

COLABORACIÓN
POR EL CLIMA



**DE PARTICIPANTES A CO-DISEÑADORES:
EL CASO DE LOS PUEBLOS BRIBRI Y
CABÉCAR EN LA CREACIÓN DE UN
PROGRAMA DE PAGO POR SERVICIOS
AMBIENTALES INDÍGENA.**

2018

AUTOR

*Manuel Martí y
Susan Kandel con
la colaboración de
Andrew Davis*

CONTEXTO GLOBAL

Los bosques del mundo son un elemento esencial de la regulación del clima al absorber cada año el equivalente de 2,000 millones de toneladas de CO₂. Sin embargo, el cambio de uso de suelo en los bosques y la deforestación son actualmente la segunda fuente de emisiones de gases de efecto invernadero (FAO, 2018). La necesidad de detener los frentes de deforestación requiere de la colaboración de actores en diversos niveles para establecer nuevos acuerdos institucionales y mecanismos de protección de los bosques. En este contexto los pueblos indígenas y las comunidades forestales, custodios de más de ¼ de los bosques del mundo (FAO, 2018), son actores esenciales en la construcción e implementación de mecanismos de conservación forestal. Sus territorios albergan 95% de los ecosistemas esenciales para la conservación en el mundo y han logrado contener eficientemente las tasas de deforestación (Davis y Kandel, 2016). Esto ha sido posible gracias a sus sistemas locales de gobernanza comunitaria territorial que, a través de los años han definido reglas de uso y manejo de los recursos naturales.

A nivel global, los países reunidos en la conferencia del clima¹ proponen crear un mecanismo financiero para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación

¹ Conferencia Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC)

de los bosques tropicales (REDD+). Durante más de una década de negociaciones para la construcción de REDD+ se han desarrollado varias estrategias de implementación de mecanismos de compensación y diferentes formas de colaboración entre distintos actores como proyectos de implementación temprana vinculados a mercados voluntarios de carbono o los procesos de construcción de estrategias nacionales.

Si bien en algunos casos estos mecanismos de compensación han sido recibidos con desconfianza por ciertos actores locales, también hay varios pueblos indígenas y comunidades forestales que los están aprovechando como una oportunidad para la construcción de nuevos arreglos institucionales que consoliden su gobernanza comunitaria territorial, amplíen las perspectivas de sostenibilidad en los territorios y por ende fortalezcan sus medios de vida. Los pueblos indígenas y las comunidades forestales están demostrando que no solo pueden ser beneficiarios de los programas REDD+, sino también pueden ser los diseñadores y ejecutores de estos mecanismos a través de arreglos sólidos con los gobiernos. En este documento presentamos el caso de la colaboración entre el Estado y la Red Indígena Bribri Cabécar (RIBCA) para la construcción de mecanismos de conservación del bosque acordes a la cultura y cosmovisión de sus pueblos.





comunidades y la consolidación de sus estructuras de gobernanza. A lo largo de su interacción con el PPSA han logrado varias reformas con el fin de que este programa respete sus culturas y prácticas tradicionales. Este esfuerzo se prolonga en la más reciente negociación de un PPSA indígena en el marco de la ENAREDD.

DEL PPSA A LA ENAREDD, EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LOS PUEBLOS BRIBRI Y CABÉCAR

INTRODUCCIÓN

Costa Rica tiene una larga trayectoria de políticas públicas para la regulación y protección de los bosques. Entre ellas destaca el Programa de Pago por Servicios Ambientales (PPSA). Según el gobierno de Costa Rica el PPSA fue un elemento clave de la recuperación forestal que ha experimentado el país en las últimas décadas convirtiendo los bosques nacionales en sumideros netos de gases de efecto invernadero². Tales éxitos otorga al país una notoriedad internacional sobre temas forestales que aprovechó en 2008 al proponer, en conjunto con Papúa Nueva Guinea, la creación del mecanismo REDD en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). A partir de esa fecha está en proceso la construcción de la Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD) basada sobre los éxitos del PPSA.³

Desde el inicio del PPSA hasta las más recientes negociaciones de la ENAREDD, los pueblos indígenas, en particular los que conforman la RIBCA, han sabido aprovechar estas oportunidades para fortalecer sus medios de vida y sus instituciones para garantizar la gobernanza de sus territorios. A pesar de que el PPSA no fue diseñado para la participación de los territorios indígenas estos, a través de los años, han pasado a ser zonas prioritarias para el programa. Las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena (ADII), autoridades territoriales reconocidas por el gobierno desde la ley indígena de 1977, demostraron éxito en la conservación no solo de las áreas bajo PSA, sino de la integralidad de sus territorios. También han comprobado el saber manejar los fondos del PSA para el desarrollo de sus

En 1996 la ley forestal 7575 crea el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) para financiar PPSA.⁴ Este programa financiado por una parte del impuesto sobre el combustible y por fondos internacionales (Banco Mundial, Banco de desarrollo KfW, entre otros) tiene como objetivo de retribuir a los propietarios de bosque por 4 servicios principales que estos proveen a la sociedad: captura de carbono, protección de fuentes de agua, protección de la biodiversidad y belleza escénica.

Este programa fue inicialmente diseñado únicamente para propietarios privados, sin embargo, desde el inicio varias ADIIs manifestaron interés en participar en él. Un año después del lanzamiento 6 ADIIs habían aplicado al programa.⁵ Entre las razones principales de esta participación encontramos una estrategia para defender los territorios frente a las amenazas de mega proyectos y una búsqueda de fuentes de ingresos para estas organizaciones que nunca habían recibido ninguna transferencia de fondos.

Los territorios indígenas de Talamanca se han visto amenazados por distintas propuestas de megaproyectos como minería, extracción petrolera o proyectos de hidroeléctricas. Una de las estrategias de los territorios para contener estas amenazas fue ingresar parte de sus tierras bajo el PPSA para crear un compromiso con el Estado de conservarlas.⁶ Además, para las ADIIs fue la oportunidad para manejar fondos por primera vez desde su creación.

2 Esta afirmación no es definitiva y es muy debatida. No está claramente definido si la transición forestal del país se puede atribuir al PPSA y/o a políticas económicas y tendencias institucionales.

3 Tomando en consideración el déficit financiero que enfrentó el gobierno en ese momento, la promoción de una estrategia nacional REDD+ representó una oportunidad para acceder a nuevas fuentes de financiamiento

4 El PSA es el resultado de un proceso de diferentes mecanismos establecidos en el país desde 1969, año en que entró en vigencia la Ley Forestal 4465, con la Ley Forestal 7032 promulgada en 1986 se generan los Certificados de Abono Forestal (CAF), mecanismo consolidado en 1990 a través de la Ley Forestal 7134. (Carrión Narváez, 2012)

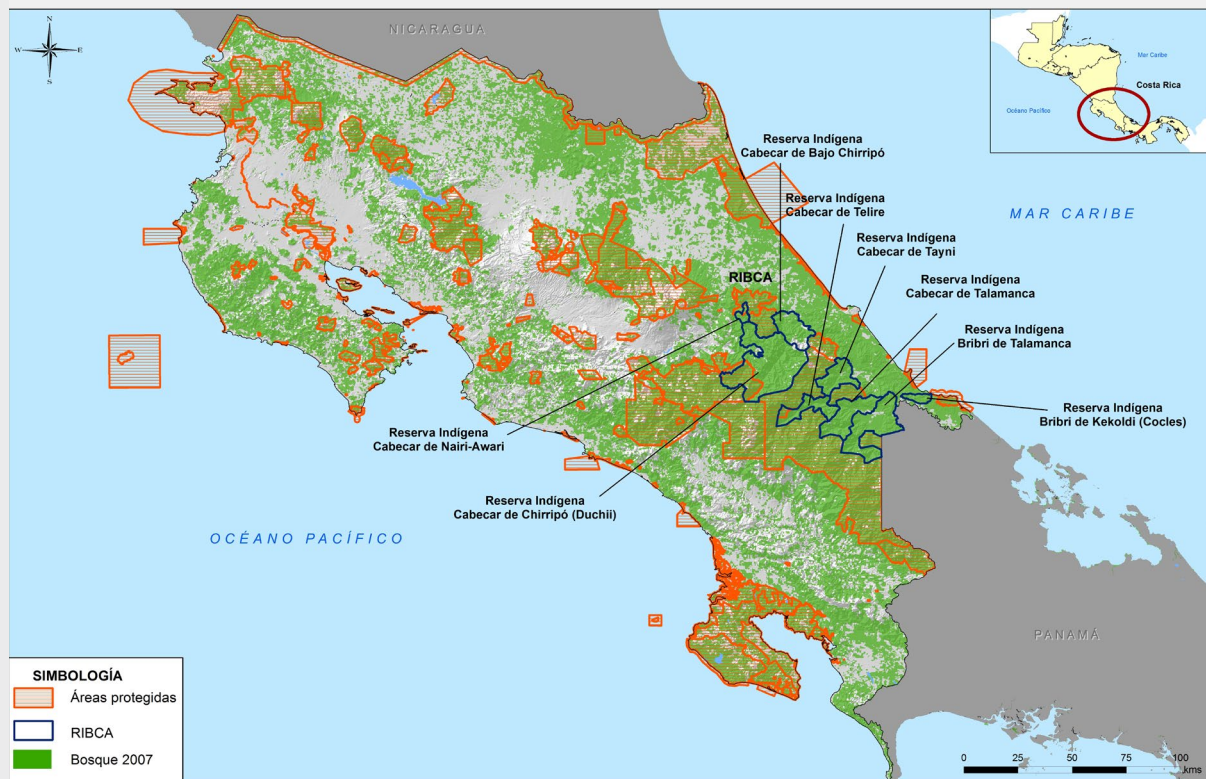
5 Las ADIIs de Cabécar de Talamanca (ADITICA), Bribri de Talamanca (ADITIBRI), Cabécar de Bajo Chirripó, Cabécar de Ujarrás, Guaymí de Conte-Burica (ADICONTE) y Guaymí de Coto Brus. (Morales Pita, M. A. 2015).

6 Entrevista con informantes clave de RIBCA durante una gira de campo en julio 2018.

RED INDÍGENA BRIBRI Y CABÉCAR

RIBCA nace en 2005 para integrar las 8 ADIIs ⁷ de los territorios indígenas de la región Atlántica en un solo bloque en las negociaciones con la caja nacional de seguro social. Con el tiempo RIBCA se fortaleció como la organización representativa de las ADIIs de Talamanca frente al Estado en una gran variedad de asuntos relevantes para los territorios (salud, educación, medio ambiente, infraestructura, etc.). Su papel ha sido importante en las reformas al PPSA actual, así como en la negociación de la ENAREDD.

- Costa Rica cuenta con 8 pueblos indígenas.⁸
- Están repartidos en 24 territorios indígenas reconocidos por el Estado.
- Estos territorios reunidos representan 6.5% del territorio nacional.
- Los territorios representados por RIBCA abarcan 168,000 hectáreas, es decir aproximadamente la mitad del total de territorios indígenas.
- La cordillera de Talamanca alberga el sistema de bosque tropical inalterado más extenso y con mayor biodiversidad del país. En consecuencia, los territorios de RIBCA conectan los parques nacionales Nacional Barbilla, La Amistad y la reserva biológica Hitoy Cerere.



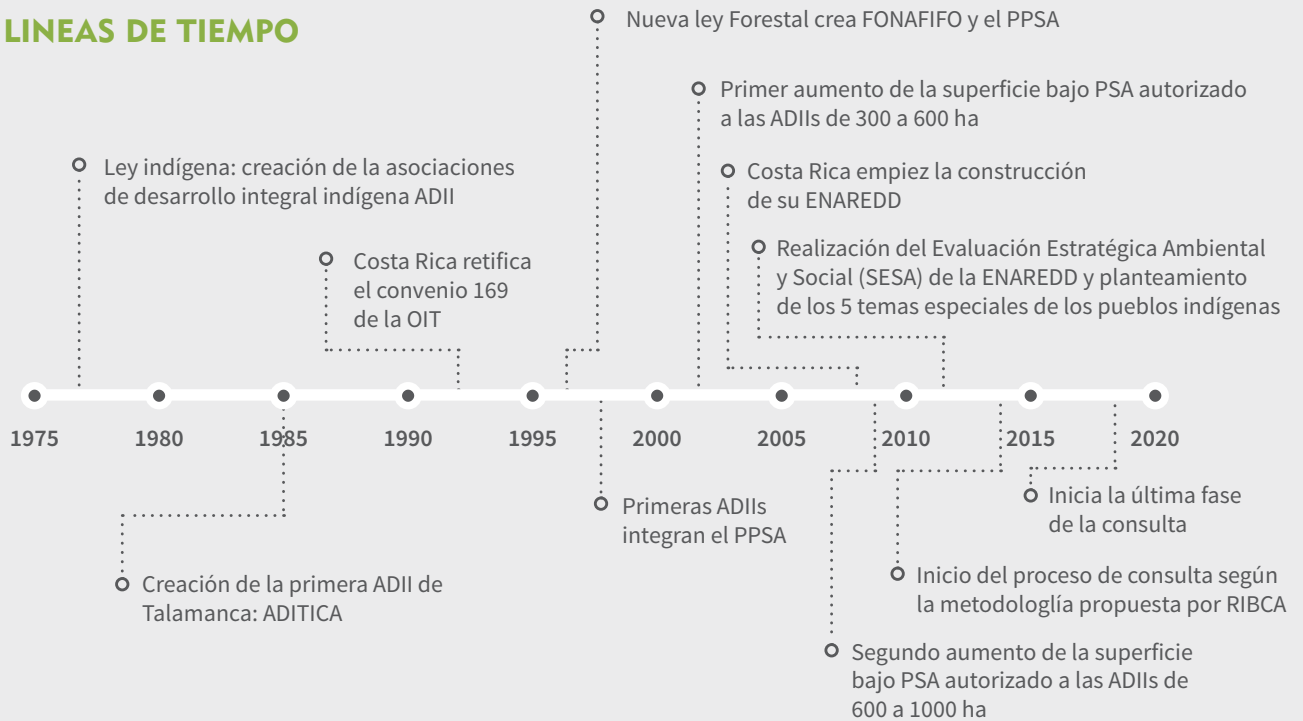
MAPA1. Territorios de RIBCA y Áreas Protegidas en Costa Rica

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

⁷ ADITICA, ADITIBRI, Kéköldi, Bajo Chirripó, Alto Chirripó, Telire, Nairi Awari, Tayni.

⁸ Bribris, Brunkas o Borucas, Cabécares, Chorotegas, Huetares, Malekus, Ngabes y Teribes

LINEAS DE TIEMPO



La participación de las ADIIs no fue libre de contradicciones. Dado que este programa no fue diseñado para los territorios indígenas no toma en cuenta factores culturales y tradicionales del manejo de los bosques por los pueblos indígenas. Por ejemplo, la modalidad más común entre las ADIIs, el PSA protección, impone una concepción de conservación estricta en donde la extracción de madera, de productos no maderables, la caza y la agricultura, para usos domésticos es prohibida.

Sin embargo, la participación de las ADIIs en el PSA no ha sido pasiva. A través de la RIBCA, han entablado un diálogo constructivo con el Estado para adaptar el PSA a los usos y prácticas tradicionales de la tierra de los pueblos Bribri y Cabécar por medio de modificaciones al reglamento del programa. Entre estos arreglos se puede citar el mayor papel de los guarda recursos indígenas; la simplificación administrativa; la implementación de formas de control interno del PSA por las asambleas generales de las ADIIs; así como el incremento de la cantidad de hectáreas permitidas de ingresar en el PSA que es hasta de 1,000 hectáreas⁹. Los gobiernos

territoriales indígenas supieron demostrar la importancia de su participación y colaboración en el PSA. Prueba de esto es que en la matriz de valoración, el criterio de priorización que recibe mayor puntaje es el de los bosques en zonas indígenas (*Decreto 36935 2012*).¹⁰

El principal éxito del PPSA en los territorios indígenas tal vez no sea tanto la conservación de los bosques bajo contrato en sí, sino más bien en el hecho que ha permitido un financiamiento constante y autónomo de las estructuras indígenas permitiéndoles mejorar su gobernanza territorial. Antes de la participación de las ADIIs en el PPSA estas organizaciones, aunque reconocidas como gobiernos territoriales locales, no disponían de ninguna fuente de ingreso para ejercer esta autoridad.

Los fondos del PPSA vinieron a cambiar esto con 3 características principales. Primero son fondos constantes y predecibles en el mediano plazo a través de contratos de conservación de 5 años permitiendo así planificar el uso de estos montos. Segundo, son financiamiento consecuentes llegando hasta US\$1 millón en 5 años de contrato (Molina Murillo, S. A et al. 2014).

⁹ Las ADIIs iniciaron con la posibilidad de ingresar 300 ha al programa. En 2003 esta superficie pasa a 600 ha. Finalmente, ene 2009 se aumenta a 1 000 ha de bosques primario que cada ADIIs puede ingresar cada año al PSA por una duración de 5 años.

¹⁰ (Carrión Narváez, 2012)



Finalmente son fondos que garantizan la autonomía de las ADIIs. Con tal de que el objetivo de conservación del área bajo PSA sea respetado, no hay obligaciones de parte del Estado de cómo tienen que ser usados los fondos del PPSA. Esta libertad de uso de los fondos con respecto a actores externos fue importante para la definición de las prioridades de desarrollo desde su propia perspectiva. Esta libertad, sin embargo, es balanceada por la necesidad de control interno. En efecto, la junta directiva de la ADII, quien maneja los fondos del PPSA, tiene que hacerlo en base a un plan de trabajo y a una rendición de cuentas sobre gastos aprobados por la asamblea general de la asociación. Luego las actas de la asamblea general son validadas por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO). Este control ha sido importante para evitar conflictos internos relacionados al manejo de fondos.

A través de la participación en el PPSA, las ADIIs de Talamanca en más de dos décadas, han acumulado experiencia y desarrollado sólidas competencias de gestión de recursos. Una parte de estos fondos es invertida en la protección de las áreas bajo PSA y la renovación de estos contratos a través de regentes forestal independientes y actividades de control y vigilancia como giras de monitoreo. En el caso de las ADIIs

estas giras tienen la particularidad de abarcar la totalidad del territorio y no solo las áreas bajo contrato.

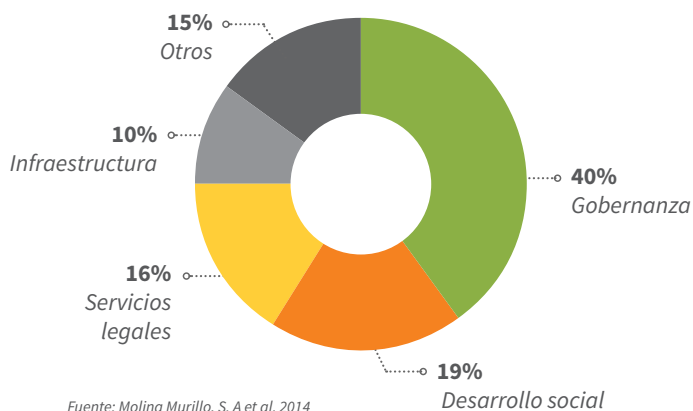
El resto de los fondos es invertido por las ADIIs en proyectos sociales para el desarrollo de las comunidades como el mantenimiento de las carreteras, programas de apoyo al adulto mayor, agua potable, entre otros. En ciertos territorios particularmente bajo la presión de acaparamiento de tierras por no indígenas, los fondos han servido para contener esta amenaza con la contratación de abogados para llevar a cabo procedimientos legales y en algunos casos se ha dado la compra de terrenos a estos terceros. Finalmente, es importante resaltar la inversión en la consolidación institucional de las ADIIs con la construcción de oficinas y salones de reunión, pago de factura de teléfono e internet, compra y mantenimiento de vehículo y la capacitación de los líderes comunitarios. Sin duda, el beneficio mayor de la participación en el PPSA es la consolidación de las autoridades de gobernanza territorial en entidades con una real capacidad de mejorar las condiciones de vida de sus comunidades y con mayor capacidad de incidencia y negociación política a nivel nacional (Borge Carvajal, 2010). En el caso de la ADITICA, entre 2007 y 2011 invirtieron la mayoría de los fondos del PPSA en temas de gobernanza (Molina Murillo, S. A et al. 2014). (Ver Figura 1).

Esta capacidad de incidencia se comprueba con la participación de RIBCA en la negociación de la ENAREDD desde sus inicios en 2008. En 2011 se llevó a cabo un taller de Evaluación Ambiental y Social Estratégica de (SESA por sus siglas en inglés)¹¹ en el cual el conjunto de Pueblos Indígenas (PI) presentes, liderados por RIBCA, identificaron y presentaron 5 temas especiales que el Estado tiene que atender para que su participación en un programa REDD+ sea viable (Sucre, 2017) (recuadro 2).

Además de visibilizar estos temas, RIBCA logró la aprobación en 2014 de un proceso de Consulta Previa Libre e Informada (CPLI) desde la cosmovisión indígena con la participación de mediadores culturales para

11 Es el instrumento establecido por el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés) para asegurar la integración de consideraciones ambientales y sociales durante la formulación e implementación de la estrategia nacional de REDD+.

FIGURA 1: Distribución de las inversiones realizadas por ADITICA entre 2007 y 2011



TEMAS ESPECIALES DE NEGOCIACIÓN CON EL ESTADO

- **Tenencia y saneamiento de la tierra:** Establecer una ruta crítica con el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) para la recuperación de tierras ocupadas por terceros.
- **PSA indígena:** Crear una modalidad específica de PSA que institucionalice los avances ya obtenidos, reconozcan los servicios culturales de los bosques y que integren, no solo bosque primario sino también bosque secundario, y los modelos de fincas diversificadas propios de varios PI.
- **Conceptualización y enfoque de bosques desde la cosmovisión indígena:** Esto implica incluir un capítulo indígena al Plan Nacional de Desarrollo Forestal que incluya, desde el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), enfoques diferenciados de planes de manejo forestal indígena.
- **Áreas protegidas y territorios indígenas:** Establecer decretos de co-manejo y coadministración de las áreas protegidas que tradicionalmente son territorios indígenas como el Parque Internacional La Amistad.
- **Monitoreo y evaluación participativa:** Establecimiento de reglamentos territoriales del mecanismo general de consulta que permita monitorear y dar seguimiento a los procesos de acuerdos comunitarios que se han dado en el territorio.

cerrar la brecha entre las culturas indígenas y los elementos técnicos de REDD+. Este proceso de consulta, actualmente en su última fase, implica un trabajo de validación, contextualización y apropiación de los temas por todas las comunidades organizadas en bloques territoriales que abarcan a 19 de las ADIIs. De esta manera condicionan su participación al mecanismo REDD+ en construcción al cumplimiento de parte del Estado de estos temas urgentes para los pueblos indígenas.

La participación y liderazgo de RIBCA en las negociaciones de REDD+ a nivel nacional son un paso más de una negociación y colaboración entre el Estado y los pueblos indígenas Bribri y Cabécar que se viene dando desde los años 90. Los resultados de la participación de organizaciones indígenas en este programa han demostrado la alta capacidad de gestión de fondos para el fortalecimiento de su capacidad de gobernanza territorial. Para los próximos pasos de REDD+ estas organizaciones son socios imprescindibles para su implementación.

REFERENCIAS

- Borge Carvajal, C. (2010). *Resultados del PSA en los territorios indígenas apoyados por el PPD-GEF/PNUD: casos de Conte Burica, Guaymí de Coto Brus y bajo Chirripó*. GEF-PNUD.
- Carrión Narváez, M. E. (2012). *Participación indígena en el desarrollo de políticas y en la gobernanza local sobre los recursos forestales. Caso de estudio: Reserva Indígena Cabécar de Alto Chirripó, Costa Rica*. CATIE, Turrialba, Costa Rica.
- Davis, A. & Kandel, S., (2016). *Conservation and Community Rights*. PRISMA.
- FAO. (2018). *El estado de los bosques del mundo: las vías forestales hacia el desarrollo sostenible*.
- Molina Murillo, S. A., Pérez Castillo, J. P., & Herrera Ugalde, M. E. (2014). Assessment of environmental payments on indigenous territories: The case of Cabécar-Talamanca, Costa Rica. *Ecosystem Services*, 8, 35-43.
- Morales Pita, M. A. (2015). *Diseñar un programa de servicios ambientales indígena que integre la visión de los Pueblos como agente de desarrollo*. GIZ.
- Sucre Romero, L. (2017). *Plan de trabajo para la implementación de la consulta de los temas especiales en los territorios indígenas, en el marco del proceso REDD+ en Costa Rica*. REDD Costa Rica.



Serie de Colaboraciones por el Clima: Una iniciativa conjunta de Earth Innovation Institute y PRISMA.

PRISMA
Programa Regional de Investigación
sobre Desarrollo y Medio Ambiente

 **Earth
Innovation
Institute**

CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS

Portada: Cooprena
Página 2: Amprensa
Página 3: La nación
Página 6: Universidad de Costa Rica
Página 8: Midibible (insetado)