrico para el canal de Panamá y en otras cuencas | Nivel de cuencas y subcuencas | |

Fuentes: Sistematización de Experiencias de PSA en América Central EPYPSA 2010.



4.1 Forestería comunitaria y concesiones forestales

Como se mencionaba en el capítulo 2, la región mesoamericana ha sido considerada por el Programa ONU-REDD y FCPF como una zona de atención relevante, entre otros factores por la importancia de las formas de manejo forestal comunitario sostenible que existen en la región y que aportan experiencias de gran utilidad para REDD+ en los países de la región y en otros que presentan condiciones similares. La característica más importante de dichas esquemas es que están basados en formas comunales de manejo de los recursos naturales. En Mesoamérica estas experiencias se llevan a cabo en tierras asignadas por el Estado como concesiones forestales, como es el caso de los aprovechamientos en la Reserva de la Biósfera Maya (RBM) en Guatemala, en la región del Atlántico en Honduras o bien en tierras que pertenecen a poblaciones indígenas cuyos derechos de propiedad les han sido legalmente reconocidos, como es el caso de las comunidades forestales de Oaxaca en México, de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) en Nicaragua o del Altiplano en Guatemala.

Forestería Comunitaria en México

Con respecto a la forestería comunitaria, las experiencias de mayor antigüedad y alcance se ubican probablemente en el sureste mexicano. Surgen en los años 80 a partir de una primera etapa de luchas sociales de las comunidades contra el sistema de concesiones otorgadas a empresas estatales y paraestatales establecidas por el Gobierno Federal. A final de los 90, el Gobierno mexicano, a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y posteriormente mediante la CONAFOR, creó un programa con recursos propios, del GEF y del Banco Mundial: el Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Naturales (PROCYMAF). Iniciado en forma piloto en el Estado de Oaxaca, este programa contribuyó a fortalecer las iniciativas de las comunidades forestales, constituidas en su mayoría por poblaciones indígenas que habían iniciado la creación de sus propias empresas a finales de los años 80. Entre 1998 y 2010, SEMARNAT y CONAFOR apoyaron a través del PROCYMAF a más de 1.000 núcleos agrarios ubicados en 14 estados, canalizando apoyos destinados al ordenamiento territorial, actualización de los planes de manejo, capacitación de cuadros locales y prestadores de servicios, equipamiento y comercialización de productos maderables y no maderables.

Una de las experiencias consideradas como más exitosa es la de las comunidades forestales de la Sierra Juárez en el norte del estado de Oaxaca, en particular la de las comunidades que son parte de la Unión de Comunidades Zapoteco-Chinanteca (UZACHI). La UZACHI está conformada por 4 comunidades de las etnias zapoteca (3) y chinanteca (1) que conjuntamente poseen una superficie de 23.125 has. de bosque sobre las 28.978 has. de superficie total del territorio que les pertenece. Los miembros de las comunidades de la UZACHI tienen una larga experiencia de cooperación entre ellos, debido a que desde los años 80 iniciaron una lucha conjunta por obtener el reconocimiento de sus derechos sobre el territorio y sus recursos forestales, que hasta entonces eran concesionados a una compañía paraestatal de fabricación de papel. Con la disminución de la actividad de esta empresa y la aprobación de la Ley Forestal del 1985, que favorece el manejo forestal autónomo por parte de núcleos agrarios, las comunidades del norte de Oaxaca se organizan en una Unión y retoman no sólo las instalaciones dejadas por esta empresa, sino que utilizan sus conocimientos sobre los procesos productivos para organizar sus propias empresas comunitarias, que integran las actividades de corte, transporte, aserraderos y en algunos casos secado y carpintería. En su primera etapa algunas ONG y universidades proporcionan asistencia técnica para la elaboración y desarrollo de los planes de manejo forestal y de los planes de trabajo de las empresas de cada comunidad miembro de la UZACHI. Dichos planes se diseñan de acuerdo a las prácticas tradicionales de manejo forestal existentes y mantienen como objetivo el aumentar el diezmo capital natural dejado por la paraestatal. La planeación del uso del suelo se realiza considerando las necesidades comunitarias de uso y subsistencia familiar, por lo cual, además de las áreas de producción maderera, se consideraron áreas de producción de cultivos de subsistencia, disponibilidad de pastizales y mantenimiento de áreas de vida silvestre. Las áreas dedicadas a las actividades productivas consideran áreas de producción maderable y no maderable (leña, hongos comestibles, materiales de construcción, etc.), áreas de captación de agua, zonas de protección de la fauna silvestre y áreas dedicadas para el ecoturismo. La organización y toma de decisiones sobre el manejo del bosque y de las empresas está basada en las asambleas generales de cada comunidad, donde se toman las decisiones básicas en torno al manejo forestal y la producción. La organización interna incluye un comisario (seis miembros), un consejo de vigilancia y un equipo de gerencia técnica y administrativa en cada empresa. La continua presencia del Gobierno estatal y federal en el desarrollo de las empresas ha sido muy importante para el éxito de la empresa, especialmente en los aspectos de capacitación y apoyo al manejo administrativo. A través de la UZACHI, cada comunidad ha podido tener acceso a asistencia técnica y servicios de investigación, recursos de la cooperación internacional, la certificación de buen manejo forestal y cuenta ahora con su propio servicio técnico forestal. Hasta el momento comunidades forestales pequeñas como Santiago Xiacui, con un total de 1.767 has. de bosque de un total

de 2.229 has. de superficie total, produce 2.000 metros cúbicos de madera y ventas de alrededor de 1,2 millones de pesos anuales, que reinvierte tanto en la empresa como en servicios sociales para la comunidad.

La ONG ERA y otros actores de la sociedad civil que han acompañado la experiencia de creación de la UZACHI desde su inicio han contribuido también a que esta experiencia pueda ser capitalizada en otras comunidades de la región. La UZACHI, junto con otras comunidades forestales del Estado de Oaxaca, participa ahora en esfuerzos para valorizar los servicios ambientales y en particular la captura de carbono⁴⁹.

La experiencia mexicana es ilustrativa porque muestra varios factores importantes que contribuyeron al éxito de empresas forestales campesinas de comunidades como las que son miembro de la UZACHI. El contar con formas de gobernanza sólidas al interior de las comunidades y de procesos democráticos incluyentes en la toma de decisiones ha sido determinante para el desarrollo de las empresas. Han constituido elementos clave para el éxito el apoyo constante de ONG, recursos de la cooperación internacional y programas de Gobierno como PROCYMAF en aspectos estratégicos como el ordenamiento del territorio, el desarrollo de servicios técnicos forestales propio, la administración eficiente y transparente de los recursos comunes, y la formación de alianzas para la investigación aplicada, asistencia técnica y la comercialización. El enfoque integral en la planeación del uso del suelo que incluyó tanto aspectos productivos destinados a la creación de fuentes de empleo, como de producción de autoconsumo, permitió a las empresas afrontar momentos de crisis, dado que las necesidades de subsistencia cotidiana estaban cubiertas. La existencia de un capital físico y humano de base (instalaciones perteneciente a la fábrica de papel y comuneros familiarizados con el trabajo forestal) contribuyó a que las comunidades no iniciaran desde cero el negocio de la madera. Todos estos factores han sido fundamentales para el éxito de las empresas forestales comunitarias del norte de Oaxaca. Con todo, en su desarrollo próximo futuro las empresas de UZACHI deben enfrentar importantes retos, como la competitividad de una madera que proviene del manejo de bosques naturales frente a productos de plantaciones forestales, la administración de las empresas forestales y la fuerte migración de la población joven de las comunidades cuya necesidad de ingresos rebasa las capacidades de generación de empleos de las empresas forestales.

Concesiones forestales comunitarias en Guatemala

En relación a las comunidades forestales que trabajan en tierras otorgadas por concesión, la experiencia del Petén en Guatemala es probablemente una de la más exitosa en la región mesoamericana, considerando que logra combinar los objetivos de conservación para la región de la Biósfera Maya (RBM), en particular en sus zonas de uso múltiples (ZUM), con el reconocimiento de los derechos de los grupos campesinos e indígenas residentes a vivir de las actividades forestales. Como se mencionaba anteriormente en el Cap. 2, las concesiones comunitarias son contratos por 25 años entre el Gobierno de Guatemala y una organización comunitaria, mediante los cuales se garantizan el uso, manejo, extracción y exclusión de recursos maderables y no maderables en la ZUM de la RBM. Las concesiones varían entre 3.500 a más de 50.000 has. e incluyen la participación de las municipalidades para el apoyo de la administración y resolución de conflictos.

Para que las concesiones se realicen, los grupos deben constituirse en organizaciones legalmente reconocidas previo a la firma del contrato de concesión. Dichas organizaciones se rigen por juntas directivas y están constituidas tanto por población mestiza, como por población indígena (Mayas-itzaes o población de etnia Q'eqchi'), la mayoría de ellos originarios de otras zonas del país que han llegado a asentarse en el Petén en los últimos 40 años. El régimen de uso de las concesiones es comunal, en este sentido los miembros de las organizaciones manejan los recursos maderables y no maderables a través de sistemas de reglas que se establecen formal o informalmente al interior de los grupos. El uso de las tierras de concesión se establece en función de un plan de manejo y un ordenamiento territorial que considera los objetivos de conservación, producción y actividades de subsistencia de las comunidades como las actividades de agricultura y la ganadería. Las actividades de aprovechamiento forestal maderable y su alcance se encuentran reguladas dentro de los contratos, por ello ante la gran presión que existe por la tierra en la zona y las incursiones clandestinas, algunas de las organizaciones invierten hasta 15.000 dólares estadounidenses (USD) semestrales para mantener cuadrillas de vigilancia constante sobre las tierras y los recursos forestales en concesión (CIFOR-FLACSO, 2009).

Un papel muy importante en el fortalecimiento de la organización comunitaria en el marco de las concesiones lo han jugado las organizaciones de segundo nivel, la Asociación de Comunidades Forestales del Petén (ACOFOP) y la Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria (ACICAFOP), que agrupa a organizaciones de diferentes países de la región. Ambas asociaciones han tenido gran importancia en el fortalecimiento de la organización comunitaria

⁴⁹ La UZACHI y otras comunidades del Estado de Oaxaca han formado la ONG Servicios Ambientales de OAXACA, SAO, AC.



y en la representación de los grupos concesionarios en forma gremial, lo cual les permite participar en espacios políticos de toma de decisión más allá del espacio de las concesiones.

La experiencia guatemalteca es un modelo diverso del mexicano, que conjuga los objetivos de conservación que el gobierno guatemalteco y la comunidad internacional han asignado a la RBM con la necesidad de integrar a la población asentada en la ZUM, haciéndola participe de los objetivos de conservación y renovación forestal mediante un manejo sostenible de la zona boscosa en la que habitan. A diferencia de las comunidades forestales mexicanas, los sistemas de tenencia por concesión limitan los derechos de propiedad, los tipos de uso, las formas de manejo y determinan el alcance de la explotación. El modelo mexicano permite una autonomía donde los límites se definen por el plan de manejo y los objetivos de sostenibilidad de la actividad y del recurso. La organización en el caso mexicano está fuertemente basada en las estructuras tradicionales de gobernanza de los pueblos indígenas que manejan las empresas y que son propietarios de las tierras, esto permite una visión común tanto para el manejo de los recursos como para la toma de decisiones y solidez de las estructuras de dirección interna. En el caso guatemalteco las organizaciones se conforman en ocasión del contrato de concesión y están formadas por elementos diversos que pueden tener o no afinidad, pero que ciertamente no están basadas en factores étnicos comunes en la mayoría de las ocasiones. En ambos casos el apoyo de las organizaciones de segundo grado ha sido fundamental para el refuerzo de la organización, y especialmente en el caso mexicano claramente para la organización y comercialización de la producción.

4.2 Experiencias en materia de Pago por Servicios Ambientales

El análisis a continuación se basa en las experiencias nacionales de PSA y otros incentivos forestales desarrolladas por México, Costa Rica y Guatemala. Las lecciones aprendidas se generalizan a través del material de los trabajos recientes realizados en la región por EPYPSA, USAID, FAO, REDD-Net y GEF/PNUD (FAO, 2011a; EPYPSA, 2010; USAID, 2011; Kosoy, *et al.*, 2007; Carvajal, 2010; REDD.net, 2011). En estas experiencias de diversa índole los temas que resaltan son los arreglos institucionales, los esquemas de gobernanza locales y la tenencia de la tierra.

PSA en Costa Rica

Costa Rica es el único país con un programa nacional de PSA basado sobre un impuesto al consumo de combustible complementado con recursos provenientes del aprovechamiento del agua⁵⁰. Los fondos son pagados a los propietarios de los bosques por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal FONAFIFO y se reconocen los servicios de captura de carbono, belleza escénica, biodiversidad y protección de recursos hídricos. Empresas privadas y parastatales, involucradas como clientes de los servicios ambientales, participan financieramente, complementando los recursos que el Gobierno obtiene de su sistema de impuestos. En el período 1997 - 2010, este mecanismo financió aproximadamente 700 mil hectáreas con montos promedio de 64 USD/ha⁵¹, con contratos de cinco años renovables. Aunque inicialmente el enfoque era de reforestación, actualmente el programa financia en un 90 por ciento prácticas de protección a través del establecimiento de cercos, brechas cortafuego y rotulación de áreas. Los beneficiarios actuales son 8.400 propietarios, entre los que se incluyen las ADII (Asociación de Desarrollo Integral Indígena).

Debido a que el programa tiene una buena aceptación y a que las ADII cuentan con un status jurídico que reconoce la propiedad de la tierra de las comunidades indígenas, 20 de los 24 territorios indígenas en el país están participando en el programa PSA (Banco Mundial, 2010). En los 4 casos restantes, la falta de áreas de bosque y problemas relacionados con aspectos jurídicos de las ADII han constituido una limitante. De los 20 territorios que participan en el programa PSA, 11 de ellos se encuentran en los territorios Bri-Bri cabecar ubicados en las zonas de amortiguamiento de los parques nacionales y la Reserva de la Biósfera de la Amistad, en todos los casos la modalidad más empleada es el *PSA- Protección*. De 1997 a 2009, aproximadamente 15 millones de USD han sido transferidos directamente bajo esta modalidad a las ADII (Carvajal, 2010) cubriendo 62.436 has. Los recursos de los que dispone el Programa son sin embargo insuficientes para cubrir la demanda.

Al iniciar los contratos de PSA con las ADII, el Gobierno intentó aplicar en primera instancia las mismas reglas que se establecieron originalmente para los PSA en propiedades privadas, asignando una cuota máxima de 300 hectáreas por cada contrato. Sin embargo, se observó que dada la superficie de los bosques y el número de pobladores que ocupaban el territorio considerado, dicho límite era insuficiente, por lo cual la cuota fue aumentada inicialmente a 600 has. y

⁵⁰ El costo del mecanismo corresponde al 7% del presupuesto anual del FONAFIFO cuya fuente está constituida por impuestos a combustibles y el 25% de impuesto a usuarios, donaciones y préstamos.

⁵¹ El monto fue calculado de acuerdo al costo de oportunidad de las áreas potenciales para PSA.

posteriormente a 1.000 has. Tampoco la delimitación catastral dentro de las comunidades, necesaria para registrar las propiedades privadas en el inventario nacional de las áreas forestales bajo PSA, pudo ser efectuada de la misma forma en las ADII debido al régimen de tenencia establecido en la Ley Indígena de 1977. La implementación del Programa en las comunidades indígenas se ha realizado bajo dos modalidades distintas según las formas de organización territorial y sus recursos forestales. Bajo la primera modalidad el Programa beneficia al conjunto de la comunidad, porque el área forestal o la cuenca protegida es manejada en forma colectiva; bajo la segunda, los beneficios son distribuidos a las familias miembros por conservar áreas específicas que se encuentran bajo su manejo. Al respecto el FONAFIFO ha mantenido una política muy acertada al reconocer las especificidades de las formas de tenencia y manejo forestal de los territorios indígenas, modificando las reglas de operación del Programa para adaptarlas a la situación de las ADII (Carvajal, 2010).

PSA en México

En México la CONAFOR implementa desde 2003 un programa PSA similar al de Costa Rica, el Pro-Árbol⁵², a través del cual se ofrecen varias modalidades de compensaciones a los propietarios de bosques que deciden conservarlos. De 2003 a 2010, el Pro-Árbol ha cubierto casi 2,5 millones de hectáreas, beneficiando a 4.000 predios, incluyendo ejidos, comunidades y pequeños propietarios, en 27 entidades del país. El Programa contempla la contratación de servicios de asistencia técnica que contribuyen a la elaboración de los planes de manejo y a su seguimiento. En cada Estado donde se desarrolla el Programa, la CONAFOR contrata a promotores que llevan a cabo las consultas con las comunidades con el fin de establecer los acuerdos de asamblea en relación con la participación en el Programa. De acuerdo a la información de la CONAFOR⁵³, entre 2009 y 2010, 136 núcleos agrarios fueron beneficiados con PSA en una superficie de 134.122 has. de bosque, manejado mayoritariamente por poblaciones indígenas. El Programa cuenta con reglas de operación que contienen modalidades específicas para la aplicación del PSA en núcleos agrarios, las cuales incluyen el que la toma de decisiones y la propiedad de la tierra sean manejadas en forma colectiva, y recientemente, la incorporación del concepto de salvaguardas sociales cuando el PSA se lleva a cabo en comunidades indígenas.

Aún no existen evaluaciones de impacto socioeconómico y ambiental de los efectos de estos programas de PSA en los territorios indígenas de Costa Rica y México, sin embargo diferentes autores que han realizado la sistematización de estas experiencias han mencionado lo siguiente:

- Usualmente, tanto en México como en Costa Rica, las áreas boscosas de las comunidades y territorios indígenas han sido manejadas y conservadas de acuerdo a los planes de manejo establecidos a través de los apoyos de PSA.
- En la mayoría de los casos, los recursos de PSA han servido para fortalecer obras comunitarias (reparación de escuelas, caminos, puentes, etc.) y en algunos casos para la compra de tierras a finqueros no indígenas ubicados en los territorios de las ADII costarriqueñas (REDD-net 2011, BM 2009).
- La evaluación de medio término de los PSA de Pro-Árbol en México⁵⁴, realizada en una muestra que incluía a hogares de 5 grupos étnicos y un grupo control, mostró que cuando los recursos de PSA llegaban a las familias, en un 45 por ciento de los casos estos eran utilizados para la compra de alimentos y gastos de salud, en un 14 por ciento para el mejoramiento de la vivienda, en otro 14 por ciento para la adquisición de equipamiento agrícola y en un 4 por ciento para ahorros y fondos de contingencia. En Costa Rica, el estudio de evaluación de proyectos PPD-GEF en 2010 menciona que los ingresos percibidos en las comunidades indígenas han dinamizado las economías locales, permitiendo a las familias mejorar su alimentación e invertir en la producción agropecuaria o crear reservas de emergencia en caso de pérdidas de cultivos. Otros autores señalan sin embargo el peligro de la monetarización de estas economías, en las cuales el valor simbólico de los recursos naturales había sido un elemento cultural importante en las prácticas de protección de los bosques.
- Los apoyos de los PSA, al igual que otros esquemas de forestería comunitaria, han favorecido la conformación de organizaciones campesinas e indígenas de segundo nivel, como la Red de ADII del Caribe en Costa Rica o la UZACHI en México, o bien han propiciado la adhesión de los grupos a dichas organizaciones, como en el caso de Guatemala con ACOFOP y la ACICAFOC. Para las comunidades indígenas esto ha representado una oportunidad de fortalecimiento de sus capacidades y organización, así como el acceso a nuevos apoyos nacionales e internacionales.

⁵² Los contratos se realizan también para 5 años y existen la modalidad PSA hídrico, captura de carbono, biodiversidad y Sistema agroforestal.

⁵³ Base de datos de los beneficiarios de Pro-Árbol en sitio web de la CONAFOR: www.conafor.gob.mx.

⁵⁴ Evaluación de Medio Término, para los temas sociales realizada en 2009 por consultores contratados por la CONAFOR, en el marco del crédito del Banco Mundial para el PSA. La muestra de hogares entrevistados fue de 333.



- No obstante, pocos recursos parecen haber sido invertidos en el fortalecimiento de los esquemas locales de gobernanza a través de sistemas de comunicación, información y capacitación, a pesar de que se han registrado problemas y conflictos dentro de los territorios ligados con la falta de conocimiento del programa por parte del conjunto de los habitantes y la toma de decisiones a veces restringida a los líderes (REDD-Net 2011).

Incentivos forestales en Guatemala

Otro caso relevante para la región es la experiencia de los programas de incentivos forestales, PINFOR y PINPEP del Instituto Nacional de Bosques (INAB), en Guatemala. El primero fue establecido en 1998 para los propietarios de bosque (individuales o agrupaciones sociales con personalidad jurídica) cuyas parcelas eran inscritas en los Registros Nacionales de la Propiedad (RGP) y el segundo se estableció en forma piloto en 2007⁵⁵ para los pequeños poseedores de tierra (sin título de propiedad). Las iniciativas apoyadas están relacionadas con reforestación y mantenimiento de tierras de vocación forestal, y manejo de bosques naturales. Hasta 2010 PINFOR había apoyado a más de 712 mil beneficiarios para conservar alrededor de 188,5 mil has. y reforestar más de 102 mil has. (INAB, 2012)⁵⁶. Por su parte hasta 2010 el PINPEP había apoyado a 5.156 iniciativas que incluían 32 mil has. destinadas a la protección o manejo productivo de bosques naturales, y 7 mil has. para plantaciones y sistemas agroforestales⁵⁷.

Por iniciativa propia y con el apoyo de los recursos canalizados por ambos programas, las comunidades forestales indígenas y campesinas de Guatemala han ido creando organizaciones de segundo nivel en las diferentes regiones forestales del país, con las cuales en 2009 se conformó una instancia de tercer nivel, la Alianza Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias. Esta organización plantea apoyar el fortalecimiento de los programas de incentivos forestales y contribuir a la preparación e implementación de REDD+ en el país.

El PINPEP generó fuertes expectativas en las comunidades forestales campesinas e indígenas cuya tenencia de la tierra no estaba plenamente regularizada, sin embargo el desarrollo del PINPEP ha enfrentado dificultades jurídicas para su implementación que conjuntamente con las restricciones financieras han limitado su desarrollo. Si bien la Ley PINPEP definía a los posibles beneficiarios como posesionarios que no tienen inscrito el predio bajo su nombre en el Registro de la Propiedad, el Reglamento de la misma Ley precisa que este incentivo se aplicará solamente a aquellos predios que no tienen ningún tipo de inscripción en dicho Registro. Esta confusión entre el sujeto (posesionario) y el objeto (predio) imposibilita la aplicación de este programa en la casi totalidad de las tierras comunales debido a que muy pocas de dichas áreas se encuentran asentadas en predios sin inscripción en el Registro General de la Propiedad del país (la mayoría se encuentran en tierras registradas a nombre de las municipalidades). Por otra parte la única forma para que el INAB pueda identificar con certeza aquellas parcelas o comunidades ubicadas en tierras sin inscripción sería trabajar en estrecha colaboración con el Registro de Información Catastral (RIC), que realiza actualmente el análisis catastral y registral de los predios ubicados en 41 municipios. Sin embargo, la coordinación entre las instancias de fomento a la forestería y las de administración de tierras es aún muy incipiente.

Esta experiencia muestra la importancia fundamental de la coordinación institucional y de la continua revisión de los marcos legales que rigen estos programas de acuerdo a la experiencia de la implementación. Dicha revisión debería considerar además la estrecha vinculación entre los marcos legales que rigen los programas PSA u otros incentivos forestales y aquellos que regulan la tenencia de la tierra y de los recursos naturales.

En el 2009, la FAO realizó una evaluación de mecanismos de compensación relacionados con bosques y aguas en 27 casos de países de Centroamérica y del Caribe, según el análisis realizado el surgimiento y permanencia de las iniciativas que utilizan este tipo de mecanismos depende de varios factores como:

- la participación local efectiva tanto en el diseño, la operación del mecanismo y la voluntad de pago continua;
- la existencia de una estructura organizativa y monitoreo que permita la coordinación efectiva entre los intereses de los beneficiarios y los potenciales oferentes de servicios ambientales;
- el apoyo externo apropiado tanto financiero como de asesoría se mostró fundamental especialmente en las fases iniciales del desarrollo de los mecanismos de compensación;

⁵⁵ La Ley del PINPET y su reglamento fueron aprobados hasta 2010.

⁵⁶ Web de INAB: <http://200.30.150.38/Paginas%20web/Pinfor.aspx>.

⁵⁷ A diferencia del PINFOR, el PINPET ofrece incentivos para el establecimiento de sistemas agroforestales.

- la seguridad de la tenencia de la tierra, especialmente en iniciativas con bastos territorios, ha constituido un factor fundamental para asegurar la permanencia en el tiempo de las iniciativas de compensación relacionadas con bosques y aguas;
- marcos legales y políticas públicas y una voluntad política favorables son indispensables para favorecer el éxito de este tipo de iniciativas (FAO, 2009d).

4.3 Gobernanza en territorios indígenas

En mayo de 2012, los países miembros de la FAO adoptaron por gran mayoría las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques. A través de dicha adopción la comunidad internacional confirmó la importancia de contar con una buena gobernanza en la tenencia de los recursos como base de la sustentabilidad de su manejo. Para la FAO, gobernanza en los recursos naturales se refiere a las reglas, procesos y estructuras mediante las cuales se toman decisiones en torno al acceso y uso de los mismos, la manera en la cual dichas decisiones son implementadas y fortalecidas, y las formas en las cuales los intereses divergentes son manejados (FAO. 2009b). A la base de una buena gobernanza están la legitimidad, la confianza y la transparencia. Como se mostró en el análisis de las experiencias de PSA y forestería comunitaria, la existencia de una buena gobernanza en los grupos indígenas que habitan los territorios forestales es un factor fundamental para lograr la conservación y el manejo sustentable de los bosques.

La situación de la gobernanza interna en los grupos indígenas de Mesoamérica en la actualidad es heterogénea, si se analiza desde el punto de vista de su legitimidad, confianza y transparencia al interior de los mismos. Algunas comunidades sufren de los embates que han representado las migraciones de colonos, los conflictos sobre el acceso a los recursos naturales y el territorio, la tala ilegal, el tráfico de drogas o la falta de transparencia en las decisiones tomadas por las autoridades locales o por los dirigentes de las organizaciones económicas que operan en su interior. Algunos de los grupos de la RAAN en Nicaragua, que han desarrollado interesantes experiencias de forestería comunitaria, sufren de la captura del poder de toma de decisiones por algunos líderes, lo que propicia fuertes inequidades en el acceso, uso y manejo de los recursos comunitarios. Una evaluación realizada de dichas experiencias reporta la concentración del poder por parte de algunas autoridades locales que se traduce por un manejo centralizado y poco transparente de la gestión de los recursos financieros y de la administración de los recursos naturales, limitando la participación comunitaria, tanto en la toma de decisiones como en la asignación de los beneficios de las actividades (Nitlapán, 2007). Asimismo, dicha evaluación reporta también irregularidades en las atribuciones tomadas por algunas autoridades locales gubernamentales, que extendieron en forma poco transparente permisos de extracción de madera y la venta de tierras a migrantes campesinos dentro de los territorios indígenas (Nitlapán, 2007).

Las experiencias mexicanas descritas anteriormente constituyen ejemplos de buena gobernanza a nivel de comunidades indígenas, pero existen otras relevantes a nivel de territorios forestales más extensos, como las comunidades Kunas y Emberá en Panamá, que son ejemplos de esto. En la experiencia de los grupos Kunas mencionada en el Capítulo 2, las estructuras de gobernanza se rigen por la agregación de familias lideradas por un Sahila (jefe). Los representantes de las agregaciones de comunidades familiares forman Congresos Locales y estos a su vez Congresos Generales, cuyos representantes participan en el Congreso nacional. La forma democrática de elección de sus representantes y la participación rotativa de los miembros de la comunidad, en comisiones responsables de los trabajos de gestión y administración de sus territorios, los hace partícipes de los procesos de gobernanza y crea legitimidad y confianza en las instituciones que los gobiernan. Esto se manifiesta en la solidez de sus instituciones y permite un manejo eficiente y una administración autónoma de sus territorios. Un ejemplo de ello se puede observar en el territorio de Kuna-Yala en el sur de Panamá.

Otra experiencia interesante la constituyen los grupos Emberá-Wounaan, que habitan la comarca creada en 1983 en la zona del Darién en Panamá. Con una estructura de gobernanza similar a la de los Kunas, en 2009 los grupos de la comarca Emberá-Wounaan crearon una empresa a fin de promocionar y valorar su territorio comercializando diferentes tipos de productos locales y servicios de ecoturismo. De esta manera, esta comarca que considera su territorio como un patrimonio natural y cultural que debe ser conservado y valorado trabaja en el manejo sostenible de recursos forestales mediante el procesamiento de la madera y su comercialización. Uno de los valores centrales de la empresa es la manera como se reinvierten las ganancias para el beneficio de la comunidad. Los dividendos se utilizan para financiar gastos operativos y de administración de la comarca y de la empresa, para promover el desarrollo comunitario y fortalecer la sostenibilidad y autonomía económica del territorio. Los recursos se utilizan también para fomentar programas de educación profesional



para los miembros de la comunidad, y finalmente se reinvierten en las actividades de la empresa para generar fuentes de empleos destinados a los miembros de la comunidad. Como en el caso de los Kunas, la experiencia de desarrollo de la empresa de los Emberá-Wounaan se basa en la solidez de sus instituciones y de sus formas de gobernanza internas.

4.4 Las lecciones

De acuerdo con el análisis de estas iniciativas, y al trabajo realizado por otros autores (Merino, 2004), al considerar el trabajo que REDD+ podría realizar en la región mesoamericana se pueden evidenciar distintos factores que inciden en las formas en que los bosques se utilizan, se preservan o se deterioran:

- El uso sustentable y conservación de los recursos forestales comunes ha permitido aliviar significativamente las condiciones de pobreza. Los ingresos forestales inciden de manera positiva en las condiciones de vida de las familias, y en ciertos casos han permitido desarrollar servicios comunitarios. Los incentivos económicos de las actividades forestales y de los servicios que generan favorecen el compromiso de estas comunidades con la regulación y sustentabilidad de los usos de sus bosques.
- En la presencia de condiciones de pobreza influyen factores como la falta de inversiones y/o mecanismos de financiamiento permanentes, opciones productivas y fuentes de ingreso, falta de infraestructuras viables y programas de capacitación; a la vez la pobreza incide a menudo en el deterioro de los recursos naturales, al limitar las posibilidades de invertir en el manejo sustentable.
- Las condiciones agrarias son un factor fundamental en la institucionalidad comunitaria. El carácter social de la tenencia de la tierra concede a las comunidades el derecho a diseñar muchas de las reglas operacionales para el uso de los recursos que poseen en común. Sin embargo, la tarea de coordinación resulta generalmente más ardua y conflictiva en aquellos casos en que los territorios están integrados por varias localidades. La presencia de diversos centros de población con sus propios mecanismos de toma de decisión en un mismo territorio se acompaña a menudo de diferencias e inequidades en el acceso a los recursos comunes y a las capacidades de decisión sobre su uso y asignación de beneficios.
- Dentro de los factores de la institucionalidad comunitaria, *la delimitación de las fronteras de sistemas de recursos* es un elemento crítico de desempeño institucional. Cuando la definición de las fronteras no existe, o es insuficiente, como es el caso de las comunidades ubicadas en áreas protegidas, el resto de las condiciones que caracterizan un buen desempeño institucional tiende a debilitarse o a estar ausente.
- La pertenencia étnica puede facilitar la presencia de condiciones que favorezcan el desarrollo y consenso de reglas de manejo de los recursos comunes. Se trata de condiciones como la visión compartida sobre los recursos y la existencia de relaciones de confianza y reciprocidad, que constituyen elementos importantes en el capital social para la conservación de los recursos. Sin embargo estos factores no son ni exclusivos de las comunidades indígenas ni extensivos a todas ellas, ya que en comunidades que han tenido experiencia de años de convivencia y lucha, como en el caso presentado sobre la forestería comunitaria mexicana, aunque no exista el vínculo étnico, existe una visión compartida y una base de confianza.
- Las vedas forestales impuestas a las comunidades, la persistencia de las incursiones clandestinas externas y las diferencias de percepciones e intereses presentes entre los habitantes han tenido más peso en la falta de regulación que los valores de confianza y reciprocidad que se mantienen entre algunos sectores de la comunidad.
- La existencia de un *monitoreo regular y de sanciones graduadas a los infractores de las reglas* son condiciones fundamentales para su cumplimiento y la conservación de los recursos comunes. De forma similar, la definición de sanciones graduadas por las propias asambleas es un factor central en el cumplimiento de las reglas.

CAPÍTULO 5

Oportunidades y limitaciones para los procesos de REDD+ en territorios forestales indígenas mesoamericanos

Como ha sido analizado por este trabajo, la región mesoamericana constituye efectivamente una zona que puede ser de gran interés para ONU-REDD, FCPF y otros organismos en el desarrollo de REDD+. Lo es no sólo por la importante masa boscosa con la que cuenta, sino sobre todo por la relevancia de las experiencias que se han desarrollado en relación al desarrollo de mecanismos de incentivos para el buen manejo forestal; por el avance que se ha llevado a cabo en los últimos 20 años en relación al reconocimiento de los derechos de propiedad y uso de la tierra y los recursos naturales de las poblaciones que habitan los territorios boscosos de la zona; y finalmente por la existencia de una infraestructura de gobernanza e instituciones que pueden constituir una base de apoyo apreciable en la ejecución de los procesos REDD+.

Al respecto, ¿cuáles son las oportunidades y limitaciones que podría encontrar el desarrollo de los procesos REDD+ en territorios indígenas mesoamericanos, según el análisis realizado en este documento? REDD+, como se mencionaba en el Capítulo 1, considera varios aspectos que deben garantizarse para su implementación, entre los cuales figuran: la escala mínima del territorio forestal para recibir las compensaciones; la permanencia de los efectos que requiere, entre otros factores, que los poseedores del área territorial tengan derechos de tenencia seguros y reconocidos legalmente a fin de asegurar los procesos de captación de CO₂ a través de los bosques; la implementación de mecanismos de salvaguardas sociales y ambientales que requieren de marcos legales de base y procesos de participación y consulta; la aplicación de mecanismos de monitoreo, verificación y reporte; y la adicionalidad que implica la garantía de que las compensaciones generarán un impacto adicional comparado con la situación sin incentivos.

En general, aunque no en forma homogénea, dichos requerimientos pueden ser satisfechos en mayor o menor medida por los países de la región mesoamericana. En relación a la escala, como se ha analizado en el Capítulo 2, los países de la región cuentan con amplios territorios de masa boscosa que podrían ser objeto de la aplicación de los mecanismos de incentivos REDD+ que se decida aplicar. Dichos territorios por tradición pertenecen a grupos indígenas que cuentan con un manejo ancestral sostenible de la foresta que resulta de gran valor. Respecto al reconocimiento legal de los derechos de dichas poblaciones sobre la tierra y los recursos naturales que permitiría garantizar tanto la escala como la permanencia de los efectos, se puede afirmar que existe un proceso de avance que se ha mantenido en los últimos 15 a 20 años. En las zonas del Atlántico, son relevantes los procesos de reconocimiento de los derechos y delimitación de los territorios que se han llevado a cabo desde el inicio del presente siglo en Nicaragua y que se están iniciando en Honduras, como lo es el reconocimiento de los derechos colectivos y comunales con el que ya cuentan las tierras boscosas del sur de México, las tierras de las reservas indígenas de Costa Rica y las de Panamá. Actualmente existen en la mayoría de los países centroamericanos (véase Anexo 4) proyectos de delimitación, incluyendo servicios de administración de tierras, catastro y registro, que incluyen acciones en tierras indígenas y que son ejecutados por los Gobiernos nacionales en conjunto con agencias internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la FAO, la GIZ, el Gobierno noruego y otros.

Con todo, el desarrollo de la iniciativa REDD+ puede tener ciertos riesgos y limitaciones, algunos de estos son expresados por los movimientos indígenas, que manifiestan cierta preocupación por los efectos que el posible desarrollo de este mecanismo podría causar en sus tierras. Al respecto consideran que:

- Existe el riesgo de un freno a los procesos actuales de transferencia o fortalecimiento de los derechos de tenencia de los pueblos indígenas, debido al posible interés de los Gobiernos por mantener la propiedad formal sobre los territorios concernientes con las iniciativas REDD+, y por ende sobre los ingresos por la eventual venta de carbono.
- Existe el riesgo de que debido al posible interés de los Gobiernos centrales o locales en controlar los incentivos financieros, los procesos de consolidación jurídica de los derechos territoriales indígenas pudieran verse frenados, a fin de mantener dichos territorios como tierras públicas. En el marco de posibles acciones REDD+ esto favorecería el incremento de las concesiones forestales a empresas privadas de captación de carbono en tierras indígenas, y la ampliación de las áreas naturales protegidas dentro de dichos territorios.



- Los pueblos indígenas manifiestan a su vez el riesgo de que la mercantilización de los servicios ambientales pudiese debilitar la organización comunitaria y las prácticas ancestrales de manejo colectivo de los recursos naturales, incrementando a su vez los conflictos por límites y acceso a los recursos.

Los riesgos expresados por las poblaciones indígenas deberán ser considerados con atención por parte de los Gobiernos de los países mesoamericanos y las organizaciones que participen en el desarrollo de mecanismos REDD+ en territorios indígenas, a fin de no frenar, sino agilizar, los procesos de reconocimiento de los derechos y delimitación de dichos territorios. En este sentido es fundamental que en la formulación de los programas y los modelos de incentivos a aplicar por REDD+ se involucre ampliamente a las poblaciones que ocupan los territorios concernientes, con objeto de evitar cualquier riesgo que pueda perjudicarlos en vez de beneficiarlos.

Otra limitación que deberá ser considerada por los procesos REDD+ en relación a los aspectos de seguridad de la tenencia y reconocimiento de los derechos indígenas sobre la tierra y los recursos naturales son los aspectos institucionales. Como se ha mencionado en los Capítulos 2 y 3, la institucionalidad que se ocupa de los aspectos de tenencia de tierras indígenas es manejada por los institutos de reforma agraria (depende de los Ministerios de Agricultura), por las agencias de catastro y de registro, y finalmente por los Ministerios del ambiente y forestales en aquello que concierne a las áreas protegidas. En general el trabajo interinstitucional en los aspectos de tierras indígenas en los países mesoamericanos sufre de problemas de sobreposición de funciones, de ineficiencia, de procesos excesivamente burocráticos y de falta de coordinación. El hecho de que cada uno de dichos organismos dependa de Ministerios gubernamentales diferentes dificulta aún más dichos trabajos. Adicionalmente, en lo referente a territorios indígenas, la transformación del sector de administración de tierras en la región ha dado un rol preponderante a instituciones como el Catastro o los Registros de Propiedad, que no siempre cuentan con la capacidad y experiencia suficientes para dar una respuesta integral al tratamiento de los aspectos referentes a la organización territorial y tradicional, la regularización de la tenencia de la tierra y de los recursos naturales, así como la resolución de conflictos. Como posible contraparte de REDD+, estas instituciones deberían tener un mayor involucramiento en los procesos de preparación de esta iniciativa y trabajar en estrecha vinculación con aquellas instituciones que tengan más experiencia en dichos aspectos. De aquí que los Gobiernos, con el apoyo de ONU-REDD, deberán apoyar el desarrollo de formas de coordinación interinstitucionales ágiles, eficientes y con enfoques integrales y participativos cuando se trabaje en territorios con poblaciones indígenas.

En relación a la implementación de mecanismos de salvaguardas sociales y ambientales que requieren de la modificación de los marcos legales actuales y procesos de participación y consulta, como ha sido analizado en este documento existe un importante avance a nivel nacional e internacional relativo al reconocimiento de los derechos y seguridad de la tenencia de la tierra y recursos naturales en los territorios indígenas de la región mesoamericana. El Anexo 2 describe el desarrollo específico y la situación actual de las legislaciones de cada país de Mesoamérica en los aspectos de tierras y de manejo de recursos naturales. En general el desarrollo y situación actual de dichas legislaciones es favorable, el punto fundamental es que exista una voluntad política sostenida para completar tanto los vacíos legislativos y contraposiciones que existen en algunos de dichos marcos, como la ejecución física de los procesos de reconocimiento de los derechos y delimitación de los territorios indígenas que no ha sido terminada.

En relación a la tarea que queda por hacer será necesario realizar modificaciones de los marcos legales existentes, a fin de clarificar la propiedad de los servicios ambientales y de la captura de carbono, y para fortalecer la seguridad sobre la tenencia de la tierra y de los recursos naturales en los territorios indígenas. Otro aspecto importante a considerar es la necesidad de trabajar en la simplificación de las normas y regulación de algunas leyes, especialmente ambientales y forestales, que han generado serias barreras de acceso a programas de apoyo o permisos de aprovechamiento en los territorios indígenas, debilitando la implementación del Convenio sobre la Diversidad Biológica y en particular su artículo 8 J sobre los beneficios derivados del conocimiento tradicional (mencionado en Capítulo 3).

Por lo que respecta a los procesos de participación y consulta, como ya se ha analizado en el Cap. 3, diversos países de la región se encuentran elaborando normativas relativas al CLPI, esto no sólo por la inminencia del desarrollo de los procesos REDD+, sino también como respuesta a los movimientos nacionales e internacionales que han planteado la necesidad de incluir el CLPI como un requisito en lo que atañe a la preparación e implementación de programas de inversión que impactan los territorios forestales y otros ámbitos. En relación a este punto es importante mencionar que con la finalidad de responder a dicha necesidad de incluir el CLPI en los procesos REDD+, y sobre todo con objeto de hacer frente a los

riesgos planteados por las organizaciones indígenas respecto a los posibles efectos de la iniciativa REDD+ en sus territorios, ONU-REDD y el FCPF están proponiendo conjuntamente modificaciones a los enfoques a utilizar en América Latina, para lo cual se han incluido los aspectos de manejo sustentable y no sólo aquellos de conservación. Adicionalmente se están elaborando salvaguardas y guías operativas para la participación de pueblos indígenas que incluyen el principio del CLPI⁵⁸, así como programas de fortalecimiento de capacidades para los pueblos indígenas que dependen de los bosques⁵⁹. Por otro lado, el planteamiento del *enfoque anidado* de REDD+ busca facilitar la inclusión de iniciativas subnacionales, permitiendo que los países inicien los programas con un enfoque local, menos centralizado, que se transforme posteriormente en enfoque nacional; o bien que simultáneamente se pueda realizar la contabilización y recepción de créditos tanto a nivel subnacional como nacional (CIFOR, 2009).

Finalmente cabe mencionar los esfuerzos de las diferentes instancias internacionales para llegar a un enfoque común de salvaguardas sociales y ambientales, sin dejar por ello de reconocer las necesidades de adaptar los procesos a los marcos legales e institucionales nacionales. Todas estas iniciativas constituyen sin duda una base sólida para fortalecer la confianza entre los diferentes actores implicados en la preparación e implementación del REDD+.

En relación a la necesidad de garantizar la adicionalidad, que implica la garantía de que las compensaciones generarán un impacto adicional comparado con la situación sin incentivos, los movimientos indígenas han expresado su temor a que la conservación del recurso forestal y los ecosistemas logrados mediante las formas de manejo tradicional y la cosmovisión de los pueblos indígenas que habitan el territorio se opongan al principio de adicionalidad. Reclaman que los propietarios de terrenos que realizan esfuerzos para recuperar los recursos naturales que han destruido anteriormente podrían verse más favorecidos que los territorios indígenas sometidos a grandes presiones en relación a la demanda de tierras. El crecimiento de la población en los territorios -tanto indígena como migrante-, los procesos de colonización espontánea provenientes de otras regiones del país y la explotación ilegal de los recursos son amenazas a la sustentabilidad del manejo tradicional indígena de la foresta y los ecosistemas. En este sentido, el requerimiento de adicionalidad tendrá que ser interpretado a la luz de un análisis de la situación actual de los territorios y sus perspectivas, a fin de poder evaluar la evolución de las formas de ocupación y conservación del recurso en el corto y mediano plazo. Pero sobre todo, este requerimiento deberá valorar la importancia de mantener en el tiempo los servicios ecosistémicos y los esfuerzos de conservación que los pueblos indígenas realizan actualmente en su territorio.

Por lo que se refiere al carácter multipropósito de los incentivos REDD+, no cabe duda de que la reducción de la pobreza en la que se encuentran la mayoría de las comunidades y territorios indígenas de la región deberá ser considerada como una prioridad. En este sentido, sería riesgoso pensar que únicamente a través de subsidios para la conservación forestal se logre plenamente este objetivo. Por esta razón, el Programa ONU-REDD, FCPF y otros organismos que colaboran en la preparación de REDD+ deberán trabajar paralelamente con los Gobiernos nacionales para favorecer el desarrollo de iniciativas que permitan un aprovechamiento sustentable en los territorios de los recursos forestales maderables y no maderables, la producción de alimentos y la creación de empleos, en particular los destinados a jóvenes y mujeres, quienes suelen tener un acceso limitado a los incentivos forestales.

En lo relativo a los programas de Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos forestales implementados a nivel de la región, estos parecen haber tenido un efecto globalmente positivo en los territorios indígenas, lo que explica que tanto en México, Guatemala o Costa Rica la demanda por parte de las comunidades sea cada vez más importante. La experiencia de dichos programas, en sus diferentes modalidades de preparación e implementación, es particularmente rica en enseñanzas y debería servir de referencia para los procesos vinculados a REDD+ no sólo en la región de Mesoamérica, sino en general en América Latina, especialmente para aquellos territorios donde la tierra se trabaja colectiva o comunalmente.

⁵⁸ Directrices Conjuntas del FCPF y el Programa ONU-REDD para el Involucramiento de las partes relevantes en la preparación para REDD+: http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=1467&Itemid=53.

⁵⁹ Véase información en <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/248>.



Conclusiones

Para concluir, tomando en cuenta los elementos presentados en este trabajo, creemos necesario puntualizar algunas recomendaciones que consideramos clave para la preparación e implementación de REDD+ y otros programas de incentivos en los territorios forestales e indígenas de la región mesoamericana.

Reforzar la confianza entre los Gobiernos y los pueblos indígenas parece ser una tarea urgente en la región, en este sentido es muy importante reconocer la especificidad de los territorios y comunidades, no solamente en sus aspectos culturales y organizativos, sino también por las características propias de sus ecosistemas y sistemas de tenencia. Países como México y Costa Rica han logrado implementar los PSA y otros incentivos forestales con este sector de la población porque reconocieron la necesidad de establecer reglas y procedimientos distintos, comparados con los que operan en otros territorios forestales, considerando incluso la existencia de diferencias notorias de un territorio al otro en cuanto a formas de organización y gestión territorial.

En este sentido, **el enfoque anidado de REDD+**, mediante el cual los Gobiernos pueden utilizar como modelo o como base otros programas en ejecución, como podrían ser los programas ya existentes de PSA u otros incentivos forestales, constituye probablemente una opción eficaz para la preparación e implementación futura de REDD+ en la región. Asimismo, las organizaciones de segundo y tercer nivel que se han formado y han acompañado la implementación de dichos programas en México, Costa Rica, Honduras y Guatemala pueden constituir interlocutores relevantes en la negociación de superficies más amplias, como las que requiere REDD+.

Otro aspecto necesario para reforzar la confianza consistiría en **eliminar las barreras a los aprovechamientos forestales comerciales en comunidades y territorios indígenas**, como las que persisten en Costa Rica, Nicaragua y de cierta manera en las áreas protegidas de otros países de la región. Si bien la iniciativa REDD+ incluye ahora el signo + para reconocer las formas sustentables de manejo de recursos naturales, las prohibiciones nacionales a través de vedas, decretos especiales o restricciones en los planes de manejo refuerzan el sentimiento de que REDD+ podría constituir una nueva amenaza para la forestería comunitaria, esquema que ha constituido un elemento importante en la sostenibilidad del manejo de los recursos naturales en territorios forestales e indígenas.

Es importante **vincular más estrechamente las inversiones que se realizan actualmente para la preparación de REDD+ con las iniciativas en marcha para el fortalecimiento de la seguridad jurídica de los territorios indígenas**. Considerando que la mayoría de estos países cuentan con inversiones, para los próximos seis años (véase Anexo 4), podrían ser incluidas en los RPP u otros planes de preparación e implementación de REDD+ metas más precisas en materia de regularización de la tenencia indígena. Asimismo, se podrían incluir en las unidades de coordinación de los programas de regularización de tenencia de tierras en curso, profesionales indígenas conocedores de las problemáticas de los territorios⁶⁰, que facilitarán la vinculación con los procesos REDD+ y apoyarán un trabajo de coordinación entre ambas instancias.

El fortalecimiento de las instancias públicas y de la sociedad civil para la resolución de conflictos debería ser una prioridad de trabajo, tanto en la preparación de REDD+ como para las iniciativas de titulación o regularización de la tenencia en territorios indígenas. El debilitamiento actual de estas instancias representa indudablemente una amenaza, tanto para los procesos de regularización de la tenencia, como para la implementación de programas de manejo y conservación de recursos naturales. En este sentido, los intercambios de experiencia a nivel de América Latina y de manera más global a través de iniciativas Sur-Sur podrían ser un elemento importante para el desarrollo de capacidades organizativas y humanas en materia de resolución de conflictos.

La realización de los esfuerzos de consulta tipo CLPI con los pueblos indígenas no logrará plenamente sus objetivos si estos no se acompañan de algunas de las medidas necesarias para reforzar la confianza y la legitimidad de las acciones de los Gobiernos dentro de los territorios indígenas. Asimismo, considerando que existan las condiciones para establecer el diálogo, será probablemente necesario acordar, previo a las consultas, un programa detallado de capacitación y transferencia de información y un plan de implementación de CLPI para cada uno de los territorios considerados. Dicho plan de implementación debe considerar, en el diseño de los proceso de diálogo, las necesidades de representatividad y

⁶⁰ Este aspecto ha sido considerado en el Proyecto PROCYMAF de México y en particular en la unidad de implementación del programa en el Estado de Oaxaca.

legitimidad de los actores involucrados y los productos esperados de las consultas. En este sentido, para el diseño de los procesos de consulta de REDD+ en la región, los procesos de consulta que desarrollan actualmente los programas de regularización y titulación de tierra en Guatemala, Nicaragua y Honduras podrían constituir una valiosa referencia, tanto por sus aciertos, como por las lecciones aprendidas.

Finalmente, las experiencias de PSA y de regularización de la tenencia de la tierra y de los recursos naturales han mostrado también **la necesidad de fortalecer la gobernanza dentro de los territorios**. Particular atención requieren los procesos de comunicación para el conjunto de la población; el desarrollo de estatutos o reglamentos internos que apoyen las prácticas locales de autorregulación para la gestión territorial; y los planes de ordenamiento elaborados en forma participativa. Todos ellos pueden constituir instrumentos útiles para el fortalecimiento de las buenas prácticas de gobernanza sobre la tierra y los recursos naturales.



ANEXO 1

Fases en las que se encuentran los países de Centroamérica para la preparación de REDD+

| | Esquema (1) | Planes nacionales | Soporte financiero | Iniciativas vinculadas | Componente indígena |
|------------|--------------------------------|--|--|--|---|
| Costa Rica | FCPF ONU- REDD (OM) | R-Pin (2008) R-PP (2010) | FCPF BM GIZ TBD Tenaska power Otros | <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa Nacional de preparación • Pago por Servicio Ambiental • Fortalecimiento de Áreas protegidas • Políticas para uso del suelo • Compra e incorporación de tierras privadas en Áreas Protegidas | Territorios Indígenas en costa del Pacífico y Atlántico Participación de Asociación de Desarrollo Integral Indígena (ADII) |
| Guatemala | FCPF ONU-REDD (OM) | R-Pin (2008) R-PP def. (2012) | FCPF/BID BM BID USAID Gibor and Barain | <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa Nacional de preparación con MRV • Estrategia nacional para reducir la Deforestación, incluye incentivos forestales PINFOR y PINPET • Manejo sustentable de bosque (incluye forestería comunitaria) • Plan de ordenamientos forestales • Transparencia institucional | Priorización de ciertos territorios claves en el manejo de bosques. Actores actualmente involucrados: <ul style="list-style-type: none"> • Mesa Indígena de Cambio Climático de Guatemala (MICCG) • Alianza Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias • Red de Autoridades Indígenas (en proceso) |
| Honduras | FCPF ONU-REDD (OM) | R-Pin (2008) | FCPF BM | <ul style="list-style-type: none"> • Consultas • Fortalecimiento del marco regulatorio • Certificación forestal • Manejo Forestal Sostenible | <ul style="list-style-type: none"> • Actividades de preparación de REDD+ detenidas desde 2008 y no existe información clara sobre la posible incidencia de REDD+ en los territorios indígenas. • Los pueblos indígenas han participado en la consulta para R-PIN en 2008: Federación de Tribus Xicaques de Yoro (FETRIXY), Asociación para el Desarrollo de la Mosquitia Hondureña (MOPAWI), Asociación Campesina en Indígena de Agroforestería Comunitaria (ACICAFOC), Organización Fraternal Negra Hondureña (OFRANEH), Federación Hondureña de Indígenas Lencas (FHONDIL) Central Nacional de Trabajadores del Campo (CNTC), Consejo Popular Indígena de Honduras (CopinH) |
| México | BM FCPF ONU-REDD (OM) | R-Pin (2008) R-PP (2010) R-PP (2011) revisado | BM Gov.de Noruega | <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa Nacional de preparación con MRV • Proyecto en preparación para Programa de inversión forestal (FIP, siglas en inglés) para fortalecer acciones tempranas tipo REDD y proyectos subnacionales • Iniciativas subnacionales ubicadas en el Estado de Chiapas (agroforestería, reforestación, captura de carbono) | <ul style="list-style-type: none"> • Varias comunidades y ejidos indígenas en áreas forestales son actualmente beneficiarias del Programa de PSA de CONAFOR, reciben también apoyos de programas a favor de la forestería comunitaria. • Representantes de comunidades indígenas están en el Comité Técnico Consultivo para REDD+ (CTC REDD+) y CONAFOR propone crear CTC locales con la Comisión Nacional para Pueblos Indígenas (CDI) |

| | Esquema (1) | Planes nacionales | Soporte financiero | Iniciativas vinculadas | Componente indígena |
|-------------|-----------------------|--|--------------------|---|---|
| Nicaragua | FCPF | R-Pin (2008) Proyecto R-PP (2011) | | Fortalecimiento de la gobernanza forestal Modernización del sistema de manejo forestal Aumento de las Áreas Protegidas | <ul style="list-style-type: none"> Nicaragua ha realizado esfuerzos en la demarcación y titulación de territorios indígenas en RAAS y RAAN. Gobiernos de las dos regiones autónomas indígenas han participado en consultas y están propuestos para ser parte del esquema de toma de decisión. Las regiones de RAAS y RAAN serán probablemente prioritarias para REDD+ Capacitación prevista para comunidades indígenas |
| Panamá | FCPF ONU-REDD (MF) | R-Pin (2008) R-PP (2009) Proyecto NPD (2010) | ONU-REDD BM | <ul style="list-style-type: none"> Iniciativa Nacional de preparación con un marco de resultados unificado entre FCPF, las agencias de NU y el Gobierno de Panamá Sistema de participación indígena Plantaciones forestales Conservación de bosques | <ul style="list-style-type: none"> El proyecto REDD+ tendrá probablemente una incidencia fuerte en las comarcas y territorios indígenas. La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) ha llevado a cabo varias reuniones con pueblos indígenas. La Coordinación Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) ha sido invitada a formar parte del Grupo Nacional para REDD+ El Fortalecimiento institucional de COONAPIP forma parte del plan de preparación de REDD+ |
| El Salvador | FCPF | R-Pin (2008) | BM | <ul style="list-style-type: none"> Iniciativa Nacional de preparación Ley Forestal y Cambio Climático Fortalecimiento institucional Agroforestería y producción de café. | <ul style="list-style-type: none"> El Plan de preparación se encuentra aún en términos generales. Se considera que no existen grupos indígenas relevantes en el país. |

(1): Los países DR son miembros de ONU-REDD y reciben recursos directamente de este organismo para la elaboración de los Programas Nacionales (*Country Receiving Support to National Program*). OM son los países que son miembros de ONU-REDD (Other Partners Countries) pero no reciben recursos de este organismo para la preparación de los Programas Nacionales.

Fuente: www.forestcarbonpartnership.org y http://www.un-redd.org/Partner_Countries/tabid/102663/Default.aspx revisados a julio 2012 y CIFOR, 2009 Emerging REDD+.



ANEXO 2

REFORMAS LEGALES DE TIERRAS Y MANEJO DE RECURSOS NATURALES EN PAÍSES MESOAMERICANOS

México

| Reformas Legales de Tierra | | Reformas Legales de Titulación de Tierras Indígenas | | Reformas Legales de Manejo de los Recursos Naturales de Comunidades Indígenas |
|--|--|--|---|--|
| Leyes | Cambio Institucional | Leyes de Titulación | Programas/Iniciativas | Leyes de Manejo de RN |
| <p>1917: Constitución y Leyes de Reformas Agrarias</p> <p>1992: Reforma a la Ley Agraria</p> | <p>De 1917 a 1970 México promovió un fuerte reparto de tierra a través de ejidos (tierras del Estado concesionadas a comunidades de pequeños productores) y restitución de tierras a comunidades indígenas. Ejidos y comunidades indígenas forman los Núcleos Agrarios que ocupan actualmente el 50% del territorio mexicano. Las tierras de los Núcleos Agrarios son inembargables e inalienables y tienen personalidades jurídicas propias.</p> <p>Se crea el PROCEDE (Programa Nacional de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos). Este consiste en el fortalecimiento de la delimitación de ejidos y comunidades y la certificación de derechos parcelarios (sólo para los ejidos) para fortalecer la seguridad colectiva e individual de la propiedad. En los ejidos se permite ahora el arrendamiento y eventualmente la venta de parcelas a terceros, con acuerdo de la asamblea de ejidatarios.</p> | <p>1917: La Constitución Política Mexicana reconoce en su Artículo 2 el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación de sus derechos, lo cual incluye gobernarse por sus propias reglas y tradiciones. Este artículo también garantiza el derecho a la tierra para las comunidades indígenas.</p> <p>1975: Ratificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.^a</p> <p>1990: ratificación de la Convención 169 de la OIT sobre el fortalecimiento de los derechos territoriales.</p> <p>1992: El Artículo 27 de la Constitución fue reformado. Se suspende la distribución de tierra desde el Estado y se traslada la propiedad de los ejidos/comunidades a los que ocupan legalmente la tierra. El Artículo 4 reconoce la composición multicultural de la población indígena del país.</p> <p>1996: Con el Acuerdo de San Andrés se propuso la Ley de Derechos y Cultura Indígena en 2001, pero fue modificada sobre todo en términos de autonomía, responsabilidad y derechos de pueblos indígenas. La ley caracteriza a los pueblos indígenas como entidades de interés público en vez de entidades legales, y no incluye la definición de conceptos importantes como territorios, hábitat y tierras.</p> | <p>Los pueblos indígenas recuperan una parte de sus territorios a través de la Reforma Agraria. Los pueblos que tenían títulos de propiedad otorgados por la Corona Española logran constituirse como Comunidades Indígenas, otros optan por la figura del ejido. En todos los casos la titulación en forma de comunidades indígenas o ejidos (tierra del Estado) se realiza en el ámbito comunitario y no territorial.</p> <p>1936: Se crea una institución específica para atender a las comunidades indígenas: el Instituto Nacional Indigenista, que será reformado hasta el año 2000.</p> <p>1992: El PROCEDE tiene una aceptación menor en comunidades indígenas, que temen que la certificación de predios en su interior debilite el sentido colectivo de la gestión del territorio. Las comunidades que lo aceptaron solo certificaron sus límites externos.</p> <p>2004: Se crea el Programa de acceso a la tierra y medios de producción para facilitar el relevo generacional en los ejidos y comunidades indígenas a través del Fondo de Tierra y Joven Emprendedor Rural (FTJER), financiado por la Secretaría de la Reforma Agraria y el Banco Mundial.</p> | <p>1988: Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente (LGEEPA) Creada en 1988 y últimamente reformada en 2011, garantiza el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad. Se promueve reglamentar las áreas naturales protegidas (ANP) que son creadas sobre territorios de los Núcleos Agrarios. Las ANP están a cargo de la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONANP) y se manejan a través de Programas de Manejo. Sin embargo la propiedad sigue siendo de los ejidos y/o comunidades que participan en la gestión territorial a través del Comité Técnico.</p> <p>1992: La Ley Agraria permite que las tierras forestales se manejen bajo un esquema de uso común. La mayoría de estas tierras pertenecen a comunidades y ejidos. Esta ley, además, prohíbe su subdivisión.</p> <p>1993: Se ratifica el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB).</p> <p>1996: En 1996 se reforma la LGEEPA, se fortalece el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y se permite la participación de comunidades indígenas, grupos sociales, ejidatarios y personas físicas y morales que participan en la gestión territorial a través del Comité Técnico Asesor. La figura de comanejo no existe tal cual.</p> <p>2000: Se crea la Comisión Nacional Forestal y se inicia un programa nacional de Pago por Servicios Ambientales (PSA) que sigue en vigor y está estableciendo las bases para la implementación de REDD+.</p> <p>2000 y 2003: La Ley General de Vida Silvestre (2000) y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2003) reconocen como servicio ambiental la captura del carbono.</p> <p>2012: Reforma y adición de diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Vida Silvestre y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable sobre el manejo y pertenencia de los servicios ambientales. De los puntos más importantes resaltan que en la Ley de Vida Silvestre se establece el derecho a recibir los beneficios económicos derivados del mantenimiento y servicio ambiental por parte de los propietarios de los terrenos forestales, como la inclusión de las salvaguardas reconocidas en el derecho internacional, entre otras el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI).</p> |

^a En esa Convención se concede a las comunidades indígenas el derecho a la propiedad.

Guatemala

| Reformas Legales de Tierra | | Reformas Legales de Titulación de Tierras Indígenas | | Reformas Legales de Manejo de los Recursos Naturales de Comunidades Indígenas |
|---|--|---|--|--|
| Leyes | Cambio institucional | Leyes de Titulación | Programas/Iniciativas | Leyes del Manejo de RN |
| <p>1952: Reforma Agraria</p> <p>1954: Desarrollo de un programa estatal de distribución de tierras</p> <p>1996: Acuerdos de Paz (política)</p> <p>1999: Ley de Fondo de Tierras</p> <p>2002: Acuerdo Gubernativo No. 136-2002</p> <p>2005: Ley del Registro de Información Catastral – RIC- mediante el Decreto No. 41- 2005</p> | <p>Intento de reforma substancial pero abortado en 1954. Debido a la brevedad de la reforma, se distribuyó el 20% de la tierra cultivable y se benefició a un 24% de la población. Como consecuencia del golpe de Estado en 1954 casi todos los beneficiarios de la reforma fueron expulsados de sus predios otra vez.^b</p> <p>Reforma marginal en el marco del Programa de la Alianza para el Progreso.</p> <p>1996: Se crea el FONTIERRA, organismo a cargo de la asignación, venta y titulación de tierra en forma individual o colectiva y la Subsecretaría de Resolución de Conflictos (CONTIERRA).</p> <p>Esta Ley busca hacer operativos los Acuerdos de Paz con relación a la tierra (aborda en tres partes el tema de las tierras de pueblos indígenas).</p> <p>Se crea la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) que integra a CONTIERRA.</p> <p>Crea el Registro de Información Catastral (RIC) que se propone fortalecer la seguridad jurídica de la tenencia a través de regular los procesos catastrales y actualizar la información catastral. El Registro de la propiedad se limita a conceder restituciones de tierras que fueron confiscadas bajo regímenes anteriores.</p> | <p>1983: Ratificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.</p> <p>1985: A través de la Constitución Nacional se reconocen los derechos de las comunidades indígenas y se incluye además que mediante programas especiales y una legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.</p> <p>Sin embargo, hasta la fecha las Tierras Comunes han sido registradas más comúnmente como cooperativas, asociaciones de productores o Empresa Comunitaria Agropecuaria (ECA).</p> <p>Junio 1996: ratificación de la Convención 169 de la OIT pero con limitaciones, dado que se señala que esta ratificación no tiene efecto retroactivo.</p> <p>2009: El Reglamento de la Ley del RIC establece el procedimiento para la Declaración de Tierras Comunes a través de la cual se busca fomentar el reconocimiento de las tierras comunes y evitar que el Catastro fragmente tierras de uso colectivo.</p> | <p>De 1999 a 2005 FONTIERRA proporcionó 71.500 has. entre 15.500 beneficiarios en forma individual y colectiva.</p> <p>2010 El Proyecto de Administración de Tierras (PAT II)^c y el RIC inician el proceso de reconocimiento de aquellas tierras que cumplen con los requisitos para presentar solicitudes formales de certificación de tierras comunales.</p> | <p>1989: La Ley de Áreas Protegidas crea el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) como el órgano máximo de dirección y coordinación del SIGAP. Se otorga el aprovechamiento forestal y de la flora y fauna a través de permisos concedidos por el CONAP.</p> <p>1990: creación de la Reserva de la Biosfera Maya (RBM).</p> <p>1994: aprobación de las Normas de Adjudicación de Concesiones Forestales que permiten a comunidades y/o grupos de productores aprovechar comercialmente bosques dentro de las Áreas Protegidas del Departamento del Petén.</p> <p>1995: Se ratifica el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB).</p> <p>1996: la Ley Forestal establece que cualquier tipo de aprovechamiento forestal se otorga por concesión (terrenos estatales o también comunales) o licencia (propiedades privadas).</p> <p>1999: Ley del PINFOR (Programa de Incentivos Forestales) permite desarrollar un programa de pago de subsidios para los propietarios de bosques que establezcan esquemas de conservación o manejo sustentable.</p> <p>2011: Ley PINPET (2011) que es similar al PINFOR pero atiende a familias y comunidades que no son formalmente propietarios, pero cuyo estatus de posesionario es reconocido. Existen dificultades para operar este programa debido a la existencia de diferentes interpretaciones jurídicas del estatus de posesionarios.</p> |

^b ARC folleto de información, Judith Seemann, Enero 2003, Editor: FIAN Internacional (<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/tierra-y-paz-en-guatemala/pdf>).

^c El PATH es un proyecto de préstamo adaptable, financiado por el Banco Mundial y llevado a cabo por el RIC. El objetivo del proyecto es “promover el proceso de aseguramiento en la tenencia de la tierra en siete nuevos departamentos (Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chiquimula, Escuintla, Izabal, Sacatepequez y Zacapa) y en el municipio de Palachum perteneciente al Departamento de Quiché, a través de la prestación de servicios eficientes y accesibles de catastro y administración de tierras”. Para mayor información sobre el proyecto consulte: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P087106&theSitePK=500797&piPK=64290415&pagePK=64283627&menuPK=64282134&Type=Overview>.



Honduras

| Reformas Legales de Tierra | | Reformas Legales de Titulación de Tierras Indígenas | | Reformas Legales de Manejo de los Recursos Naturales de Comunidades Indígenas |
|---|---|---|---|---|
| Leyes | Cambio institucional | Leyes de Titulación | Programas/Iniciativas | Leyes del Manejo de RN |
| <p>1961: Decreto Ley No. 69</p> <p>1962: Ley de Reforma Agraria</p> <p>1974: Ley de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal</p> <p>1975: Decreto 170 de la nueva Ley de Reforma Agraria</p> <p>1982: Constitución Política de la República de Honduras</p> <p>1992: Aprobación de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola (LMDSA)</p> <p>2001: Acuerdo Ejecutivo Número 035- 2001</p> <p>2004: Aprobación de la Ley de Propiedad (Decreto No. 82-2004) por el Congreso Nacional</p> <p>2011: Aprobación del Reglamento</p> <p>2011: Decreto del 203-2011 del 12 de octubre de 2010</p> | <p>Creación del Instituto Nacional Agrario (INA). Esta ley se enfoca a la titulación de tierras, el reconocimiento de los derechos privados, públicos y municipales en áreas forestales y la creación de un fondo de tierras (entre otros). Se crea la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) con el objetivo de administrar los recursos forestales del país. Se recuperan tierras rurales nacionales. Se prohíbe la titulación de tierras de vocación forestal. En su Capítulo III se reconoce la Reforma Agraria como proceso integral e instrumento de transformación de la estructura agraria del país. Se crea el Instituto de Propiedad (IP) como ente desconcentrado de la Presidencia de la República. Tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, funciona con independencia técnica administrativa y financiera. Con ese Acuerdo se crea la Comisión Intersectorial de Titulación, Ampliación, Saneamiento y Protección de las Tierras de las Comunidades Garifunas y Miskitas de Honduras para contribuir a garantizar los derechos de propiedad sobre las tierras de estas comunidades. A través de la ley, el proceso de regularización de la propiedad inmueble para pueblos indígenas y afrohondureños será aplicado por el IP^d. Se crea la Secretaría de Estado para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SEDINAFROH) para el desarrollo productivo, económico, cultural, político y social de la población indígena y afrohondureña con el objetivo de mejorar su calidad de vida.</p> | <p>1962: Con la Ley de Reforma Agraria el INA realiza en adelante la titulación de tierras de comunidades indígenas.</p> <p>1982: Con la Constitución se reconoce la responsabilidad del Estado para tomar medidas para la protección de los derechos de comunidades indígenas, sobre todo los relacionados a la propiedad, la tierra y los bosques.</p> <p>1992: Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola, incluye provisiones para titulaciones de tierras para comunidades de pueblos indígenas.</p> <p>Mayo 1995: ratificación de la Convención 169 de la OIT.</p> <p>2001: El Acuerdo Ejecutivo Número 035 crea la Comisión Intersectorial de Titulación, Ampliación, Saneamiento y Protección de las Tierras de las Comunidades Garifunas y Miskitas de Honduras.</p> <p>2002: Ratificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.</p> <p>2011: Se aprueba el Reglamento de la Ley de Propiedad, en el Cap. II del Título VIII se señalan los procedimientos para los Procesos de "Regularización de la Propiedad Inmueble para los Pueblos Indígenas y Afrohondureños" (valida los procedimientos de titulación intercomunitarios).</p> <p>2007: Propuesta de la Ley Especial para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Negros de Honduras (aún no aprobada).</p> <p>2010: El reglamento de la Ley de Propiedad (resolución CD-IP no. 003) aclara el proceso de regularización de la propiedad inmueble para los pueblos indígenas y afrohondureños.</p> | <p>1997: establecimiento del Programa de Apoyo a los Pueblos Indígenas (PAPIN-DIPA) para la preparación de una propuesta de ley que se entrega en 2007 con el Anteproyecto de "Ley Especial para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños de Honduras"</p> <p>2004: Programa Nacional Forestal (PRONAFOR)^e busca consolidar la competitividad de los recursos forestales para el cumplimiento satisfactorio de sus funciones primordiales: social, económico y ambiental.</p> <p>1997-2004: Proyecto de Administración de Áreas Rurales (PAAR), financiado por el Banco Mundial con el objetivo de modernizar la administración territorial y la gestión de recursos naturales (sobre todo tierras forestales públicas).</p> <p>2004-2010: Programa de Administración de la Tierra en Honduras Fase I (PATH I) establecido como proyecto sucesor al PAAR, buscaba establecer un sistema integrado y descentralizado de la Administración de la Tierra y del catastro para una mayor inclusión de pueblos indígenas.^f En el marco de ese proyecto se creó el SINAP (Sistema Nacional de la Administración de la Propiedad).</p> <p>2011- 2017: Se implementa la Fase II del Programa de Administración de la Tierra en Honduras (PATH II), el cual contribuirá a demarcar y titular territorios a favor de los indígenas Miskitos.</p> <p>El Proyecto de Ordenamiento Territorial Comunal y Protección del Medio Ambiente Río Plátano (PROTEP) que inició en 2010 establece un proyecto bilateral entre los gobiernos de Alemania y Honduras. El proyecto busca apoyar a la titulación de las tierras ancestrales, contribuir al buen manejo de la tierra y los recursos naturales e incitar a la población Plátano para incorporarse a las acciones de protección y conservación, control y vigilancia en las regiones de Honduras del oeste, Olancho y del Reservado de la Biosfera Río.</p> | <p>1952: En la ley que crea el Ministerio de Agricultura se establece como una de sus actividades principales la supervisión de las concesiones forestales. No se requería permiso del Estado para la explotación de bosques en tierras estatales o ejidales.</p> <p>1972: Se promulga la Ley Forestal con las primeras normativas para áreas forestales. Por el régimen de propiedad se definen las áreas forestales públicas y privadas. Se crea el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable (CPPFI). Con esa medida se nacionaliza la administración de los bosques.</p> <p>1974: Se crea el COHDEFOR como institución gubernamental para el aprovechamiento nacional de los recursos forestales. Con esta ley se nacionaliza la administración y el aprovechamiento forestal y se refuerza el dominio del Estado sobre los terrenos forestales. En esta ley también se funda el Sistema Social Forestal a través del cual se crean las Áreas de Manejo Integrado (AMI).</p> <p>1984: El Reglamento General Forestal establece la definición y clasificación de las áreas forestales públicas, privadas ejidales^g y de las áreas naturales protegidas.</p> <p>1992: Con la LMDSA se devuelve la administración de los bosques a los propietarios de la tierra. Para el aprovechamiento forestal se requiere un plan de manejo. Comienza un proceso de regularización de los derechos de las poblaciones asentadas en los bosques nacionales.</p> <p>1995: Se ratifica el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)</p> <p>2004: Con la aprobación de la Ley de Propiedad se reconoce el derecho consuetudinario y se reconoce el derecho de propiedad comunal, la explotación de recursos naturales, el manejo de Áreas Protegidas dentro de territorios Indígenas en conjunto con el Estado y la situación jurídica con respecto a terceros.</p> <p>2007: La Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Decreto No. 98 del 2007) declara como propiedad privada o estatal las áreas forestales correspondientes a sus poseedores. Se reconoce el derecho sobre áreas forestales a favor de los pueblos indígenas y afrohondureños situados en las tierras que tradicionalmente poseen. Esa ley exceptúa de la prohibición de asentamientos humanos en áreas protegidas por parte de pueblos indígenas y afrohondureños.</p> |

^d Decreto 82-2004 de mayo 28 de 2004, Cap.III Artículo 94.

^e Establece uno de los 4 Programas dentro del Sector Agroalimentario y del Medio Rural (2004-2021).

^f En esa fase se continuaba la modernización del registro de propiedad, se desarrolló una estructura de manejo más permanente a través del Instituto de Propiedad (IP) y se buscó desarrollar un marco legal y regulatorio que fuera consistente en derechos a la tierra de comunidades afrohondureñas e indígenas.

^g Diferente a los ejidos en México, "tierra ejidal" en Honduras se refiere a tierra municipal.

Nicaragua

| Reformas Legales de Tierra | | Reformas Legales de Titulación de Tierras Indígenas | | Reformas Legales de Manejo de los Recursos Naturales de Comunidades Indígenas |
|--|--|---|--|--|
| Leyes | Cambio institucional | Leyes de Titulación | Programas/Iniciativas | Leyes del Manejo de RN |
| <p>1981: Ley de Reforma Agraria (Decreto No. 782) 1981: Decreto Ejecutivo No. 830 1986: Se reforma la Ley de Reforma Agraria</p> <p>1987: Ley 28 Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua 1995: Ley de Estabilidad de la Propiedad N° 209</p> <p>2002: Ley No 445 de 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 Maiz.</p> | <p>Busca democratizar la propiedad a través de una nueva distribución del latifundio ocioso y mal explotado.</p> <p>Se crea el INETER como organismo técnico y científico del Estado, generando y poniendo a disposición información básica sobre la tenencia de la tierra. Está encargado de ejecutar los estudios de ordenamiento territorial. Establece el principio de titulación conjunta en los programas de ordenamiento territorial.</p> <p>Con esta reforma de la ley se da paso a la expropiación de tierras. Con esta ley se crean las regiones de la Costa Atlántica (RAAS y RAAN)</p> <p>Con el fin de conceder mayor eficiencia al marco institucional de la administración de la tierra, el Gobierno fusionó varias instituciones estatales bajo la Intendencia de la Propiedad, dependiente del Ministerio de Finanzas y Crédito Público. La Ley 445 coloca al CONADETI (Comisión Nacional de Demarcación y Titulación de Tierras) como ente coordinador del proceso de demarcación, la administración del presupuesto, etc.</p> | <p>1978: Ratificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.</p> <p>1987: Ley 28, Estatuto de la Autonomía de las Regiones Indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua, conformación de la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) y la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN).</p> <p>2002: A través de la Ley 445 se reconocen las tierras comunales y recursos naturales, se otorga soberanía de las Regiones Autónomas y se regulan los procesos de demarcación y titulación de tierras en RAAS y RAAN.</p> <p>2010: ratificación de la Convención 169 de la OIT</p> | <p>2007: El Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad de Nicaragua (PRODEP), financiado por el Banco Mundial y la Cuenta del Milenio, realiza la actualización catastral y regularización de la tenencia en varios departamentos del occidente. Interviene también para la demarcación de AP y en territorios indígenas de las regiones autónomas del Atlántico. Con PRODEP se demarcan y se titulan 15 territorios intercomunitarios Miskitos y Mayagnas (integra 214 comunidades indígenas y afrodescendientes). La extensión territorial titulada comprende 22.478,996 km²: RAAN: 13.913 km² (11 territorios); RAAS: 6.481 km² (dos territorios); y centro del país: 2.229 km² (tres territorios)^h. El programa sigue vigente y se encuentra en proceso de ampliación.</p> | <p>1987: El artículo 9 de la ley No. 28 se refiere a los recursos naturales. Se determina que en los aprovechamientos racionales de los RN de la RAAS y RAAN se reconocen "los derechos de propiedad sobre las tierras comunales y deberá beneficiar en justa proporción a sus habitantes mediante acuerdos entre el Gobierno Regional y el Gobierno Central".</p> <p>1995: Se ratifica el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)</p> <p>1996: Con la Ley No. 217. Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales se crea la Procuraduría Nacional para la Defensa del Medio Ambiente y Recursos Naturales.</p> <p>2001: Resolución de la denuncia de Nicaragua a favor de los indígenas de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni respecto al otorgamiento de una concesión autorizada por el Estado nicaragüense a una tercera empresa dentro de su territorio, así como por el incumplimiento por parte del Estado con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.</p> <p>2006: Ley de Veda Forestal que imposibilita el aprovechamiento forestal comercial en RAAS y RAAN.</p> <p>2007: Con el reglamento de Áreas Protegidas (AP) se pueden conceder la administración de AP a las comunidades indígenas a través del MARENA. Para las AP dentro de las RAAS y RAAN, el MARENA deberá coordinarse con las autoridades de las Regiones Autónomas. Territorios indígenas demarcados dentro de Reservas de la Biosfera se gestionan bajo el sistema de manejo conjunto.</p> |

^h http://www.territorioindigenaygobernanza.com/web/index.php?option=com_content&view=article&id=192&Itemid=191 o http://www.undp.org.ni/files/doc/1306430943_PNUD%20EXPERIENCIAS%20TERRITORIALES%20BAJA%20RESOLUCION.pdf.



Panamá

| Reformas Legales de Tierra | | Reformas Legales de Titulación de Tierras Indígenas | | Reformas Legales de Manejo de los Recursos Naturales de Comunidades Indígenas |
|--|---|--|--|--|
| Leyes | Cambio institucional | Leyes de Titulación | Programas/Iniciativas | Leyes del Manejo de RN |
| <p>1962: Ley No 37 que aprueba el Código Agrario de la República</p> <p>1994: Ley 1 de 1994</p> <p>1998: Ley 41 (Ley General del Ambiente de la República de Panamá)</p> <p>2007: Resolución N° 583-R-267, del Ministerio de Gobierno y Justicia</p> <p>2009: Proyecto de Ley 459</p> <p>2010: Ley No.59 que crea la Autoridad Nacional de Tierras de Panamá (ANATI)</p> <p>2011: Reforma de la Ley 1 de 1994</p> <p>2011: Promulgación del nuevo Código Agrario</p> | <p>El objetivo fundamental del Código Agrario es la reforma agraria integral y la abolición del acaparamiento de tierra inculca u ociosa.</p> <p>Establece como ente responsable de la administración de los bosques y tierras que constituyen patrimonio forestal estatal al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE).</p> <p>Las representaciones y funciones del INRENARE están asignadas a la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).</p> <p>La Ley crea además la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente, como órgano de consulta de la ANAM para la toma de decisiones de trascendencia nacional e intersectorial, integrada por representantes del Gobierno, la sociedad civil y las comarcas, que también podrán emitir recomendaciones al Consejo Nacional de Ambiente.</p> <p>Mediante esta resolución se crea la Dirección Nacional de Política Indígena para planificar y coordinar los programas y proyectos de orientación y asesoramiento de los pueblos indígenas</p> <p>Se aprueba esta normativa para la adjudicación de las zonas costeras y dicta la legislación para llevar a cabo un proceso de titulación masiva de derechos posesorios en beneficio de aquellas personas que han habitado o trabajado en las tierras durante muchos años.</p> <p>La ANATI fusiona al Instituto Geográfico Nacional (IGN), la Dirección Nacional de Reforma Agraria (DINRA), el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) y la Dirección de Catastro en una sola entidad que regirá todos los procesos de Titulación y Administración de Tierras.</p> <p>Con la reforma de la Ley 1 de 1994 se prevé establecer la Dirección Nacional Forestal (DINAFOR)</p> <p>Tiene como fundamento regular la actividad agraria, las empresas y contratos agrarios y el aprovechamiento sostenible del suelo. Tiene como uno de sus objetivos la seguridad alimentaria. El Estado arrienda tierras públicas para llegar a ese fin.</p> | <p>1938: Con la Ley 2 de 1938 se crea la primera comarca Kuna Yala (grupo étnico: Kuna). La comarca establece una forma de titulación intercomunitaria.</p> <p>1941: Se define la responsabilidad del Estado de reconocer reclamaciones de tierras por parte de comunidades indígenas.</p> <p>1967: Ratificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.</p> <p>1972: A través de la nueva Constitución se posibilita el reconocimiento de nuevas comarcas indígenas. Se reconoce que las tierras indígenas deben ser entregadas como propiedad y no bajo otro tipo de reconocimiento de usufructo (Art. 126).</p> <p>1983: Ley 22 crea en su Artículo 10 la comarca Embera-Wounann (grupo étnico: Embera y Wounann).</p> <p>1996: se crea la comarca Madugandí a través de la Ley 24 de 1996 (grupo indígena Kuna, con 12 comunidades: Akua Yala, Ibedí, Pintupu, Icaandí, Piria, Cuinupdí, Nargandi, Ogobnawila, Diwar Sikua, Capandi, y Tabardi).</p> <p>1997: Ley No.10 de 1997 crea la comarca Ngöbe-Buglé (grupos indígenas: Ngöbe y Buglé).</p> <p>1998: Ley 41 facilita que el Estado preste atención especial a comunidades indígenas y rurales y asegure que las comunidades puedan manejar sus tierras bajo régimen comunal.</p> <p>2000: se crea la comarca Wargandi mediante la Ley 34 (grupo indígena Kuna, con 3 comunidades: Nurna, Wala y Morti).</p> <p>2008: A través de un procedimiento especial establecido por la Ley 72 de 2008, las comunidades indígenas que quedaron fuera de las comarcas ya tituladas pueden solicitar un título colectivo. Estas comunidades, a diferencia de las comarcas, se encuentran sujetas a las autoridades gubernamentales (Recio, 2011).</p> | <p>2001: Se inicia el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) financiado por el Banco Mundial, el BID y el Gobierno de Panamá. El proyecto buscó fortalecer la seguridad sobre las tierras, a través de la actualización del catastro y la regularización de la tenencia en zonas protegidas y reservas indígenas (titulación y demarcación), dentro y fuera de Chiriquí y Bocas del Toro. Asimismo contribuyó a la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).</p> <p>2009: Se presentan dos peticiones ante el Panel de Inspección del Banco Mundial (BM): una por el grupo indígena Naso; la otra por el grupo Nögbé-Buglé, refiriendo a las políticas del BM OD 4.20 (Pueblos Indígenas) y 13.05 (Supervisión de Proyectos). Debido a esta situación y otras dificultades el financiamiento del Banco Mundial terminó anticipadamente en 2010.</p> | <p>1994: Ley 1 de 1994 especifica en su Título I Capítulo II como patrimonio forestal bajo propiedad estatal las tierras forestales (Art. 10).</p> <p>Se indica, además, que la administración de los bosques y tierras (constituídos como patrimonio estatal) está bajo la responsabilidad del INRENARE.</p> <p>1995: Se ratifica el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB).</p> <p>1998: La Ley 41 establece los principios constitucionales: que el Estado respete, conserve y mantenga los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas, como sus formas de vida tradicionales con respecto a la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica.</p> <p>Se reconoce el almacenamiento del carbono como un servicio ambiental (Art. 79). Se concede al Estado la autoridad para el manejo de estos servicios, ya que se derivan de bienes que integran su patrimonio.</p> <p>Se establece además que los proyectos derivados de actividades de almacenamiento del carbono se deben compartir con los pueblos indígenas, ya sea que vivan dentro o fuera de de las comarcas gobernadas por un régimen especial.</p> <p>Se crea el Sistema nacional de Áreas Protegidas (SINAP).</p> <p>2011: A través del anteproyecto de Ley No. 97 se busca modificar la Ley 1 de 1994.</p> |

Costa Rica

| Reformas Legales de Tierra | | Reformas Legales de Titulación de Tierras Indígena | | Reformas Legales de Manejo de los Recursos Naturales de Comunidades Indígenas |
|---|---|--|--|---|
| Leyes | Cambio institucional | Leyes de Titulación | Programas/Iniciativas | Disposiciones legales y normativas |
| <p>1961: Ley No. 2825</p> <p>1982: Ley No. 6735</p> <p>Decreto Ejecutivo No. 8487 del 26 de abril de 1978 y el Decreto Ejecutivo No. 13568 de 30 de abril de 1982</p> | <p>Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), para ayudar a convertir a cientos de campesinos de escasos recursos en propietarios de sus parcelas y pequeñas fincas productivas.</p> <p>El ITCO se transforma en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), con las mismas prerrogativas constitutivas de la ley anterior.</p> <p>Mediante estos decretos se establece la personería jurídica y representación legal de las Comunidades Indígenas como Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena (ADII).</p> | <p>1967: Ratificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.</p> <p>1977: Ley Indígena N° 6172 (Art. 2) declara propiedad de las comunidades indígenas determinadas reservas del país. Se trata de una forma de propiedad privada colectiva (aunque la posesión es individual con base en un derecho interno), inalienable e imprescriptible, no es transferible y es de uso exclusivo de la comunidad indígena.ⁱ</p> <p>1993: Costa Rica ratifica el Convenio 169 de 1989 de la OIT.</p> | <p>1997: el Programa PSA empieza a ser implementado en las comunidades indígenas, principalmente bajo la modalidad de Protección.</p> | <p>1977: La ley Indígena (Arts. 2 y 5) reconoce la autoridad administrativa de las comunidades indígenas sobre los recursos naturales en sus terrenos y que el derecho de aprovechar estos recursos pertenece exclusivamente a las comunidades.^j</p> <p>1996: Se ratifica el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB).</p> <p>1996: Con la Ley Forestal 7575 se crea el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) – adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía – como institución gubernamental para financiar el sector forestal y para manejar los pagos y ventas de los servicios ambientales (PSA y CSA). La captura del carbono se reconoce oficialmente como Servicio Ambiental. La ley prohíbe el cambio del uso del suelo en los territorios privados, para proteger las áreas forestales, y de acuerdo al Código Civil garantiza los derechos exclusivos en el uso y la administración de los recursos en estas tierras.^k</p> <p>1997: Decreto 26,511: prohíbe la comercialización de especies maderables dentro de las reservas indígenas.</p> <p>2002: Con el Decreto Ejecutivo No. 30762 se centraliza en FONAFIFO toda la gestión estatal de los PSA.</p> <p>2007: El Manual de procedimientos para el pago de servicios ambientales, Acuerdo IX, de la Sesión 2 del 14 de febrero de 2007, establece criterios de prioridad para otorgar PSA en Reservas indígenas con fines de conservación del bosque o para el fomento de los sistemas agroforestales. Por altos costos de las regencias, el manual autoriza al director regional de las Áreas de Conservación a certificar el área. Según el manual, el beneficiario del contrato de PSA es la comunidad indígena a través del ADI y el MINAE. La comunidad luego distribuye los beneficios.</p> |

ⁱ <http://www.una.ac.cr/ambi/Ambien-Tico/102/cajiao102.htm>.

^j De: Roque Roldan, “Models for Recognizing Indigenous Land Rights in Latin America”, 2004, Y Ulate Chacón, Dr. Enrique Napoleón, Implicaciones de la tenencia y la gestión forestal, FAO, 2009.

^k De: Roque Roldan, Models for Recognizing Indigenous Land Rights in Latin America, 2004.



ANEXO 3

Contenido de los R-PP sobre la situación de los territorios indígenas: países mesoamericanos

| País | Documento RPP/ Párrafos concernientes a la situación de los territorios indígenas | Núm.pág. del Doc. RPP |
|--|--|-----------------------|
| Guatemala | | |
| Fuente: Readiness Preparation Proposal (R-PP) for Guatemala, 02.03.2012, Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), United Nations REDD Programme (UN-REDD). | | |
| | Las reformas recientes del Régimen de Propiedad han tenido efectos negativos sobre la equidad y las relaciones sociales, en particular en Petén. La discriminación histórica en contra de los pueblos indígenas en relación con el uso y la tenencia de la tierra ha limitado su participación en los sistemas de manejo sustentable. | p. 54 |
| | En Guatemala existen más de 1.5 millones has. de tierras comunales que incluyen tierras en posesión de comunidades indígenas y mestizas quienes durante muchos años han sido protegidas y manejadas en forma sostenible. | p. 54 |
| | La Ley del Registro de Información Catastral (RIC) define las tierras comunales como entidades colectivas, que se encuentran bajo la propiedad o posesión de comunidades campesinas o indígenas. Asimismo, esta misma Ley contiene elementos que permiten un reconocimiento administrativo de su carácter colectivo, aunque pertenezcan a la municipalidad, al estado o a otros propietarios, lo que puede generar algunas esperanzas para un futuro reconocimiento de sus derechos. | p. 54 |
| | Retos y oportunidades para REDD+: Respeto, reconocimiento y ejercicio de los derechos indígenas, particularmente para los que se refieren a tierras y territorio, los procesos de CLPI y el reconocimiento de las contribuciones derivadas del conocimiento tradicional. | p. 60 |
| | El manejo territorial deberá considerar los derechos individuales y colectivos sobre la tierra, así como la clarificación del estatus de tenencia donde se implementarían actividades de REDD+. Lo anterior con un especial énfasis en el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, en cuanto a sus territorios y recursos naturales. | p. 66 |
| | Los procesos de consultas con los pueblos indígenas son esenciales para legitimar y tomar en cuenta sus derechos. Se busca además identificar y considerar los posibles impactos de REDD+ sobre los pueblos indígenas. | p. 86 |
| | El Estado asegurará el reconocimiento legal y la protección de las tierras, territorios y recursos naturales que pertenecen a los pueblos indígenas. Este reconocimiento se realizará respetando las costumbres y tradiciones y los sistemas de tenencia indígena. El derecho de restitución será garantizado a los pueblos indígenas o cuando no sea posible, bajo un sistema de compensación justo y equitativo para las tierras, territorios y recursos que han estado bajo su propiedad, posesión o uso. | p. 86-87 |
| Honduras | | |
| Fuente: Readiness Preparation Proposal Draft (R-PP) for Honduras, 10.2011, Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), United Nations REDD Programme (UN-REDD). | | |
| | Se identifican las Partes Interesadas Relevantes (PIR) para el proceso REDD+: los dueños de tierras de vocación forestal sin bosque; los dueños de bosques; los usufructuarios del bosque nacional; los pueblos indígenas según la definición de la OIT en su Convenio 169, sus organizaciones locales, regionales y nacionales. | p. 4 |
| | <i>Grupo Nacional de Trabajo REDD+ (GNTREDD+):</i> El GNTREDD+, es una instancia que se crea para promover el diálogo intersectorial entre el Gobierno, La Sociedad Civil, los Pueblos Indígenas, la Cooperación Internacional vinculada al tema y la Academia, en todo lo relacionado con la temática del sector forestal. | p. 20 |
| | <i>Preparación de la Consulta</i> En vista de que Honduras reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas a ser consultados en debida forma y de acuerdo con las pautas definidas por ellos mismos, en éste sentido y luego de haber informado a 182 líderes de 70 organizaciones de base indígena. | p. 5 |
| | <i>Plan de Consultas y Participación en la Preparación para REDD+</i> En seguimiento a ello, se ha preparado un plan de consultas que solicita a las comunidades indígenas el qué, el cómo, el cuándo y el con quien se harán las consultas para el proceso de preparación de esta R-PP. | p. 27 |

| | |
|--|-------------|
| <p>Marco de implementación de REDD+</p> <p>En cuanto a la titularidad de derechos, Honduras reconoce el derecho sobre las áreas forestales a favor de los pueblos indígenas y afro hondureños, situados en tierras que tradicionalmente poseen, de conformidad a las leyes nacionales y el Convenio 169 de la OIT (Artículo 45 de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, 2007). Se interpreta que, mediante los contratos de manejo comunitario, se pueden transferir, durante el cumplimiento del contrato, a la comunidad beneficiaria, los derechos de carbono y de los pagos por servicios ambientales. Igualmente establecido están los derechos de las comunidades indígenas y afro hondureñas en el Artículo 45 antes mencionado.</p> | p. 7 |
| <p>La ENREDD+ Respeto el Conocimiento y los Derechos de los Pueblos Indígenas, que Considera las Obligaciones Internacionales en el Tema</p> <p>Derivado de la Ley Forestal y la Ley de Propiedad, así como sus respectivos reglamentos, existe un procedimiento a seguir para la regularización de los derechos que los pueblos indígenas tienen sobre dichos territorios en forma comunitaria. Se ha hecho evidente en esta ENREDD+, la necesidad de armonizar dicho marco legal para proponer las bases legales que habiliten la prestación y compensación por servicios ecosistémicos que sus territorios ancestrales provean.</p> | p. 13 |
| <p>Principales observaciones en las consultas de preparación para REDD+</p> <p>Algunos participantes se muestran escépticos sobre si realmente el gobierno va a hacer caso de lo que los pueblos indígenas digan con respecto al tema REDD+. Los líderes de las organizaciones hacen notar que desconfían del gobierno porque históricamente no han cumplido y podrían salir con una Estrategia Nacional REDD+ no consultada. Algunos consideraron que el gobierno debe demarcar el territorio indígena para sentirse más comprometidos con la conservación.</p> | p. 29 |
| <p>Indefinición en la tenencia de la tierra forestal</p> <p>En la nueva Ley se plantea un proceso de regularización de tierras forestales haciendo una coordinación con la Ley de Propiedad y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas; todavía no se pueden comentar resultados sobre la aplicación de este articulado pero se puede predecir serios obstáculos por falta de recursos financieros para reconocer derechos adquiridos.</p> | pp. 45- 46 |
| <p>Opciones que permitan Regular el Reconocimiento de Derechos a los Pueblos Indígenas</p> <p>Crear un mecanismo de coordinación entre el IP, el ICF y SERNA en materia de derechos de los pueblos indígenas que viven en tierras nacionales de vocación forestal. Propiciar la armonización del marco regulatorio en materia de regularización de tierras para pueblos indígenas (Ley de Propiedad y su reglamento y la Ley de Desarrollo y Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y su reglamento. o Promover la Regularización de Tierras Forestales donde los Pueblos Indígenas tiene Derechos Ancestrales.</p> | p. 57 |
| <p>Opciones que Reduzcan la Pobreza y a su vez, Propicien el Manejo Forestal Sostenible del bosque nacional:</p> <p>Implementar la valoración y el pago por servicios ecosistémicos a nivel nacional y, especialmente local, que signifique un verdadero reconocimiento de estas externalidades a las comunidades locales y poblaciones indígenas involucradas en el manejo forestal sostenible y conservación de los bosques.</p> | pp. 58 - 59 |
| <p>Titularidad de los derechos</p> <p>mediante los contratos de manejo comunitario, se pueden transferir, durante el cumplimiento del contrato, a la comunidad beneficiaria, los derechos de carbono y de los pagos por servicios ambientales. Igualmente establecido están los derechos de las comunidades indígenas y afro hondureñas en el Artículo 45 antes mencionado.</p> | p. 64 |
| <p>Impactos sociales y ambientales: Se deben identificar y medir los riesgos y oportunidades sociales y ambientales para los pueblos indígenas y las comunidades locales y, a la vez, garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Las Políticas Operativas del Banco Mundial con respecto a pueblos indígenas (4.10), evaluación ambiental (4.01) y bosques (4.36) son el marco de referencia para la propuesta que surja de esta Estrategia REDD+.</p> | p. 67 |
| <p>Panamá</p> | |
| <p>Fuente: Readiness Preparation Proposal (R-PP) for Panama, 16.05.2009, Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), United Nations REDD Programme (UN-REDD) .</p> | |
| <p>A corto plazo, la estrategia de ONU-REDD deberá afrontar una serie de consecuencias derivadas del viejo modelo que ha afectado negativamente la deforestación en Panamá. Entre éstas se encuentra el bajo costo de oportunidad que implica la producción realizada por las comunidades indígenas. Este problema ha sido enfrentado por una serie de iniciativas dirigidas a facilitar el cambio en los procesos de manejo ambiental, para la organización de un mercado bien estructurado de bienes y servicios ambientales, como la mejor manera de desarrollar el capital natural a través del fortalecimiento del capital social.</p> | p. 10, 11 |
| <p>El Modelo Forestal Sostenible diseñado en base a la Estrategia Nacional del Ambiente, se focaliza en tres programas principales: el programa de restauración de los ecosistemas; el programa de administración de los bosques; y el programa de capacitación, investigación y divulgación. Estos programas consideran las cuencas como unidad de manejo, incluyendo las áreas protegidas, con el fin de promover la reforestación comercial y comunitaria sobre tierras con un potencial forestal y mejorar los indicadores sociales, económicos y ambientales.</p> | p. 11 |



| | |
|---|-------|
| El R-PP establece que para las actividades, obras u otros tipos de proyectos llevados a cabo en los territorios indígenas, se deben realizar consultas con los representantes de las comunidades enfocadas a obtener acuerdos. De acuerdo al artículo 103 de la Ley 41 de 1998, se realizarán consultas para llegar a acuerdos con representantes de las comunidades indígenas y comarcas, en cuanto a sus derechos y sus tradiciones, así como sobre las formas de compensación sobre el uso de los recursos, de sus conocimientos tradicionales y de sus tierras para dichas actividades. En las comarcas u otras tierras indígenas, se dará preferencia a los proyectos presentados por sus miembros que cumplan con los requerimientos y los procedimientos establecidos por las autoridades competentes. El artículo 105, establece que en el caso de las actividades relacionadas con el desarrollo de los recursos naturales en las comarcas o comunidades indígenas, la población está autorizada a recibir los beneficios económicos, siempre y cuando no exista contradicción con el marco legal existente. | p. 17 |
| Nicaragua | |
| Fuente: Readiness Preparation Proposal (R-PP) for Nicaragua, 20.04.2012, Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), United Nations REDD Programme (UN-REDD) . | |
| En Nicaragua, el principal logro obtenido en el proceso de gobernanza con territorios indígenas es el avance significativo en la comunicación y alianzas con los gobiernos de las regiones autónomas RAAS y RAAN. Esto ha permitido una participación activa de los representantes de las comunidades indígenas y ha promovido una participación local y la consulta de los diferentes actores involucrados e interesados en el desarrollo del sector forestal nacional. | p. 83 |
| En los últimos 5 años, diferentes derechos han sido restablecidos para los pueblos y comunidades indígenas, entre los cuales la demarcación y titulación de las tierras ancestrales cubiertas por selvas y bosques de coníferos. | p. 84 |
| En 5 años, el Gobierno ha entregado títulos de propiedad a 250 comunidades que pertenecen a 17 territorios indígenas de la costa Caribe equivalente a 30% del territorio nacional. Otros 5 territorios se encuentran actualmente en procesos de titulación. | p. 84 |
| Adicionalmente, en la mayoría de los territorios de la RAAS y RAAN, las autoridades locales han tenido un reconocimiento y gobiernos indígenas han sido constituidos para administrar los territorios. Existen sin embargo, asuntos pendientes relacionados con la presencia de colonos (terceros) instalados por decenios dentro de los territorios indígenas. Frente a esta problemática delicada, el Gobierno ha propiciado un diálogo permanente, la implementación de planes de cohabitación y reorganización que representan alternativas no violentas, así como el establecimiento de procesos de resolución de conflictos para facilitar el desarrollo de estos procesos. | p. 83 |
| Con el apoyo del Proyecto Corazón del corredor biológico de la reserva Transfronteriza, ejecutado por MARENA y financiado por el Banco Mundial, se actualizó el Plan de Manejo de la Reserva Biósfera BOSAWAS ubicada en la RAAN. A través de esta iniciativa se está monitoreando la efectividad del manejo de la reserva a través de indicadores socio-ambientales, validados y aplicados por comunidades indígenas, lo que representa un avance significativo para la preparación de REDD+. En los 5 últimos años, la tasa de cambio de uso del suelo en los territorios indígenas del área protegida de Bosawa ha sido 9 veces inferior a los promedios experimentados por los municipios mestizos ubicados en las áreas de amortiguamiento. | p. 85 |
| Costa Rica | |
| Fuente: Readiness Preparation Proposal (R-PP) for Costa Rica, August 2010, Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), United Nations REDD Programme (UN-REDD). | |
| Para los fines del RPP, se ha utilizado la denominación Pueblos Indígenas y Comunidades, en concordancia con el Convenio 169 de la OIT. | p. 65 |
| Costa Rica lleva a cabo un programa para establecer y mantener un registro de tierras con el objeto de fortalecer la seguridad jurídica sobre la tenencia y promover la inversión privada. El programa incluye tres componentes, dentro de los cuales se considera la identificación y apoyo a la resolución de conflictos de propiedad. Este componente opera en 15 de los territorios indígenas, recolectando información sobre la tenencia y uso de la tierra. A la fecha, en estos territorios se cuenta con un mapa a escala 1:5000, un catastro preliminar de parcelas, así como la identificación de los ocupantes indígenas y no indígenas. | p. 43 |
| Costa Rica está reduciendo en forma continua las tasas de deforestación en bosque en etapa de regeneración, bosque en crecimiento y bosques primarios. Si bien la tasa de deforestación observada entre 2000 y 2005 en los bosques en crecimiento y bosques más viejos se ha reducida a la mitad, la regeneración natural en los bosques privados, fuera de Guanacaste, ha sido multiplicada por dos y en la reservas indígenas por 3. | p. 44 |
| FONAFIFO proporcionará incentivos adicionales, sobre los niveles actuales del programa PSA sobre 8,500 has/año para los dueños de tierras que inducen la regeneración natural o las plantaciones forestales . Ambas actividades serán apoyadas cuando se ubican en los lugares donde los costos de oportunidad de los bosques permiten una mayor efectividad del programa (ej: tierras aptas para aforestación, territorios indígenas, reservas privadas...etc.). | p. 45 |

| | |
|--|---------|
| Para generar alternativas a la falta de competitividad del uso de los bosques en los territorios indígenas, se pretende: i) mantener el programa de PSA para conservar la cobertura, ii) adaptar los sistemas de manejo forestal a la realidad de los bosques primarios indígenas y, iii) apoyar al Sistema Nacional de Certificación (SINAC) a través de la comisión de sostenibilidad para el establecimiento de principios y criterios de manejo de bosques naturales por parte de las comunidades indígenas. Otra de las causas de la deforestación son los ocupantes ilegales dentro de los territorios indígenas, lo cual tendrá que ser atendido a través de una coordinación y apoyo a la Oficina de Registración y Regularización de las Tierras Especiales, que incluye a los territorios indígenas. | p. 52 |
| Tomando en cuenta que los dueños de los recursos forestales son también los propietarios de los derechos relacionados con la reducción de emisiones, resulta importante clarificar las formas de tenencia de los dominios públicos, así como la regularización de los títulos de los territorios indígenas. Esto evitará que quienes posean tierras sin título sean excluidos de los beneficios de REDD+. | p. 61 |
| Los riesgos y oportunidades sociales como ambientales en los territorios indígenas deberán ser identificados y medidos. Las salvaguardas que garantizan los derechos de los pueblos indígenas son necesarias. | p. 65 |
| México | |
| Fuente: Readiness Preparation Proposal (R-PP) for Mexico, June 2011, Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), | |
| <i>Plan de participación y consulta.</i> Para el diseño de la estrategia de REDD+, se invitará a la Comisión Nacional para el desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI). El desarrollo de la estrategia que genere reducciones importantes de emisiones y ofrezca beneficios se logrará mediante el involucramiento activo de los propietarios de la tierra y las comunidades indígenas. Se desarrollarán un conjunto de criterios e indicadores en consulta estrecha con los interesados para identificar áreas clave para las actividades de REDD+, con énfasis en comunidades indígenas y los ejidos. | P 8 y 9 |
| Otros aspectos clave del proceso consultivo incluyen los derechos de los indígenas, cómo incluir índices de marginación de comunidades forestales, y asuntos relacionados con la aplicación de la ley y la gobernanza. | P 14 |
| Un porcentaje significativo de los bosques con cobertura forestal se encuentra bajo la administración de ejidos y comunidades indígenas. Por consiguiente, es importante hacer notar que una consulta efectiva e inclusiva con estas partes interesadas es esencial para la implementación de REDD+ en México. La consulta con los Pueblos Indígenas debe basarse en los principio de CLPI, respetando el convenio 169 de la OIT y la Política Operacional 4 del Banco Mundial y 10 relativa a las Salvaguardas de los Pueblos Indígenas | p. 15 |
| Para el caso de las comunidades indígenas, los 3 niveles de Gobierno reconocen su propiedad así como la manera en que se conducen en el interior para aprovechar sus recursos naturales y el uso del suelo, de acuerdo con sus usos y costumbre, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 2 de la Constitución Política Mexicana. | P 20 |
| <i>Propiedad del carbono forestal y tenencia de la tierra</i> La normatividad mexicana reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación de sus derechos, lo cual incluye el gobernarse por sus propias reglas y tradiciones. Este artículo garantiza también el derecho a la tierra para las comunidades indígenas. Lo anterior representa una ventaja para México en el proceso de conceptualización de la tenencia de la tierra y su relación con los derechos de carbono, ya que esta relación no está aun definida en ninguna ley. | P 35 |
| <i>Implementación de REDD+</i> Las comunidades agrarias, ejidos y comunidades indígenas cuentan hoy día con patrones reconocibles para la gobernanza de la comunidad que son parte de la cultura rural en México y con la cual el estado está acostumbrado a interactuar. Se está considerando involucrando a las comunidades indígenas y ejidos para que participen en la definición de un sistema de monitoreo comunitario bajo un consentimiento previo, libre e informado. | P 36 |



ANEXO 4

Programas de Actualización del Catastro y Regularización de la Tenencia de la Tierra en la Región

| País | Nombre | Área de intervención | Implicación para tierras indígenas | Fuente de cooperación | Inicio |
|-----------|--|--|--|---|--------|
| Guatemala | Proyecto de Administración de Tierras (PAT) Fase I y II | 8 departamentos 12 + 41 mpo. | Aplicación del Reglamento para la Declaratoria de Tierras comunales | BM | 1997 |
| Honduras | Proyecto de Administración de Tierras de Honduras (PATH), fase I y II | 10 departamentos 27 + 21 mpo. | Demarcación y titulación de 3 territorios indígenas en el Departamento de Gracias a Dios | BM, Fondos Nórdicos | 2004 |
| Nicaragua | Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (PRODEP) | 4 departamentos (38 municipios) 2 regiones autónomas | Demarcación y titulación de 15 territorios indígenas en RAAS y RAAN | BM, Cuenta del Milenio, Fondos Nórdicos | 2005 |
| Panamá | Programa Nacional de Titulación de Tierras (PRONAT) | 5 provincias 21 municipios | Demarcación de dos Comarcas (Ngobe Bugle y Kuna Yala) y del territorio indígena de los Teribe-Naso | BM, BID | 2000 |
| México | Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares PROCEDE | Nacional | Delimitación de comunidades indígenas Titulación de ejidos a nombre de sus miembros | Fondos del Gobierno Mexicano | 1994 |

Fuentes: Banco Mundial, Project Appraisal Documents disponibles en el sitio web del Banco Mundial.

P.A. 2006: *Estadísticas Agrarias 2006*, Dirección General de Estadística y Publicación de la Procuraduría Agraria, México, D.F.

Bibliografía

- Alden Wily, L., Rhodes, D., Sarin, M., Setra, M., y Shearman, P. Colaboradores. 2010. "El final de las Tierras Baldías: Bosques, Conflictos y Cambio Climático". Informe basado en la Iniciativa de Derechos y Recursos y observaciones de los Socios de RRI, incluidos The Center for People and Forests (RECOFTC), Forest Peoples Programme (FPP) y World Agroforestry Centre.
- Banco Mundial. 2006. "Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004"
- Banco Mundial. 2007. "Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America", Washington D.C.
- Banco Mundial. 2010. Costa Rica, - Preparación para el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques y la Reducción de las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD). Washington D.C.
- Banco Mundial. 2003. "Nicaragua Poverty Assessment. Raising welfare and reducing vulnerability". Reporte No. 26128-NI. Diciembre 23, 2003.
- Banco Mundial, Gobierno de Nicaragua. 2011. (R-PP) Plan de Preparación para REDD+ en el Marco de los Esfuerzos Nacionales para Reducir la Deforestación y Degradación Forestal (ENDE) en Nicaragua.
- Banco Mundial. 2011. (R-PP) Plan de Preparación para REDD+ del FCPF México. Washington, D.C.
- Bello A. & Rangel M. 2002. "Equity and Exclusion in Latin America and the Caribbean: the case of Indigenous and Afro-descendant people, CEPAL Review 76. Abril 2002.
- Carvajal, Carlos Borge. 2010. "Resultado del PSA en los territorios indígenas apoyados por el PPD/GEF-PNUD."
- PRISMA, Grupo Cabal. 2010. "Designing a REDD+ Program that benefits forestry communities in Mesoamerica, Synthesis Report" Marzo, 2011.
- CIDH, 2010 Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. OEA.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, México. 2011. "Áreas Naturales Protegidas ingresadas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas" Dirección de Comunicación y Cultura para la Conservación.
- CIFOR, FLACSO. 2009 "Tenencia de la Tierra, Bosques y medios de Vida en la Reserva de la Biosfera Maya en Guatemala: Sistema de Concesiones Forestales Comunitarias". Guatemala.
- CONAFOR. 2009. "Evaluación de Medio Término de Pro-Árbol. México.
- CONEVAL, CDI-PNUD. 2010. Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México.
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas. 2011. "Estrategia Nacional para el Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Tierras Comunales". Guatemala.
- Centro de Estudios de Competitividad del ITAM. 2010. "El Sector Forestal en México; Diagnóstico, Prospectiva y Estrategia". ITAM. México.
- Chapela, P. 2007. "El manejo forestal comunitario indígena en la Sierra Norte de Oaxaca" Capítulo V en Bray D., Merino L., Barry D. 2007: Los Bosques comunitarios de México, SEMARNAT, INE, CCMSS Universidad de Florida.
- Duverger, C. 2007 "El Primer Mestizaje, la clave para entender el pasado Mesoamericano". Universidad Nacional Autónoma de México. Edición Taurus.



- EPYPSA. 2010. "Sistematización de Experiencias de PSA en América Central".
- FAO. 2003. Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural. Estudios sobre Tenencia de la Tierra 3. FAO. Roma.
- FAO. 2008. "Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas".
- FAO. 2009a. "FAO and Indigenous Peoples: A decade of FAO's work in the Latin American Region (2000-2010)". Rome.
- FAO. 2009b. "Towards improved land governance, Land Tenure". Documento de Trabajo 11. Roma.
- FAO. 2009c. "Tenencia forestal en países de América Latina: una visión de conjunto". Documentos de Trabajo sobre Política e Instituciones. Roma.
- FAO. 2009d. "Mecanismos de compensación relacionando bosques con agua en Centroamérica y El Caribe de habla hispana: análisis de su funcionalidad, lecciones aprendidas y claves para su sostenibilidad" (borrador), FAO-Facility, Roma, Agosto, 2009.
- FAO. 2011a. "Payment for Ecosystems Services and Food Security". Rome.
- FAO. 2011b. "State of World's Forest". Roma, Italia.
- FAO. 2011c. The State of Forest Resources – a Regional Analysis. Roma.
- FAO. 2012. "Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional." Roma.
- Grunberg, J., Grandi, L., Milan, B., *et al.* 2012. "Tierra e Igualdad, Desafío para la Administración de Tierra en Peten. Banco Mundial. Guatemala.
- Hall, G. y Patrinos, H. A. 2006. "Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004." Banco Mundial.
- Herrera Garibay, A. 2008. "Central America Indigenous Peoples Lands Issues with focus on Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama". FAO contribution to the World Bank Land Policy Notes. Roma, Italia.
- IMF. "Latin America's Indigenous Peoples, Finance and Development". Volume 42, Number 4. December 2005.
- INEGI. 2011. Anuario de estadísticas por entidad federativa, México, D.F.
- Kosoy, N., Martínez-Tuna, M., Muradian, R., Martínez-Alier, J. 2007. "Payments for environmental services in watersheds: Insights from a comparative study of three cases in Central America".
- Merino, L. 2010 "Encuentro y Desencuentro de la Política Forestal en México".
- Merino, L. 2004. "Conservación o Deterioro, el Impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en el uso de los bosques en México".
- Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. 2003. "Encuesta del Nivel de Vida" Dirección de Políticas Sociales.
- Monterroso, I. and Barry, D. 2010. "Tenencia de la tierra, bosques y medios de vida en la reserva de la Biósfera Maya en Guatemala: Sistema de concesiones forestales comunitarias". CIFOR, FLACSO, Rights Resources. Guatemala.
- Nitlapán. 2007 "Gestión de los Recursos Naturales en Comunidades Indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua: Potencialidades y Dilemas de la Gestión Colectiva". Nicaragua.

- Ortiz-T., P. y Chirif, A. 2010. "¿Podemos ser autónomos? Pueblos indígenas vs. Estado en Latinoamérica". RRI Intercooperación. Quito, Ecuador.
- Pacheco P., Barry D., Crokleton P., Larson A. 2011. "The Recognition of the Forest Rights in Latin America: Progress and shortcoming of forest tenure reforms", Society and Natural Resources.
- Pagiola S., Bishop J., Landell-Mills N., Compiladores. 2005. "La venta de servicios ambientales forestales". SEMARNAT/INE, México.
- Palma, G. 2007 "Ensayo sobre la Problemática Agraria Ayer y Hoy en Guatemala". AVANCSO, Guatemala.
- Presidencia de la República. Estados Unidos Mexicanos. 2012. Reglamento de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable. México.
- Procuraduría Agraria. 2006. "Censo ejidal 2006". México.
- Recio, M.E. 2011. "REDD+ Aspectos legales relativos a su aplicación en Panamá" Panamá.
- REDD net. 2011. "La importancia de los bosques para el desarrollo de los pueblos indígenas de Costa Rica, Estudio de Casos".
- Schlager, E., and Orstom. 1992. "Property rights regimes and natural resources: A conceptual analysis. Land Economy 68 (3) 249-262.
- Seeberg Elverfeldt C. FAO-MICCA. 2010. "Carbon Finance, possibilities for agriculture, forestry and other land use project in a smallholder context. Environment and Natural Resources Management" Documento de trabajo 34.
- SEMARNAT. 2006. "Anuario estadístico de la Producción Forestal, 2004". México, D.F.
- Toledo, V.M., Alarcón P., Moguel P., Olivio M., Leyequien E. y Rodríguez Aldabe, A. 2002. CONABIO Biodiversitas 43:1-8 Boletín Bimestral de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. <http://cbs.xoc.uam.mx/fofan/docs/BIODIVERSIDAD%20Y%20PUEBLOS%20INDIOS.pdf>
- Toledo, V.M., Alarcón-Cháires, P.M., Moguel, P., Olivio, M., Cabrera, A. Leyequien, E. y Rodríguez Aldabe, A. 1998. Atlas Etnoecológico de México y Centroamérica, Fundamentos, Métodos y Resultados. "Biodiversidad y pueblos indios en México y Centroamérica.
- Wertz Kanounnikoff, S., Kongphan-apirac, M., 2009. "Emerging REDD+, a preliminary survey of demonstration and readiness activities". Documento de Trabajo. CIFOR.
- USAID. 2011. "Case studies on REDD+ and Carbon Rights, Property Rights and Resource Governance Project (PRRGP); Documento de trabajo.
- Vhugen, D., Miner, J. y Aguilar, S. 2011. "Case Studies on REDD+ and Carbon Rights: Property Rights and Resource Governance Project". U.S. Agency for International Development. Documento de trabajo.



Sitios Web

- Base de datos de los beneficiarios de Pro-Árbol en: www.conafor.gob.mx. Revisión junio 2012.
- Declaración de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf. Revisión junio 2012.
- <http://www.conanp.gob.mx/regionales>
- INAB: <http://200.30.150.38/Paginas%20web/Pinfor.aspx>. Revisión junio 2012.
- Las áreas protegidas de América Latina. Situación actual y perspectivas para el futuro, 2011 e información actualizada de Guatemala y Honduras en los sitios de http://www.conap.gob.gt/Members/admin/documentos/documentos-centro-de-documentacion/areas-protegidas/LISTADO%20SIGAP_DUC_2012_05_Publico.xls/view y <http://www.gisaffairs.com/icf>. Revisión junio 2012.
- http://www.ethnologue.com/country_index. Revisión junio 2012.
- RPP y comentarios formulados por consultores independientes. <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/203> . Revisión junio 2012.
- <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/248>. Revisión junio 2012.
- <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/321>. Revisión junio 2012.
- <http://www.forestcarbonportal.com/resource/designing-redd-program-benefits-forestry-communities-mesoamerica>. Revisión junio 2012.
- <http://www.pnuma.org/gobernanza/unredd.php>. Junio 2011.
- <http://www.un-redd.org>. Revisión junio 2012.

El Programa ONU-REDD

International Environment House,
11-13 Chemin des Anémones,
CH-1219 Châtelaine, Ginebra, Suiza



un-redd@un-redd.org
www.un-redd.org

